

LA MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES
au niveau des municipalités d'Afrique subsaharienne

Étude réalisée par:

Gérard Chambas
chargé de recherches CNRS-CERDI

Elsa Duret
chargée d'études CERDI

AVRIL 2000

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Cette étude est un document interne établi à la demande du
ministère des Affaires étrangères.
Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous les pays.

Photo de couverture : P. Méraud. Sépia
Ministère des Affaires étrangères, 2001.
ISSN : 1160 - 3372
ISBN : 2 - 11 - 092959 - 6

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé à la demande de la “Direction du développement et de la coopération technique” du ministère des Affaires étrangères.

Les missions sur place d’une durée d’environ six semaines se sont déroulées en novembre et décembre 1999.

Partout, nous avons bénéficié d’une excellente collaboration de la part des nombreux interlocuteurs dont la liste est annexée au présent rapport.

Que chacun veuille trouver ici l’expression de nos vifs remerciements.

La responsabilité du présent rapport est évidemment imputable aux seuls auteurs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
SYNTHÈSE	9
EXECUTIVE SUMMARY	23
I - VUE D'ENSEMBLE DES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE	37
1 - Cadre institutionnel des réformes de décentralisation	37
1 - 1 Les communes de l'échantillon	37
1 - 2 Principes actuels de l'organisation territoriale	41
2 - L'importance globale des collectivités locales en Afrique subsaharienne	41
2 - 1 Des ressources locales faibles	41
2 - 2 Des dépenses locales peu importantes	41
3 - Les caractéristiques des ressources des collectivités de l'échantillon	47
II - LA FISCALITÉ LOCALE DES COMMUNES DE L'ÉCHANTILLON	49
1 - Typologie des ressources propres des communes de l'échantillon	49
2 - L'impôt foncier	51
2 - 1 L'enjeu d'une taxation foncière dans les villes d'Afrique	51
2 - 2 L'impôt foncier dans les collectivités de l'échantillon : état de la législation	52
2 - 3 Le poids de l'impôt foncier dans les budgets locaux de l'échantillon	58
2 - 4 La distribution de l'impôt foncier	58
3 - Les impôts locaux autres que l'impôt foncier	61
3 - 1 La patente	61
3 - 2 La vignette automobile	64
3 - 3 L'impôt <i>per capita</i>	66
4 - Le rendement actuel et potentiel de la fiscalité locale : illustration à partir du cas sénégalais	67
4 - 1 Méthodologie d'estimation de l'effort fiscal des collectivités locales	67
4 - 2 Estimation de l'effort de mobilisation fiscale : le cas du Sénégal	69
4 - 3 Analyse des facteurs de l'effort de mobilisation fiscale	71

5 - Les ressources propres non fiscales	72
5 - 1 Les produits des taxes communales	73
5 - 2 Les produits de l'exploitation du domaine et des services communaux	76
III - LES RESSOURCES EN PROVENANCE DE L'ÉTAT CENTRAL, DES BAILLEURS DE FONDS ET DES ORGANISMES DE PRÊTS	81
1 - Les relations entre Etat central et collectivités locales	81
1 - 1 Les transferts financiers des Etats aux collectivités de l'échantillon	81
1 - 2 Les relations comptables des collectivités locales avec l'Etat central	95
2 - Les relations collectivités locales et bailleurs de fonds	97
2 - 1 Des montants de financements extérieurs importants	97
2 - 2 Financements extérieurs et gestion locale : les difficultés	98
2 - 3 L'intervention marginale des organismes de crédits internes	99
IV - LES RESSOURCES NON TRADITIONNELLES : BILAN ET PERSPECTIVES	101
1- Les ressources non traditionnelles	101
1 - 1 Les innovations de fiscalité locale : illustration à partir du cas de Toamasina	101
1 - 2 Les contributions spontanées des populations	102
1 - 3 Les contributions des migrants à l'offre de biens publics locaux	103
1 - 4 Les contributions dans le cadre d'actions de coopération décentralisée	104
2 - Les orientations et prolongements possibles pour la mobilisation de ressources communales	105
2 - 1 La simplification du système de fiscalité locale	105
2 - 2 Innover dans l'administration de l'impôt	107
2 - 3 Le recensement des ressources non traditionnelles	108
2 - 4 Une comptabilité budgétaire améliorée	109
2 - 5 La cohérence du dispositif de mobilisation des ressources locales	109
V - ANNEXES	111
1. Termes de référence	113
2. Historique des réformes de décentralisation dans les quatre pays de l'étude	117
3. Evolution comparée des prélèvements publics dans les quatre pays	125
4. a Cap Vert : Note sur Espargos (île de Sal)	127
4. b Cap Vert : Note sur Saõ Domingos (île de Santiago)	131
5. Ghana : note sur accra	134
6. a Madagascar : note sur Antsirabe	138
6. b Madagascar : note sur Toamasina	142
7. a Sénégal : note sur Saint-Louis	146
7. b Sénégal : note sur Ouro-Sogui	150

INTRODUCTION

L'objectif de cette analyse est, à partir d'un échantillon diversifié de communes, d'apprécier les différentes modalités de mobilisation de ressources ainsi que le degré effectif d'autonomie financière de collectivités locales d'Afrique subsaharienne. Afin d'atteindre cet objectif, il s'agit dans cette analyse de tenir compte non seulement des ressources fiscales et non fiscales traditionnelles, des transferts de l'Etat central, des apports de bailleurs de fonds mais aussi d'évaluer l'importance des ressources mobilisées de manière non traditionnelle à travers des contournements ou des innovations fiscales.

Aussi, le présent rapport¹ comprend-il quatre chapitres :

- CHAPITRE I - Vue d'ensemble des finances des collectivités locales en Afrique subsaharienne
- CHAPITRE II - Les ressources propres des communes de l'échantillon
- CHAPITRE III - Les ressources en provenance de l'Etat central et des bailleurs de fonds
- CHAPITRE IV - Les innovations fiscales : bilan et perspectives

¹ Le lecteur peut aussi se reporter à une note de synthèse reprenant les arguments essentiels de ce rapport.

SYNTHÈSE

Cette note de synthèse présente les principaux éléments de diagnostic sur la mobilisation des ressources dans quelques villes d'Afrique subsaharienne. Elle expose aussi les conclusions et orientations essentielles découlant de ce diagnostic. Le lecteur est invité à consulter le rapport complet pour disposer d'une analyse détaillée.

L'objectif central poursuivi ici est, à partir d'un échantillon¹ restreint mais diversifié de communes urbaines d'Afrique subsaharienne d'examiner comment ces collectivités locales parviennent à mobiliser les ressources nécessaires à leur financement. Parmi les ressources des collectivités locales figurent des "ressources traditionnelles" (ressources de fiscalité locale, recettes locales non fiscales, transfert de l'Etat) mais aussi des "ressources non traditionnelles" provenant, soit de partenaires externes, soit de stratégies de "contournement". Les ressources non traditionnelles comprennent notamment des apports de bailleurs de fonds extérieurs, des apports d'associations notamment de travailleurs émigrés, des apports d'entreprises locales, etc.

Nous présentons d'abord un diagnostic sur la mobilisation des ressources dans les communes de l'échantillon avant d'exposer les orientations et prolongements d'analyse suggérés par ce diagnostic.

¹ L'échantillon de communes retenu se compose des sept communes suivantes :

- Cap Vert : communes d'Espargos et de Sao Domingos,
- Ghana : commune d'Accra,
- Madagascar : communes d'Antsirabé et Toamasina,
- Sénégal : communes d'Ourou-Sogui et de Saint-Louis.

L'échantillon de communes retenu comprend uniquement des communes urbaines mais ces communes présentent des caractéristiques variées. Ainsi la taille démographique des communes de l'échantillon va de la commune d'Accra qui regroupe environ 10 % de la population ghanéenne, soit près d'un million d'habitants jusqu'à des petits centres urbains d'environ 10 000 habitants. De même les activités dominantes et la situation géographique sont diverses : l'échantillon comprend des ports, des villes industrielles, touristiques, commerçantes, voire encore des centres agricoles. Certaines communes sont de création ancienne (XIX^{ème} siècle), tandis que d'autres correspondent à des créations récentes. Enfin, l'échantillon regroupe des communes qui ont été influencées par les traditions fiscales anglaises, françaises et portugaises. Le tableau I 2. du rapport principal permet de constater le rôle de collectivité pivot de la décentralisation joué par les communes. Il met aussi en lumière le grand nombre de communes à Madagascar qui structurent un territoire de 582 000 Km² et, au contraire, le nombre plus réduit de communes au Sénégal et surtout au Ghana. En raison de sa faible superficie et de son caractère insulaire, le Cap Vert demeure un cas singulier.

A - LA MOBILISATION DE RESSOURCES DANS UN ÉCHANTILLON DE COMMUNES D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : DIAGNOSTIC

Une analyse globale (*cf. tableau I 3 du rapport principal*) effectuée à partir de huit pays africains, dont quatre appartiennent à l'échantillon retenu dans le cadre de la présente étude, permet de constater globalement la faiblesse des ressources "traditionnelles" (ressources fiscales, ressources non fiscales et transferts de l'Etat central) des collectivités locales d'Afrique subsaharienne. Le plus souvent les ressources des collectivités locales s'élèvent à environ 1 % du PIB. Parmi les quatre pays de l'échantillon, le Cap Vert se singularise avec un niveau relativement plus élevé du ratio des ressources locales par rapport au PIB (3,3 %). La spécificité de Madagascar est, au contraire du Cap Vert, le caractère marginal des ressources de ses collectivités. Le diagnostic de faiblesses des ressources des collectivités locales est confirmé si on considère les montants de ressources par habitant. Enfin, on peut constater une forte instabilité des ressources des communes ; cette instabilité est imputable à l'irrégularité des transferts de l'Etat central et aussi à des efforts de recouvrements variables notamment en raison du caractère peu prioritaire de ces ressources pour les administrations centrales (*cf. infra*).

Cette faiblesse des ressources "traditionnelles" des collectivités locales en Afrique subsaharienne ne peut, compte tenu de l'importance des besoins collectifs notamment locaux non satisfaits, qu'inciter à la mobilisation d'autres ressources qualifiées dans la suite de "non traditionnelles".

Nous analyserons d'abord les ressources traditionnelles puis les ressources non traditionnelles.

1 - La mobilisation de ressources traditionnelles

Les impôts directs locaux traditionnels (taxes foncières, impôts professionnels, vignette automobile, impôts *per capita*) produisent des recettes faibles. Leur régime complexe est inadapté notamment en raison de l'importance inévitable dans des pays pauvres des petites cotes et des difficultés d'appréhension des assiettes fiscales à travers les procédures administratives habituelles. Les impôts indirects (taxes additionnelles sur l'eau et l'électricité) ne permettent pas la mobilisation de ressources locales importantes et sont à l'origine d'une situation financière confuse. Les redevances pour services rendus restent fort mal mobilisées malgré d'évidentes possibilités.

Ces ressources peuvent être mobilisées par les collectivités locales mais aussi par l'Etat central. Elles peuvent faire l'objet d'une rétrocession totale ou partielle. Enfin, les communes bénéficient aussi de ressources transférées ou ristournées par l'Etat.

1 - 1 Des ressources traditionnelles faibles

Ainsi que cela a été souligné plus haut, dans la plupart des villes africaines, bien que l'entité communale soit de création souvent ancienne et malgré un vif regain d'intérêt pour la décentralisation, les communes, pourtant institutions -pivot de la décentralisation-, disposent généralement de ressources faibles. Ainsi, dans le cas de l'échantillon de communes retenu, à l'exception des communes du Cap Vert, qui disposent de ressources relativement plus élevées, les autres communes se caractérisent par des ressources annuelles *per capita* comprises entre

6 et 8 \$ et par un niveau encore plus réduit de 3 \$ par tête pour les communes d'Antsirabé et de Toamasina.

La mobilisation de ressources de fiscalité locale ne bénéficie pas du même caractère prioritaire que les recettes provenant de la fiscalité centrale. Jusqu'à une époque récente, l'Etat central assurait directement une offre, le plus souvent très insuffisante, de biens collectifs locaux ; les communes étaient l'objet d'une tutelle étroite de la part de l'Etat et la fiscalité locale au sens restreint concernait généralement à la fois un faible nombre de collectivités locales et une minorité de contribuables. Elle ne permettait donc pas de mobiliser des ressources substantielles. Actuellement, malgré un regain d'intérêt, la mobilisation des ressources locales n'apparaît toujours pas prioritaire pour les Etats centraux.

1 - 2 Des transferts de l'Etat central d'importance variable

La grande majorité des Etats africains, notamment dans le passé le Ghana et actuellement Madagascar, ont connu des situations de finances publiques particulièrement difficiles, ce qui ne leur a pas permis d'assurer une offre de biens collectifs locaux minimum. Cette situation a pu inciter certains pays comme le Sénégal à favoriser la mobilisation de ressources locales et donc à éviter une forte dépendance des collectivités locales vis-à-vis de transferts de l'Etat central (cas d'Ourou-Sogui et de Saint-Louis). Dans ces deux communes, l'importance relative des transferts de l'Etat dans les ressources des communes est faible (respectivement de 13 et 15 %). Un ratio similaire peut être relevé pour la commune d'Espargos.

Cependant, au Ghana comme à Madagascar en dépit de difficultés passées de finances publiques encore beaucoup plus importantes qu'au Sénégal, l'essentiel du financement des communes examinées provient de transferts de l'Etat central. Ainsi, le ratio des transferts de l'Etat par rapport à l'ensemble des ressources est de 66 % pour Accra et de 58 et 42 % respectivement à Toamasina et Antsirabé. Cette situation spécifique du Ghana et de Madagascar peut provenir de choix politiques marquant une certaine réserve de l'Etat central vis-à-vis de la décentralisation mais elle semble aussi s'expliquer par l'effet négatif ("effet Tanzi") de forts taux d'inflation sur les recettes de fiscalité locale plus vulnérables vis-à-vis de l'inflation que les ressources de fiscalité centrale. Ainsi, dans le cas de Madagascar, les impôts fonciers sont tombés en désuétude au cours des périodes de très forte inflation tandis que la tarification de services comme les droits de place dans les marchés sous l'effet d'une rigidité des tarifs nominaux ne permettait plus de collecter que des ressources dérisoires.

1 - 3 Une fiscalité locale négligée

Les moyens administratifs disponibles pour gérer la fiscalité locale sont d'autant plus réduits que les administrations centrales, souvent démunies, sont enclines, quand des missions en matière de recouvrement de la fiscalité locale leur sont confiées, à considérer cette catégorie de fiscalité comme peu prioritaire. De plus, les coûts de collecte de la plupart des ressources de fiscalité locale sont particulièrement importants et à l'évidence des aménagements importants sont nécessaires pour abaisser ces coûts de collecte excessifs. Enfin, de nombreux impôts locaux et notamment les taxes foncières suscitent de fortes oppositions, soit de la part de propriétaires bailleurs détenteurs de patrimoines immobiliers parfois importants mais aussi de propriétaires-occupants considérant être victimes d'une taxation injuste.

Certaines communes perçoivent aussi des impôts indirects sur l'eau et l'électricité ainsi que des taxes et redevances pour services rendus. Les surtaxes d'eau et d'électricité sont dues par

tous les usagers ou abonnés, consommateurs d'eau et/ ou d'électricité pour les usages domestiques. De prime abord, un tel système de prélèvement apparaît séduisant puisqu'il permet de mobiliser des ressources sans disposer de moyens administratifs importants et que les consommations d'eau et surtout d'électricité semblent constituer d'excellents indices de capacité contributive. Cependant, dans les deux pays de l'échantillon où ce système est appliqué, à savoir Madagascar et le Sénégal, il ne fonctionne pas correctement.

Ainsi, à Madagascar, on constate la constitution de dettes croisées entre les collectivités et la société concessionnaire JIRAMA². Seul un apurement des arriérés semble pouvoir débloquer la situation : cas de la commune de Tanjombato (en périphérie d'Antananarivo) qui, grâce à la liquidation de sa dette et au versement des surtaxes, a pu financer 200 points d'éclairage public en 1999.

Au Sénégal, la surtaxe sur l'électricité n'est pas effective dans toutes les communes du pays. En 1993, elle n'a été recouvrée que dans les communes de Dakar et de Rufisque. De 1993 à 1996 la perception de cette taxe s'est avérée irrégulière dans toutes les autres communes (ACDI, 1999).

Le risque lié au recouvrement de telles ressources est double. D'une part, contrairement à la TVA, les taxes locales indirectes constituent des coûts définitifs pour les entreprises et à ce titre diminuent leur compétitivité. D'autre part, la collecte des surtaxes par les compagnies d'eau et d'électricité risque de réduire leur efficacité dans le recouvrement des créances en raison de l'alourdissement des factures émises.

2 - La mobilisation de ressources non traditionnelles

Plusieurs catégories de ressources non traditionnelles peuvent financer des dépenses locales :

- les ressources internes produites par des innovations fiscales ou des contributions volontaires des populations dans le cadre des communes,
- les ressources externes apportées soit par des migrants, soit par des bailleurs de fonds.

2 - 1 Les ressources non traditionnelles d'origine interne

2 - 1 - 1 Les innovations de fiscalité locale

La commune de Toamasina, à la suite d'une situation financière particulièrement critique, a cherché à mobiliser des ressources supplémentaires grâce à des innovations fiscales. Parmi les innovations fiscales récentes, on peut citer :

1) Un droit de stationnement sur l'ensemble des véhicules immatriculés à Toamasina proche de la redevance automobile de l'Etat central. La proximité du régime fiscal de ces deux recettes conduit au recouvrement par deux circuits administratifs différents d'impôts. Le contribuable aura d'autant plus de mal à distinguer ces deux impôts qu'une partie de la vignette automobile est rétrocédée par l'Etat central aux collectivités locales à l'issue de procédures peu efficaces.

² Dans cette situation, les communes ne règlent pas leurs factures d'eau et d'électricité tandis que les compagnies d'électricité et d'eau laissent impayés leurs impôts locaux. Les arriérés de la commune d'Antananarivo sont évalués à 9,4 milliards de fmg pour l'eau et à 4,4 milliards pour l'électricité, soit en global à l'équivalent d'un an de recettes réelles de la capitale. In GROUPEMENT BREF –DIRASSET-FIVOARANA AUDIT, (1999), *Projet d'aménagement de la plaine d'Antananarivo: étude de la pression fiscale*, p 49.

2) Une taxe sur la pollution et les risques, que feraient encourir la société SOLIMA (raffinerie), a été prévue par le conseil municipal. La principale motivation sinon la seule de cet impôt était la recette. Cette taxe aurait permis à la municipalité de Toamasina de créer à son profit, sans contrôle de l'Etat central, une taxe sur un produit essentiel au fonctionnement de l'économie malgache. Seul le refus de payer de la SOLIMA a permis d'éviter cet impôt.

3) Toujours dans une stratégie de recherche de nouvelles recettes, la commune de Toamasina a par ailleurs cherché à taxer l'approvisionnement en eau des navires. Cependant la société du port a refusé de collecter cette surtaxe pour le compte de la commune.

4) De même une taxe de séjour au prorata du chiffre d'affaires est envisagée. Une telle taxe, contrairement à une redevance forfaitaire sur les nuitées dont le principe serait admissible, tend à faire double emploi avec la TVA.

5) Enfin une taxe sur le litchee a été instaurée par arrêté provincial alors que ce type d'impôt (à savoir la ristourne) a été en principe supprimé. L'instauration de telles taxes revient à rétablir de manière détournée et beaucoup moins rationnelle, en raison des phénomènes de cascade et d'incohérence dans le régime d'impôts locaux, des taxes sur les exportations.

La gestion d'urgence de la commune de Toamasina apparaît emblématique des risques dont serait porteuse une fiscalité locale non maîtrisée. Elle aboutit à une grande confusion dans la fixation des ressources nouvelles. Par ailleurs, il n'existe aucun garde fou institutionnel pour encadrer ces initiatives de façon à éviter toute concurrence ou duplication fiscale avec l'Etat central.

2 - 1 - 2 Les contributions spontanées des populations

Les enquêtes de terrain n'ont pas permis de mettre en évidence d'importantes participations spontanées des populations. Les cas évoqués relèvent souvent de participations spontanées dans le cadre de catastrophes naturelles. Ainsi, la commune de Toamasina a cité des actions de solidarité locale lors des cyclones. Par ailleurs, on a pu constater à Toamasina des travaux d'urgence sur les bâtiments municipaux réalisés gracieusement par des entreprises locales mais il est probable que le coût en ait été intégré par la suite à d'autres prestations de ces entreprises.

Contrairement aux attentes initiales assignées à notre enquête, les responsables municipaux ont fourni très peu de renseignements sur des cas de participations spontanées au financement d'une offre locale de biens publics. La seule participation importante, que nous avons relevée, est celle des populations de Saint-Louis pour le nettoyage de la ville dans le cadre d'une action de coopération décentralisée (*cf. infra*).

2 - 2 Les ressources non traditionnelles d'origine externe

2 - 2 - 1 Les contributions des migrants à l'offre de biens publics locaux

Parmi les communes de l'échantillon, la commune d'Ouro-Sogui est caractérisée par une forte émigration (Bredeloup, 1997) tout en disposant de faibles moyens pour financer une offre de biens publics locaux. L'émigration massive a concerné essentiellement les pays africains tandis qu'une minorité se dirigeait sur la France. Une des caractéristiques de la première catégorie de migrants est de s'adonner au négoce des pierres précieuses en Afrique centrale (Congo, Burundi, Gabon). Les migrants d'Afrique centrale se sont regroupés dès 1974 dans l'association "URO" qui joue un rôle important avant tout comme caisse d'assurance en raison de la

situation incertaine des migrants en Afrique centrale. L'URO a également à son actif des réalisations d'intérêt collectif comme l'approvisionnement en eau.

Actuellement l'effectif de migrants installés en France est faible mais les transferts unitaires sont beaucoup plus importants et ces migrants sont regroupés dans l'association "ADO". Par rapport à l'URO, l'ADO est plus préoccupée du développement collectif mais les migrants installés en France rencontrent de grandes difficultés à convaincre leur compatriotes d'Afrique centrale à s'investir dans des actions collectives autres que des activités d'assurance ou des activités destinées à faciliter des transferts financiers (construction de la poste). Cette dernière réalisation a été vivement contestée par les migrants localisés en France qui auraient préféré une action en faveur de l'école.

Dans le cas d'Ouro Sogui, les migrations se sont traduites par d'importants transferts qui ont financé des investissements productifs privés surtout dans le secteur des services (commerce, taxis, auberge...). D'un point de vue collectif un grand nombre de mosquées ont été financées par les migrants. On doit aussi souligner qu'une adduction d'eau importante (17 bornes-fontaines et plus de 200 branchements particuliers) a été réalisée en 1978 (Bredeloup, 1997) ; la gestion de l'eau s'effectue à travers une caisse autonome. Cependant, l'efficacité du mouvement associatif est considérablement freinée par des querelles et interférences politiques ; de plus, une forte méfiance semble s'être établie surtout à partir des élections de 1990 entre la mairie et l'association ADO. D'importants obstacles demeurent à une action substantielle des associations en faveur d'une offre de biens collectifs locaux. Une telle situation de blocage n'est pas générale en Afrique, comme en attestent par exemple les réalisations des migrants maliens en faveur de la région de Kayes. Ces migrants, dans de nombreux villages, se substituent à la puissance publique pour financer d'importantes opérations en faveur de la santé, de l'éducation, des infrastructures collectives (adduction d'eau). Ainsi, dans la région de Kayes, plus de la moitié des infrastructures collectives ont été financées par les transferts de migrants travaillant en France (Gubert, 2000).

2 - 2 - 2 Les contributions des bailleurs de fonds conventionnels à l'offre de biens publics locaux

Déçus par le manque d'efficacité de l'aide gérée par les Etats centraux, les bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux interviennent de plus en plus pour financer des offres de biens publics locaux à travers des appuis directs aux collectivités locales. Ainsi, dans le cas d'Antsirabé, malgré des moyens propres très faibles, la commune a pris en charge la contrepartie locale de travaux importants d'assainissement dans le cadre de travaux AGETIP (Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public). Des phénomènes analogues ont pu être relevés dans le cadre de la commune de Saint-Louis. A l'évidence, en dépit de la faiblesse de leurs ressources, les communes, faisant preuve d'une bonne gestion, peuvent utiliser à leur profit un effet de levier important.

Cependant, les dépenses locales au titre de ces actions ne sont comptabilisées dans les budgets communaux qu'à hauteur des contributions communales. Aucun recensement systématique n'a pu être utilisé auprès de l'échantillon.

2 - 2 - 3 Les contributions dans le cadre d'actions de coopération décentralisée

Certaines communes visitées sont liées par des accords de jumelage notamment à des collectivités locales de pays développés. L'expérience de Saint-Louis met en évidence les apports possibles de tels accords. La commune de Saint-Louis est jumelée depuis 1978 avec la commune de Lille. En 1981 a été créée une association "Partenariat Lille Saint-Louis" qui a rapidement débordé le rôle traditionnel d'un comité de jumelage. 1989, marque le début d'une coopération particulièrement active, notamment avec l'installation permanente de moyens humains sur place. L'association de partenariat a permis à la commune de Saint-Louis d'initier de multiples collaborations avec : (1) d'autres bailleurs de fonds, (2) des ONG, (3) un ensemble de collectivités territoriales situées dans la région Nord-Pas-de-Calais et (4) différents organismes publics (Chambre de métiers, Centre hospitalier régional, Ecole normale, université...). Ainsi, à travers la structure du CCIADL ont pu intervenir de manière coordonnée un grand nombre d'acteurs intéressés aux questions de développement local.

Le partenariat est notamment intervenu dans le cadre d'un projet d'appui à la gestion municipale, d'opérations concernant l'éducation et la santé et surtout une action durable pour le nettoyage de la commune. L'accord de partenariat a permis à la fois un apport de compétences mais aussi des apports de ressources importants et durables. Enfin, il a favorisé une participation des populations locales.

B - LA MOBILISATION DE RESSOURCES DANS QUELQUES COMMUNES D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : QUELQUES ORIENTATIONS

1 - Les orientations relatives aux ressources traditionnelles

Un des points essentiels de notre diagnostic a été de mettre en évidence la faiblesse extrême des ressources des communes de l'échantillon à l'exception des communes du Cap Vert qui sont d'une faiblesse extrême. Il serait certainement utile d'améliorer l'efficacité du système fiscal local ainsi que son administration afin que les communes disposent de ressources propres plus en rapport avec l'importance de leur mission.

1 - 1 La simplification du système fiscal

1 - 1 - 1 Définir des priorités

L'analyse a mis en lumière le potentiel fiscal relativement élevé d'impôts locaux (taxe foncière, taxes sur les activités professionnelles, vignette automobile) et de certaines recettes non fiscales (droits de place sur les marchés...). Ce potentiel est largement sous-exploité. Les impôts locaux, dans la mesure où ils seraient définis et appliqués de manière adaptée, ne seraient pas à l'origine de distorsions majeures et pourraient s'articuler de manière cohérente avec le système de fiscalité centrale. Aussi, serait-il souhaitable de mobiliser en priorité ces impôts à vocation locale et d'exploiter leur potentiel fiscal. Il conviendrait d'éviter de disperser les efforts sur une multitude de recettes diverses à faible potentiel et difficiles à administrer. De même, il convient de ne pas introduire d'impôts nouveaux à l'origine de fortes distorsions ou des incohérences dans le système fiscal existant.

1 - 1 - 2 Assurer l'élasticité de la fiscalité locale

Le développement urbain implique une croissance très rapide des besoins. Aussi, convient-il de veiller à adopter des mesures susceptibles de rendre l'impôt suffisamment élastique par rapport à ce développement.

Ainsi, la croissance urbaine se traduit par des besoins considérables dans le domaine des transports. Certes, il apparaît difficile d'envisager le partage de taxes nationales sur les transports (taxes sur les carburants) en raison des inconvénients liés au partage de fiscalité. En revanche, une vignette automobile, qui deviendrait exclusivement une recette de fiscalité locale, permettrait de disposer de ressources élastiques par rapport à l'accroissement des besoins collectifs en matière de transport.

De même, aussi bien en ce qui concerne la taxe professionnelle que la taxe foncière, il est nécessaire d'assurer l'élasticité de l'impôt vis-à-vis d'un secteur informel en croissance rapide ; actuellement, l'importance économique de ce secteur est telle qu'il ne sera pas possible de mobiliser des ressources fiscales en rapport avec le développement urbain sans taxer ce secteur. Un système indiciaire proposé ci-dessous devrait permettre aux impôts locaux d'évoluer parallèlement à cette croissance du secteur informel.

1 - 1 - 3 L'intérêt d'un système fiscal dual : l'introduction d'impôts indiciaires

Les ressources de fiscalité locale sont en grande partie des ressources de fiscalité directe. Pour mobiliser des ressources significatives, il est nécessaire d'asseoir l'impôt sur un grand nombre de contribuables, c'est-à-dire sur l'ensemble de la population. Le faible niveau de revenu d'une grande partie de la population implique qu'un grand nombre de cotes seront de faible montant unitaire.

Pour être efficace dans la mobilisation des ressources de fiscalité locale, il convient de veiller à minimiser les coûts de collecte. Or, les régimes actuels des impôts locaux apparaissent généralement trop complexes pour atteindre un tel objectif. Un tel régime apparaît justifié dans une minorité de cas pour des cotes d'un montant substantiel. En revanche, un tel système apparaît peu pertinent quand il s'agit de recouvrer un très grand nombre de cotes de montant particulièrement faible, le coût de collecte de l'impôt devient alors exorbitant relativement aux montants recouverts alors que l'enjeu en terme d'équité est marginal en raison de la faiblesse extrême des cotes.

Pour ce type de situation, il est proposé de tirer comme en matière de fiscalité centrale les conséquences de cette dualité de situation.

- La fiscalité applicable aux cotes élevées (impôt foncier sur des actifs immobiliers modernes, taxe professionnelle relative à des activités importantes) serait inchangée. Sa gestion forcément complexe demeurerait de la compétence des administrations financières centrales, et donc supporter une certaine "dose" de complexité.
- La fiscalité relative aux petites cotes pourrait être simplifiée de manière drastique et devenir purement indiciaire. Le caractère indiciaire simplifié de l'impôt permettrait alors d'organiser des tournées simultanées de recouvrement et de recensement en faisant largement appel à du personnel communal. Il s'agirait d'éviter des procédures d'émission de rôles. A travers un recensement annuel concomitant au recouvrement, on éviterait des recensements à périodicité plus longue, souvent peu efficaces en dépit de leurs coûts élevés, en raison des difficultés de repérage des contribuables (absence d'adressage...) et des changements rapides en milieu urbain.

1 - 1 - 4 La suppression des exonérations

Les codes des impôts prévoient généralement des exonérations de longue durée relativement aux impôts fonciers et aux taxes professionnelles. Dans la mesure où ces impôts deviendraient des recettes essentielles pour les communes, il conviendrait de renoncer à des telles exonérations puisque le principe de financements compensatoires de la part d'Etats centraux en situation difficile apparaît peu réaliste.

1 - 1 - 5 La clarification des taxes indirectes sur l'eau et l'électricité

Une première étape devrait être le règlement des arriérés. Dans une deuxième étape, un choix clair devrait permettre d'opter entre la suppression et le maintien de ces taxes indirectes. Des arguments importants incitent à renoncer à de telles taxes. Tout d'abord, malgré le caractère séduisant d'une collecte de ressources fiscales locales à travers des structures relativement efficaces dans le recouvrement de leurs créances, l'expérience montre qu'on peut craindre un moins bon recouvrement des factures d'eau et d'électricité et surtout des relations confuses entre collectivités locales et les sociétés d'eau et d'électricité. De plus, la tentation de la compensation de créances peut inciter les collectivités à un gaspillage d'eau et d'électricité. Enfin,

le contribuable n'est généralement pas en mesure d'appréhender le caractère de fiscalité locale d'une partie de ses factures d'eau et d'électricité et ainsi, on perd l'avantage d'un lien direct entre l'offre de services publics locaux et l'impôt.

Toutefois, dans l'hypothèse où après apurement des arriérés, il serait décidé le maintien de taxes dont un des avantages essentiels est de présenter une bonne élasticité vis-à-vis du développement urbain, il conviendrait d'adopter des dispositions pour une meilleure application de ces taxes. Ainsi, une maîtrise conjointe de l'assiette serait à assurer. Les collectivités locales devraient se donner les moyens de procéder périodiquement à la facturation de la société en comparant les montants relevés sur les compteurs avec ceux figurant sur les listings de la société d'eau ou d'électricité. De plus, il conviendrait de veiller à éviter des opérations de compensation de créances. Enfin, la mise en place de redevances distinctes serait à privilégier. Cette dernière ne peut toutefois s'appliquer que lorsque les bénéfices tirés de la consommation de services publics peuvent être individuellement répartis.

1 - 2 Innover dans l'administration de l'impôt

1 - 2 - 1 Éviter les procédures de partage de l'impôt

A l'évidence, les procédures de partage d'impôts entre Etat central et communes sont à l'origine de difficultés considérables. Aussi est-il certainement souhaitable de renoncer à de telles procédures complexes. Il s'agit de distinguer d'une part des impôts à vocation exclusivement locale et d'autre part des impôts recouvrés au profit exclusif de l'Etat.

1 - 2 - 2 Accroître le rôle des administrations municipales

a) La compétence en matière de fiscalité indiciaire

La fiscalité indiciaire serait caractérisée par un grand nombre de petites cotes découlant d'une fiscalité techniquement peu élaborée. Compte tenu de la faiblesse des moyens des administrations centrales, qui ont pour vocation première de mobiliser les ressources de l'Etat central, les communes devraient être compétentes pour mobiliser la fiscalité indiciaire. Elles auraient vocation, éventuellement encadrées et appuyées par les administrations financières centrales (schéma de Madagascar), à effectuer les tournées de recensement – recouvrement.

b) La compétence en matière de fiscalité traditionnelle

Les régimes traditionnels de taxes foncières, de taxes professionnelles sont des régimes techniquement complexes. Evaluer l'assiette de ces impôts nécessite de maîtriser l'ensemble du dossier des contribuables et il ne semble pas souhaitable de sortir de la logique du dossier unique confié à l'administration fiscale et qui permet des recoupements entre les actifs détenus et les revenus des contribuables.

A l'évidence la fiscalité non indiciaire, qui devrait concerner un nombre réduit de cotes, a vocation à rester dans le champ de compétence traditionnel des administrations financières avec une émission de rôles par l'administration fiscale et un recouvrement à partir des rôles. Cependant, l'expérience malgache a montré qu'une intervention de l'administration municipale pour inciter à des émissions de rôles de bonne qualité et pour concourir au recouvrement pouvait présenter une certaine efficacité.

Une réflexion devrait être engagée sur le rôle du Trésor en matière de recouvrement. Ne devrait-on pas évoluer vers une mobilisation de l'impôt confiée à la seule administration fiscale ?

c) La compétence en matière de recouvrement forcé

L'expérience de Madagascar, où les communes jouent un grand rôle dans le recouvrement de l'impôt, montre qu'en matière de recouvrement contentieux, l'intervention des administrations financières est importante. En effet, seules ces dernières disposent de la technicité et des prérogatives légales nécessaires pour mettre en œuvre les procédures pertinentes en cas de défaut de paiement (avis à tiers détenteurs, saisie).

d) L'unicité de caisse

L'unicité de caisse a été à l'origine de certaines difficultés dans le passé et des communes, le plus souvent de grande importance, tendent à s'en affranchir.

On doit cependant souligner que l'unicité de caisse a évité de graves dysfonctionnements pour des communes à faible capacité financière. De plus, les compétences de gestion du Trésor sont précieuses pour les communes à faibles capacités administratives.

1 - 2 - 3 Les relations avec l'État central

- La suppression de la procédure de partage de l'impôt devrait éviter une source de difficulté majeure, cependant la rétrocession de ressources est inévitable pour certains impôts (fiscalité non indicielle). Aussi, serait-il nécessaire d'améliorer la transmission d'information entre l'Etat et les collectivités locales (production régulière d'états de recouvrement, etc.). Ceci améliorerait notamment la prévisibilité des ressources pour les communes.
- Les transferts de l'Etat sont indispensables notamment pour assurer une certaine péréquation au profit des communes les plus pauvres. L'exemple du Ghana montre qu'il est possible de définir des procédures pour rendre ces transferts prévisibles et moins arbitraires à travers l'application de critères objectifs de répartition.

1 - 2 - 4 L'information du contribuable local

Ces dernières années dans de nombreux pays africains, des efforts considérables ont été engagés pour permettre une meilleure information des contribuables vis-à-vis de la fiscalité centrale. Désormais, ces derniers, notamment en raison de la publication de textes, connaissent les dispositions récentes du système fiscal, leurs garanties, leurs possibilités de recours. De plus, de nombreuses actions d'information des contribuables sur l'impôt ont été réalisées.

Une action similaire à celle de l'Etat central, mais relative à la fiscalité locale, serait nécessaire pour faciliter le consentement à l'impôt local.

2 - Les orientations relatives aux ressources non traditionnelles

2 - 1 Le recensement des ressources non traditionnelles

Si l'analyse des ressources traditionnelles des collectivités locales de l'échantillon ne s'est pas heurtée à des difficultés majeures et a pu s'effectuer assez aisément dans le cadre de missions de courtes durées, en revanche, la mission s'est heurtée à d'importants obstacles pour examiner les ressources non traditionnelles. Au cours de notre étude, il a été possible de mettre en lumière certains modes de financement non traditionnels et de collecter quelques informations quantifiées à titre d'illustration mais non de procéder à une collecte cohérente et exhaustive de l'ensemble des modes de financement additionnels potentiels des communes.

Les raisons de cette carence sont multiples. Un des premiers obstacles tient à la dispersion des sources d'information et aussi dans certains cas à l'absence de comptabilisation des ressources non traditionnelles. De plus, les responsables des collectivités locales étaient plutôt enclin à minimiser l'ampleur de ces ressources locales non conventionnelles. Enfin, le caractère urbain des collectivités retenues dans l'échantillon rend à la fois moins probable certains modes non traditionnels de ressources (participation d'associations diverses, de notables locaux) et plus difficile leur détection dans le cadre d'un tissu urbain moins propice à la diffusion de ce type d'information.

Seules des analyses approfondies impliquant des séjours sur place d'une durée suffisante permettraient un recensement de l'ensemble des ressources non traditionnelles des communes ainsi que de l'offre locale de biens publics non appréhendée dans les documents budgétaires communaux. Il est d'ailleurs important de souligner combien il est délicat de délimiter cette offre de biens publics locaux par rapport à la fois à l'offre de l'Etat central et aussi dans certains cas par rapport aux activités privées (groupements coopératifs avec une forte composante éducative, école coranique, etc.).

2 - 2 Une comptabilité budgétaire améliorée

Les progrès dans la comptabilisation de l'offre de biens publics locaux dans le cadre des communes comme l'amélioration du recensement de leurs ressources devrait inciter à établir des documents budgétaires communaux plus réalistes et donc propices à une meilleure gestion locale.

En fait, il s'agirait d'une évolution analogue à celle qu'ont connue les Etats centraux. Ainsi, à la fin des années soixante-dix, les Etats d'Afrique subsaharienne ont comptabilisé leurs finances selon les normes internationales, ce qui a permis de disposer de "Tableaux d'Opérations Financières de l'Etat" (TOFE) significatifs de leur situation budgétaire. Actuellement, les budgets des communes demeurent des documents partiels qui ne tiennent pas compte de l'ensemble des recettes et des dépenses, les besoins de financement des communes ne peuvent donc être que partiellement appréhendés de manière exhaustive (*cf. supra*). Aussi, serait-il certainement utile d'établir des documents analogues aux TOFE de l'Etat central pour disposer d'une situation comptable complète et réaliste des collectivités locales.

De plus, une situation consolidée de tels documents permettrait d'apprécier correctement la situation globale de l'Etat et de ses démembrements. Une telle information devient de plus en plus nécessaire avec le développement des collectivités locales et notamment avec la mobilisation de crédits par certaines grandes collectivités urbaines.

2 - 3 La cohérence du dispositif de mobilisation des ressources locales

Certes, des initiatives locales permettant la mobilisation de ressources sont particulièrement utiles pour assurer une offre de biens publics locaux adéquate et souvent pour pallier aux défaillances de l'Etat central ou des communes. Cependant, l'expérience malgache a montré le danger d'initiatives non encadrées dans le domaine de la fiscalité alors que la politique fiscale constitue une composante majeure de la politique d'ajustement structurel. Aussi, est-il important que l'Etat central veille à la cohérence d'ensemble du dispositif fiscal et puisse minimiser les distorsions qu'entraîne tout prélèvement. De plus, surtout dans le cadre des grandes communes urbaines, il est important que des ressources importantes soient mobilisées à partir des ressources traditionnelles même si des ressources non traditionnelles peuvent constituer un apport crucial : les ressources traditionnelles devraient notamment s'inscrire avec plus de cohérence dans le système de prélèvement public et permettre ainsi de minimiser les distorsions occasionnées par les prélèvements locaux.

EXECUTIVE SUMMARY

This summary sets out the main points of a study of revenue-raising in several towns in sub-Saharan Africa. It also describes the main conclusions and guidelines that follow from this analysis. Readers should refer to the full report for the detailed study.

The central objective of the study is to examine the ways in which local governments raise the revenue they need to finance their activities, on the basis of a limited, but diversified sample¹ of urban municipalities in sub-Saharan Africa. Local government revenue includes traditional revenue (local taxes, local non-tax revenue and transfers from the central government) and non-traditional revenue derived from external partners or from "bypassing" strategies. Major sources of non-traditional revenue are external donors, associations - particularly of migrant-workers- and local businesses.

This summary provides an analysis of revenue-raising in the municipalities in the sample, then suggests some guidelines and further issues stemming from this analysis.

¹ The sample consists of the following seven municipalities:

- . Cape Verde: Espargos and Sao Domingos
- . Ghana: Accra
- . Madagascar: Antsirabé and Toamasina
- . Senegal: Ourou-Sogui and Saint-Louis.

The municipalities in the sample are all urban, but display varied characteristics. Population size ranges from small urban centres of around 10,000 people to Accra, home to around 10% of Ghana's population, i.e. almost 1 million people. Dominant economic activities and geographical locations are also diverse: the sample comprises ports and industrial, tourist, commercial and agricultural centres. Some municipalities were founded in the 19th century, while others were established recently. The municipalities in the sample have been influenced variously by the British, French and Portuguese tax systems. Table I 2 in the full report highlights the linchpin role that municipalities play in decentralisation. It also shows the large number of municipalities in Madagascar, a territory of 582,000 km², and the much smaller number of municipalities in Senegal and Ghana. Cape Verde, with its small area and island geography, is a special case.

A – REVENUE-RAISING IN A SAMPLE OF SUB-SAHARAN AFRICAN MUNICIPALITIES: ANALYSIS

An analysis of eight African countries (see Table I 3 in the full report), four of which are included in the sample chosen for the study, shows up the weakness of traditional local government revenue (tax revenue, non-tax revenue and transfers from the central government) in sub-Saharan Africa. In general, local government revenue is equivalent to around 1% of GDP. In the four countries in the sample, Cape Verde stands out with a relatively high level of local revenue (3.3% of GDP), while revenue in Madagascar's municipalities is marginal. The weakness of local government revenue is confirmed by the figures for per capita revenue. Municipal revenue is also highly unstable. This instability is due to irregular transfers from the central government and to variable collection efforts, particularly because of the low priority that central administrations place on local government revenue (see below).

Given the weakness of traditional local government revenue in sub-Saharan Africa, the scale of unmet public needs, particularly at local level, is bound to encourage other forms of revenue-raising, termed "non-traditional" in this study.

The analysis first examines traditional revenue then non-traditional revenue.

1 - Traditional revenue-raising

Traditional local direct taxes (property taxes, business taxes, vehicle registration fees and per capita taxes) do not raise much revenue. A complex local taxation system is unsuited to poor countries because of the inevitably large number of low tax assessments and the difficulty of calculating the tax base through conventional administrative procedures. Surtaxes on water and electricity do not raise much local revenue and can cause financial confusion for water and electricity companies. Fees for local public services are rarely collected despite obvious possibilities.

Traditional revenue may be collected by local governments or by the central government. Some or all of this revenue may be retroceded to the local government. The central government also transfers revenue to municipalities.

1 - 1 Low traditional revenue

As pointed out above, although municipalities in African towns are often long-established and are key institutions in decentralisation, in which there is renewed interest, their revenue is generally low. With the exception of the municipalities in Cape Verde, which have relatively high revenue, annual per capita revenue in the sample is \$6-\$8, and as low as \$3 in Antsirabé and Toamasina.

Local tax collection does not enjoy the same priority as central tax collection. Until recently, the central government provided local public goods directly, usually far short of needs. The municipalities were closely supervised by the central government and local taxation in the strict sense generally involved only a small number of local governments and a minority of taxpayers. Local taxation therefore did not raise much revenue. Despite renewed interest, raising local revenue still does not appear to be a priority for central governments.

1 - 2 Central government transfers of variable size

Most African countries, particularly Ghana in the past and Madagascar now, have experienced serious problems with public finances, which have prevented them from providing a minimum of local public goods. This situation has prompted some countries, such as Senegal, to encourage local revenue-raising and thus reduce local governments' dependence on transfers from the central government. In Ourou-Sogui and Saint-Louis, for example, transfers from the central government account for a relatively small share of municipal revenue (13% and 15% respectively). A similar proportion is found in Espargos.

In Ghana and Madagascar, however, despite even worse past public finance difficulties than in Senegal, transfers from the central government account for the bulk of financing in the municipalities analysed. The share of central government transfers in total revenue is 66% in Accra and 58% and 42% respectively in Toamasina and Antsirabé. This situation, specific to Ghana and Madagascar, may result from policy choices denoting some reluctance on the part of the central government with regard to decentralisation, but it also seems to be due to the negative effect (Tanzi effect) of high rates of inflation on local tax revenue, which is more vulnerable to inflation than national tax revenue. In Madagascar, for example, property taxes have become worthless in periods of extremely high inflation, and fees for services such as spaces in markets have raised negligible revenue because of rigid nominal prices.

1 - 3 Neglected local taxation

The administrative resources available to manage local taxation are extremely limited. When local tax collection is the responsibility of the central administrations, often destitute themselves, they tend not to consider it as a priority. In addition, the cost of collecting most local taxes is extremely high. Major adjustments seem necessary to reduce this excessive cost. Lastly, many local taxes, particularly property taxes, are highly unpopular, both with owner-investors who sometimes own substantial amounts of property, and with owner-occupiers who feel they are being taxed unfairly.

Some municipalities also levy surtaxes on water and electricity and taxes and fees on public services. Surtaxes on water and electricity are payable by all users or subscribers who consume water and electricity for domestic needs. At first sight, this system seems to be an advantageous way of raising revenue because it does not require major administrative resources and because consumption of water and -even more so- of electricity appears to be an excellent indicator of contributive capacity. However, in the two countries in the sample where this system exists, Madagascar and Senegal, it does not operate properly.

In Madagascar, local governments and the contractor Jirama² have run up cross debts. The settlement of payment arrears seems to be the only way to resolve the situation. The municipality of Tanjombato, on the periphery of Antananarivo, was able to finance 200 units of public lighting in 1999 once its debt was settled and surtaxes were paid.

² In this situation, the municipalities do not pay their water and electricity bills and the water and electricity companies do not pay their local taxes. The municipality of Antananarivo's payment arrears are estimated at FMG 9.4 bn for water and FMG 4.4 bn for electricity, i.e. combined, the equivalent of a year of the capital's real revenue. In GROUPEMENT BREEF-DIRASSET-FIVOARANA AUDIT, (1999) : Projet d'aménagement de la plaine d'Antananarivo: étude de la pression fiscale, p 49.

In Senegal, the surtax on electricity is not applied in all the municipalities of the country. In 1993, it was only collected in the municipalities of Dakar and Rufisque. From 1993 to 1996, collection of the surtax was irregular in all the other municipalities (ACDI, 1999).

There are two risks associated with these surtaxes. Unlike with value-added tax (VAT), businesses incur the incidence of indirect local taxes, which reduces their competitiveness. In addition, because surtaxes increase the amount of bills, water and electricity companies may be less efficient at recovering payment owed to them.

2 - Non-traditional revenue-raising

There are two broad categories of non-traditional revenue for financing local spending.

- Internal revenue from new taxes or voluntary contributions from the local population.
- External revenues from migrants and donors.

2 - 1 . Internal non-traditional revenue

2 - 1 - 1 Local tax innovation

To resolve a critical financial situation, the municipality of Toamasina has attempted to raise additional revenue through new taxes. Recent innovations include :

1) A parking fee for all vehicles licensed in Toamasina, similar to the central government's vehicle registration fee. Despite the similarity of the two taxes, they are collected by two different tax administrations. The taxpayer has trouble distinguishing between the two taxes, especially as a portion of national vehicle registration fees is retroceded to local governments by the central government through fairly inefficient procedures.

2) A planned tax on pollution and hazards from Solima (a refinery). The main -if not the only -motivation for the tax was to raise revenue. The municipality would thus have introduced a tax on an essential product for the Malagasy economy for its own benefit and uncontrolled by the central government. Only Solima's refusal to pay averted this tax.

3) A proposed tax on water supplied to ships. However, the port company refused to collect this supplementary tax on behalf of the municipality.

4) A tourist tax proportional to hotels' turnover is under consideration. This type of tax, unlike a lump sum for each night - which would be admissible in principle- is likely to duplicate VAT.

5) A tax on lychees, introduced by provincial order even though this type of tax had theoretically been prohibited. Applying this type of tax amounts to reintroducing an export tax, in an indirect and far less rational way, because of the cascade effect and inconsistency in the local tax system.

Toamasina's emergency measures highlight the risks of uncontrolled local taxation. It causes considerable confusion over fixing new revenue. In addition, there are no institutional safeguards framing these initiatives to avoid tax competition or duplication with the central government.

2 - 1 - 2 Spontaneous contributions from the population

The field surveys did not reveal any significant spontaneous contributions from the population. The cases cited tend to be spontaneous contributions in response to natural disasters. For example, the municipality of Toamasina cited local solidarity during cyclones. In Toamasina also, the survey found that local businesses had performed emergency work on municipal buildings free of charge. However, it is likely that the cost of this work was later integrated into other services provided by these businesses.

The municipal authorities provided little information about cases of spontaneous contributions to the financing of local public goods. The only significant example found is the contribution by residents in Saint Louis to cleaning up the city as part of decentralised cooperation action (see below).

2 - 2 External non-traditional revenue

2 - 2 - 1 Contributions from migrant-workers to local public goods

Ouro Sogui is a municipality in the sample with strong emigration (Bredeloup, 1997) and low revenue for financing local public goods. Mass emigration has been mainly to other African countries, with a minority going to France. Many migrant-workers are involved in the precious stones trade in central Africa (Congo, Burundi and Gabon). In 1974, the migrants in central Africa set up an association called URO, which plays an important role, mainly as an insurance fund because of the uncertain situation of these migrants. URO has also been involved in community projects such as water supply.

The number of migrants who have settled in France is small, but unit transfers are much higher and these migrants have an association called ADO. ADO is more concerned with community development than URO, but the migrants in France have great difficulty convincing their compatriots in central Africa to invest in community action other than insurance or projects to facilitate financial transfers, such as the construction of a post office. The migrants in France were strongly opposed to the post office project and would have preferred action in favour of the school.

In Ouro Sogui, migrants have made large transfers to finance private productive investment, particularly in the service sector (e.g. trading, taxis and a hostel). In terms of public goods, the migrants have also financed a large number of mosques. Major improvements to water supply (17 water fountains and more than 200 private connections) were made in 1978 (Bredeloup, 1997). Water is managed by an independent fund. However, the efficiency of associations is considerably hampered by infighting and political interference. Relations between the local council and ADO are characterised by mutual distrust, especially since the 1990 elections. There are still major obstacles to substantial action by associations in favour of local public goods. However, this is not the case everywhere in Africa, as shown by the contribution of Malian migrants in the region of Kayes. In many villages in this region, the migrants have replaced the government in financing major operations in health, education and public infrastructure, notably water supply. More than half of the public infrastructure in Kayes was financed by transfers from migrants working in France (Gubert, 2000).

2 - 2 - 2 Contributions from conventional donors to local public goods

Disappointed with the inefficiency of aid managed by central governments, bilateral and multilateral donors are increasingly financing local public goods through direct support for local governments. In Antsirabé, for example, despite extremely low own funds, the municipality covered the local counterpart of major sanitation work performed by AGETIP³. There are similar examples in Saint Louis. This shows that despite low revenue, municipalities that show good management can use a leverage effect to their advantage.

However, only the local government share of local spending on this type of action is recorded in municipal budgets. There was no systematic record in the sample.

2 - 2 - 3 Contributions from decentralised cooperation

Some of the municipalities visited are linked through twinning agreements to municipalities in developed countries. The experience of Saint Louis illustrates the potential benefits of these arrangements. The municipality of Saint Louis has been twinned with the municipality of Lille in France since 1978. In 1981 an association called "Partenariat Lille Saint Louis" ("Lille Saint Louis Partnership") was set up and soon extended beyond the traditional scope of a twinning committee. 1989 marked the beginning of active cooperation, with permanent staff based in Saint Louis. The partnership association has enabled the municipality of Saint Louis to initiate numerous projects with: (1) other donors, (2) NGOs, (3) groups of local governments in the Nord-Pas de Calais region in France and (4) various public institutions (including the chamber of trade, the regional hospital, the teacher training college and the university). Through the local development coordination unit (CCIADL), a large number of actors concerned by local development issues has been able to operate in a coordinated manner.

The partnership mainly provides support for municipal management, for operations in education and health and for sustainable action to clean up the municipality. The partnership agreement has fostered a flow of skills and substantial funds over the long term. It has also promoted participation by the local population.

³ Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public (Agency for the Execution of Works in the Public Interest to Combat Unemployment) is a non-profit agency which executes government contracts in collaboration with private-sector consultants and contractors for the provision of public works.

B - REVENUE-RAISING IN A SAMPLE OF SUB-SAHARAN AFRICAN MUNICIPALITIES: SOME GUIDELINES

1 - Guidelines on traditional revenue

One of the main points of the analysis was to highlight the extremely low revenue of the municipalities in the sample, with the exception of those in Cape Verde. It would certainly be beneficial to improve the efficiency of the local tax system and its administration so that municipalities' own funds are more in line with their responsibilities.

1 - 1 A simpler tax system

1 - 1 - 1 Setting priorities

The analysis highlighted the relatively high revenue-raising potential of local taxes (property tax, tax on business activities, vehicle registration fees) and some non-tax charges (such as fees for market spaces). This potential is largely under-utilised. Local taxes, properly calculated and applied, would not cause major distortions and could be coordinated with the central tax system. Collecting these local taxes to take full advantage of their revenue-raising potential is therefore a priority. It is important not to waste resources on a plethora of diverse, low-potential taxes that are difficult to administer. It is also important not to introduce new taxes that could cause strong distortions or inconsistency in the existing tax system.

1 - 1 - 2 Ensuring buoyant local taxation

Urban expansion generates fast-growing needs. It is therefore important to adopt measures that will make taxation sufficiently buoyant in relation to this expansion.

Urban growth generates substantial transport needs. An attempt to share taxes on transport (fuel tax) would pose the usual problems associated with tax-sharing. Instead, if vehicle registration fees were made an exclusively local tax, they could provide buoyant revenue in relation to rising public transport needs.

Similarly, business tax and property tax need to be buoyant in relation to a rapidly expanding informal sector. Because of the economic weight of this sector, the only way to raise tax revenue in line with urban growth is to tax this sector. A presumptive tax system would allow local taxes to keep pace with the growth of the informal sector.

1 - 1 - 3 The advantages of a dual tax system: introducing presumptive taxation

Local tax revenue is mainly derived from direct taxation. To raise significant revenue, the tax base needs to include a large number of taxpayers, i.e. the whole population. The low income level of a large share of the population means that there will be a large number of tax assessments of low unit amounts.

To raise local tax revenue efficiently, the cost of collection needs to be minimised. At present, most local tax systems are too complex to achieve this goal. The existing system appears justified in a minority of cases, for tax assessments of substantial amounts. However, the current system is inappropriate for collecting a very large number of very low tax assessments,

because the cost of collecting the tax is excessive in relation to the amounts collected, while the gain in terms of equity is marginal because these assessments are extremely low.

As for central taxation, this dual situation suggests the following:

- The tax system for high assessments (property tax on modern property assets, business tax on major activities) would remain the same. Its — necessarily complex — management would remain the responsibility of the central financial administrations, which can handle a degree of complexity.
- The tax system for low tax assessments could be simplified considerably and become a purely presumptive system. With a simplified presumptive system, combined tax collection/census rounds could be organised, using mostly municipal staff. This would dispense with the procedure of tax rolls. An annual census conducted at the same time as tax collection would replace censuses conducted at longer intervals, which are often inefficient, despite their high cost, because of rapid change in urban areas.

1 - 1 - 4 Removing exemptions

Most tax codes allow for long-term exemptions on property and business taxes. Since these taxes would become key revenue for municipalities, it is important to abolish exemptions because it appears unrealistic to rely on compensatory financing from central governments that are experiencing financial difficulties.

1 - 1 - 5 Clarifying surtaxes on water and electricity

First, payment arrears should be settled. Second, a definite decision needs to be taken either to end or to continue these surtaxes. There are strong arguments in favour of ending them. Despite the appeal of collecting local tax revenue through organisations that are relatively efficient at collecting their debts, experience shows that these surtaxes often result in less effective collection of payment for water and electricity and confused relationships between local governments and utilities. In addition, the temptation of offsetting debts to utilities against taxes due can encourage municipalities to waste water and electricity. Lastly, most taxpayers do not understand that part of their water and electricity bills is a local tax, which defeats the purpose of having a direct link between local public services and taxation.

However, assuming that arrears have been or will be settled, if a decision were taken to continue these taxes -a key advantage of which is buoyancy in relation to urban growth- measures should be taken to improve their application, notably joint management of the tax base. Local governments should develop ways to bill water and electricity companies periodically by comparing the amounts recorded on the meters with the figures on the utilities' lists. Offsetting debts against local taxes should be avoided. The implementation of separate fees would be preferable. However, this can only apply where the benefits from consumption of public services can be itemised.

1 - 2 Innovation in the administration of taxes

1 - 2 - 1 Avoiding tax-sharing

Apparently, tax-sharing between central and local governments causes considerable difficulties. It is certainly desirable to avoid these complex procedures. This means delineating exclusively local and exclusively national taxes.

1 - 2 - 2 Increasing the role of municipal administrations

a)) Responsibility for presumptive taxation

A presumptive system would apply a technically simple form of taxation to a large number of low assessments. Given the weakness of central administrations, whose main role is to raise central government revenue, local governments should have responsibility for presumptive taxation. They could conduct combined census/tax collection rounds, possibly with support from the central financial administrations, as in Madagascar.

b) Responsibility for traditional taxation

Traditional systems of property and business taxes are technically complex. Calculating the tax base properly requires complete information about taxpayers. Therefore, it does not seem a good idea to abolish the system of a single tax file managed by the tax administration, which allows for cross-checks between taxpayers' assets and income.

Non-presumptive taxation, which should apply to a small number of taxpayers, should probably remain the responsibility of the financial administration, with collection conducted on the basis of tax rolls produced by the tax administration. However, experience in Madagascar has shown that action by the municipal administration to encourage production of quality tax rolls and to assist collection can be efficient.

The role of the Treasury in tax collection should be discussed. It would probably be preferable for the tax administration to be responsible for both tax assessment and collection.

c) Responsibility for enforcing collection

The experience of Madagascar, where municipalities play a major role in tax collection, shows that the intervention of the financial administrations is important in the event of disputes about payment. Only the central financial administrations have the technical capacity and legal prerogatives to implement the relevant procedures in the event of a default on payment (garnishment summons, seizure).

d) A single account

A single account at the Treasury shared by different levels of government has caused difficulties in the past and municipalities - particularly large ones- tend to be changing this system.

A single account has nevertheless avoided serious problems for municipalities with low financial capacity. The Treasury's management skills are also valuable for municipalities with low administrative capacity.

1 - 2 - 3 Relations with the central government

- The abolition of tax-sharing procedures should remove a major source of problems. However, revenue from some taxes (non-presumptive taxation) will inevitably continue to be retroceded. In this case, the flow of information between the central government and local governments should be improved, for example with regular collection statements. This would make it easier for municipalities to forecast revenue.
- Transfers from the central government are essential, particularly to ensure some degree of equalisation in favour of the poorest municipalities. The example of Ghana shows that it is possible to define procedures to make these transfers easier to forecast and less arbitrary through the application of objective apportionment criteria.

1 - 2 - 4 Information for local taxpayers

In the past few years, considerable efforts have been made in many African countries to improve information about the national tax system for taxpayers. Mainly through the publication of laws, taxpayers are now aware of recent tax legislation, their rights and possibilities of appeal. Various other types of action to inform taxpayers about income tax have been implemented.

Similar action to inform taxpayers about local taxation would facilitate compliance.

2 - Guidelines on non-traditional local revenue

2 - 1 . Measuring non-traditional revenue

The analysis of traditional revenue for the local governments in the sample encountered no major problems and was conducted fairly easily through short-term missions. In contrast, there were major obstacles to examining non-traditional revenue. While the study highlighted some non-traditional modes of financing and gathered some quantified information of illustrative value, it did not produce a coherent, exhaustive survey of all the possible additional modes of municipal financing.

There are many reasons for this. One of the primary obstacles is that information sources are scattered and, in some cases, non-traditional revenue is not accounted for. Furthermore, local government officials tend to understate the scale of non-conventional local revenue. Lastly, the municipalities in the sample are all urban. Some forms of non-traditional revenue (contributions by associations and local figures) are less frequent in urban areas. Non-traditional revenue is also harder to detect in an urban area, where information about such revenue is harder to obtain.

A survey of all non-traditional municipal revenue and local public goods not included in municipal budget documents would require in-depth studies and sufficiently long stays in the countries. It is also difficult to distinguish between local public goods and goods provided by the central government or, in some cases, private activities such as cooperative organisations with a strong educational component and Coranic schools.

2 - 2 Improved budget accounting

Improved accounting for local public goods provided by municipalities and better assessment of all forms of revenue should make it possible to produce more realistic municipal budget documents, which will in turn enhance local management.

This would be a similar development to that made by central governments. At the end of the 1970s, the sub-Saharan African governments started drafting budget accounts according to international standards, which enabled them to produce flow of funds tables to reflect their budget situations. At present, municipal budgets are partial documents that do not account for all income and expenditure. As a consequence, the financing needs of municipalities can only be assessed partially (see above). Therefore, it would certainly be useful to produce documents similar to the central government's flow of funds tables to have a full and realistic picture of local governments' accounts.

Moreover, a consolidated statement incorporating all these documents would provide a more accurate assessment of the overall situation of the government and its subdivisions. This information is becoming increasingly necessary as local governments develop, especially as some large urban municipalities are taking out loans.

2 - 3 Consistency of local revenue-raising

Local revenue-raising initiatives are useful for providing adequate local public goods and often compensate for deficiencies in central and local government. However, the experience of Madagascar shows the dangers of uncontrolled initiatives in taxation, especially as tax policy is a major component of structural adjustment. Therefore, the central government should supervise the overall consistency of the tax system and minimise any distortions caused by levies. In addition, especially in large urban municipalities, substantial revenue should be raised from traditional sources even if non-traditional sources can make a crucial contribution. Traditional revenue should be integrated with more consistency into the public tax system and thus minimise distortions caused by local levies.

traduction de Madeleine GRIEVE

I - VUE D'ENSEMBLE DES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

L'échantillon de communes retenu est restreint puisqu'il se limite aux sept communes suivantes :

- Cap Vert : communes d'Espargos et de Sao Domingos
- Ghana : commune d'Accra
- Madagascar : communes d'Antsirabé et de Toamasina
- Sénégal : communes d'Ourou-Sogui et de Saint-Louis.

Il paraît utile d'examiner le cadre institutionnel des communes de l'échantillon, puis d'évaluer ensuite l'importance financière des collectivités locales en Afrique subsaharienne, avant de rechercher les caractéristiques des ressources des communes formant l'échantillon retenu.

1 - Cadre institutionnel des réformes de décentralisation

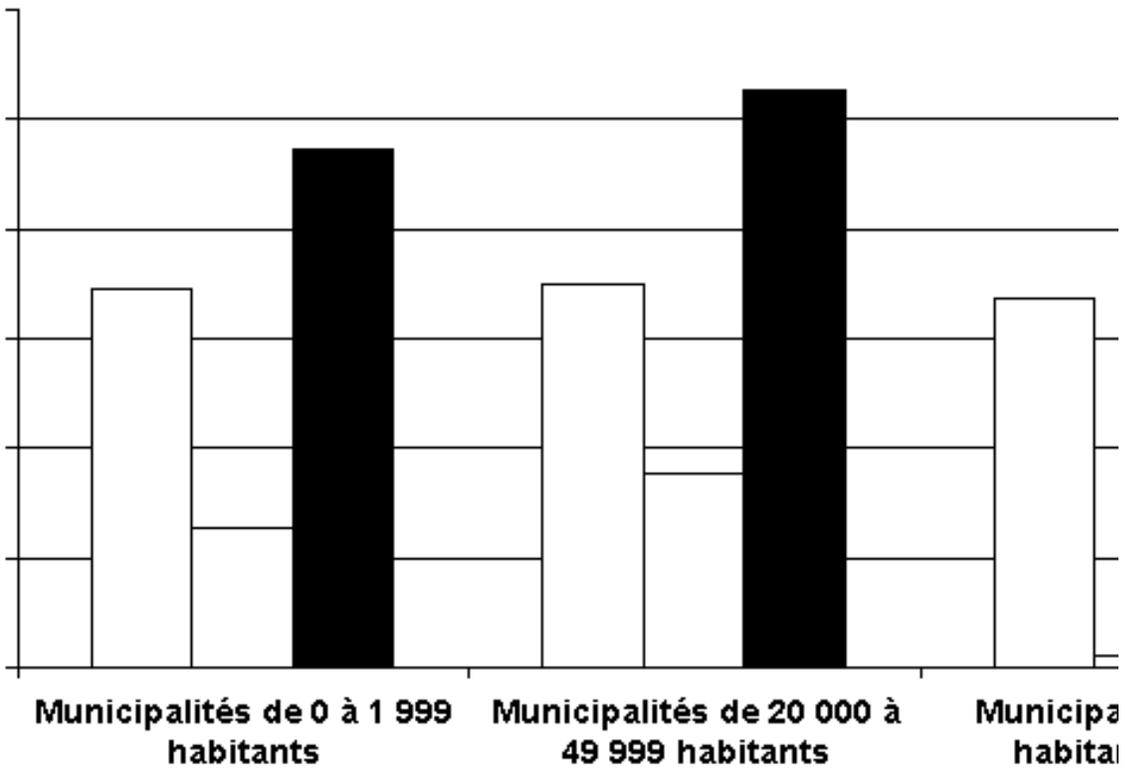
La décentralisation consiste à transférer des compétences de l'Etat central aux collectivités locales. Un tel processus n'est pas récent en Afrique subsaharienne ainsi qu'en atteste l'ancienneté de la création de la plupart des communes de l'échantillon (cf. tableau I 1) mais, depuis une vingtaine d'années, il a suscité, sous l'impulsion conjointe des bailleurs de fonds et des Etats, un vif regain d'intérêt.

Les tableaux synthétiques présentent les principales caractéristiques des communes de l'échantillon ainsi que les principes actuels d'organisation territoriale régissant ces communes.

1 - 1 Les communes de l'échantillon

L'échantillon de communes retenu est évidemment de taille trop restreinte pour qu'il soit représentatif au sens statistique des communes d'Afrique subsaharienne. Cependant, sa diversité a pour objectif de mettre en lumière les modalités essentielles de mobilisation de ressources locales dans des communes urbaines aux caractéristiques variées (cf. tableau I 1). Ainsi la taille démographique des communes de l'échantillon va de la commune d'Accra qui regroupe environ 10 % de la population ghanéenne, soit près d'un million d'habitants jusqu'à des petits centres urbains d'environ 10 000 habitants. De même les activités dominantes et la situation géographique sont diverses : l'échantillon comprend des ports, des villes industrielles, touristiques, commerçantes, voire encore des centres agricoles. Certaines communes sont de création ancienne (XIX^{ème} siècle) tandis que d'autres correspondent à des créations récentes. Enfin, l'échantillon regroupe des communes qui ont été influencées par les traditions fiscales anglaises, françaises et portugaises.

Les principales caractéristiques des communes de l'échantillon figurent dans le tableau I 1 et le lecteur désireux de disposer d'informations sur l'évolution historique des réformes de décentralisation peut se reporter à l'annexe 1 tandis que les annexes 3 présentent les principales caractéristiques des différentes communes de l'échantillon.



- Dépenses de fonctionnement**
- Dépenses d'investissement**
- Dépenses totales**

Tableau I 2 Principes actuels d'organisation territoriale dans les quatre pays de l'échantillon

	Cap Vert 1/	Ghana 2/	Madagascar 3/	Sénégal 4/
Données géographiques et démographiques essentielles				
- Superficie (en milliers de km ²)	4	228	582	193
- Densité 1997 (Nbre d'habitants au km ²)	99	75	23	43
- Population en 1997 (en millions)	0,4 a/	18	14	9
- Taux de croissance annuel moyen 90-97	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,6 %
- Population dont l'âge est compris entre 15 et 64 ans en 1997 (en millions)	-	10	7	5
- % de la population d'âge inférieur à 25 ans	60 %			
- Population émigrée (en millions)	0,6 b/			
Découpage Administratif				
	10 îles dont 9 habitées			
Provinces	-	-	6	-
Régions	-	10	28	10
Départements	-	40	a/	30
Arrondissements	-	-	-	90
Réformes de décentralisation				
Année des dernières réformes de décentralisation	1991	1988	1994 et 98	1996
Nombre de niveaux de collectivités territoriales décentralisées	1	4 (District Assemblies, Sub-Metropolitan District Councils, Urban, Zonal, Town/ Area Councils et Unit committee)	2 (provinces et <i>kaominina</i>)	2 (régions et commune)
Collectivité pivot de la décentralisation				
Dénomination	Municipio	District Assemblies	<i>Kaominina</i>	Communes
Nombre	17	110	1400	368
Collectivités urbaines			46 b/	48
Collectivités de 1 ^{ère} catégorie		3+4 a/	6 c/	
Collectivités de 2 ^{ème} catégorie		103	40	
Collectivités rurales			1354 d/	320 a/
Collectivités à statut particulier			3 e/	1 b/

Notes :

1/ Cap Vert

a/ Dont 50 % sur l'île de Santiago qui abrite la capitale : Praia.

b/ Les principaux pays d'accueil sont les Etats-Unis, le Portugal, le Sénégal, les Pays-Bas et la France.

2/ Ghana

a/ Il s'agit des trois assemblées métropolitaines pour les villes d'Accra, Kumasi et Shama Ashanta dont la population est supérieure à 250 000 habitants et des quatre assemblées municipales pour les districts dont la population est comprise entre 95 000 et 250 000 habitants.

3/ Madagascar

a/ L'échelon du département a été supprimé.

b/ Une localité dont la population est supérieure ou égale à 5 000 habitants est érigée en commune urbaine. Il est toutefois admis par la loi qu'une localité dont la population est comprise entre 2 500 et 5 000 habitants obtienne le statut de commune urbaine si par ailleurs elle remplit les conditions relatives aux ressources propres nécessaires à l'équilibre du budget.

c/ Il s'agit des chefs lieu des six provinces : Antsirabe, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina, Toliara.

d/ La même partition entre communes de 1^{ère} catégorie et de seconde catégorie existe au sein des communes rurales. Les critères de sélection sont le nombre d'habitants et le niveau de développement économique de la commune.

e/ Antananarivo (capitale politique et économique du pays), Ste Marie et Nosy-Bé (îles qui, avant la suppression de l'échelon départemental, avaient la particularité d'être à la fois un département et une commune).

4/ Sénégal

a/ L'appellation correcte est celle de "communautés rurales".

b/ Il s'agit de la capitale économique et politique : Dakar.

Source : Auteurs.

1 - 2 Principes actuels de l'organisation territoriale

Le tableau I 2 permet de constater le rôle de collectivité pivot de la décentralisation joué par les communes. Il met aussi en lumière le grand nombre de communes à Madagascar qui structurent un territoire de 582 000 Km² et, au contraire, le nombre plus réduit de communes au Sénégal et surtout au Ghana. En raison de sa faible superficie et de son caractère insulaire, le Cap Vert demeure un cas singulier.

2 - L'importance globale des collectivités locales en Afrique subsaharienne

Afin d'apprécier l'importance globale des collectivités locales en Afrique subsaharienne, on évalue le niveau de leurs ressources et de leurs dépenses à l'aide d'indicateurs aussi homogènes que possible afin de faciliter les comparaisons.

2 - 1 Des ressources locales faibles

Le tableau I 3 qui concerne huit pays dont quatre appartiennent à l'échantillon, permet de constater globalement la faiblesse des ressources des collectivités locales d'Afrique subsaharienne. Le plus souvent, les ressources des collectivités locales s'élèvent à environ 1 % du PIB. Dans les pays de l'échantillon, on constate le niveau élevé du ratio pour le Cap Vert : 3,3% du PIB et, au contraire, le caractère marginal des ressources des collectivités malgaches².

Les données pour l'ensemble des collectivités locales mettent en évidence une forte instabilité des ressources exprimées en dollars mais aussi en monnaie locale constante des communes. Cette instabilité résulte de plusieurs facteurs : instabilité des ressources de fiscalité propre, certainement particulièrement vulnérables vis-à-vis de l'inflation (effet "Tanzi", irrégularité dans les transferts de l'Etat, changements fréquents dans le régime des ressources locales, efforts de mobilisation irréguliers.

Par rapport aux autres communes, le niveau de ressources par tête des capitales du Ghana et du Sénégal est plus important. Pour Madagascar, on constate un nivellement à faible niveau des ressources par tête de l'ensemble des communes urbaines (fourchette de 3 à 3,5 \$) tandis que cet indicateur est inférieur à 2 \$ pour les communes rurales. Au Cap Vert, avec des ressources d'environ 50 \$, les petites communes disposent de ressources plus élevées que les communes à population plus importante.

Sans qu'il soit possible de tirer de leçon générale, on doit constater (cf. annexe 2) que le pays (Madagascar) dont les ressources locales sont les plus faibles est également celui qui parvient le plus mal à mobiliser ses ressources fiscales centrales. Ceci tendrait à indiquer une complémentarité entre Etat central et collectivités locales dans la mobilisation des ressources.

2 - 2 Des dépenses locales peu importantes

Si on retient un indicateur de dépenses par tête exprimées en dollars, on constate encore à l'exception du Cap Vert, le faible montant des dépenses locales : le plus souvent, 2 à 4 \$ par tête.

A l'exception du Ghana, les dépenses des communes consistent pour l'essentiel en dépenses de fonctionnement. Cependant, cette observation effectuée à partir du tableau I 3 provient aussi d'un biais comptable car les dépenses d'investissement financées par des bailleurs de fonds externes aux communes, le plus souvent, ne figurent pas dans les budgets communaux (cf. *infra*).

² En raison de l'absence d'une centralisation statistique systématique à Madagascar, les données présentées restent partielles mais concernent l'essentiel des flux financiers.

Tableau I 3 Comparaison du poids des finances locales dans un échantillon de pays d'Afrique subsaharienne

	Les quatre pays de l'enquête				Autres pays d'ASS			
	Cap Vert a/	Ghana c/	Madagascar c/	Sénégal b/	Bénin d/	Burkina-Faso d/	Cameroon d/	Côte d'Ivoire d/
	1996	1996	1996	1996	1992	1992	1992	1992
En millions de US\$								
PIB	492	6 344	3 748	4 807	2 008	3 175	10 472	9 981
Recettes de l'Etat central	169	1 408	483	864	260	483	1 895	2 284
Recettes des collectivités locales	16,3 1/	67	7	57	5,4/	10,4/	87,4/	93,4/
Recettes de l'Etat central en % du PIB	34,4	22	13	18	13	15	18	23
Recettes des collectivités locales en % du PIB	3,3	1,1	0,2	1,2	0,3	0,3	0,8	0,9
Recettes des collectivités locales en % des recettes de l'Etat central	9,7	4,8	1,4	6,6	2	2	5	4
PIB par tête (US\$)	1 070	380	250	562	222	187	500	456
Dépenses de l'Etat central par tête dont	593	118	49	102	29	28	90	104
Dépenses de fonctionnement	280	65	29	71				
Dépenses d'investissement	313	53	20	31				
Dépenses des collectivités locales par tête dont	25 2/	4	2,4	6	2	4	17	11
Dépenses de fonctionnement	19,5	1	2,2	5				
Dépenses d'investissement	5,5	3	0,2	1				
Population (en millions)								
Population totale	0,40	17,5	13,7	8,6	4,8	9	11,1	11,6
Population urbaine	0,23	6,5	3,8	3,9	1,3	1,4	2,7	4,5
Taux d'urbanisation	(57,5%)	(37%)	(28%)	(45%)	(39,9%)	(27,4%)	(46,4%)	(44,7%)
Population de l'échantillon de collectivités retenues	0,338		2,1	8,6				

Notes: 1/ y compris les fonds extra-municipaux

2/ non compris les dépenses extra-municipales

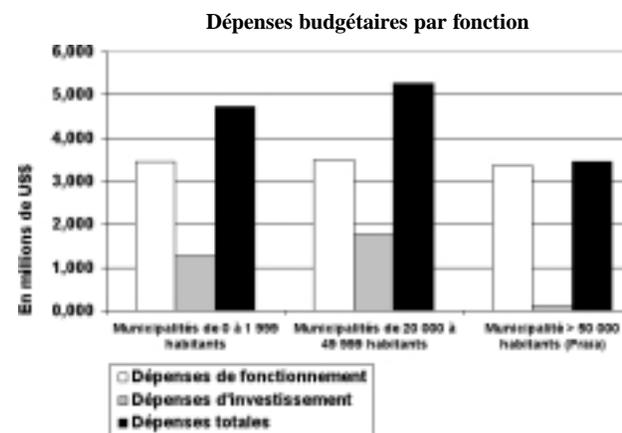
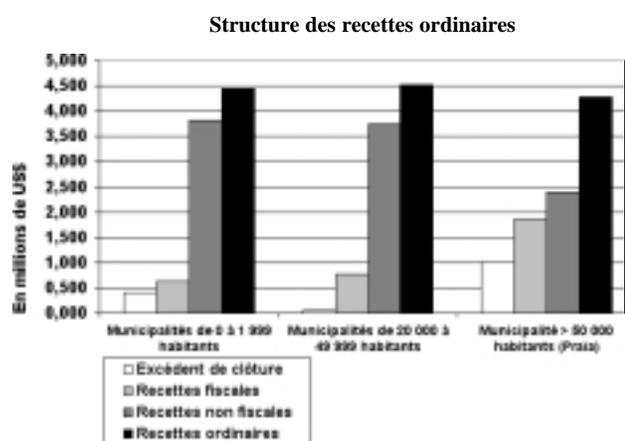
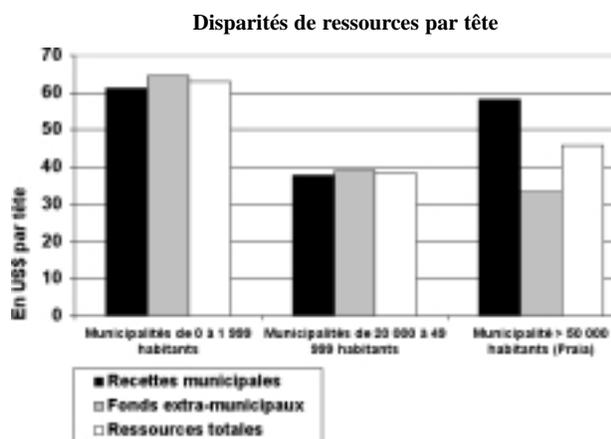
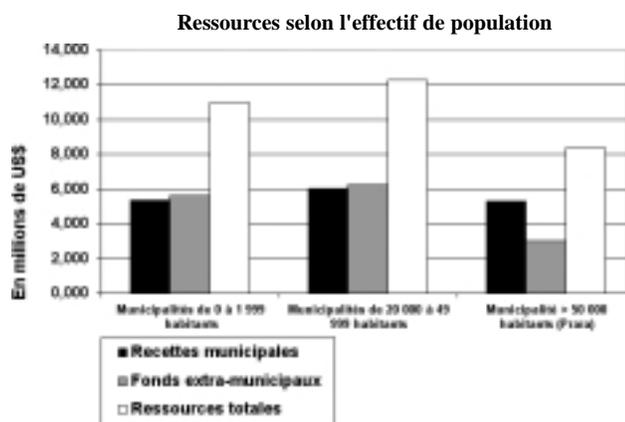
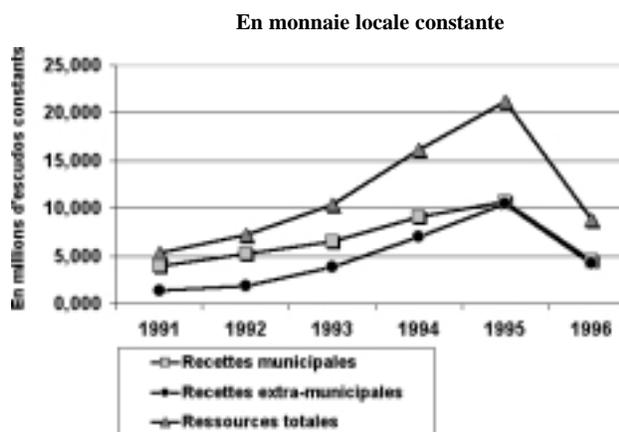
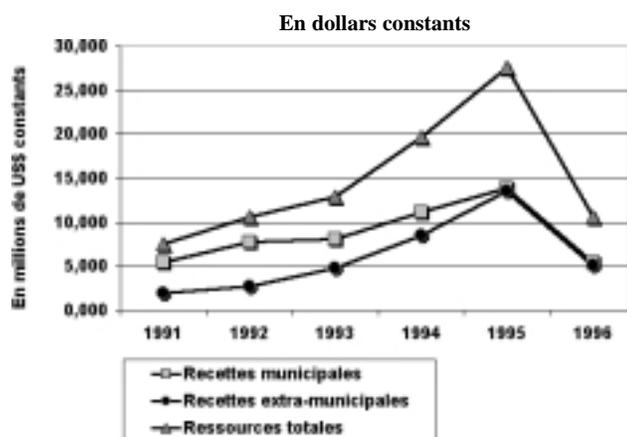
3/ seules les données budgétaires de 14 municipalités sur les 17 sont disponibles

4/ il s'agit de la capacité budgétaire des collectivités urbaines

Sources : a/ auteurs à partir des données collectées par l'ANMCV (Cap-Vert) b/ auteurs à partir des données collectées par l'ACDI (Sénégal) ; c/ auteurs, d/ Banque mondiale (1998)

Encadré I 1 Les collectivités capverdiennes en chiffres (1995)

Evolution des ressources des collectivités locales



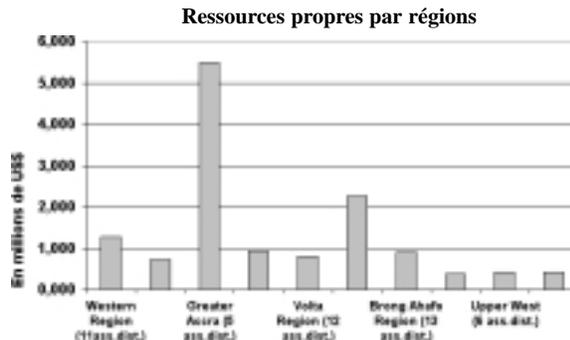
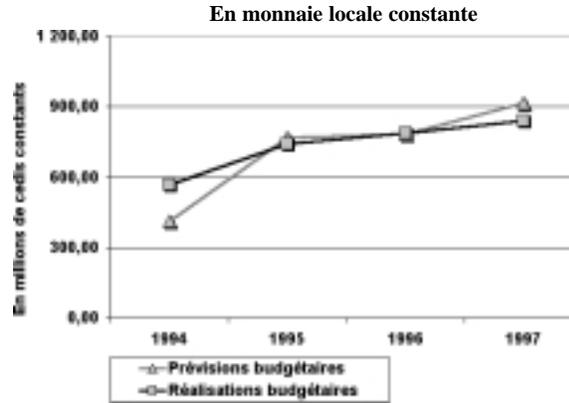
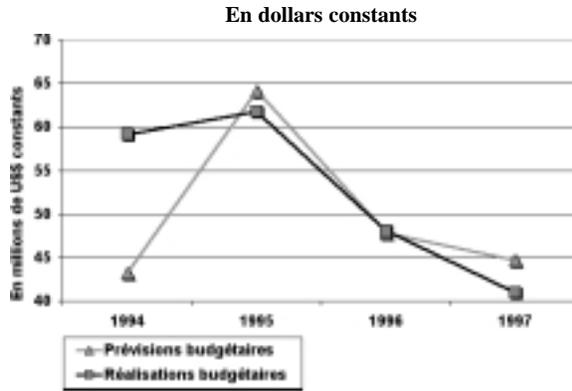
Notes :

- municipalités dont le nombre d'habitants est compris entre 0 et 1 999 : Brava, Maio, Mosteiros, Paul, Porto Novo, Sal, São Domingos, et São Nicolau
- municipalités dont le nombre d'habitants est compris entre 1 999 et 49 999 : Ribeira Grande, Santa Carina, Santa Cruz, São Filipe, et Tarrafal

Source: auteurs à partir des données collectées pour 14 des 17 municipalités capverdiennes par l'ANMCV.

Encadré I 2 Les collectivités ghanéennes en chiffres (1997)

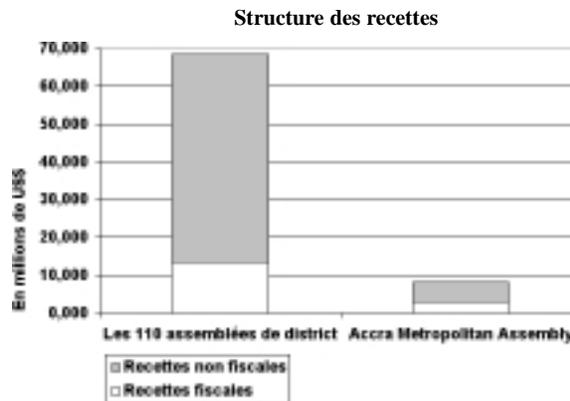
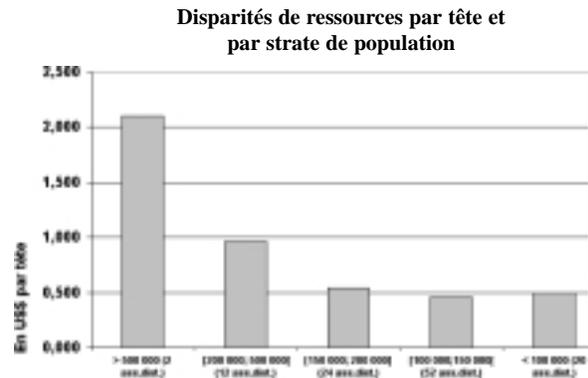
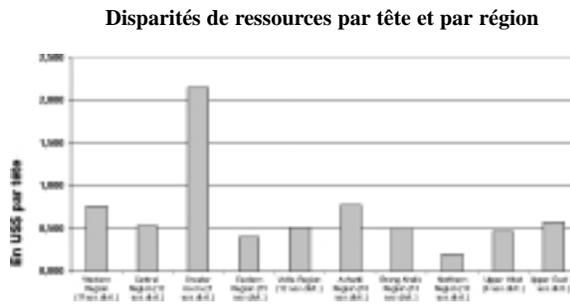
Evolution des ressources des 110 assemblées de district



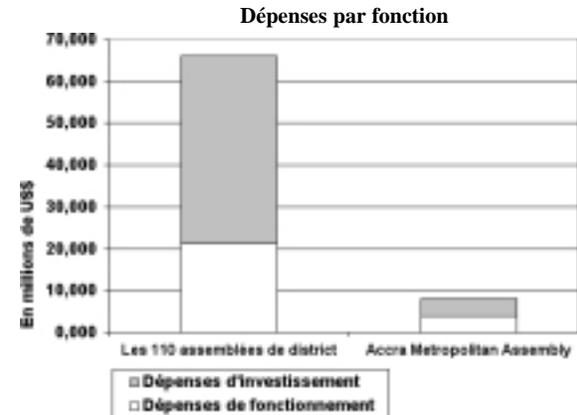
Notes: Non compris l'impôt foncier



Notes: Non compris l'impôt foncier

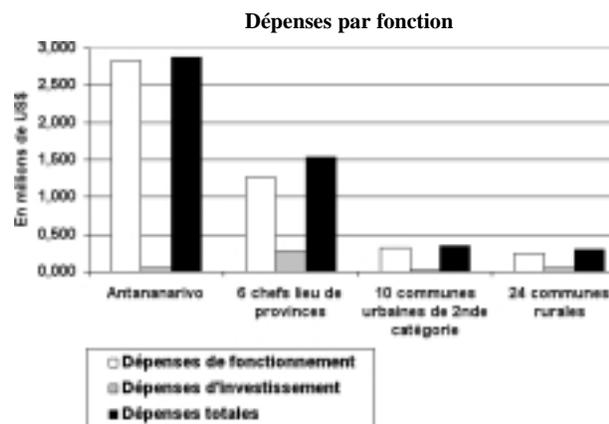
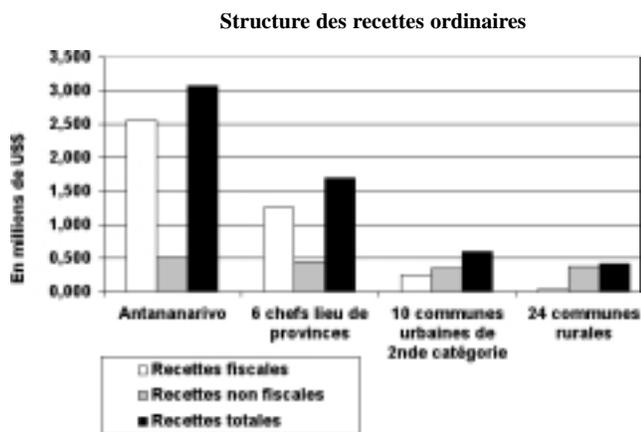
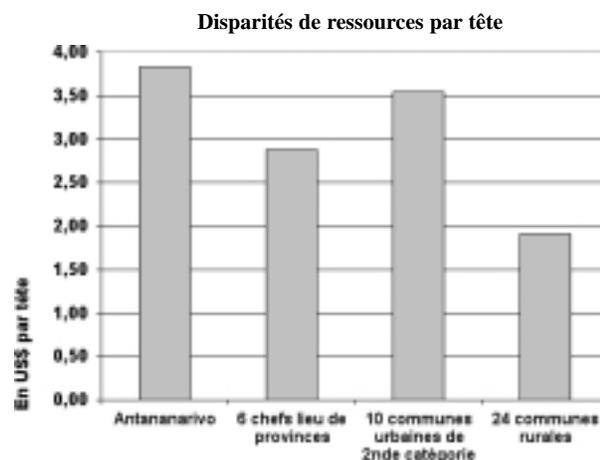
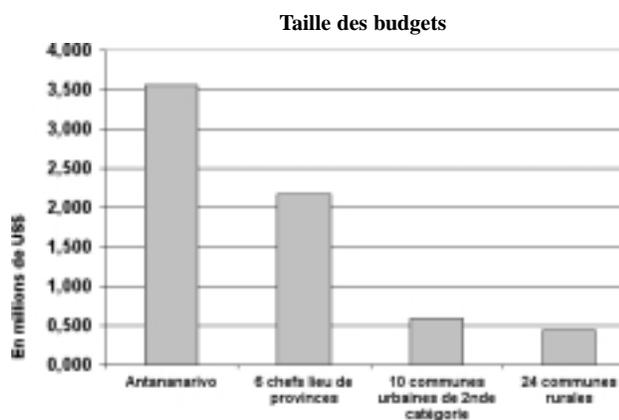
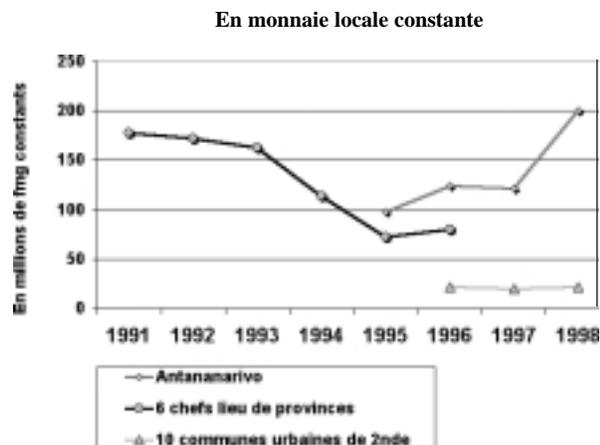
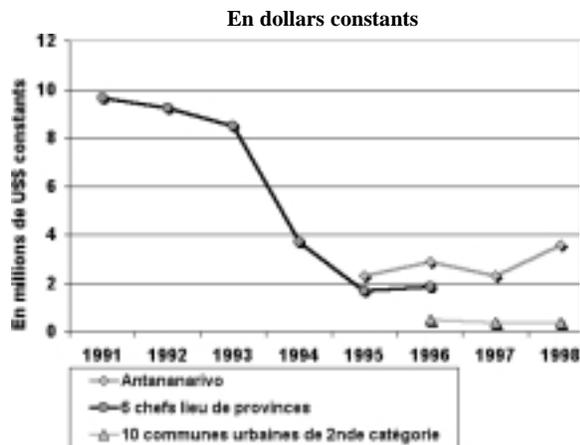


Notes: les recettes non fiscales sont composées à 90% de dons et de subventions



Encadré I 3 Les collectivités malgaches en chiffres (1996)

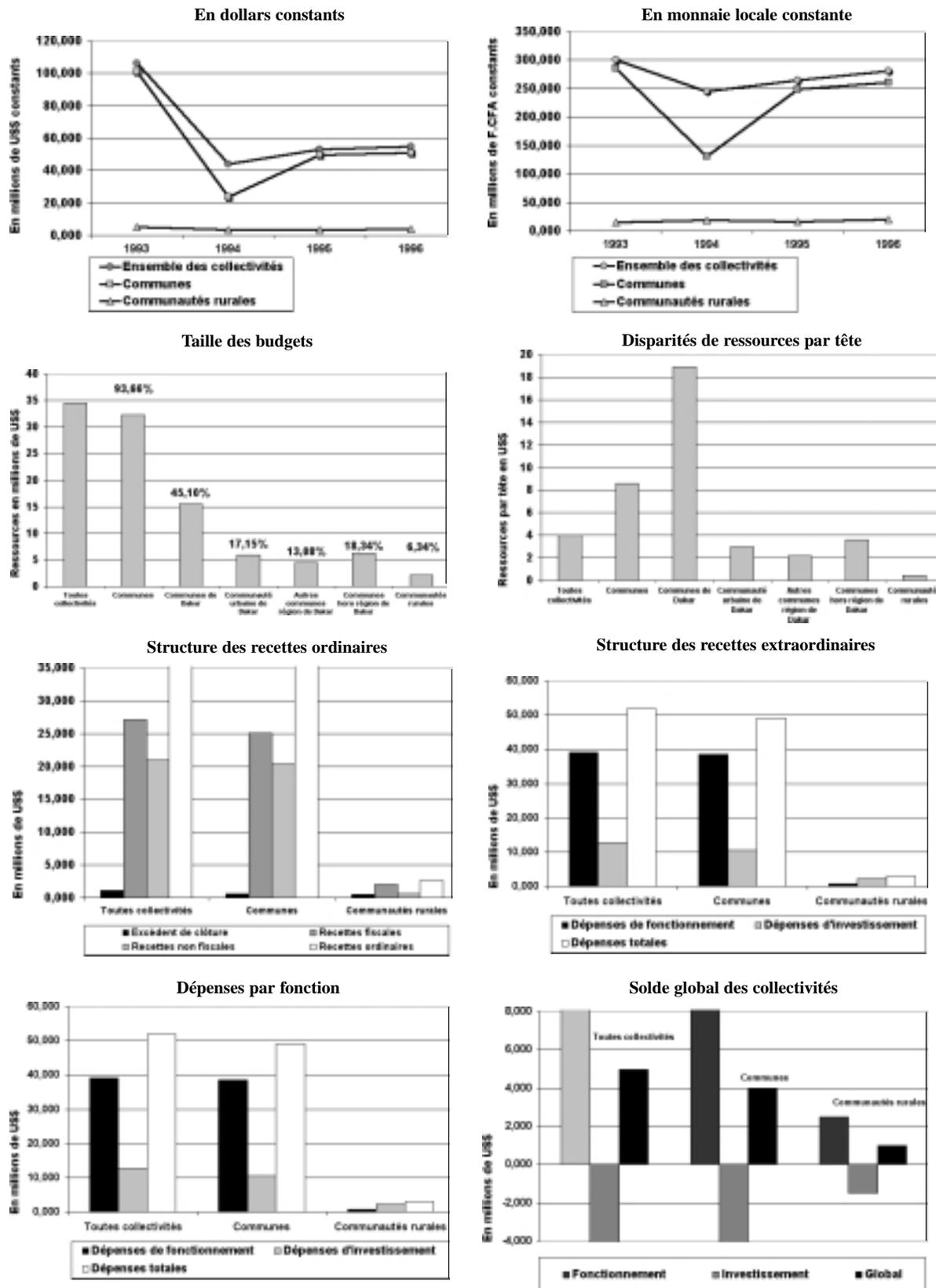
Evolution des budgets



Note : Les données budgétaires locales font référence : (1) à la capitale (Antananarivo), (2) aux six chefs lieu de provinces, (3) à un échantillon de dix communes urbaines de seconde catégorie et (4) à un échantillon de 24 communes rurales (cf liste des collectivités prises en compte en annexe). Les échantillons ont été constitués à partir des données disponibles et ne peuvent être considérés comme représentatifs des sous-ensembles suivants : communes urbaines de seconde catégorie et communes rurales. Ils rendent toutefois compte de la diversité des collectivités à Madagascar et permettent de relativiser l'image offerte par les grandes collectivités urbaines. L'année de référence est 1996, à l'exception des communes rurales dont les données ont été collectées pour l'année 1998. Source : auteurs à partir des données collectées par la coopération française pour Antananarivo, les six chefs lieu de provinces et l'échantillon des dix communes urbaines de seconde catégorie et des données collectées auprès de la Vice Primature chargée du Budget et du développement des provinces autonomes pour l'échantillon des 24 communes rurales.

Encadré I 4 Les collectivités sénégalaises en chiffres (1996)

Evolution des ressources des collectivités locales



3 - Les caractéristiques des ressources des collectivités de l'échantillon

A l'exception des communes du Cap Vert, qui disposent de ressources beaucoup plus élevées, les autres communes de l'échantillon se caractérisent par des ressources *per capita* comprises entre 6 et 8 \$ et par un niveau encore plus réduit de 3 \$ par tête pour Antsirabé.

L'importance relative des transferts de l'Etat est faible au Sénégal (13 et 15 % respectivement pour Saint-Louis et Ouro-Sogui) et pour la commune d'Espargos. Le poids relatif des transferts de l'Etat est le plus grand au Ghana (66 % pour Accra) et aussi à Madagascar (58 et 42 % respectivement à Toamasina et Antsirabé).

Corrélativement, le poids relatif des ressources propres des communes, qui constitue un indicateur d'autonomie financière, est variable ; faible au Ghana (33 % pour Accra), important pour Saint-Louis (65 %) et jusqu'à 90 % à Espargos.

Tableau I 4 Comparaison des indicateurs budgétaires clés pour les six communes de l'échantillon

Année de référence	CAP VERT 3/		GHANA		MADAGASCAR		SENEGAL	
	Espargos 1998	São Domingos 1997	Accra 1998	Toamasina 1998	Antsirabe 1998	St Louis 1998	Ouro-Sogui 1998	
Poids des communes dans le total des ressources des collectivités urbaines	4% (en 1996)	0,07% (en 1996)	14,6% (en 1998)	9% 1/ (en 1996)	9% 1/ (en 1996)	2,38% (en 1996)	0,3% (en 1996)	
Ressources (en millions de US\$)	1.72 (yc les fonds extra-municipaux)	1.07 (yc les fonds extra-municipaux)	11.81	1.44 2/	0.57	1.25	0.13	
Ressources en US\$ par tête	143 (yc les fonds extra-municipaux)	77 (yc les fonds extra-municipaux)	7.5	8 2/	3	8	6	
Structure des ressources budgétaires								
- Impôt et taxes	27%	6%	19%	33%	39%	41%	15%	
- Produit du domaine	30%	0%	2%	7%	16%	21%	32%	
- Recettes des prestations de services	6%	14%	12%			4%	3%	
- Transferts d'Etat	27%	52%	66%	58%	42% 6/	13%	15%	
- Autres	10%	27%	1%	2%	2%	21%	35%	
Structure des dépenses								
- Dépenses de fonctionnement	75% (CA 1996)	97% (CA 1997)	47%	62%	77%	77%	57%	
- Dépenses d'investissement	25% (1998)	3% (1997)	53%	38%	23%	23%	43%	
Fonds extra-budgétaires								
- en % des ressources totales	28	57						
- en % des dépenses totales	25	60						

Notes: 1/ Les finances locales urbaines sont composées des budgets de la capitale, Antananarivo, des six chefs lieux de province et d'un échantillon de six communes urbaines de seconde catégorie.

2/ Le budget de Toamasina qui était comparable à celui d'Antsirabé a brusquement augmenté dans le courant de l'année 1998 ce qui explique qu'en 1996 les deux budgets occupent le même poids dans les finances locales urbaines mais présentent des montants différents en dollars par tête en 1998.

3/ CA: compte administratif, BP: budget prévisionnel.

Source : Auteurs

II - LA FISCALITÉ LOCALE DES COMMUNES DE L'ÉCHANTILLON

Dans la plupart des villes africaines, la mobilisation de ressources de fiscalité locale ne découle pas d'une longue tradition. Jusqu'à une époque récente, l'Etat central assurait directement une offre, le plus souvent très insuffisante, de biens collectifs locaux, les communes étaient l'objet d'une tutelle étroite de la part de l'Etat et la fiscalité locale au sens restreint concernait généralement un faible nombre de collectivités locales, une minorité de contribuables et n'a pas permis de mobiliser des ressources substantielles.

La grande majorité des Etats africains, notamment dans le passé le Ghana et actuellement Madagascar, ont connu des situations de finances publiques particulièrement difficiles, ce qui ne leur a plus permis d'assurer une offre de biens collectifs locaux minimum. Cette carence de l'Etat central a pu inciter certains pays à favoriser la mobilisation de ressources locales. Cependant, les solutions pour financer les communes sont diverses : ainsi, dans un pays comme le Ghana, en dépit de graves difficultés passées de finances publiques, l'essentiel du financement de la commune d'Accra provient de transferts de l'Etat central tandis que le rôle des ressources de fiscalité locale est plus important au Sénégal.

Les moyens administratifs disponibles pour gérer la fiscalité locale sont d'autant plus réduits que les administrations centrales, souvent démunies, sont enclines, quand des missions en matière de recouvrement de la fiscalité locale leur sont confiées, à considérer cette catégorie de fiscalité comme peu prioritaire. De plus, les coûts de collecte de la plupart des ressources de fiscalité locale sont particulièrement importants et à l'évidence des aménagements importants sont nécessaires pour abaisser ces coûts de collecte excessifs (cf. Chapitre IV).

1 - Typologie des ressources propres des communes de l'échantillon

Une typologie des ressources des communes de l'échantillon est présentée à travers le tableau II 1.

On peut distinguer parmi les impôts directs :

- les taxes foncières,
- les impôts professionnels,
- la vignette automobile,
- les impôts *per capita*.

Les communes perçoivent aussi des impôts indirects sur l'eau et l'électricité ainsi que des taxes et redevances pour services rendus.

Il est à souligner que ces ressources peuvent être mobilisées par la collectivité locale mais qu'elles peuvent également l'être par l'Etat central et faire l'objet d'une rétrocession totale ou partielle. Enfin, elles bénéficient de ressources transférées ou ristournées par l'Etat. (Ce dernier point sera examiné dans le chapitre IV).

2 - L'impôt foncier

2 - 1 L'enjeu d'une taxation foncière dans les villes d'Afrique³

La fiscalité foncière urbaine présente des propriétés qui devraient en faire, malgré des difficultés de mise en œuvre considérables, une source majeure de recettes fiscales pour les collectivités locales d'Afrique subsaharienne. Contrairement à la situation de certains pays développés, où le rôle relatif de la fiscalité foncière urbaine dans le financement des collectivités locales est déclinant et de plus en plus remis en question, la fiscalité foncière devrait constituer la pierre angulaire des finances des collectivités locales.

2 - 1 - 1 La taxation foncière urbaine : les atouts

a) Un impôt local par excellence

Une règle usuelle de partition des impôts entre les échelons de gouvernements détermine que "tout ce qui est mobile revient à l'Etat et tout ce qui est immobile revient aux collectivités". Cette règle facilite l'application des principes fondamentaux de la fiscalité "paie qui profite et paie qui peut". En effet, la localisation sur le territoire d'une collectivité locale d'un actif matériel peut permettre de présumer la consommation de biens publics locaux et/ou une capacité contributive. La détention d'actifs fonciers urbains qu'il s'agisse d'actifs fonciers détenus par des ménages (habitations) ou par des entreprises (bâtiments industriels et commerciaux) autorise effectivement une telle présomption. On peut penser que la consommation de biens publics locaux est en relation avec la valeur locative ou vénale des actifs fonciers et que cette valeur constitue un excellent indice de la capacité à payer des contribuables détenteurs de ces actifs. De ce dernier point de vue, aucun autre type d'impôt appliqué dans les pays en développement ne semble pouvoir être en relation aussi étroite avec la richesse ou les revenus effectifs des contribuables. En conséquence, l'impôt foncier qui touche des actifs intangibles (la terre et les biens immobiliers) peut légitimement être revendiqué par les collectivités (Mc Cluskey, 1991). La relation qu'il permet d'établir entre le paiement de l'impôt et l'offre de services publics locaux renforce sa justification en tant qu'impôt local.

b) Un impôt en relation avec le développement urbain

Réceptacles de l'immigration rurale et étrangère, les villes d'Afrique se développent à un rythme élevé. Non seulement, en raison de leur vive progression démographique, elles accumulent un retard d'investissement en infrastructures économiques et sociales, mais de plus, l'Etat central, contraint dans ses ressources et ses priorités de dépenses, tend à se désengager vis-à-vis des besoins locaux. De la mobilisation des ressources locales dépendent donc la maîtrise du développement urbain et l'amélioration des conditions de vie en ville. Or, dans l'éventail des ressources locales envisageables et en dépit des difficultés qu'il soulève (*cf. infra*), l'impôt foncier est un des rares impôts qui semble à la mesure de ce défi. Pour rendre "soutenable" le financement de services publics locaux découlant de la croissance urbaine, il n'est pas possible de faire l'économie d'un recours à l'impôt foncier.

Le développement des villes se traduit par la création d'actifs fonciers nouveaux qui déterminent en partie l'évolution des besoins collectifs locaux en infrastructures, sécurité, éducation, santé... En raison de la définition de son assiette, l'impôt foncier urbain est en étroite relation avec le développement urbain. Son produit est susceptible d'évoluer parallèlement aux besoins en services collectifs locaux et aux capacités contributives locales.

³ Sur l'enjeu d'une taxe foncière dans le milieu rural africain voir ARAUJO BONJEAN C. et CHAMBAS G. (1995), "Taxe foncière, taxe à l'exportation : l'expérience vietnamienne est-elle transposable en Afrique ?", *Tiers-Monde*, n°144, octobre-décembre 1995, pp. 725-745.

c) *Un impôt quasi-"forfaitaire"*

Une propriété particulièrement précieuse pour un impôt local est sa neutralité économique⁴ : il est souhaitable en règle générale que l'impôt local modifie aussi peu que possible le système d'incitation et donc agisse peu sur le comportement des agents économiques. A cet égard, l'impôt foncier urbain est assis sur des biens non échangeables, le plus souvent faiblement fiscalisés⁵ par ailleurs et le poids généralement réduit des impôts fonciers en font largement un impôt "forfaitaire" au sens de la théorie économique. En d'autres termes, ces impôts ne semblent pas susceptibles d'agir de manière importante, ni sur l'offre (décision de bâtir des logements ou des bâtiments industriels et commerciaux), ni sur la demande. Il convient cependant de souligner que cette neutralité de l'impôt foncier serait compromise si l'impôt foncier devait impliquer des prélèvements importants, qui pourraient alors susciter des réactions de rejet, notamment pour des raisons d'équité.

d) *Impôt foncier et équité*

En Afrique, l'impôt sur le revenu, catégorie d'impôt qui a la plus grande vocation à agir sur la distribution des revenus, est peu développé⁶ en raison de grandes difficultés d'application consécutives, d'une part, aux caractéristiques sociales de la population (une large frange vit en dessous du seuil de pauvreté) et, d'autre part, aux difficultés d'appréhension de la plupart des revenus non salariaux et tout particulièrement des revenus liés aux activités informelles et à la pluri-activité.

D'une manière générale, dans les pays en développement, la fiscalité constitue un instrument de redistribution peu efficace. Cependant, les inégalités de revenus sont considérables⁷. Or, l'impôt foncier est le seul impôt dont l'assiette puisse être en aussi étroite relation avec la capacité contributive effective des contribuables. En effet, *"les actifs fonciers constituent certainement le meilleur indicateur tangible des revenus passés des contribuables africains : même dans des pays à fuite de capitaux importante, les contribuables titulaires de revenus élevés ont en général procédé à des acquisitions foncières"*⁸. Faire en sorte que les contribuables africains acquittent un impôt en relation avec leurs revenus ou leurs richesses effectives y compris pour la part ayant échappé aux autres impôts constituerait une novation marquante en matière d'équité. Cette spécificité de l'impôt foncier, qui devrait le faire apparaître comme un impôt plus équitable, paraît de nature à en faciliter l'acceptation. Cependant, un prélèvement important dans un contexte d'érosion importante du revenu de larges couches des populations urbaines (salariés du secteur public) serait d'autant plus mal accepté que les salariés supportent en fait une grande partie de l'impôt sur le revenu. Actuellement, cette forte réticence notamment des salariés est exploitée par les propriétaires plus importants pour éviter la mise en œuvre d'un tel impôt.

⁴ Un impôt est dit "neutre" lorsqu'il n'affecte pas le système d'incitation relatif, notamment les prix. La propriété de neutralité de l'impôt est également recherchée pour la fiscalité centrale et elle explique en partie le développement considérable de la TVA. Cependant, les tarifs ont pour objectif central de protéger les productions locales.

⁵ En particulier, l'impôt sur les revenus fonciers reste d'application très restreinte.

⁶ En fait, l'impôt sur le revenu, malgré l'introduction dans de nombreux pays d'impôts globaux sur les revenus, reste largement un impôt concentré sur les revenus salariaux.

⁷ Voir DEINIGER K. et SQUIRE L., (1996), "Measuring Income Inequality : A New Data Base", *The World Bank Economic Review*, Vol 10, n°3, pp 565-591.

⁸ in CHAMBAS G., *Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne*, ministère de la Coopération, Economica, p121.

e) Impôt, responsabilité et citoyenneté urbaine

Dans des pays où se construit la citoyenneté urbaine, l'impôt foncier en raison de son caractère direct et dans la mesure où il concerne une large partie de la population constitue l'un des moyens (à côté de la représentation politique) d'accéder à une reconnaissance sociale et d'impulser des comportements responsables. Première étape vers la légalisation d'installations sans sécurité foncière liée à un titre, le paiement de l'impôt foncier peut stabiliser les implantations et inciter les habitants à s'investir dans leur quartier. De plus, avec l'acquittement de l'impôt, les populations sont en droit de revendiquer des dépenses d'aménagement de la part de la collectivité locale et de demander des comptes aux élus sur l'utilisation des fonds publics.

f) Un signal de prix

L'impôt foncier peut parfaitement être identifié par l'ensemble des contribuables comme l'impôt de la collectivité locale, ce qui permet d'établir une relation étroite entre cet impôt et l'offre locale de biens ou de services publics locaux. Aussi, l'impôt foncier peut-il jouer le rôle d'un signal de prix et faciliter des choix de consommation efficaces en présence de biens collectifs. Il a vocation à constituer un facteur important du niveau de services collectifs offerts dans la collectivité et est donc un moyen de confronter les contribuables au coût des services qu'ils consomment.

Il est à souligner que cette caractéristique n'est pas partagée par l'ensemble des ressources des collectivités locales. Ainsi, les transferts intergouvernementaux jouent un rôle stabilisateur et redistributif mais ne fonctionnent pas comme des prix puisque le niveau des dotations est fixé de façon largement exogène. De manière identique, les taxes indirectes locales (*cf. infra*) sont de médiocres signaux de prix car elles sont incluses dans le prix d'un produit et qu'il est difficile pour le contribuable de les identifier.

2 - 1 - 2 La taxation foncière urbaine : les handicaps

La taxation foncière en milieu urbain, pour évidente qu'elle apparaisse au plan des principes, génère des ressources généralement faibles car elle soulève des difficultés majeures : l'acceptation d'un tel impôt est difficile tandis que son recouvrement nécessite des moyens matériels et humains importants relativement au produit fiscal potentiel. De plus, l'appréhension de l'assiette de l'impôt foncier doit s'effectuer dans un contexte peu favorable (*cf. encadré II 1*).

Encadré II 1 Les obstacles à l'enregistrement des actifs fonciers.

Les conflits de propriété constituent un premier obstacle à l'application des impôts fonciers. La tendance dans les villes d'Afrique est à la superposition des droits coutumiers et réels (Kobo, 1990). Ainsi, si on considère l'exemple de la Côte d'Ivoire, depuis les années soixante, trois types de droit règlent la pratique foncière : *"un droit formel consacrant la propriété individuelle par immatriculation, cadastrage ; un droit pratiqué par l'administration qui évolue très largement en marge du droit formel et en fonction des intérêts de classe et de caste des bureaucrates [et] une pratique populaire où certaines tractations illégales sont jugées légitimes par les sages (les vieux chefs coutumiers) et les hommes"* (Huré-Desfourniaux, 1996). Or, l'identification des propriétaires nécessite au préalable une attribution claire des droits de propriété, c'est-à-dire une législation foncière acceptée de tous.

Au flou juridique s'ajoute le manque d'outils techniques pour permettre l'enregistrement des propriétés et des transactions. Les villes d'Afrique s'étendent en partie de façon anarchique si bien que les références toponymiques (cartes des parcelles ou des rues) ne couvrent souvent que les quartiers les plus structurés. En raison de la faiblesse ou de l'absence de cadastre, d'adressage et aussi en raison du caractère mouvant de la ville, la procédure traditionnelle d'émission des rôles s'appuyant sur des recensements parfois fort éloignés se trouve peu opérationnelle.

Bien que coûteux, l'établissement d'un cadastre ou du moins le plus souvent d'un registre foncier urbain serait favorable à une diminution des fraudes. La pénurie de matériels informatiques ne facilite pas non plus la gestion de la fiscalité foncière.

Ces difficultés juridiques et techniques se font d'autant plus ressentir que l'urbanisation progresse rapidement, ce qui multiplie les opérations foncières en tout genre (transferts de propriété, aménagements des terrains, rotation d'usages, etc.) et nécessitent une mise à jour constante des fichiers. Si l'enregistrement partiel des propriétés est une tâche généralement assurée par l'Etat, les autorités locales sont les observateurs privilégiés des transformations foncières s'opérant sur leur juridiction et ont d'autant plus intérêt à coopérer avec l'agence responsable des enregistrements que la part rétrocédée des impôts fonciers est importante. Ces obstacles incitent à chercher des moyens plus efficaces pour lever l'impôt foncier urbain (cf. chapitre IV).

L'acceptation de la taxe foncière est rendue difficile en premier lieu en raison de la faiblesse de la tradition dans ce domaine et aussi en raison de l'ambiguïté de la nature des taxes foncières. De plus, l'offre de biens et de services publics par les collectivités locales apparaît insuffisante pour légitimer un impôt foncier qui est souvent considéré comme un impôt supplémentaire par des contribuables dont certaines catégories ont connu un fort déclin de leur niveau de vie ces deux dernières décennies tandis que d'autres catégories, plus privilégiées, accoutumées à échapper à l'impôt, persistent dans un comportement de "passager clandestin" vis-à-vis aussi bien des collectivités locales que de l'Etat central.

L'impôt foncier, s'il doit être d'application générale, implique des coûts de collecte élevés et cela d'autant plus que des relais habituellement disponibles et fiables dans les pays développés comme le réseau des notaires ne peuvent être utilisés de manière systématique car ils couvrent

une faible partie des transactions foncières. L'impôt foncier nécessite un repérage des actifs fonciers et donc un travail de collecte et de traitement d'informations considérable. De plus, notamment dans les quartiers populaires, de fréquentes mises à jour sont nécessaires.

L'impôt foncier peut permettre, en l'absence d'inflation, des recettes d'une grande stabilité. Cependant, le rendement de cet impôt est vulnérable vis-à-vis de l'inflation et en cas de retournement de la conjoncture immobilière, il peut se produire de fortes variations de la pression fiscale.

2 - 2 L'impôt foncier dans les collectivités de l'échantillon : état de la législation

La principale caractéristique de la législation foncière en Afrique subsaharienne est sa complexité et les quatre pays de l'échantillon ne dérogent pas à la règle. Tout d'abord, l'impôt foncier s'analyse davantage comme un "système" que comme un impôt unique dans la mesure où il renvoie à des évaluations différentes de l'assiette (valeur locative, valeur vénale, surplus de valeur lié à la présence d'équipements collectifs⁹) et à une structure diversifiée de taux. Ensuite, l'absence de transparence du système d'imposition foncière est liée aux nombreuses exemptions et régimes préférentiels. Enfin, l'opacité du système se trouve renforcée par le nombre d'impôts visant le foncier.

⁹ • *La valeur locative* est le prix que le propriétaire retire de son immeuble lorsqu'il le donne à bail, ou qu'il pourrait en tirer en cas de location s'il l'occupe lui-même.

• *La valeur vénale* correspond au prix de marché de la propriété foncière. Mais dans certains pays les prix des terrains sont administrés (cas du Sénégal).

Tableau II 2 Etat de la législation sur les impôts et taxes foncières

	Désignation des impôts ayant pour assiette la propriété foncière	Evaluation de l'assiette de l'impôt foncier 1/	Taux	Exemptions	Actifs fonciers professionnels	Propriétaire-bailleur	Propriétaire-occupant	Habitations
Cap Vert	Contribuição Predial Autarquica : (1) urbana, (2) rustica remplacé par.	Valeur locative	Urbana : 15% Rustica 10%	<ul style="list-style-type: none"> • Activités touristiques (hôtels et restaurants) - exemption totale les 5 premières années - et pendant 10 ans bénéficient d'une ristourne de 50% • Bâtiments de l'Etat 	Oui	oui	Oui	
	Imposto unico sobre o patrimonio (IUP) en 1999	Valeur vénale évaluée selon un système indiciaire (O IUP sera determinado anualmente ... tendo em consideração o aspecto estetico exterior a canalizacao da agua e de esgoto e outros criterios relevantes)	3%		Oui	oui	Oui	
Ghana	Rates on - Domestic properties - Governements porperties - Government non decentralized properties - Commer/industry/ mixed properties							

Tableau II 2 Etat de la législation sur les impôts et taxes foncières (suite)

Noms des impôts ayant pour assiette la propriété foncière	Evaluation de l'assiette de l'impôt foncier	Taux	Exemptions	Actifs fonciers professionnels	Habitations
Madagascar					
- L'impôt foncier sur la propriété bâte (IFPB)	Valeur locative	Fourchettes de taux (3-10%) 1/	Pour les valeurs planchers en deçà de 200 fmg (valeur de 1980 !)	Oui (4-10%)	Oui (5-10%)
- L'impôt foncier sur les terrains (IFT)					
- La taxe additionnelle sur le foncier bâti (anciennes taxes d'assainissement) (TAFB)	Valeur locative	Fourchettes de taux (3-6%) 1/		Oui (3-6%)	Oui (3-6%)
- Redevance sur les ordures ménagères (pour Antananarivo)					
- Contribution foncière des propriétés bâtes (CFPB)	Valeur locative avec déduction de 50 % pour les usines et 40 % pour les autres bâtiments	Fourchettes de taux (3-8%) 1/		Oui (3-8%)	Oui (3-8%)
Sénégal					
- Contribution foncière des propriétés non bâtes (CFPNB)	Valeur vénale	15 %	- à titre permanent les ouvrages établis pour la distribution d'eau potable ou d'électricité et appartenant à l'Etat et aux communes - à titre provisoire pour les constructions nouvelles et les additions de construction Terrains appartenant à l'Etat et aux communes improductifs de revenus et les terrains de sport. Terrains faisant l'objet d'une interdiction de construire	oui	oui
- Surtaxe foncière dans la CUD et les chefs-lieux de région	Valeur vénale	5 %		oui	oui
- Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TOM)	Valeur locative	6 % communes de Dakar et 5% autrement	Dans les collectivités où ne fonctionne pas un service d'enlèvement des ordures	oui	oui

Note : 1/ Fourchettes de taux selon le statut d'occupation et l'usage de l'immeuble
Source : Auteurs.

2 - 3 Le poids de l'impôt foncier dans les budgets locaux de l'échantillon

Tableau II 3 Le poids des impôts fonciers dans les budgets locaux

	1994		1995		1996		1997		1998	
1/ Cap Vert (Espargos et Sao Domingos)										
	Esp	Sao.D	Esp	Sao.D	Esp	Sao. D	Esp	Sao.D	Esp	Sao.D
En % des impôts locaux	-	-	-	-	-	59	43	40	26	-
En % des ressources propres	-	-	-	-	-	6	11	3	9	-
En % des ressources totales	-	-	-	-	-	1	5	1	3	-
Impôt foncier en escudos par tête	-	-	-	-	-	70	458	45	458	-
2/ Ghana (Accra)										
En % des impôts locaux	51		37		39		55		53	
En % des ressources propres	25		15		15		30		30	
En % des ressources totales	10		5		6		12		10	
Impôt foncier en cedis par tête	186		234		454		1137		1492	
3/ Madagascar (Antsirabé et Toamasina)										
	Ants.	Toam.	Ants.	Toam.	Ants.	Toam.	Ants.	Toam.	Ants.	Toam.
En % des impôts locaux	91	62	63	79	39	58	81	63	73	78
En % des ressources propres	33	33	27	47	26	27	37	46	49	61
En % des ressources totales	23	20	18	35	16	17	29	26	28	25
Impôt foncier en fmg par tête	2927	2293	1838	3662	2054	2236	3913	4455	4498	10786
4/ Sénégal (St Louis et Ouro-Sogui)										
	St-L.	O-S	St-L.	O-S	St-L.	O-S	St-L.	O-S	St-L.	O-S
En % des impôts locaux	29	2	31	6	36	19	36	33	31	28
En % des ressources propres	13	0.3	17	0.7	22	4.5	16	3.4	19	4.1
En % des ressources totales	9	0.1	9	0.7	10	1.1	10	2.8	12	3.5
Impôt foncier en FCFA par tête	206	2	264	7	350	37	312	90	474	115

Notes : 1/ Predial ; 2/Government; residential and commercial/industrial/mixed properties ;
3/ IFPB+IFT+TAFB ; 4/ Foncier bâti+foncier non bâti+taxe sur la plus value immobilière

Les impôts fonciers contribuent de manière significative à la mobilisation de ressources en faveur des communes de l'échantillon (un quart des ressources pour les communes malgaches, 10 % pour Accra ou Saint-Louis) mais les montants demeurent faibles. En dépit de cela, les taxes foncières jouent un rôle essentiel dans la mobilisation des ressources propres des communes (49 à 61 % pour les communes malgaches, 30 % pour Accra, 19 % pour Saint-Louis).

2 - 4 La distribution de l'impôt foncier

La répartition de la charge fiscale locale est le résultat d'une adéquation entre la recherche de productivité et l'acceptation de l'impôt par les populations. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, le constat (§ 2.4.1.) est une forte concentration de l'impôt foncier "entreprises" en raison : (1) du coût politique de l'élargissement de l'impôt foncier aux ménages, dans la mesure où l'immobilier constitue un investissement important des élites au pouvoir, (2) de l'impératif de rendement financier de l'impôt foncier qui se traduit par la "chasse au grosses cotes".

2 - 4 - 1 La double concentration de l'impôt foncier

Comme on peut le constater à partir du cas d'Antsirabé (cf. tableau I 4), la fiscalité foncière repose davantage sur les activités professionnelles que sur les personnes et à l'intérieur de ces deux catégories davantage sur le moderne que sur l'informel¹⁰. On peut constater une différence de un à dix environ dans la valeur moyenne des cotes entre le foncier habitation et le foncier professionnel. Cette disparité se double d'une forte dispersion des cotes à l'intérieur d'une même catégorie.

Tableau II 4. Concentration de l'impôt foncier : l'exemple d'Antsirabé (Madagascar)

	1998	1999
<i>Montants recouverts au titre de l'IFPB (en millions de fmg)</i>		
Sur les habitations (en % du total)	301 (51%)	248 (37%)
Sur les locaux professionnels (en % du total)	292 (49%)	415 (63%)
<i>Nombre d'articles émis</i>		
Sur les habitations (en % du total)	19 760 (90%)	10 074 (86%)
Sur les locaux professionnels (en % du total)	2 271 (10%)	1 592 (14%)
<i>Valeur moyenne de la cote (en fmg)</i>		
Sur les habitations	15 232	24 650
Sur les locaux professionnels	128 125	261 028

Note : Les statistiques portent sur l'impôt foncier sur les propriétés bâties uniquement. Source : Auteurs

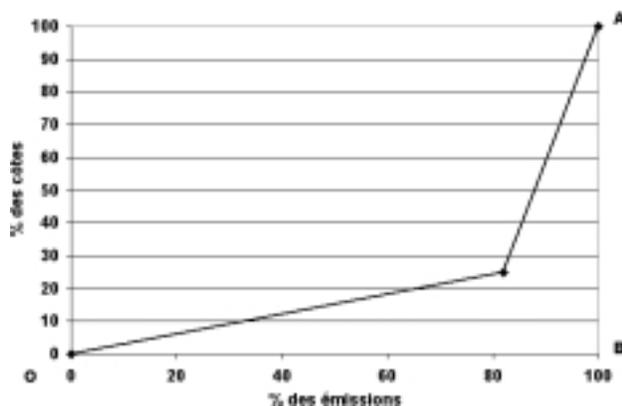
Ainsi, au Sénégal, les impôts fonciers ont une distribution inégale comme en témoigne dans les formes des courbes de Lorenz établies pour la "CFPB-location", la CFPB "autre que location", la CFPNB et la surtaxe foncière (cf. graphique II 1). Si la distribution des émissions était parfaitement égalitaire, la courbe de Lorenz présenterait le profil d'une droite (diagonale OA du carré). Plus la courbe de Lorenz s'éloigne de la diagonale et se rapproche des côtés du carré, plus la concentration des émissions est forte : une petite partie des contribuables assume une fraction importante du fardeau de l'impôt foncier¹¹. Ainsi pour la contribution foncière des propriétés bâties : 18 % des contribuables supportent 75 % du poids de cet impôt. Les autres impôts fonciers sont globalement distribués de manière identique. Cette concentration est encore accrue dans le cas de la taxe des ordures ménagères, assise sur la valeur locative, puisqu'alors 12 % des contribuables contribuent à hauteur de 75 % du montant total de l'émission en 1996.

¹⁰ Les recettes de l'impôt foncier tirées sur Abidjan proviennent pour plus des deux tiers de locaux professionnels. in BREEF, (1996), Etude préparatoire à une réforme de la "fiscalité locale", présentation du rapport final provisoire, DGCL-DCGTx, Banque mondiale, 27 juin 96, Abidjan, Côte d'Ivoire.

¹¹ Le coefficient de GINI est mesuré par le rapport entre l'aire de concentration (surface comprise entre la courbe et la diagonale et la surface du triangle limité par la première diagonale). Il peut donc varier entre 0, distribution parfaitement égalitaire -tous les contribuables contribuent au montant de l'impôt de manière identique - et un, concentration maximale - à la limite un seul contribuable supporte la totalité de l'impôt.

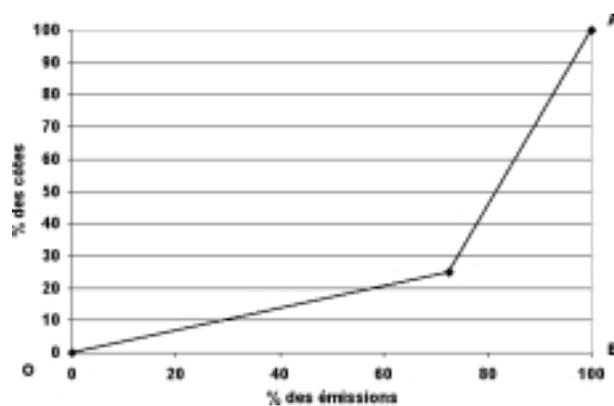
Graphique II 1 Sénégal: Distribution de l'émission des impôts assis sur la valeur locative ou vénale en 1996

Courbe de Lorenz "CFPB-location"



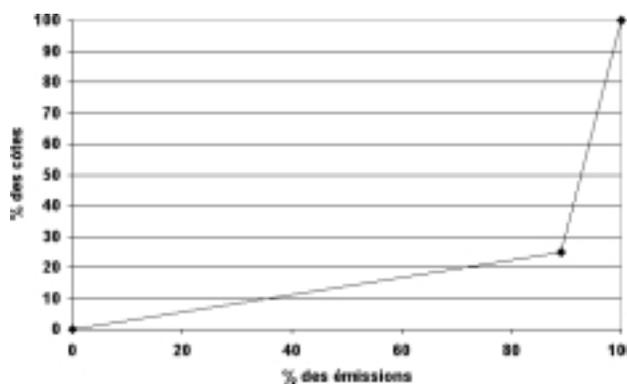
Note : 18% des cotes = 75 % de l'émission

Courbe de Lorenz "CFPB-autre que location"

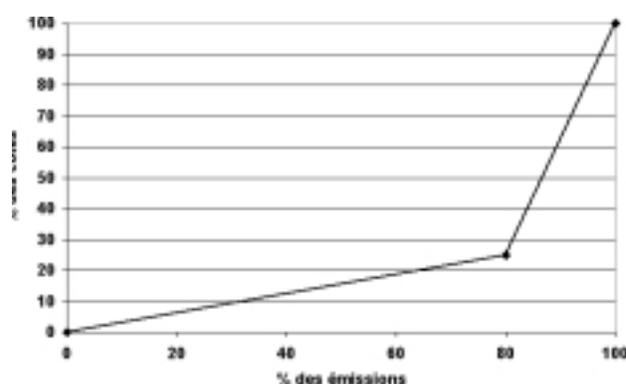


Note : 27,5 % des cotes = 75 % de l'émission

Taille des budgets



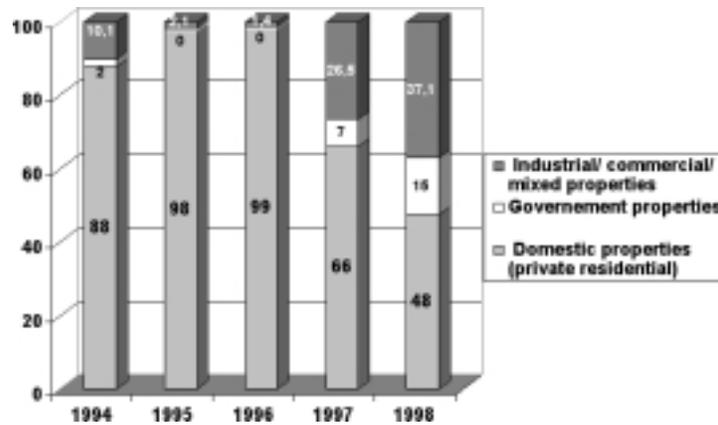
Courbe de Lorenz "surtaxe foncière"



Notes : CFPB : Contribution foncière sur les propriétés bâties; CFNPB : contribution foncière sur les propriétés non bâties.
Source : Auteurs, d'après ACDI.

Sur Accra, les revenus tirés de l'impôt foncier provenaient essentiellement des impôts sur les habitations mais la part de la taxation professionnelle augmente rapidement (37 % en 1998). Une telle structure n'est cependant pas représentative de l'ensemble du Ghana et est certainement spécifique à la capitale où un effort d'enregistrement des propriétés foncières a été effectué.

Graphique II 2 Répartition de l'impôt foncier sur Accra



Source : Auteurs à partir des comptes administratifs de AMA

2 - 4 - 2 Inégalités et baisse du rendement financier

Les villes africaines se caractérisent par un dualisme des structures économiques et de l'habitat. Elles se caractérisent aussi par de fortes disparités dans les revenus et dans l'accès aux biens et services fondamentaux. Ce n'est pas pour autant qu'il est paradoxal de préconiser une fiscalité foncière plus uniforme et rationalisée.

La concentration excessive de l'impôt sur certaines activités le plus souvent du secteur moderne (société de chemin de fer, d'électricité, banques) peut engendrer des effets pervers tels que des demandes systématiques d'exonération. Une concentration excessive de l'impôt va à l'encontre du rendement financier de l'impôt en développant un sentiment d'injustice face à l'impôt.

En matière de fiscalité foncière sur l'habitat, la priorité accordée aux grosses cotes, qui se traduit souvent par l'exonération des propriétés de faible valeur réduit de manière significative le potentiel de l'imposition foncière dans des villes où l'habitat précaire représente une part importante du bâti urbain (comme à Toamasina). Cependant, la conciliation des principes d'équité et de minimisation des coûts de collecte de l'impôt suppose la mise en place d'une imposition foncière duale sur l'habitat (*cf. infra* chapitre IV).

3 - Les impôts locaux autres que l'impôt foncier

3 - 1 La patente

3 - 1 - 1 Définitions

a) La patente sur les activités du secteur moderne

La patente est un impôt sur les activités, dont le régime apparaît à la fois complexe et archaïque, mais cet impôt traditionnel présente la caractéristique d'être plutôt bien accepté. La définition de son assiette, qui inclut le plus souvent à la fois la valeur des équipements et la masse salariale, peut permettre de déterminer un indicateur approché de la consommation de l'activité concernée en biens et services collectifs locaux (infrastructures collectives, sécurité, santé, éducation...); à l'évidence, son mode d'évaluation détermine la vocation locale de cet impôt encore souvent recouvré au profit de l'Etat central. Son montant généralement modéré et la définition de son assiette en font un impôt qui affecte relativement peu le système d'incitation ce qui permet de le considérer comme un impôt s'approchant de la neutralité économique. Son rendement a été fortement obéré par les exonérations.

b) *La patente sur les activités du secteur non structuré*

Dans le cas des petites activités -y compris les activités du secteur non structuré- la patente est encore plus que dans le cas du secteur moderne assimilée à une autorisation d'exercer et de ce fait est plutôt bien acceptée, bien que fréquemment le recouvrement des petites cotes s'avère peu satisfaisant faute d'une intervention administrative efficace.

En raison de la bonne acceptation de cet impôt, de nombreux Etats afin de mieux fiscaliser le secteur informel, ont cherché à greffer les impôts sur le résultat et l'impôt représentatif de la taxe sur le chiffre d'affaires ou de la TVA sur la patente. Cette nature hybride de la patente synthétique a incité certains Etats à distinguer la composante locale correspondant à la patente au sens strict et la part de la patente synthétique correspondant à de la fiscalité nationale. Cette distinction qui porte sur des impôts de faible montant, pour justifiée quelle soit au plan des principes, a conduit à de grandes difficultés d'administration, disproportionnées par rapport au rendement potentiel de cet impôt.

3 - 1 - 2 La patente, impôt local sur les activités

La patente partage beaucoup des caractéristiques favorables de la taxe foncière :

- 1) élasticité de son assiette vis-à-vis du développement urbain et dans le cas spécifique de cet impôt vis-à-vis des activités économiques urbaines ;
- 2) assez grande neutralité économique dans l'hypothèse d'une pression fiscale modérée ;
- 3) lien apparent pour le contribuable entre l'impôt et l'offre de biens publics locaux.

La patente présente aussi des inconvénients similaires :

- 1) administration difficile et coûteuse d'impôts de masse présentant une multitude de petites cotes d'où la nécessité d'un régime fiscal adapté pour les petites cotes (cf. chapitre IV);
- 2) impôt vulnérable à l'inflation ;
- 3) contrairement à la taxe foncière, la patente a été largement appliquée dans le passé en Afrique mais depuis de nombreuses années, les taux de recouvrement sont bas.

3 - 1 - 3 L'apport financier de la patente aux budgets des collectivités de l'échantillon

La patente joue un rôle important à Accra où elle apporte environ 25 % des ressources propres (cf. tableau II 5) ; ce ratio tombe à 16 % à Saint-Louis qui se caractérise par un recouvrement médiocre de la patente et par une activité économique réduite. L'apport de la patente devient marginal dans les communes d'Ansirabé et de Toamasina pourtant actives économiquement, ce qui est symptomatique d'un recouvrement médiocre.

**Tableau II 5 Le poids des impôts professionnels(patente et/ou licences)
dans les budgets locaux**

	1994		1995		1996		1997		1998	
Cap Vert (Espargos et Sao Domingos)										
	Esp	Sao.D								
En % des impôts locaux	-	-	-	-	-	34	8	54	7	-
En % des ressources propres	-	-	-	-	-	3	2	4	2	-
En % des ressources totales	-	-	-	-	-	1	1	1	1	-
Impôt professionnel en escudos par tête	-	-	-	-	-	39	83	61	125	-
Ghana (Accra)										
En % des impôts locaux		48		57		56		44		44
En % des ressources propres		23		22		22		24		25
En % des ressources totales		10		7		8		10		8
Impôt professionnel en cedis par tête		176		359		650		910		1241
Madagascar (Antsirabé et Toamasina)										
	Ants.	Toam.								
En % des impôts locaux	-	-	-	9	-	20	9	16	17	10
En % des ressources propres	-	-	-	5	-	9	4	11	11	8
En % des ressources totales	-	-	-	4	-	6	3	6	7	3
Impôt professionnel en fmg par tête	-	-	-	403	-	753	416	1103	1046	1435
Sénégal (St Louis et Ouro-Sogui)										
	St-L.	O-S								
En % des impôts locaux	45	70	51	88	48	52	44	42	25	27
En % des ressources propres	20	11	28	10	29	12	19	4	16	4
En % des ressources totales	13	5	14	10	14	3	12	4	10	3
Impôt professionnel en F.CFA par tête	313	78	445	97	465	101	372	114	392	111

Notes : 1/ Licences ; 2/ Licences ; 3/ impôts commerciaux ; 4/ Patente+licences

3 - 2 La vignette automobile

3 - 2 - 1 Les propriétés de la vignette automobile

Malgré leur finalité, à savoir le transport des personnes ou des marchandises et qui implique donc une mobilité, les véhicules automobiles peuvent être rattachés à une collectivité locale et permettre de dégager, à travers une vignette, un impôt susceptible de constituer une ressource locale.

La vignette automobile permet une application au niveau local du principe "paie qui profite". L'utilisation des véhicules implique des coûts à la fois pour l'Etat et les collectivités locales en matière d'infrastructures routières et de sécurité. Cette utilisation peut être taxée de deux manières distinctes afin de procurer des ressources aux deux niveaux de l'action publique : (1) l'Etat central : recettes tirées de la taxation indirecte des transports et des carburants et (2) collectivités locales : recettes issues de la vignette. Par ailleurs, la vignette automobile présente l'avantage d'une assiette fiscale constituant un excellent indice de capacité contributive des détenteurs de véhicule. De plus, le parc automobile évolue en étroite relation avec le développement urbain. Enfin, il est possible de moduler le niveau de la vignette selon les caractéristiques du véhicule qui en déterminent largement la nature de l'utilisation (transports particuliers, transports collectifs, transports de marchandises). Comme pour les autres impôts, l'expérience de Madagascar a mis en évidence l'écueil du partage de ressources entre l'Etat et les collectivités locales (*cf. infra*) .

3 - 2 - 2 L'apport de la vignette automobile aux budgets des communes de l'échantillon

Malgré son intérêt évident, la vignette automobile ne constitue pas généralement une ressource locale importante à l'exception récente de Saint-Louis où en 1998, la vignette contribue pour 24 % aux ressources propres de la commune.

Tableau II 6 Le poids de la vignette automobile dans les budgets locaux

	1994		1995		1996		1997		1998	
Cap Vert (Espargos et Sao Domingos)										
	Esp	Sao.D								
En % des impôts locaux	-	-	-	-	-	0	12	0	10	-
En % des ressources propres	-	-	-	-	-	0	3	0	3	-
En % des ressources totales	-	-	-	-	-	0	1	0	1	-
Vignette automobile en escudos par tête	-	-	-	-	-	0	125	0	167	-
Ghana (Accra)										
En % des impôts locaux	-		5		4		2		3	
En % des ressources propres	-		2		2		1		2	
En % des ressources totales	-		1		1		0.5		1	
Vignette automobile en cedis par tête	-		29		47		45		79	
Madagascar (Antsirabé et Toamasina)										
	Ants.	Toam.								
En % des impôts locaux	-	-	-	3	-	11	2	8	1	2
En % des ressources propres	-	-	-	2	-	5	1	6	0.5	2
En % des ressources totales	-	-	-	1	-	3	0.7	3	0.3	1
Vignette automobile en fmg par tête	-	-	-	148	-	405	94	582	43	282
Sénégal (St Louis et Ouro-Sogui)										
	St-L.	O-S								
En % des impôts locaux	16	-	9	-	7	15	9	17	39	43
En % des ressources propres	7	-	5	-	4	3	4	2	24	6
En % des ressources totales	5	-	3	-	2	1	3	1	15	5
Vignette automobile en F.CFA par tête	115	-	79	-	67	29	80	47	602	180

Source : Auteurs

3 - 3 L'impôt *per capita*

L'impôt *per capita* ne constitue pas une ressource importante dans les centres urbains¹² et n'a certainement pas vocation à le devenir pour ce type de collectivité. La raison essentielle est qu'il semble possible, en zone urbaine, de mobiliser des impôts, comme l'impôt foncier, plus acceptables du point de vue de l'équité car tenant compte de la capacité contributive des contribuables. De plus, il n'est pas souhaitable de multiplier les impôts directs de masse. De plus, on doit aussi souligner que le recouvrement des impôts *per capita* faisait appel à des liens sociaux et à des relais villageois traditionnels (chefs de village) dont il n'a été possible dans le cas du Sénégal de ne dégager qu'un équivalent peu représentatif, le chef de quartier dont l'autorité a été vite érodée par ses préoccupations politiciennes. Enfin, l'impôt *per capita* a suscité un rejet important en raison de son passé d'impôt colonial.

Au Sénégal, l'impôt *per capita* joue un rôle marginal (cf. tableau II 7). Cependant, en milieu rural, la taxe rurale apporte 72 % des recettes fiscales des communautés rurales en 1996. Les recettes issues de cette taxe diminuent toutefois depuis 1994 en raison d'un faible recouvrement, (ce dernier est très fluctuant entre deux gestions).

Tableau II 7 Le poids des impôts de capitation dans les budgets locaux

	1994		1995		1996		1997		1998	
Cap Vert (Espargos et Sao Domingos)										
	Esp	Sao.D								
En % des impôts locaux	-	-	-	-	-	7	5	6	5	-
En % des ressources propres	-	-	-	-	-	1	1	0.4	2	-
En % des ressources totales	-	-	-	-	-	0.1	1	0.1	1	-
Impôt <i>per capita</i> en escudos par tête	-	-	-	-	-	8	50	6	83	-
Ghana (Accra)										
En % des impôts locaux	1		1		1		0.4		0.2	
En % des ressources propres	0.4		0.3		0.3		0.2		0.1	
En % des ressources totales	0.2		0.1		0.1		0.1		0.04	
Impôt <i>per capita</i> en cedis par tête	3		4		10		7		6	
Sénégal (St Louis et Ouro-Sogui)										
	St-L.	O-S								
En % des impôts locaux	10	28	9	5	8	15	11	8	4	3
En % des ressources propres	4	4	5	1	5	4	5	1	3	0.4
En % des ressources totales	3	2	3	1	2	1	3	1	2	0.3
Impôt <i>per capita</i> en F.CFA par tête	67	31	77	5	81	29	91	23	69	11

Note : L'impôt de capitation à Madagascar a été supprimé.

¹² Notre analyse aboutirait à des conclusions différentes si l'échantillon incluait des collectivités locales rurales et notamment des collectivités comprenant des éleveurs non sédentarisés ou des travailleurs migrants. La taxe *per capita*, dont un exemple encore appliqué est la taxe rurale au Sénégal, offre alors une possibilité de mobilisation de ressources alors que peu de solutions alternatives sont envisageables pour mobiliser d'autres ressources propres. De plus, ainsi que l'expérience du Mali l'a montré jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, la fiscalité *per capita* peut être porteuse de ressources importantes (près de 10 % des ressources budgétaires) et être modulée selon les régions.

4 - Le rendement actuel et potentiel de la fiscalité locale : illustration à partir du cas sénégalais

L'objectif de cette section est double : (1) évaluer l'effort fiscal des collectivités pour accroître leurs ressources propres et (2) dégager les principaux obstacles à une mobilisation plus efficace des recettes fiscales.

4 - 1 Méthodologie d'estimation de l'effort fiscal des collectivités locales

Un application efficace de l'impôt donne un rendement élevé (recettes proches du produit de l'assiette de l'impôt par le taux légal d'imposition) et implique des coûts de collecte faible. La différence entre le rendement effectif et potentiel des impôts et taxes s'analyse en distinguant les étapes de la chaîne fiscale. Les écarts de rendement peuvent ainsi être classés en trois catégories :

- 1) au niveau de l'assiette, il s'agit d'apprécier la base légale telle qu'elle est prévue par la loi (évaluer la qualité du recensement des contribuables et de la matière imposable) ;
- 2) au niveau de l'émission, il convient d'analyser les performances réalisées dans la liquidation de l'impôt (savoir si le rôle émis couvre l'ensemble de l'assiette) ;
- 3) au niveau du recouvrement, il s'agit d'expliquer le taux de recouvrement, rapport des recettes de l'émission à l'émission elle-même.

Le tableau II 8 récapitule pour chaque étape de la chaîne fiscale les questions clés à poser, les difficultés rencontrées pour y répondre et les évaluations des écarts de rendement qui en découlent.

Afin de mesurer l'efficacité de la mobilisation fiscale, une méthode possible consiste à rapprocher le taux d'imposition effectif du taux d'imposition potentiel :

- 1) taux d'imposition effectif : recouvrements effectif / assiette légale,¹³
- 2) taux d'imposition potentiel : recouvrements potentiels/assiette légale.

¹³ Le taux d'imposition constaté correspond au ratio du recouvrement effectif sur l'assiette appréhendée.

Tableau II 8 Les écarts de rendement de la chaîne fiscale : synthèse méthodologique

	Ecart au niveau de l'assiette	Ecart au niveau de l'émission	Ecart au niveau du recouvrement
Les questions clés	<ul style="list-style-type: none"> - Quelle est l'assiette en nombre et en valeur ? - A-t-on recensé toute l'assiette ? - L'assiette est-elle différente de ce que l'administration fiscale gère ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Le rôle émis au titre de chaque année comprend-il tous les contribuables recensés imposables ? - Quel est l'impact des erreurs et omissions sur le nombre d'articles enrôlés ? - Quel est le montant des dégrèvements d'office, des dégrèvements issus du recours gracieux et du contentieux ? - Quel est le nombre et la valeur des cotes irrécouvrables ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Quel est le taux de recouvrement ? - Les recouvrements effectués au cours d'une gestion donnée sont-ils rattachés à la gestion d'une année d'émission différente ? - Quelle est la part des impôts qui non compris dans l'émission se retrouvent dans le recouvrement (cas des paiements par anticipation, [PPA]) ? - Quelle est l'ampleur des dégrèvements puisque le taux de recouvrement est établi à partir des émissions brutes ?
Principaux obstacles à une quantification du potentiel fiscal	<p>La connaissance de l'assiette requiert des opérations de recensement et d'évaluation</p> <p>La difficulté provient de l'absence et/ ou de la faiblesse des registres fonciers et cadastres fiscaux</p>	<p>Les statistiques sur les dégrèvements, le contentieux et les cotes irrécouvrables sont, quand elles existent, difficiles à obtenir</p> <p>La pratique dans les pays d'ASS est souvent la reconduite d'années en années des mêmes impositions</p>	<p>Les difficultés sont donc liées: (1) au traitement statistique des recouvrements, (2) à l'importance des PPA et (3) à l'ampleur des dégrèvements</p>
Evaluation alternative du potentiel fiscal	<p>La quantification de l'assiette potentielle peut faire appel à une approche relevant à la fois de la statistique, de la comptabilité nationale et de la démographie</p>	<p>Calcul de l'effet induit par l'écart au niveau de l'assiette sur le montant des émissions</p>	<p>Calcul de taux de recouvrement</p> <ul style="list-style-type: none"> • montant perçu/montant des émissions • montant perçu/montant des émissions potentielle

Sources : Auteurs à partir de l'ACDI, (1999), module II.

4 - 2 Estimation de l'effort de mobilisation fiscale : le cas du Sénégal

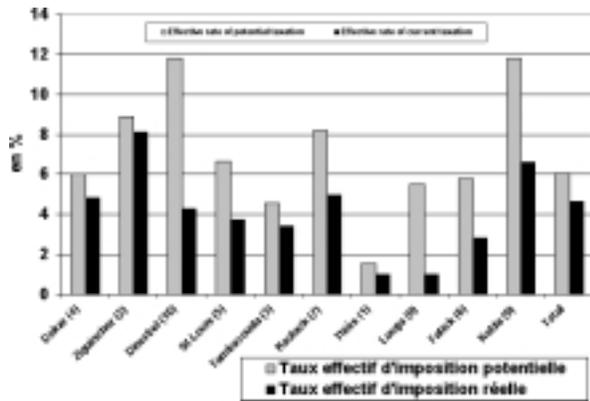
L'étude de l'effort de mobilisation fiscale nécessite diverses informations qu'il était impossible de réunir pour l'ensemble des pays de l'échantillon au cours de brèves missions de terrain. C'est pourquoi nous reprenons de manière succincte les principaux enseignements tirés d'une étude sur le rendement de la fiscalité locale au Sénégal (Cabex, ACIDI, 1998).

Pour les trois composantes de la fiscalité locale, les taux d'imposition potentiels sont supérieurs aux taux d'imposition effectifs : les collectivités locales disposent donc d'une marge importante pour améliorer la mobilisation de leurs ressources. Trois remarques additionnelles peuvent être formulées. La première est que le niveau des taux effectifs varie suivant le type d'impôt local avec en tête la CFPB (entre 4,6 et 6,1 %), puis la patente (entre 1,25 et 5,26 %) et enfin la TOM (entre 0,59 et 1,16 %). La seconde est que l'écart de rendement le plus important concerne le droit proportionnel à la patente (écart négatif de - 4,01 contre - 1,43 pour la CFPB et - 0,59 pour la TOM)¹⁴. La troisième est que les résultats agrégés ne reflètent pas les écarts entre les différentes régions. Ainsi, la mobilisation fiscale est plus efficace dans les régions de Thiès Ziguinchor et Dakar que dans celles de Louga et Diourbel (cf. graphique II 3). Quant à la région de Saint-Louis, si elle obtient une place moyenne pour la CFPB et la TOM (5ème rang), elle descend au fond du classement pour le droit proportionnel à la patente. Ce résultat est à rapprocher de l'étude du Club du Sahel (1998) qui montrait la ponction limitée de la commune de Saint-Louis sur le produit local brut de la ville, soit 5 % en 1995 (cf. annexe 6 A sur Saint-Louis).

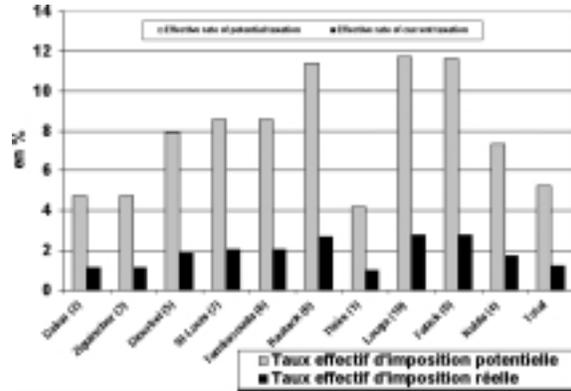
¹⁴ La faiblesse des taux effectifs d'imposition actuels et potentiel sur la TOM est en partie responsable de ce résultat.

Graphique II 3. Détermination des taux effectifs d'imposition potentiel et actuel de la fiscalité locale au Sénégal en 1996

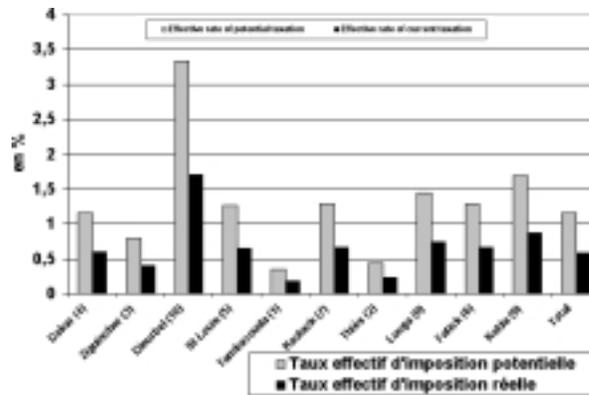
Contribution foncière des propriétés non bâties



Patente (droit proportionnel)



Taxe sur les ordures ménagères



Note : Entre les parenthèses figure le classement des régions suivant leur performance en matière de mobilisation fiscale.

Source : Auteurs à partir des données de l'ACDI, (1999).

Par ailleurs, des simulations ont été conduites afin d'évaluer l'impact sur le rendement de la fiscalité locale : (1) d'une élimination des exonérations, (2) d'une élimination des abattements, (3) d'une variation des taux d'imposition, (4) d'une variation des taux de recouvrement ou (5) d'une combinaison de plusieurs hypothèses. (cf. annexe 7).

Si l'absence de données similaires empêche de calculer les taux effectifs d'imposition dans les autres pays de l'étude, il est toutefois peu probable que la conclusion sur le faible taux de mobilisation du potentiel fiscal, soit infirmée. Preuve en est la similitude des obstacles rencontrés dans chaque pays pour améliorer le rendement de la fiscalité locale (cf. *infra*).

4 - 3 Analyse des facteurs de l'effort de mobilisation fiscale

Nombre de facteurs se conjuguent pour expliquer les dysfonctionnements de la chaîne fiscale, certains sont spécifiques à un impôt ou un pays particulier, d'autres apparaissent systématiquement quel que soit l'impôt ou le pays concerné.

4 - 3 - 1 Les obstacles techniques

L'insuffisance de moyens humains et matériels dont disposent les services de l'assiette et du recouvrement empêche un recensement annuel et exhaustif des contribuables. La plupart du temps le fichier cadastral est obsolète et/ou incomplet (notamment pour les zones d'extension périphérique des villes dynamiques) tandis que le registre fiscal ne tient pas compte de l'ensemble des activités constituant l'économie populaire¹⁵. Ce manque de moyens concerne aussi bien les zones urbaines où la concentration des hommes et des activités rend l'appréhension des assiettes fiscales difficile que les zones rurales où l'étendue des territoires administrés aussi bien que leur enclavement compliquent leur accessibilité¹⁶. Il en résulte une sous-estimation de l'assiette et une sous-évaluation des bases imposables. Dans les quatre pays étudiés, la reconduction des rôles d'une année à l'autre est une pratique courante. Au niveau du recouvrement, l'éloignement des percepteurs associé à l'absence de moyens de locomotion et aussi le manque de motivation peut expliquer l'irrégularité des tournées de paiement par anticipation (cas de la patente au Sénégal).

4 - 3 - 2 Les obstacles organisationnels

La collaboration entre les institutions responsables de la chaîne fiscale (impôts, Trésor et collectivité) ne fonctionne pas de manière satisfaisante, non qu'il y ait un refus de coopérer mais simplement une faible incitation à sa mise en œuvre effective. Les exemples suivants illustrent le manque à gagner (en temps et en argent) issu d'une vision partielle de la chaîne fiscale.

Au niveau de l'assiette, tout d'abord, il est rare à l'exception de Madagascar que les agents de la collectivité participent aux tâches d'assiette alors même qu'ils disposent d'un avantage informationnel par rapport aux impôts et au Trésor. Ensuite, le recoupement des fichiers cadastraux et fiscaux, généralement élaborés par des institutions spécifiques, est rarement effectué. Enfin, la procédure d'apurement administratif indispensable pour diminuer les prises en charge inutiles est souvent différée. Les services d'assiette ne corrigent qu'avec retard les demandes de décharge du comptable du Trésor si bien que le nombre de cotes indûment imposées ou irrécouvrables a tendance à s'accroître dans le temps. L'une des explications tient au fait que les services des Impôts acceptent difficilement de diminuer ou d'annuler une cote.

Au niveau du recouvrement, les retards dans la parution des rôles apparaissent particulièrement néfastes. Or, tous les contribuables ne peuvent pas acquitter leur impôt à tout moment de l'année et certaines périodes sont plus favorables que d'autres, d'où la nécessité d'une mise à disposition des rôles aux moments les plus adéquats¹⁷. De plus, les délais dans l'émission des rôles rendent ces derniers obsolètes tout particulièrement quand le retard atteint plusieurs années. De plus, dans le cadre de procédures fondées sur l'émission de rôles, un nombre important de petites cotes exige un personnel nombreux, accroît les délais de recouvrement et débouche sur des résultats décevants par rapport à la consommation de moyens administratifs.

¹⁵ Ainsi le recensement fiscal effectué à Madagascar est principalement orienté vers les activités agricoles et n'a pas pris en compte les activités informelles liées au commerce, à l'artisanat, etc.

¹⁶ Ainsi la commune d'Ouro-Sogui dépend du service des Impôts de Dagana, situé à plus de 400 km en aval du fleuve.

¹⁷ Pour nombre de contribuables situés en zone rurale, le moment le plus favorable est celui de la commercialisation des récoltes.

Au niveau des sanctions du contribuable défaillant, la crédibilité d'un système d'imposition est liée à l'application effective des mesures de sanction. Or, il apparaît que les procédures sont lourdes en raison d'une absence de collaboration, d'une part, entre le Trésor et les institutions bancaires pour les avis à tiers détenteurs (ATD) et, d'autre part, entre la collectivité qui effectue les saisies et l'autorité, généralement centralisée, qui autorise la vente aux enchères des biens confisqués.

4 - 3 - 3 Les obstacles économiques

Le rendement des impôts et taxes locaux est fortement influencé par la capacité contributive des populations. Or, en Afrique subsaharienne, cette dernière est faible puisqu'une large fraction de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et dispose de revenus instables.

4 - 3 - 4 Les obstacles socio-culturels et politiques

Le civisme fiscal chez les populations est encore peu répandu. Les raisons sont multiples :

(1) manque de tradition fiscale (notamment sur le foncier), (2) confusion sur la destination finale de l'impôt, (3) insuffisance des campagnes de sensibilisation tout particulièrement en ce qui concerne la fiscalité locale, (4) crainte du gaspillage voire d'une utilisation partisane (notamment en période électorale) des ressources collectées, (5) incompréhension d'impôts excessivement complexes.

5 - Les ressources propres non fiscales

Alors que le législateur fixe les modalités de la fiscalité locale, ce sont les conseils municipaux qui établissent les modalités et les tarifs des droits et taxes sur les prestations de services. En raison du degré de liberté accordé dans le choix et la gestion des recettes tarifaires, ces dernières devraient être le terrain d'innovation privilégié des collectivités. L'objectif de cette section est de procéder à un examen des pratiques en matière d'assiette, d'émission et de recouvrement des ressources propres non fiscales.

5 - 1 Les produits des taxes communales

5 - 1 - 1 Traits caractéristiques

Tableau II 9 La diversité des taxes communales

	Côte d'Ivoire	Madagascar	Sénégal
Taxe sur la consommation			
Taxe sur l'électricité consommée		•	•
Taxe sur l'eau		•	•
Taxe sur les eaux minérales		•	
Taxe sur les appareils automatiques à jeux et à musiques		•	
Taxe sur les appareils vidéo, baby-foot, billard		•	
Taxe sur les spectacles	•	•	•
Taxes pour services rendus			
Taxe sur les taxis	•		
Taxe sur les charrettes	•		
Taxe sur les vélos		•	
Taxe de balayage			•
Taxe de déversement à l'égout			•
Taxe de visite sanitaire des huîtres et moules			•
Taxe de visite et de poinçonnage des viandes		•	•
Taxe d'abattage	•	•	•
Droit de délivrance de passeport des bovidés		•	
Taxe sur la location ou l'exploitation des installations de sport	•		
Autres contribution			
Taxes portuaires (taxe de roulage) et aéroportuaires	•	Taxe de roulage supprimée	
Taxe des locaux loués en garni			•
Taxe sur la publicité	•	•	•
Taxe sur la distribution de carburant	•		•
Taxe sur les établissements de nuit	•		•
Taxe sur les cérémonies coutumières		•	

Les avantages

Les ressources non fiscales sont liées généralement à des prestations publiques, au degré d'équipement, à l'activité économique et au niveau de vie des habitants du territoire communal. Elles peuvent donc présenter des caractéristiques d'élasticité importantes vis-à-vis de l'activité économique.

Les inconvénients

La détermination de l'assiette de ces taxes requiert tout comme les impôts locaux des opérations matérielles de recensement et d'évaluation. Toutefois, la mobilité de la plupart des assiettes de ces taxes, demande des recensements ponctuels. Souvent se posent alors des difficultés d'organisation du recouvrement des ressources.

5 - 1 - 2 Les taxes sur la consommation : l'exemple des surtaxes d'eau et d'électricité

Dans le cadre des pays africains, la distribution de l'eau et de l'électricité est généralement de la compétence de monopoles publics ou parapublics souvent en voie de privatisation.

Cependant, les collectivités sont pourvues de compétences dans ces domaines. En premier lieu, elles peuvent avoir la charge de l'entretien des infrastructures situées sur le territoire local, voire participer au financement de projets d'adduction en eau et d'électrification. En second lieu, les collectivités peuvent compléter l'offre officielle, principalement au niveau de l'eau en construisant et gérant un réseau de bornes fontaines. En effet, la part de la population ayant accès à l'eau potable comme à l'électricité est encore faible (cf. tableau II 10) avec de fortes disparités, d'une part, entre les zones urbaines et les zones rurales et, d'autre part, entre les quartiers lotis ou "officiels" des villes et les quartiers d'habitat spontané ou illégal. Par ailleurs, même en l'absence d'intervention des collectivités, la taxation locale des consommations d'eau et d'électricité apparaît justifiable dans la mesure où ces consommations peuvent être considérées comme des variables approchées de la consommation globale en biens publics locaux et en même temps qu'un excellent indicateur de capacité contributive. Cependant, elles présentent l'inconvénient de grever les coûts des activités productives et donc d'amoinrir leur compétitivité.

Tableau II 10. Accès aux services essentiels

	Cap Vert	Ghana	Madagascar	Sénégal
% de la population ayant accès à une source d'eau salubre en 1996	67	34	16	50
% de la population ayant accès aux services d'assainissement en 1995	nd	27	3	58

Source : Banque mondiale, (1999), *World Development Indicators*, Cd-rom.

A l'examen des budgets locaux, deux modes de recouvrement des taxes sur l'eau et l'électricité sont pratiqués : (1) les surtaxes d'eau et d'électricité appliquées sur les factures des consommateurs et directement recouvrées par les sociétés concessionnaires et (2) les taxes d'eau et d'électricité, facturées directement par la collectivités aux consommateurs. On se propose d'analyser brièvement les avantages et inconvénients associés à ces deux pratiques en référence aux expériences concrètes des pays de l'étude.

Tableau II 11 Compétences des collectivités dans les secteurs de l'eau et de l'électricité

	Cap-Vert	Ghana	Madagascar	Sénégal
Electricité				
• Société concessionnaire du service		ECG (société parapublique) VRA (société parapublique)	JIRAMA (en voie de privatisation)	SENELEC (mixte)
• Compétence de la collectivité		Aide à l'offre d'électricité dans les quartiers et villages bénéficiants de projets SHEPs	Entretien de l'éclairage public	Entretien de l'éclairage public
• Mode de taxation locale			Surtaxe entre 2 et 5%	Surtaxe maximale de 2,5 %
Eau				
• Société concessionnaire du service		-GWSC (société parapublique) - NCWSP	JIRAMA (en voie de privatisation)	SDE (mixte)
• Compétence de la collectivité	Offre sociale d'eau (bornes fontaines)	Aucune compétence officielle	Offre sociale d'eau (bornes fontaines)	Offre sociale d'eau (bornes fontaines)
• Mode de taxation locale	Taxe au cubage		Surtaxe entre 2 et 5%	Taxe à la borne fontaine assise sur le cubage enregistré et facturé Il existe 6 tranches tarifaires.

Notes : ECG : Electricity Corporation of Ghana
 VRA: Volta River Authority
 SHEPs: Self-Help Electrification Projects
 GWSC : Ghana Water and Sewerage Corporation
 NCWSP: National Community Water and Sanitation Programme

a) Le constat : le système des surtaxes d'eau et/ ou d'électricité est défaillant

Les surtaxes d'eau et d'électricité sont dues par tous les usagers ou abonnés, consommateurs d'eau et/ ou d'électricité pour les usages domestiques. Le circuit financier usuel de ces surtaxes est le suivant : (1) les sociétés concessionnaires collectent les surtaxes auprès des abonnés, (2) elles reversent au Trésor les sommes collectées (3), le Trésor crédite du montant recouvré le compte de la collectivité et (4) la collectivité règle ses propres factures d'eau et d'électricité à la société concessionnaire. Dans les deux pays de l'échantillon, Madagascar et le Sénégal où ce système est appliqué, il ne fonctionne pas correctement.

A Madagascar, on constate la constitution de dettes croisées entre les collectivités et la société concessionnaire JIRAMA. Les arriérés accumulés par les collectivités sont plus élevés que ceux dus par la JIRAMA. Ainsi, la commune d'Antsirabé doit en 1999 environ quatre milliards de fmg à la JIRAMA contre un milliard de fmg pour la JIRAMA, ce qui représente un an de recettes communales. La même situation se retrouve sur l'ensemble des collectivités malgaches¹⁸. Seule la volonté d'un apurement des arriérés semble pouvoir débloquent la situation : cas de la commune de Tanjombato (en périphérie d'Antananarivo) qui grâce à la liquidation de sa dette et au versement des surtaxes a pu financer 200 points d'éclairage public en 1999.

¹⁸Les arriérés de la commune d'Antananarivo sont évalués à 9,4 milliards de fmg pour l'eau et 4,4 milliards pour l'électricité, soit en global à l'équivalent d'un an de recettes réelles de la capitale. In GROUPEMENT BREEF-DIRASSET-FIVOARANA AUDIT, (1999), *Projet d'aménagement de la plaine d'Antananarivo: étude de la pression fiscale*, p 49.

Au Sénégal, la surtaxe sur l'électricité n'est pas effective dans toutes les communes du pays. En 1993, elle a été recouvrée seulement dans les communes de Dakar et Rufisque et de 1993 à 1996 la perception de cette taxe s'est avérée irrégulière dans toutes les autres communes¹⁹. (ACDI, 1999)

b) Origines du dysfonctionnement du système

L'assiette est déterminée sur la base des recensements des redevables abonnés effectués par les sociétés concessionnaires. Les collectivités n'étant pas informées des régularisations effectuées chaque année ; elles n'ont les moyens, ni d'évaluer, ni de contrôler le montant des recettes à recouvrer.

Le reversement du produit collecté par les sociétés concessionnaires peut être irrégulier ou bloqué. La mise à disposition tardive des recettes peut alors créer des déséquilibres dans la gestion de trésorerie des communes qui restent confrontées à leurs charges financières.

La compensation des dettes rend opaques les relations entre les deux partenaires.

La non application des réévaluations des taux votés par les conseils municipaux est également à l'origine de difficultés. Alors que les sociétés se refusent à modifier le taux de la surtaxe afin de ne pas augmenter leur prix, elles ne s'interdisent pas de réévaluer leurs propres factures auprès des collectivités (cas de contentieux entre la commune d'Antsirabé et la JIRAMA à Madagascar).

5 - 2 Les produits de l'exploitation du domaine et des services communaux

Il s'agit, d'une part, des ressources que les communes tirent de la location de leurs infrastructures marchandes, de la vente de certains actifs (forêts, mines, carrières) et de la rétribution des prestations de services que les communes fournissent à leur population.

5 -2 - 1 Traits caractéristiques

Tout d'abord, la place occupée par les recettes de l'exploitation du domaine dans les budgets locaux varie selon la taille de la commune et on observe qu'elles fondent souvent les budgets des collectivités de taille moyenne. Ces dernières se trouvent dans une position intermédiaire entre la grande collectivité urbaine dont les ressources reposent sur la fiscalité et la petite collectivité rurale qui est financée pour l'essentiel par des transferts d'Etat. On observe (tableau II 12) que la contribution des produits du domaine et des services communaux oscillent sur notre échantillon de collectivités entre 7 % (Toamasina) et 82 % (Sao Domingos) des ressources.

¹⁹Ainsi, elle ne figure pas dans les situations d'exécution budgétaire des communes de Guédiawaye, de Bargny et de celles des régions de Fatick, Kaolack et Ziguinchor.

Tableau II 12 Poids des produits de l'exploitation du domaine et des services communaux dans les budgets locaux

Cap Vert		Ghana	Madagascar		Sénégal	
Espargos (1995)	Sao Domingos (1997)	Accra (1998)	Antsirabé (1998)	Toamasina (1998)	Saint-Louis (1998)	Ouro-Sogui (1998)
53 % des ressources ordinaires propres	82% des ressources ordinaires propres	13 % des ressources totales	16 % des ressources totales	7 % des ressources totales	25 % des ressources totales	35 % des ressources totales

Note : Bien que les collectivités soient de taille comparable la place des taxes rémunératoires est bien inférieure sur Toamasina que sur Antsirabé (7 % contre 16 %). La principale explication tient à la différence de qualité des services municipaux rendus dans les deux villes.

Source: Auteurs.

Ensuite, bien qu'il existe une myriade de droits et taxes rémunératoires, un petit nombre de produits seulement contribue à la majorité des revenus. Il s'agit :

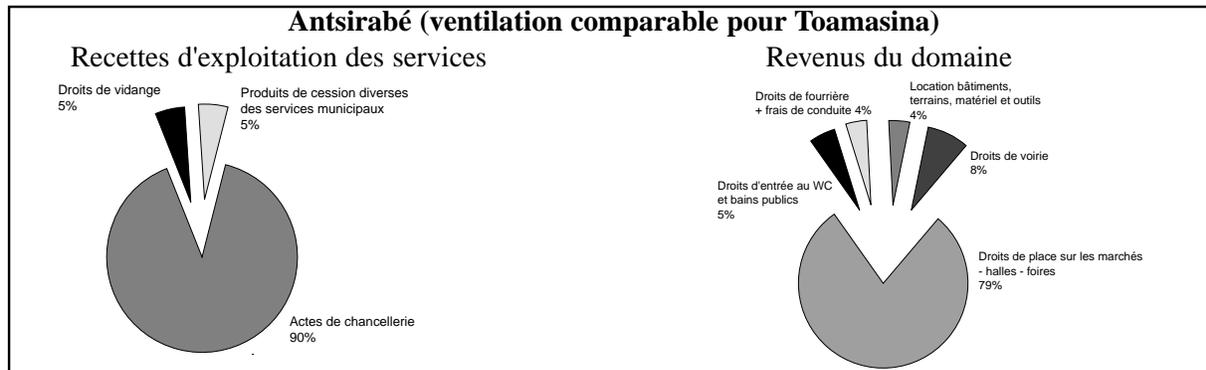
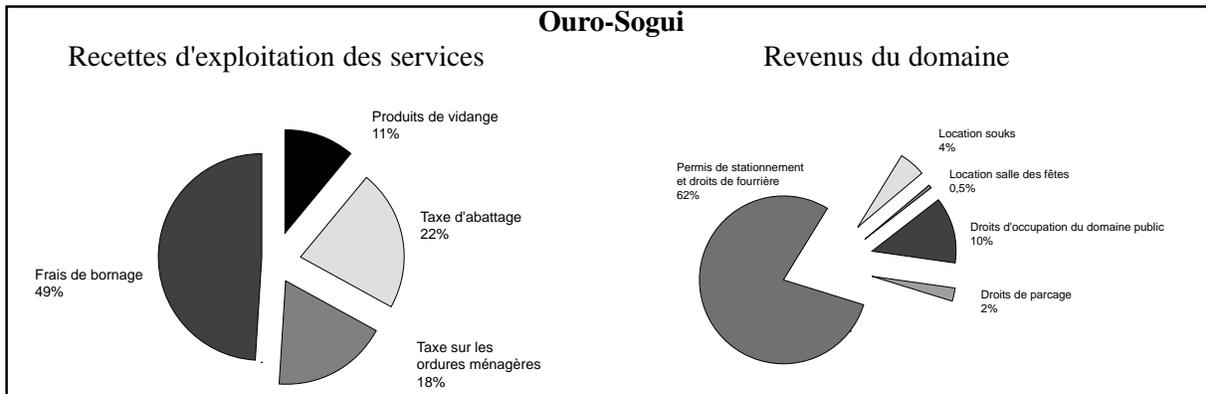
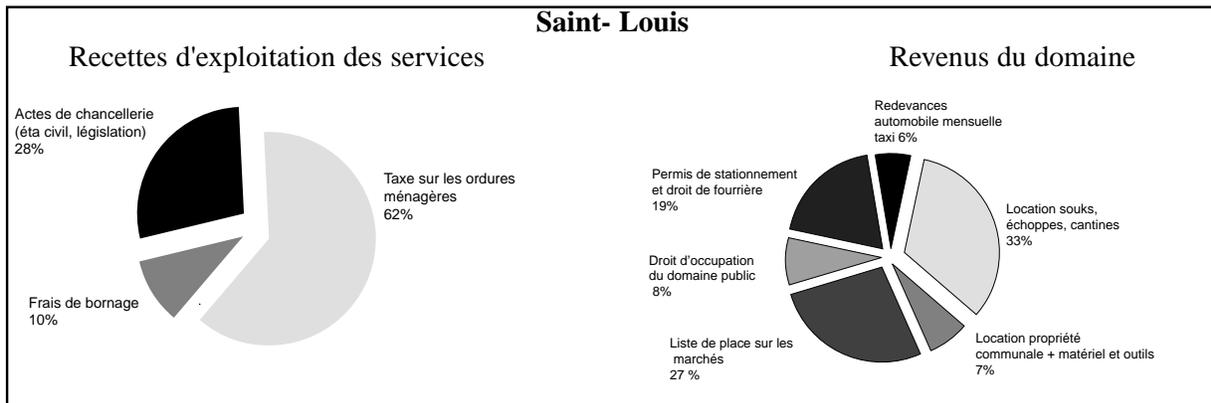
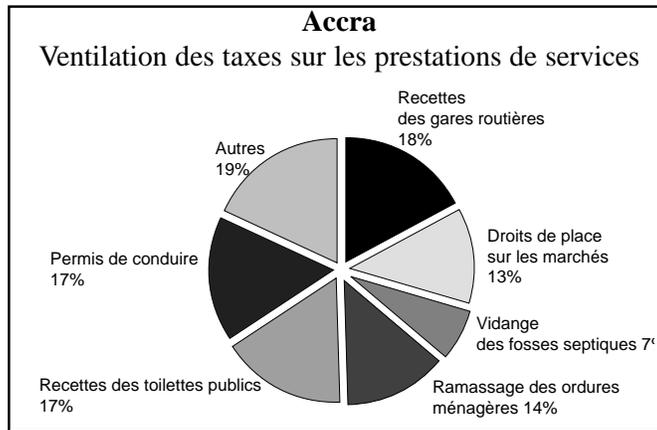
1. pour les revenus du domaine : droits de place sur les marchés, droits d'occupation du domaine public, permis de stationnement, vente de terrains,
2. Pour les recettes d'exploitation des services : services administratifs (état civil²⁰, frais de bornage) ; services de collectivité (ramassage des ordures ménagères, toilettes publiques, vidange des fosses septiques), services économiques (recettes des gares routières, taxes d'abattage) ; services sociaux (pour ces derniers, les recettes sont marginales²¹).

Enfin, le rendement des produits du domaine et des services communaux est relativement faible (*cf infra*).

²⁰ L'état civil est un service porteur de recettes pour les collectivités dans la mesure où l'élasticité prix de ce type de service est faible. En effet, lorsqu'un acte administratif est indispensable pour exercer une activité (autorisation de circulation pour les taxis par exemple), les individus concernés ne peuvent faire autrement que de se le procurer au prix fixé. Les collectivités peuvent également tirer profit des actes de chancellerie en demandant le renouvellement fréquent des pièces administratives.

²¹ Les recettes tirées de services sociaux, de promotion humaine et culturels sont faibles dans la mesure où les collectivités sont encore peu habituées à délivrer ce type de services longtempés assurés par l'Etat central et difficiles à gérer.

Graphique II 4. Ventilation des produits de l'exploitation du domaine et des services communaux en 1998



5 -2 - 2 Analyse du rendement fiscal

a) *Le lien avec l'offre de biens publics*

Les taxes rémunératoires sont reliées à la quantité et/ou à la qualité des services, équipements et infrastructures offerts par les collectivités. Dans de nombreuses collectivités, la réticence des contribuables à payer s'explique par l'insuffisance des prestations délivrées (désorganisation voire inexistence du ramassage des ordures ménagères, insalubrité et insécurité des marchés, encombrement des trottoirs avec l'installation anarchique des cantines et souks, manque d'entretien des ouvrages de voiries et de drainage, etc...). Il ressort des enquêtes contribuables menées au Sénégal²² les points suivants :

1. Les contribuables se déclarent prêts à payer le prix du service rendu à condition que le service en question réponde à leurs besoins et que la qualité du service soit garantie.
2. Toutefois, l'acceptation du principe de la tarification des services locaux est plus élevée en zone urbaine qu'en zone rurale. Cela est lié à la différence de pouvoir d'achat, à la plus grande diffusion du principe de tarification en ville et à la plus faible perception des services rendus par les collectivités en zone rurale.

L'amélioration du rendement financier des taxes sur les prestations de services passe par l'acceptation du principe de la volonté de payer du contribuable pour un service de qualité répondant à ses aspirations.

b) *La fixation des tarifs*

Deux facteurs tendent à exercer un effet défavorable sur le rendement financier des recettes non fiscales. Le premier est lié à la nature de la législation sur les tarifs puisque les taux peuvent être fixés de manière à uniquement couvrir les dépenses engagées (cas de la Côte d'Ivoire), ou alors être autorisés à assurer une marge bénéficiaire aux collectivités (cas du Ghana). Le second est lié au coût politique de la réévaluation des tarifs. Dans les six collectivités étudiées, il est frappant de constater l'ancienneté des textes municipaux qui fixent les tarifs. Le *statu quo* peut provenir d'une absence de crédibilité de l'institution municipale dans sa décision de réévaluer les tarifs si chaque manifestation des contribuables se traduit par une annulation des augmentations (cas dans la commune de Toamasina avec les droits de place sur les marchés qui sont devenus dérisoires).

c) *Les dispositifs de collecte*

Les collectivités dans le domaine du recouvrement des taxes municipales poursuivent trois objectifs : (1) garantir l'efficacité du recouvrement, (2) sécuriser les montants collectés, (3) motiver les équipes de collecteurs. Si l'on prend l'exemple des droits de place sur les marchés, plusieurs pratiques ont été introduites avec un impact positif sur le rendement financier. Ainsi, à la place d'une distribution de tickets sur les stands et d'une collecte journalière, certaines collectivités ont substitué un système d'abonnement mensuel avec un versement direct des droits à la régie de recettes évitant ainsi toute manipulation d'espèces par des collecteurs peu scrupuleux. D'autres (dont Saint-Louis au Sénégal) ont fait l'expérience de fixer aux collecteurs des objectifs de résultats quotidiens et mensuels avec l'institution de primes de rendement²³.

²² L'enquête statistique a porté sur 3009 contribuables actuels et potentiels dans 35 communes urbaines et 25 communautés rurales réparties dans neuf des dix régions du Sénégal. Le questionnaire de l'enquête statistique a été articulé autour (1) des services et équipements offerts au contribuable, (2) des impôts et taxes exigés du contribuable et (3) de l'effort fiscal du contribuable. (cf. ACIDI, (1999), module IV).

²³ Bien que l'expérience fut concluante avec une amélioration notable des sommes recouvrées, elle fut de courte durée en raison de contestations de la part des collecteurs.

D'autres encore élaborent des systèmes de collecte basés sur la rotation des agents après avoir évalué le potentiel de recettes dans chaque zone au moyen de "journées- témoin de recettes". Enfin l'intégration de policiers municipaux aux équipes de collecte (cas d'Antsirabé et de Saint-Louis par exemple) devrait accroître la crédibilité de l'institution municipale.

III - LES RESSOURCES EN PROVENANCE DE L'ÉTAT CENTRAL, DES BAILLEURS DE FONDS ET DES ORGANISMES DE PRÊTS

Outre leurs ressources propres, les communes bénéficient aussi de ressources en provenance de tiers. Tout d'abord, l'Etat peut opérer des transferts en faveur des communes. Ensuite, dans la mesure où elles font montre d'une capacité de gestion acceptable, notamment en mobilisant un minimum de ressources propres, les collectivités locales sont susceptibles, à travers un effet de levier, d'attirer des ressources (dons ou emprunts) offertes par les bailleurs de fonds extérieurs (cf. exemple d'Antsirabé). Ces ressources externes permettent plus particulièrement de financer des dépenses d'investissement. Le potentiel de ressources mobilisables par les collectivités locales est d'autant plus important que de nombreux bailleurs de fonds, déçus par le manque d'efficacité des Etats centraux, recherchent des emplois alternatifs de leurs ressources. Enfin, on doit souligner qu'actuellement, quelle que soit leur qualité de gestion, les collectivités locales africaines souffrent d'un accès particulièrement contraint à des ressources d'emprunt nationales en raison de l'absence ou de la faiblesse d'institutions financières de crédit local.

1 - Les relations entre Etat central et collectivités locales

1 - 1 Les transferts financiers des Etats aux collectivités de l'échantillon

On analyse successivement les transferts financiers des Etats aux communes de l'échantillon, puis les relations comptables entre l'Etat central et les collectivités locales des pays de l'échantillon.

1 - 1 - 1 Les différents flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales dans les pays de l'échantillon

Les flux financiers réels entre l'état et les collectivités locales sont de nature diverse et ne sont pas toujours comptabilisés dans le budget des communes (cf. *infra*). Trois catégories de flux ont été distinguées dans le tableau récapitulatif III 1 : la fiscalité partagée qui permet la collecte de ressources propres au profit des collectivités, les transferts de l'Etat proprement dits (dotations de fonctionnement et contributions aux investissements locaux) et les ressources d'emprunt (cf. section 2).

a) Le partage d'impôts ou la cession d'une fiscalité d'Etat

Le partage d'impôt est utilisé de préférence à un impôt purement local en particulier dans le cas où l'impôt présente un caractère hybride qui le rattache à la fois à un impôt national et à un impôt local. Les impôts partagés ne sont pas les impôts d'Etat les plus porteurs de recettes comme ceux sur le commerce international ou les hydrocarbures²⁴.

²⁴ On note toutefois l'existence à Madagascar d'un partage d'une redevance minière entre l'Etat, les provinces et les collectivités et d'une redistribution de la taxe unique sur les produits pétroliers à un fonds routier dont bénéficient les collectivités.

Ils concernent le plus souvent des assiettes spécifiques à la fiscalité locale : ainsi, il s'agit des taxes sur les véhicules (Sénégal, Madagascar et Ghana), sur les postes de télévision (Madagascar), sur la publicité (Ghana), sur les établissements de jeux (Ghana), sur les débits de boisson (Madagascar) ou sur les activités touristiques (Cap Vert).

Les inconvénients liés au partage d'impôts sont toutefois nombreux.

Tout d'abord l'incitation à une collecte efficace de ce type d'impôt par l'administration centrale est d'autant plus faible que la part transférée aux collectivités est importante. Même lorsque le partage est à l'avantage de l'Etat central, la collecte de ces impôts n'apparaît pas prioritaire dans la mesure où ils représentent une part marginale des recettes globales des Etats.

Tableau III-1 Typologie des flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales des pays de l'échantillon

	Cap Vert	Ghana	Madagascar	Sénégal
FISCALITE	- Impôt touristique (30%)	"Ceded revenues" (100 %)	- Centimes additionnels à la taxe professionnelle (15%)	"Ristournes"
PARTAGEE	- Impôt sur les risques d'incendie (sur habitations)	- Droits sur les loisirs	- Taxe sur les véhicules à moteur (1/3)	- Taxe sur les véhicules (50%)
		- Taxes sur les revenus du casino	- Taxe sur les postes de télévision (50%)	- Contraventions et amendes dressées sur le territoire pour les communautés rurales
		- Taxes sur les paris et autres jeux	- Licence de vente des boissons alcooliques (80%)	
		- Taxes d'enregistrement des activités économiques et commerciales	- Redevance minière	
		- Taxes sur les transports journaliers	- Taxe unique sur les produits pétroliers (sert à alimenter un fonds routier)	
		- Taxes sur la publicité		
		- Impôts sur le revenu payés par certains artisans et commerçants		
DOTATIONS				
Fonctionnement	- dotation globale de fonctionnement (DGM) et - dotation de solidarité inter-municipalité (DSI)	- Aide liée au paiement de 50 % du salaire des fonctionnaires	- Dotation pour les salaires des secrétaires d'Etat civil	Le fonds de dotation de la décentralisation (prévu d'être indexé sur les recettes de ITVA)
Equipement		- Les fonds du PAMSCAD (programme social dont l'objectif est la promotion de projets initiés par les communautés de base)	- Dotation globale (ou minimale) de fonctionnement	Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL)
		Fonds commun des assemblées de district (=5% des recettes fiscales annuelles de l'Etat central)	- Dotation proportionnelle (à la population)	
		Fonds routier	Dotation pour les écoles publiques primaires (EPP) et les centres de santé de base (CSB)	
			Dotation d'investissement de 302 millions de fmg réparti par le fivondronana aux collectivités qu'il encadre	Contrepartie de l'Etat au titre de l'AGETIP (agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi)
EMPRUNT		Prêts de banques commerciales limités à un montant de 20 millions de cedis (environ 10 000 \$)	Non	Contrepartie de l'Etat au Programme d'appui aux communes (PAC) Prêts de la Banque de l'Habitat du Sénégal

Source : Auteurs

De plus, l'imprévisibilité des flux de revenus issus de la fiscalité partagée est souvent dénoncée par les collectivités. Elle tient d'une part à l'instabilité des pourcentages rétrocédés (cf. tableau III-2 relatif au cas de la Côte d'Ivoire où avant la dévaluation du F.CFA, le partage dépendait étroitement de l'état des finances publiques centrales) ainsi qu'aux délais de versement de ces ressources (parfois plusieurs années comme à Madagascar)²⁵.

Tableau III-2 Evolution du partage des recettes fiscales entre l'Etat et les communes : l'exemple de la Côte d'Ivoire

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total fiscalité	557.3	547	559.1	469.1	714.2	937.6
<i>Etat</i>						
En milliards de F.CFA	542.7	532.8	543.8	457.6	699.2	919
En %	97.4	97.4	97.3	97.5	97.9	98.0
<i>Communes</i>						
En milliards de F.CFA	14.5	14.2	15.3	11.5	15	18.6
En %	2.6	2.6	2.7	2.5	2.1	2

Source: BREEF- MEFP-Direction de la prévision (balance comptable du Trésor), Côte d'Ivoire.

Le partage d'impôt peut aussi renforcer les disparités de ressources entre collectivités. C'est par exemple le cas lorsque la fiscalité d'Etat est rétrocédée au *pro rata* des impôts collectés sur le territoire local. Les grandes villes concentrant l'essentiel du potentiel fiscal se trouvent alors au cœur d'un processus cumulatif dans le sens où, contribuant pour une large part à la fiscalité d'Etat, elles en reçoivent également le pourcentage le plus important.

Enfin, le partage d'impôts avec l'Etat a tendance à reposer sur des distinctions de théorie fiscale étrangères aux préoccupations de la quasi totalité des contribuables. Cela tend à troubler la compréhension de l'impôt et en particulier la perception du lien entre l'impôt et l'offre de biens publics locaux.

b) Les dotations budgétaires

Avant d'évaluer les effets possibles des dotations budgétaires, on recourt aux travaux de Bahl et Linn (1992) pour dégager une typologie des transferts intergouvernementaux. Enfin, en raison de sa spécificité, on accorde une attention particulière au mode d'affectation des dotations budgétaires au Ghana en raison de l'originalité et aussi de l'importance des transferts de l'Etat central ghanéen.

• **Typologie des transferts intergouvernementaux**

Le tableau III-3 présente une typologie des transferts intergouvernementaux.

²⁵A Madagascar, le service de la comptabilité publique n'est pas en mesure de fournir une estimation unique et cohérente des sommes recouvrées au titre des impôts d'Etat partagés, ce qui a mis en évidence les difficultés de centralisation des données concernant cette fiscalité.

La dimension horizontale concerne la base sur laquelle repose la distribution des transferts. Les fonds peuvent être issus du prélèvement d'un certain pourcentage sur un groupement d'impôts nationaux ("*pool*"). Les deux paramètres importants sont alors le degré de stabilité du "*pool*" pour que soit prévisible d'une année sur l'autre le montant des transferts concédés ainsi que le degré d'élasticité du "*pool*" en fonction de l'inflation et de la croissance économique. Une autre pratique consiste à affecter de manière arbitraire une somme en faveur des transferts sans que cette somme soit connue d'une année sur l'autre. Enfin les transferts peuvent être estimés de façon à couvrir certaines dépenses locales préalablement approuvées par la tutelle.

La dimension verticale concerne les critères d'allocation des transferts entre les gouvernements locaux auxquels sont généralement associées les conditions d'utilisation des fonds.

Tableau III-3 Typologie des flux financiers Etat-collectivités locales

		Origine de l'enveloppe budgétaire destinée aux transferts Intergouvernementaux		
		% déterminé d'impôts nationaux	Décision arbitraire	Remboursement des dépenses approuvées
Critères d'allocation des transferts entre collectivités locales	En fonction du lieu de la collecte	A	-	-
	Sur la base d'une formule	B	F	-
	Sur la base d'un remboursement partiel ou total des dépenses/coûts	C	G	K
	De façon arbitraire	D	H	-

Source : Auteurs à partir de BAHL et LINN, (1992), *Urban public finance in developing countries*, p 432.

• Les effets des différentes catégories de dotations budgétaires

Les dotations peuvent être allouées sur la base d'une formule, d'un remboursement de dépense ou bien d'une décision politique arbitraire, correspondant respectivement aux types F, G et H du tableau III-3.

Le choix d'une formule (type F) pour répartir les dotations entre les collectivités vise à promouvoir la transparence dans l'allocation des ressources. Généralement la définition des critères traduit quatre types de préoccupation : (1) traiter de façon égalitaire l'ensemble des collectivités, (2) égaliser les ressources fiscales des collectivités, (3) réduire les disparités dans les niveaux de services publics offerts et (4) encourager la mobilisation locale de ressources. Si l'allocation des ressources cherche à satisfaire uniquement la première préoccupation, cela se traduit par la distribution d'une somme identique à chaque collectivité (cas à Madagascar pour la dotation d'investissement de 302 millions de fmg par *fivondronana*).

Dès que les autres critères interviennent, se pose le problème du choix des indicateurs, dans la mesure où l'existence de données désagrégées à l'échelle locale est rare. Ainsi, pour accorder davantage de ressources aux collectivités les plus pauvres, encore faut-il évaluer la richesse des collectivités locales. De plus, assurer par le biais des dotations un niveau minimal de service public nécessite d'identifier et de quantifier les besoins en services des collectivités. Ces derniers sont généralement estimés à partir de variables approchées telles que la population ou la densité de population. Enfin, introduire une incitation à la mobilisation de

ressources propres suppose de mesurer "l'effort fiscal" des collectivités pour, après avoir déterminé un seuil, récompenser (pénaliser) d'une plus forte (moindre) dotation une collecte de ressources propres supérieure (inférieure) au seuil²⁶.

Les dotations de fonctionnement sont généralement allouées sur des critères plus simples que les dotations d'investissement. Sur notre échantillon, le choix d'une formule pour l'attribution des fonds étatiques est fréquent. C'est sur un tel principe que fonctionnent :

1. les récents fonds d'équilibre financier au Cap Vert dont l'enveloppe est répartie à hauteur de 60 % pour le fonctionnement et 40 % pour l'investissement ; la dotation d'investissement est par ailleurs réservée aux municipalités dont la ressource fiscale moyenne par tête est inférieure à la moyenne des impôts par tête sur l'ensemble de l'échantillon (soit 12 collectivités bénéficiaires sur un total de 17) ; ce système n'incite pas à la mobilisation de ressources fiscales ;
2. la dotation pour les écoles d'enseignement primaire et les centres de santé de base établie en 1997 à Madagascar ;
3. le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) au Sénégal ;
4. le Fonds commun des assemblées de district au Ghana (*cf. infra*).

Les dotations de type G visent à compenser les collectivités pour avoir financé des coûts normalement à la charge de l'Etat central : que ce soit des dépenses courantes (paiement des salaires des fonctionnaires d'Etat détachés dans les collectivités locales comme c'est le cas au Ghana et à Madagascar) ou des dépenses en capital (lorsqu'elles ont contribué au financement du programme national d'investissement). Le remboursement des dépenses peut être partiel ou total ce qui a des implications différentes : le remboursement partiel oblige les collectivités à participer au financement et donc à mobiliser des ressources additionnelles, le remboursement total, est sujet à un risque de surévaluation des coûts éligibles au remboursement de façon à gonfler les dotations à recevoir.

Les dotations versées arbitrairement d'une année sur l'autre (type H) présentent l'inconvénient d'être imprévisibles et d'encourager un système opaque de transferts intergouvernementaux.

• L'administration des dotations budgétaires au Ghana

Le Fonds commun des assemblées de district (FCAD) est de création récente (1993). Il est alimenté à travers un prélèvement de 5 % des ressources globales de l'Etat central.

²⁶ Ce critère avait été retenu dans le calcul de la dotation "proportionnelle" à Madagascar mais compte tenu des difficultés rencontrées, il a été abandonné au profit du seul critère de population.

Tableau III-4 Le Fonds Commun des Assemblées de District : évolution 1994-99

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Montant du FCAD						
- en milliards de cedis (1 et 2)	38.492	58.739	82.132	103.499	136.000	165.000
- en % des dépenses en capital (3)	19,6 %	28 %	23 %			
Allocation d'Accra						
- en milliards de cedis (4)	1.648	2.159	3.042	nd	4.022	4.797
- en % du FCAD	4,51 %	4,50 %	4,44 %		2.96 %	2.90 %

Sources : (1) et (4) Ministry of Local Government and Rural Development, (1996), "Decentralization and the People, Questions and Answers".

(2) pour 97-99 entretien avec Mr Ampiah, directeur du FCAD en décembre 99.

(3) Ministry of Local Government and Rural Development, (1996), Local Digest, Vol 9, n° 4, p 8.

(4) Source : Ministère

• **La formule de partage retient différents critères (Tableau III-5).**

Tableau III-5 Les critères d'attribution des ressources du Fonds commun des assemblées de district

Critères de partage	Indicateurs retenus	Pondération	Objectifs
Besoin (<i>need</i>)	- PIB/tête de 1992 (5%) - 2 indices de localisation des infrastructures scolaires et sanitaires (15% pour chacun des indices)	35 %	Corriger les disparités de développement
Equité (<i>equality</i>)		30 %	Faire en sorte que chaque district ait accès à une part minimale du fonds
Performance (<i>responsiveness</i>)	- Recettes par tête (15%) - Proportion des recettes/tête collectées par le district dans la totalité des revenus/tête collectés par les 110 districts (5%)	20 %	Motiver les districts dans la collecte des ressources locales
Pression sur les services de base (<i>service pressure</i>)	Densité de population	10 %	Assister les districts faisant face à une rapide dégradation des services de base en raison de leur surpopulation
Événement aléatoire (<i>contingency</i>)		5 %	Pallier les imprévus

Source : MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT AND RURAL DEVELOPMENT, (1996), "The District Assemblies' Common Fund in Retrospect", Local government Digest, Vol 9, n°3, mai/juin 1996 et entretien avec Mr Ampiah, directeur du FCAD en décembre 99.

- L'application des critères d'attribution conduit à une répartition des ressources qui place la région du Grand Accra en 6ème position avec en moyenne un peu moins de 10 % de l'enveloppe dont la moitié pour le district d'Accra.

Tableau III-6 Répartition des dotations du Fonds commun des assemblées de district

Régions	1994	1995	1996	Moyenne	Rang
Western	9,56 %	9,54 %	12,17 %	10,72 %	3
Central	10,26 %	10,24 %	9,77 %	10,03 %	5
Great Accra	9,88 %	9,87 %	9,97 %	9,92 %	6
Eastern	13,33 %	13,33 %	12,32 %	10,92 %	2
Volta	10,15 %	10,15 %	8,85 %	9,57 %	7
Ashanti	17,43 %	17,47 %	18,15 %	17,76 %	1
Brong Ahafo	10,2 %	10,25 %	10,03 %	10,14 %	4
Northern	8,95 %	8,92 %	9,32 %	9,11 %	8
Upper West	4,59 %	4,58 %	3,91 %	4,28 %	10
Upper East	5,63 %	5,65 %	5,51 %	5,58 %	9
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	

La comparaison de recettes collectés localement et des déboursements issus du FCAD pour dix districts des dix régions du Ghana en 1994 met en évidence un choix en faveur du système des dotations budgétaires.

Tableau III-7 Recettes locales et dotations budgétaires au Ghana

Région	District	Revenus locaux (en milliers de₵)	FCAD (en milliers de₵)	En % des revenus locaux
Grand Accra	Dangme	39,5	115,0	291
Brong Ahafo	Sene	15,0	158,0	1053
Central	Gomoa	13,0	142,5	1096
Eastern	Birim North	7,5	157,0	2093
Ashanti	Bosomtwi	8,0	167,5	2094
Northern	Tolon	9,0	126,5	1406
Upper East	Bongo	19,5	131,0	672
Upper West	Lawra	15,0	167,0	1113
Volta	Keta	23,5	160,5	683
Western	Jomoro	20,5	156,5	763

Source : AYEE JRA, (1995) "Financing sub-national Governments in Ghana : The District assemblies Common Fund", *Regional and Federal Studies*, Vol 5, n°3, pp 292-306.

1 - 1 - 2 Les différents flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales dans les pays de l'échantillon

a) Des flux fréquemment sous-estimés

Le principal obstacle à une comptabilisation précise des concours de l'Etat aux budgets locaux tient à l'absence de budgétisation de certains flux. Certains concours de l'Etat échappent le plus souvent à la comptabilité des collectivités : il s'agit notamment des avances de trésorerie non remboursées et les contreparties locales aux projets d'investissement réalisés sur le territoire local²⁷.

Ainsi, dans le cas du Sénégal (tableau III-8), une étude à l'initiative de l'ACDI (1999) a recensé sur la période 1993-1996 l'ensemble des flux financiers de l'Etat vers les collectivités locales. Elle a permis de constater que les flux de l'Etat central budgétisés représentent en cumulé sur la période 7411 millions de F.CFA (soit une moyenne annuelle de l'ordre de 1 853 millions de F.CFA) et les flux de l'Etat central non budgétisés 43 128 millions, soit un rapport de 1 à 6. Le cas du Sénégal met donc en évidence une forte sous-estimation des transferts de l'Etat central à la disposition des communes.

Les chiffres des transferts concernant les trois autres pays de l'échantillon pour lesquels on ne dispose pas d'informations similaires devront donc être commentés avec précaution. Le risque de sous-évaluation est plus élevé pour le Cap Vert (dont une partie des fonds extra-municipaux sont d'origine étatique), pour Madagascar et le Sénégal que pour le Ghana dans la mesure où pour ce dernier pays les dotations d'investissement de l'Etat sont budgétisées à travers le Fonds commun des assemblées de district.

²⁷ Par ailleurs, le coût pour l'Etat des services rendus par les structures déconcentrées (Impôt et Trésor) aux collectivités n'est généralement pas évalué.

Tableau III-8 Consolidation des transferts de l'Etat aux collectivités sénégalaises (en millions de F.CFA cumulés sur la période 1993-1996)

Consolidation des flux d'aide de l'Etat aux collectivités	Montants cumulés
<i>Aide budgétisée (ristournes et fonds de concours)</i>	7 411
• Etat ⇨ Communes (en % du total)	6 560.29 (88,6 %)
Etat ⇨ Dakar	496.65
Etat ⇨ CUD	390.00
Etat ⇨ CUD sans Dakar	1532.77
• Etat ⇨ Communautés rurales (en % du total)	851.09 (11,4 %)
 <i>Aide de l'Etat non budgétisée</i>	 43 128
• Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL)	9 020
• Contrepartie AGETIP I	2 858
• 3ème projet urbain	990
• Contrepartie AGETIP II	24 800
• Avances non remboursées	5 460
TOTAL	50 539

Note : Le nombre de communes et de communautés rurales est respectivement de 40 et 320.

Source : Auteurs à partir de ACDI, (1999), Module III.

b) Les montants de transferts intergouvernementaux :

les données disponibles

Par rapport aux finances publiques centrales, les transferts en faveur des collectivités apparaissent plutôt faibles puisqu'ils représentent entre 1 et 3% des dépenses de l'Etat central (cf tableau III 9). A considérer ces pourcentages comme un indicateur du degré d'implication des Etats dans les stratégies de décentralisation, l'effort financier apparaît faible. Toutefois ainsi que cela vient d'être souligné, une revue systématique des dépenses publiques centrales liées à la décentralisation ferait apparaître des pourcentages plus élevés.

En revanche, les transferts de l'Etat occupent une place importante voire prépondérante dans les budgets des collectivités, entre 34 et 74 % des ressources totales (cf. tableau III-9).

Tableau III-9 Ampleur de l'accompagnement financier de la décentralisation

	Cap Vert (1995)	Ghana (1996)	Madagascar (1996)	Sénégal (1993-1996)
Transferts en % des dépenses de l'Etat central	2	2	1 2/	3
Subvention de fonctionnement en % des dépenses courantes de l'Etat central	4		0.5 2/	1
Subvention d'équipement en % des dépenses en capital de l'Etat central	1	1/	0.3 2/	9
Transferts en % des ressources locales				
- Toutes collectivités confondues	34	74		50
- Communes urbaines			42	
- Communes rurales				

Notes : 1/ Il s'agit du rapport du montant du Fonds commun des assemblées de district sur les dépenses en capital de l'Etat central.

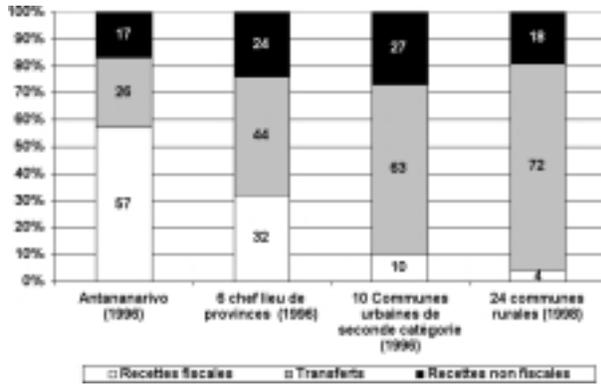
2/ chiffres sous-estimés dans la mesure où il ne s'agit que des transferts reçus par Antananarivo, les 6 chefs lieu de provinces et un échantillon de 10 communes urbaines de seconde catégorie.

Sources : Auteurs

On notera, par ailleurs, la plus grande dépendance des collectivités rurales vis-à-vis des transferts de l'Etat : les collectivités urbaines disposent d'une assiette fiscale plus diversifiée et plus facilement exploitable.

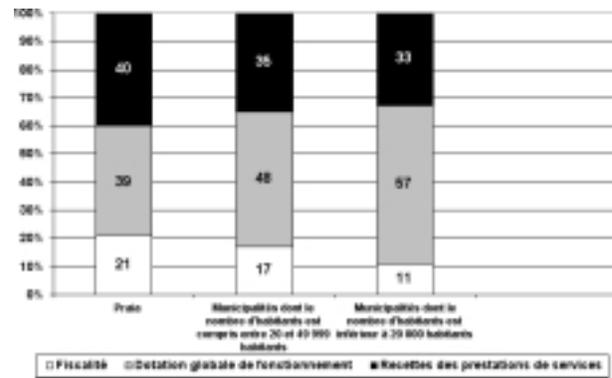
Tableau III-10 Poids des transferts dans les ressources locales

Madagascar (en 1996) 1/



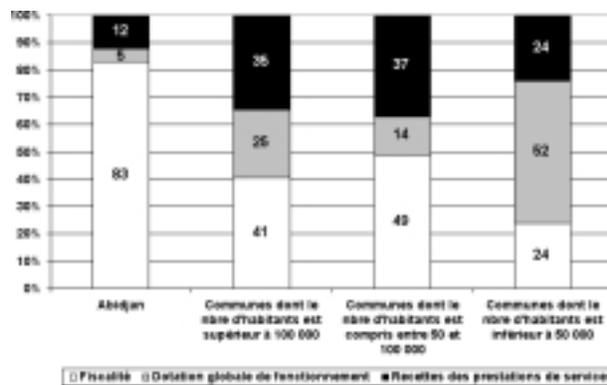
Note: Structure des recettes de fonctionnement. Recettes fiscales (impôts directs et indirects), Transferts (ristournes et subvention), recettes non fiscales (revenus du domaine, recettes diverses)
Source : Auteurs

Cap Vert (1995) 2/



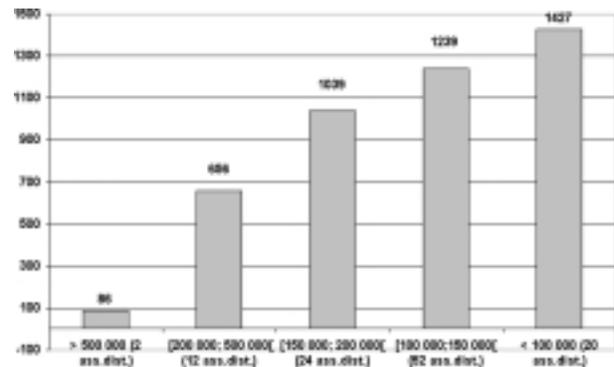
Notes : Structure des recettes de fonctionnement. Recettes fiscales (impôts directs, indirects et taxes), transferts (subvention de fonctionnement), recettes non fiscales (revenus du domaine, ventes de biens et service, autres).
Source: Auteurs

Côte d'Ivoire (en 1993)



Source : BREF

Ghana (1997)



Note: Rapport des ressources issues du fonds commun des assemblées de district aux ressources propres
Source : Auteurs.

1 - 1 - 3 Evaluation des effets des transferts intergouvernementaux

L'encadré III-1 présente de manière synthétique les principaux objectifs des transferts du gouvernement central en faveur des collectivités décentralisées ; on évalue ensuite les effets des transferts intergouvernementaux.

Encadré III-1 Les objectifs d'un système de transferts intergouvernementaux

→ Du point de vue de l'Etat central

- La mise en place de la politique de décentralisation

Les transferts sont un soutien financier accordé aux collectivités locales dans les premières années de leur existence pour leur permettre d'assumer à terme les responsabilités. Le risque est que les transferts du gouvernement central tendent à être considérés comme des revenus additionnels permanents.

- La recherche de l'équité fiscale entre collectivités locales

Les transferts financiers sont utilisés pour égaliser les ressources fiscales des gouvernements locaux dont les localisations ne garantissent pas le même potentiel de ressources. A priori le gouvernement local de la capitale d'un pays dispose, du fait de sa population et de la concentration des activités économiques, d'une assiette fiscale plus large qu'un gouvernement local d'une petite ville de l'intérieur du pays à fort taux d'émigration et sans activité industrielle. Toutefois, si la recherche de l'équité par la réduction des inégalités "fiscales" entre collectivités est un objectif louable, encore faut-il réussir à distinguer les inégalités de "situation", liées à un environnement défavorable, des inégalités de "gestion" où entrent en jeu des pratiques financières dangereuses (programme somptuaire de dépenses) ou condamnables (détournement de fonds) (Guengant, 1983).

- L'orientation des dépenses locales

Les transferts financiers sont utilisés pour promouvoir l'augmentation de certaines catégories de dépenses locales. De cette façon, le gouvernement central, soit s'assure qu'un minimum de services collectifs est rendu dans chaque collectivité, soit légitime la prise en charge par les gouvernements locaux de dépenses publiques à caractère davantage national que local. Par exemple, l'Etat fournit une aide lorsque les gouvernements locaux administrent des programmes nationaux dans le domaine de la santé publique (vaccination) ou de l'emploi (travaux à haute intensité de main d'œuvre).

- Le contrôle des dépenses locales

Le gouvernement central peut utiliser l'outil des transferts financiers afin de contrôler le niveau global des dépenses des gouvernements locaux.

- La récompense de l'effort fiscal

Il s'agit de récompenser les gouvernements locaux qui ont fait des efforts de mobilisation de fonds propres afin que les transferts du gouvernement central restent un support financier et ne se substituent pas aux ressources locales.

- La réduction des coûts de collecte

Certaines recettes fiscales sont plus facilement et efficacement collectées par le gouvernement central que par le gouvernement local.

→ Du point de vue des collectivités locales

Pour tirer profit des transferts financiers du gouvernement central, certaines conditions doivent être réunies.

- La première est que ces ressources additionnelles servent à desserrer la contrainte pesant sur les collectivités locales en fournissant un flux de revenus adéquat pour répondre à la pression exercée sur les dépenses locales.
- La seconde est que ces transferts les aident à planifier efficacement leur budget.
- La troisième est qu'elles puissent contrôler l'utilisation de ces ressources.

Un système de transfert intergouvernemental peut tendre à résoudre la concurrence fiscale entre les échelons de gouvernement ; cependant, dans les pays africains, cet objectif n'apparaît pas primordial. Il semble généralement difficile d'admettre l'hypothèse de concurrence fiscale en raison de la faible exploitation du potentiel fiscal local. En revanche, de tels transferts apparaissent appropriés pour financer l'offre de biens publics dont les bénéficiaires ne sont pas aisés à localiser et pour pallier l'insuffisante capacité des collectivités locales à mobiliser des ressources fiscales propres. Toutefois, les transferts de l'Etat peuvent exercer un effet déstabilisateur s'ils interviennent en fonction des objectifs de l'Etat central (cycle électoral) et non de ceux des gouvernements locaux.

L'évaluation ex-post d'un système de transferts par rapport aux objectifs qui lui ont été préalablement assignés est complexe dans la mesure où il est difficile d'isoler l'effet des transferts de celui d'une augmentation des autres types de ressources et/ou d'une amélioration de l'administration fiscale.

Tableau III-11 Effets des flux financiers intergouvernementaux

	<i>Type de flux financier</i>							
	A	B	C	D	F	G	H	K
Objectifs poursuivis								
<i>- par l'Etat central</i>								
Maintenir le contrôle sur les finances locales	-	-	?	?	+	+	+	+
Rechercher l'équité fiscale et assurer le même niveau de services publics entre les collectivités locales	-	+	?	+	+	?	+	?
Orienter les dépenses locales	?	?	+	?	?	+	?	+
Accroître l'effort fiscal local	?	?	+	+	?	+	?	+
<i>- par les collectivités locales</i>								
Maintenir le contrôle sur les finances locales/autonomie	+	+	?	?	-	-	-	-
Planifier efficacement le budget	+	+	?	?	-	-	-	-
Augmenter l'adéquation des flux de revenus locaux	+	+	+	+	?	-	-	+
<i>pour les deux échelons de gouvernement</i>								
Minimiser les coûts administratifs	+	?	-	?	?	-	?	-

Note : ? : Effet net incertain ; + : effet favorable ; - : effet néfaste

Source : A partir de BAHL et LINN, (1992), *Urban public finance in developing countries*, p 467.

Par ailleurs, en raison des difficultés financières chroniques des Etats centraux, faire reposer les finances des collectivités locales sur de la fiscalité centrale rétrocédée ou partagée ou encore sur des subventions rendrait les finances des collectivités locales particulièrement vulnérables tout en augmentant les déséquilibres budgétaires centraux. Si on adopte le point de vue des collectivités locales, les effets pervers susceptibles d'être enclenchés par les différents types de transferts sont :

1. le renforcement des inégalités de ressources fiscales entre les collectivités locales (cas de fonds distribués au *prorata* des impôts nationaux collectés dans la juridiction locale, d'un système encourageant les subventions inter-juridictionnelles, ou encore de transferts visant à couvrir certaines dépenses locales notamment en capital) ;

2. la perturbation des effets allocatifs. Il s'agit de voir dans quelle mesure les transferts modifient le niveau et la structure du budget local en comparaison de ce qu'ils auraient été en l'absence de support financier de l'Etat ;
3. l'inefficacité de la planification budgétaire (s'il existe une instabilité non seulement du *pool* de ressources finançant les transferts mais également des critères d'allocation des transferts entre les collectivités) ;
4. l'inadéquation des flux de revenus (un système de transfert est considéré comme "adéquat" si, d'une part, il permet de combler le déficit intervenant entre les ressources propres et les dépenses locales et d'autre part, si la croissance du support financier suit le rythme de celui de la population locale et des prix) ;
5. la perte d'autonomie et de contrôle des collectivités locales.

1 - 2 Les relations comptables des collectivités locales avec l'Etat central

1-2 - 1 Le principe de l'unicité de caisse

Il s'agit d'un système utilisé dans les pays africains francophones qui consiste à *centraliser le recouvrement et la circulation des fonds des collectivités au sein du réseau Trésor*. En effet, l'application de ce principe implique : (1) que le recouvrement des impôts et taxes des collectivités (excepté les taxes municipales) soit effectué par les agents du Trésor²⁸ à partir de l'émission des rôles par l'administration des Impôts et (2) que les recettes collectées soient déposées dans une caisse unique ou sur le compte commun des collectivités au Trésor. Dans une telle configuration, il est interdit aux receveurs municipaux (sauf dérogation) d'ouvrir un compte en banque ou un compte postal courant. La gestion des fonds publics et la circulation des flux financiers du Trésor vers les collectivités sont donc confiées à des comptables publics d'Etat. Cependant, ainsi que le montre l'expérience malgache, ce principe n'est pas exclusif de l'intervention d'un personnel communal pour la mobilisation des ressources locales.

Au Ghana, des principes différents de comptabilité publique et de gestion des fonds sont retenus. Les collectivités locales peuvent disposer d'un compte courant propre, géré par une institution financière indépendante. Toutefois la liberté de choix de l'organisme bancaire est réduite et les comptes des collectivités locales sont logés auprès des banques d'Etat .

1-2 - 2 Unicité de caisse et contraintes sur l'autonomie financière des collectivités

La liste des contraintes institutionnelles détaillées ci-dessous est issue de l'analyse du cas du Niger (Blacque Belair, 1996). Les obstacles identifiés semblent communs à l'ensemble des pays dont la gestion des fonds publics locaux est régie par le principe de l'unicité de caisse.

a) Les contraintes liées à l'accessibilité des fonds

Le contrôle des fonds publics par le réseau Trésor n'est pas à l'origine de difficultés majeures tant que les collectivités locales peuvent disposer de leurs fonds selon le volume et le délai souhaité afin de pouvoir exécuter leur budget et respecter leurs engagements vis-à-vis des fournisseurs et des prestataires de services locaux. Or, dans la pratique trois obstacles peuvent entraver l'accessibilité des fonds locaux logés au Trésor.

²⁸ Les implications d'un tel principe seront d'autant plus importantes que la fiscalité d'Etat rétrocedée représentera la majeure partie des recettes fiscales des collectivités.

- Les délais d'écriture

Des procédures comptables complexes peuvent retarder l'imputation des disponibilités des collectivités dans les comptes du Trésor. Ce délai peut également être allongé s'il faut attendre que la comptabilité de l'ensemble d'une entité territoriale (département, région) soit apurée pour que chaque collectivité de cette entité voit ses fonds libres imputés.

- Le manque de transparence

Il peut arriver que la trésorerie générale effectue le recouvrement d'impôts directs (souvent dans le cas d'arriérés) d'un contribuable dont l'activité est établie dans une collectivité donnée. La procédure normale implique alors qu'une partie du montant liquidé soit réaffecté à ladite collectivité. Cependant pour accélérer les procédures et minimiser les coûts de recouvrement, il est fréquent que l'Etat et le contribuable "négocient" une compensation qui tend à diminuer le montant effectivement payé par rapport au montant liquidé, ce qui diminue d'autant la ressource rétrocedée à la collectivité. Dans la mesure où les collectivités ne sont ni associées aux négociations avec le contribuable, ni informées du montant arrêté, recouvré et imputé, cette pratique peut être source de contestations et de confusion. Plus les conditions sont opaques, plus sont fréquentes les contestations des collectivités sur la position de leur solde au Trésor²⁹.

- Les tensions de trésorerie des Etats centraux

Les difficultés -voire crise- de liquidités des Etats sont la principale contrainte entravant l'accessibilité des fonds des collectivités. Cela se traduit par des délais dans le reversement des fonds appartenant aux collectivités. Comment se manifestent de telles tensions au niveau des collectivités ? Un indicateur possible est le signe positif des soldes des collectivités sur le compte commun au Trésor. En effet, dans la majorité des cas, les collectivités ont des difficultés à couvrir leurs dépenses de fonctionnement. Dès lors un solde positif³⁰ au Trésor représente plus "des fonds bloqués qu'un souci de la part des collectivités de respecter un rythme de consommation des crédits réguliers".

b) Les contraintes liées à la circulation des flux financiers

Trois questions permettent d'évaluer si les règles régissant la circulation des flux financiers entre le Trésor et les collectivités sont favorables à l'autonomie financière de ces dernières. La première question concerne les moyens de contrôle dont disposent les collectivités pour vérifier que les montants imputés sur leur compte correspondent effectivement aux sommes recouvrées. Généralement, les collectivités sont informées de ces montants par des certificats de recettes ou des états de recouvrement envoyés par les comptables du Trésor mais elles ne disposent pas de moyens pour contester la position de leur solde. La seconde question concerne les "critères d'accessibilité" utilisés par le Trésor pour reverser les fonds appartenant aux collectivités. Est-ce que toutes les collectivités bénéficient des mêmes facilités pour disposer de leurs fonds ? Si les reversements s'effectuent selon des principes spécifiques, ces derniers sont-ils connus des collectivités ? La troisième question a trait au respect du principe

²⁹Cas du Niger: "Le Trésor ne voulant pas (ou ne pouvant pas) divulguer le montant effectivement payé par le contribuable, peut difficilement justifier la part rétrocedée à la collectivité. Cette dernière, n'acceptant pas une quote-part inférieure à celle initialement prévue maintient que l'Etat lui doit la différence. En d'autres termes, la collectivité refuse de se voir imposer un manque à gagner par une autorité étatique qui n'a pas, de surcroît, la responsabilité de fournir les services et les biens publics correspondants à la charge fiscale." In BLACQUE-BELAIR, op.cité, p31.

³⁰ Un solde négatif représente, a priori, des avances que les collectivités se sont octroyées sur les fonds de l'Etat.

de séparation entre l'ordonnateur et le comptable. Le degré d'influence de certains maires, en tant qu'ordonnateurs, sur les comptables du Trésor peut entraver le principe de séparation et aboutir à des traitements différenciés selon les collectivités (avances supérieures à celles autorisées, dépassement de crédits; cf. le cas de Toamasina à Madagascar).

1 - 2 - 3 Diagnostic sur la pratique de gestion des fonds

Au Sénégal, l'origine des critiques du principe de l'unicité de caisse date des années 1992-1993 marquées par des difficultés de trésorerie de l'Etat qui ne permettaient pas une disponibilité entière et systématique des fonds locaux. De l'avis des responsables locaux ces tensions auraient été passagères ce qui n'empêche pas le principe de l'unicité de caisse d'être différemment apprécié selon les collectivités locales.

L'étude de l'ACDI a montré que les collectivités ayant une bonne capacité financière et disposant de compétences techniques et de moyens suffisants pour se prendre en charge considéraient l'unicité de caisse comme "un obstacle au développement local". Ces collectivités auraient préféré gérer et disposer de leurs fonds librement, une telle éventualité impliquant cependant une plus grande autonomie de décision au niveau de l'assiette et des taux d'imposition. C'est pourquoi la commune de Dakar a bénéficié, la première, d'un assouplissement de ce principe en 1994 et dispose depuis de son propre compte à la BCEAO. Les communes de Thiès, Kaolack, Djourbel et Louga sont également compétentes pour gérer leurs liquidités grâce aux recettes-perceptions municipales. De leur plus grande autonomie dans la gestion des fonds, ces collectivités attendent d'asseoir leur crédibilité auprès des opérateurs privés, banques et partenaires au développement.

En revanche, les collectivités locales à faible potentiel fiscal et structurellement déficitaires (cas de l'écrasante majorité des collectivités sénégalaises, notamment des communautés rurales) considèrent comme "une chance" le principe de l'unicité de caisse. Près de la totalité des collectivités locales assurent leur fonctionnement courant des huit premiers mois de l'année grâce aux avances qui leur sont octroyées en vertu de ce principe. La notion de "fonds disponibles" reste cependant difficile à appréhender par ces collectivités. Tout d'abord l'apurement des déficits se fait au fur et à mesure du recouvrement des impôts locaux sans que le rythme de ces apurements soit signifié aux collectivités. Ensuite les arriérés d'avance non remboursés peuvent être imputés à tout moment aux positions créditrices des collectivités. Enfin, le Trésor public peut régler directement les factures d'eau et d'électricité aux sociétés concessionnaires pour le compte des collectivités. L'absence de visibilité de ces opérations de trésorerie peut alors soulever des incompréhensions sur le principe de l'unicité de caisse.

A Madagascar, le principe de l'unité de caisse ne semble pas avoir soulevé de difficultés majeures en dépit d'une situation particulièrement difficile des finances de l'Etat central. Dans le cas de Toamasina, seules les avances du Trésor ont permis d'assurer une continuité minimum du service communal.

2 - Les relations collectivités locales et bailleurs de fonds

2 - 1 Des montants de financements extérieurs importants

Ainsi que le met en évidence le tableau III-12, les montants de ressources transférés par l'extérieur au profit des différents pays de l'échantillon constitue des flux financiers considérables vis-à-vis des ressources des collectivités locales. Actuellement, les communes sont susceptibles de mobiliser des ressources externes importantes en faveur du développement local en utilisant à leur profit un effet de levier. L'expérience d'Antsirabé commune de

l'échantillon aux ressources particulièrement faibles a ainsi démontré qu'une commune peut attirer d'importantes ressources externes grâce à une bonne gestion.

**Tableau III-12 L'effet de levier potentiel des financements extérieurs
(données pour 1996)**

	Cap Vert	Ghana	Madagascar	Sénégal
APD/PNB	28.7 %	10.5 %	9.1 %	11.6 %
APD/ dépenses de l'Etat central	50 %	32 %	55 %	66 %
APD/ investissement intérieur brut	84 %	55 %	58 %	68 %
APD en dollars par tête	31	37	27	68
Budgets locaux/PIB	3.3 %	1.1 %	0.2 %	1.2 %

Source : Banque mondiale (1999), *Rapport sur le développement dans le monde*, pp 252-253.

2 - 2 Financements extérieurs et gestion locale : les difficultés

- *La complexité croissante des circuits de financements*

La diversification des modes de financement est liée à la stratégie de chacun des bailleurs sans forcément qu'une politique globale d'aide à l'investissement communal soit définie.

- *L'absence de comptabilisation des flux d'aide extérieure dans les budgets spéciaux des collectivités locales*³¹

Les apports des bailleurs sont souvent gérés dans des comptes spéciaux (par exemple, en Côte d'Ivoire ils étaient logés sur des comptes ouverts à la caisse autonome d'amortissement) si bien que les recettes d'investissement budgétisées ne fournissent qu'une image tronquée de l'ensemble des fonds à la disposition des collectivités pour l'investissement. Parallèlement, un enregistrement partiel des flux peut conférer un caractère fictif à l'équilibre financier des budgets locaux.

- *Le choix contraint des projets d'investissement*

Les investissements pris en charge par les bailleurs ne sont pas forcément ceux qui sont considérés prioritaires par les collectivités locales. Soit les projets entrent dans le cadre de la politique d'aménagement définie par l'Etat et dans ce cas, les collectivités servent simplement de relais à la politique nationale, soit ils correspondent aux priorités des bailleurs et dans ce cas, les collectivités ne sont que des "territoires" où l'on investit. Evidemment, en raison de la pénurie d'infrastructures locales, les collectivités sont toujours "preneuses" des programmes d'initiative extérieure. Cependant le manque d'appropriation des politiques locales d'investissement peut exercer des effets pervers, notamment lors de la prise en charge des coûts d'entretien. Par ailleurs pour que les collectivités engagent des dépenses correspondant aux besoins exprimés par les populations, le développement d'une maîtrise d'ouvrage communale est nécessaire. Or, compte tenu des faibles niveaux de compétences et de moyens humains et matériels des services techniques municipaux, les collectivités ne sont souvent pas en mesure ni d'assurer directement la maîtrise d'ouvrage, ni de la contrôler quant cette dernière est déléguée.

³¹A Madagascar, les apports de l'Agence française de développement destinés aux communes sont inscrits dans le programme d'investissement public (PIP) alors que ce sont les collectivités qui en sont les destinataires finaux.

2 - 3 L'intervention marginale des organismes de crédits internes

Les prêts sont considérés comme des transferts intergouvernementaux car ils sont souvent des substituts ou des compléments aux dotations en capital et sont rationnés de la même façon que les dotations. En effet, en dehors des lignes de crédits ouvertes par la banque centrale sur décision de l'Etat, peu de possibilités d'emprunt s'offrent aux gouvernements locaux pour financer des projets de développement.

2 - 3 - 1 Comportement de l'Etat central et emprunt municipal

L'Etat central est au cœur du processus d'emprunt des collectivités locales, indirectement en captant l'essentiel des financements extérieurs et directement en s'impliquant dans les institutions municipales de crédit.

a) La monopolisation du marché des capitaux

Le comportement de l'Etat central sur les marchés intérieurs et internationaux de capitaux pèse lourdement sur la capacité d'emprunt des collectivités. En captant à son profit l'essentiel des disponibilités financières internes, déjà restreintes compte tenu du faible taux d'épargne en Afrique subsaharienne et de la nécessité de respecter les statuts de la zone franc dans le cas du Sénégal, l'Etat ne laisse que peu d'opportunités d'emprunt aux collectivités. D'autre part, les collectivités locales ont, en raison de leur structure financière, peu de capacité d'emprunt.

b) Le contrôle étroit des emprunts

Ce contrôle est triple. Tout d'abord, c'est l'Etat qui autorise officiellement les collectivités à emprunter. Toutefois les délais entre l'accord juridique et le premier emprunt peuvent être longs (dix ans en Côte d'Ivoire). Les raisons du faible recours à l'emprunt sont à rechercher, d'une part, du côté des organismes financiers dont l'attitude est méfiante à l'égard de collectivités nouvellement constituées et peu expérimentées dans la gestion d'emprunts et d'autre part, du côté des Etats qui craignent une aggravation de l'endettement public à partir de l'endettement municipal. Ensuite, compte tenu de la réticence des banques commerciales et des bailleurs de fonds, c'est l'Etat qui joue le rôle d'intermédiaire financier. C'est pourquoi les institutions municipales de crédit sont souvent des institutions "hybrides" qui tentent de combiner les motivations commerciales des prêteurs et les disponibilités financières des Etats. Enfin, l'Etat peut exercer un rôle plus discret en accordant son aval pour des emprunts contractés par les collectivités. Mais l'acceptation par les prêteurs d'une telle caution repose sur la crédibilité de l'Etat.

2 - 3 - 2 Les difficultés du crédit communal

Les expériences menées dans deux pays africains, au Sénégal à travers les prêts de la Banque de l'habitat du Sénégal et en Côte d'Ivoire à travers le fonds de prêts aux collectivités locales (FPCL) sont révélatrices des difficultés rencontrées par le crédit communal en Afrique.

Le premier obstacle tient à la concurrence exercée par d'autres modes de financement.

Bien que les taux d'intérêt auprès des institutions municipales de crédit soient inférieurs à ceux proposés par les banques commerciales, ils restent une source de financement plus coûteuse que les financements mis en place par l'Etat ou les bailleurs de fonds. Or, dans la mesure où ce sont les mêmes types d'investissement qui sont éligibles, on comprend que l'incitation à capter les subventions d'équipement plutôt qu'à s'engager auprès d'une banque soit forte. En Côte d'Ivoire, les fonds d'investissements et d'aménagement urbain (FIAU) mis en place par

l'Etat³² sont venus concurrencer directement le FPCL. Si bien qu'en 1996 peu de projets avait été financés³³ et que l'enveloppe initiale du fonds d'équipement n'avait pas été épuisée. De la même manière, au Sénégal, le FECL et l'AGETIP en finançant gratuitement les équipements marchands des communes ont rendu moins attrayant le crédit communal.

Le second obstacle couramment identifié est l'inexpérience des collectivités dans le montage de dossiers de projets. Le recours au crédit suppose des compétences techniques spécifiques souvent hors de portée de la majorité des collectivités (élaboration de tableaux d'amortissement financier, prise en compte des charges récurrentes des investissements).

³²Les ressources des comptes FIAU proviennent de l'apport de l'Etat ivoirien sous forme de dotations (enveloppe budgétaire annuelle inscrite au budget spécial d'investissement et d'équipement) et des contributions des bailleurs.

³³Sur les 38 projets présentés, 37 avaient été acceptés en 1996.

IV - LES RESSOURCES NON TRADITIONNELLES : BILAN ET PERSPECTIVES

Une des hypothèses fréquemment émises en ce qui concerne les collectivités locales est que d'importantes ressources sont mobilisées de manière informelle à travers des systèmes de solidarité traditionnels ou à travers des systèmes de participation plus contemporains. Dans le premier cas des solidarités traditionnelles, on peut citer les cotisations aux "associations de parents d'élèves" du Mali qui s'enracinent dans la structure villageoise des "Tons". Dans le second cas, référence peut être faite au financement d'infrastructures urbaines par des entrepreneurs. Evidemment, il a paru utile de rechercher de telles contributions sur les communes de l'échantillon avec l'objectif d'en retirer des leçons pour la mobilisation de ressources en faveur des collectivités locales.

1 - Les ressources non traditionnelles

1 - 1 Les innovations de fiscalité locale : illustration à partir du cas de Toamasina

- La suppression de la taxe de roulage (équivalent de l'ancien octroi de mer)

Traditionnellement la commune de Toamasina bénéficiait d'une taxe de roulage assise sur le poids des marchandises transitant par le port. La justification de cette taxe était le financement des dépenses de voirie dans le cadre d'une procédure de recouvrement des coûts. Il faut noter que le trafic portuaire, qui s'est élevé à plus de 2 millions de tonnes en 1999, a occasionné des dégâts sur les voiries communales dans la mesure où il n'existe pas de "rocade" permettant de dévier le transport marchandises à la périphérie de la ville. Il est à souligner que la taxe de roulage, en raison de son assiette, n'apparaît pas comme un tarif supplémentaire et n'entre donc pas dans le panel de taxes étant amenées à disparaître suite au mouvement de libéralisation. Cette taxe était facile à percevoir en un point unique à la sortie du port et d'un rendement potentiel important.

Cependant, cette recette a été supprimée à la suite d'innovations fiscales intempestives de certaines municipalités et notamment de la municipalité Antananarivo d'établir un droit de péage sur le transport routier confusément appelée "taxe de roulage". Cette décision aboutissait à la création de péages en cascade, dont une littérature fort ancienne a démontré les effets pervers. De telles taxes introduisent des distorsions fiscales au détriment des transports de marchandises, ce qui est en contradiction avec les efforts déployés dans le cadre des programmes d'ajustement en faveur d'une plus grande neutralité des impôts (mise en œuvre de la TVA et abaissement des tarifs). Un mouvement de contestation de la part des camionneurs s'est formé contre le cumul de ces taxes. Face à l'ampleur de la pression, le gouvernement a décidé par simple note (suspension illégale) de suspendre la taxe de roulage c'est-à-dire non seulement le droit de péage mais également l'octroi de mer. Cette perte de recettes et la situation difficile des finances communales de Toamasina ont conduit à la recherche de nouvelles recettes municipales non prévues par les textes.

- *Les innovations fiscales de remplacement*

Devant une situation financière désastreuse aggravée par la suppression de la taxe de roulage, la municipalité de Toamasina a prévu de nouveaux impôts qui, s'ils étaient appliqués, ne pourrait qu'entraîner des conséquences néfastes. Parmi les innovations fiscales récentes, on peut citer :

1) Un droit de stationnement sur l'ensemble des véhicules immatriculés à Toamasina proche de la redevance sur l'automobile de l'Etat central et qui est un impôt partagé. La proximité du régime fiscal de ces deux recettes conduit au recouvrement par deux circuits administratifs différents d'impôts que le contribuable aura d'autant plus de mal à discerner qu'une partie de la vignette automobile est rétrocédée aux collectivités locales à l'issue de procédures peu efficaces (*cf. supra*).

2) Une taxe sur la pollution et les risques que feraient encourir la société SOLIMA (raffinerie) a été prévue par le conseil municipal. La principale motivation sinon la seule de cet impôt était la recette (le produit escompté était de 1, 8 milliards de FMG annuellement). Cette taxe permettait à la municipalité de Toamasina de créer à son profit, sans contrôle de l'Etat central, une taxe sur un produit essentiel au fonctionnement de l'économie malgache. A l'évidence, la taxation des produits pétroliers, qui est particulièrement sensible à Madagascar en raison de ses impacts économiques et sociaux, ne peut être arrêtée au niveau local. Seul le refus de payer de la SOLIMA a permis d'éviter cet impôt.

3) Toujours dans une stratégie de recherche de nouvelles recettes, la commune de Toamasina a par ailleurs cherché à taxer l'approvisionnement en eau des navires. Cependant la société du port a refusé de collecter cette surtaxe pour le compte de la commune.

4) De même une taxe de séjour au *prorata* du chiffre d'affaires est envisagée. Une telle taxe, contrairement à une redevance forfaitaire sur les nuitées dont le principe serait admissible, tend à faire double emploi avec la TVA, dont elle compromettrait la neutralité économique puisque les services dans le champ de cette taxe subirait une pression fiscale plus élevée que les autres services.

5) Enfin une taxe sur le litchee a été instaurée par arrêté provincial alors que ce type d'impôt a été en principe supprimé. Cette situation semble relativement générale dans les zones où sont exploitées et exportées certaines essences de bois (ex : commune de Moramanga: taxe sur les exportations de bois de sapin) et des produits agricoles et miniers. De même, certains produits de la pêche sont l'objet de taxes locales de transit. L'instauration de telles taxes revient à rétablir de manière détournée mais de manière beaucoup moins rationnelle, en raison des phénomènes de cascade et d'incohérence dans le régime d'impôts locaux, des taxes sur les exportations. Or, la suppression des taxes à l'exportation a constitué une composante essentielle de la politique d'ajustement du secteur agricole des autorités malgaches.

La gestion d'urgence de la commune de Toamasina apparaît emblématique des risques dont serait porteur une fiscalité locale non maîtrisée. Elle aboutit à une grande confusion dans la fixation des ressources nouvelles. Par ailleurs, il n'existe pas de garde fou institutionnel efficace pour encadrer ces initiatives de façon à éviter toute concurrence ou duplication fiscale.

1 - 2 Les contributions spontanées des populations

Les enquêtes de terrain n'ont pas permis de mettre en évidence d'importantes participations spontanées des populations. Les cas évoqués relèvent souvent de participations spontanées dans le cadre de catastrophes naturelles. Ainsi, la commune de Toamasina a cité des actions de solidarité locale lors des cyclones. Par ailleurs, on a pu constater à Toamasina des travaux d'urgence sur les bâtiments municipaux réalisés gracieusement par des entreprises locales mais il est probable que le coût en ait été intégré par la suite à d'autres prestations de ces entreprises.

Contrairement aux attentes initiales assignées à notre enquête, les responsables municipaux ont fourni très peu de renseignements sur des cas de participations spontanées au financement d'une offre locale de biens publics. La seule participation importante, que nous avons relevée, est celle des populations de Saint-Louis pour le nettoyage de la ville dans le cadre d'une action de coopération décentralisée (*cf. infra*).

1 - 3 Les contributions des migrants à l'offre de biens publics locaux

Parmi les communes de l'échantillon, la commune d'Ouro Sogui est caractérisée par une forte émigration (Bredeloup, 1997) tout en disposant de faibles moyens pour financer une offre de biens publics locaux. L'émigration massive a concerné essentiellement les pays africains tandis qu'une minorité se dirigeait sur la France. Une des caractéristiques de la première catégorie de migrants est de s'adonner au négoce des pierres précieuses en Afrique centrale (Congo, Burundi, Gabon). Les migrants d'Afrique centrale se sont regroupés dès 1974 dans l'association "URO" qui joue un rôle important avant tout comme caisse d'assurance en raison de la situation incertaine des migrants en Afrique centrale. L'URO a également à son actif des réalisations d'intérêt collectif comme l'approvisionnement en eau.

Actuellement, l'effectif de migrants installés en France est faible mais les transferts unitaires sont beaucoup plus importants et ces migrants sont regroupés dans l'association "ADO". Par rapport à l'URO, l'ADO est plus préoccupée du développement collectif mais les migrants installés en France rencontrent de grandes difficultés à convaincre leur compatriotes d'Afrique centrale à s'investir dans des actions collectives autres que des activités d'assurance ou des activités destinées à faciliter des transferts financiers (construction de la poste). Cette dernière réalisation a été vivement contestée par les migrants localisés en France qui auraient préféré une action en faveur de l'école.

Dans le cas d'Ouro Sogui, les migrations se sont traduites par d'importants transferts qui ont financé des investissements productifs privés surtout dans le secteur des services (commerce, taxis, auberge...). D'un point de vue collectif un grand nombre de mosquées ont été financées par les migrants. On doit aussi souligner qu'une adduction d'eau importante (17 bornes fontaines et plus de 200 branchements particuliers) a été réalisée en 1978 (Bredeloup, 1997) ; la gestion de l'eau s'effectue à travers une caisse autonome. Cependant, l'efficacité du mouvement associatif est considérablement freinée par des querelles et interférences politiques ; de plus, une forte méfiance semble s'être établie surtout à partir des élections de 1990 entre la mairie et l'association ADO. D'importants obstacles demeurent à une action substantielle des associations en faveur d'une offre de biens collectifs locaux. Une telle situation de blocage n'est pas générale en Afrique, comme en attestent par exemple les réalisations des migrants maliens en faveur de la région de Kayes. Ces migrants, dans de nombreux villages, se substituent à la puissance publique pour financer d'importantes opérations en faveur de la santé, de l'éducation, des infrastructures collectives (adduction d'eau). Ainsi, dans la région de Kayes,

plus de la moitié des infrastructures collectives ont été financées par les transferts de migrants travaillant en France (Gubert, 2000).

1 - 4 Les contributions dans le cadre d'actions de coopération décentralisée

Certaines communes visitées sont liées par des accords de jumelage notamment à des collectivités locales de pays développés. L'expérience de Saint-Louis met en évidence les apports possibles de tels accords. La commune de Saint-Louis est jumelée depuis 1978 avec la commune de Lille. En 1981 a été créé une association "Partenariat Lille-Saint-Louis" qui a rapidement débordé le rôle traditionnel d'un comité de jumelage. 1989 marque le début d'une coopération particulièrement active, notamment avec l'installation permanente de moyens humains sur place. L'association de partenariat a permis à la commune de Saint-Louis d'initier de multiples collaborations avec : (1) d'autres bailleurs de fonds, (2) des ONG, (3) un ensemble de collectivités territoriales situées dans la région Nord-Pas-de-Calais et (4) différents organismes publics (Chambre de métiers, Centre hospitalier régional, école Normale, université...). Ainsi, à travers la structure du CCIADL ont pu intervenir de manière coordonnée un grand nombre d'acteurs intéressés aux questions de développement local.

Le partenariat est notamment intervenu dans le cadre d'un projet d'appui à la gestion municipale, d'opérations concernant l'éducation et la santé, de projets de collecte des ordures ménagères. L'accord de partenariat a permis à la fois un apport de compétences mais aussi des apports de ressources importants et durables à travers des financements directs mais aussi en facilitant la participation financière de la commune de Saint-Louis et des populations concernées (par exemple, les bouchers de Saint-Louis ont conjointement avec la mairie, financé 25 % de l'abattoir municipal).

Il a appuyé la création de comités de quartiers, de comités de nettoyage, a favorisé la consultation locale des populations notamment pour la conception d'opérations d'investissement. L'Agence de développement communal, dont le budget global pour 1999 est de 44,6 millions de franc CFA pris en charge à hauteur d'environ 65 % par la coopération décentralisée, a pour objet de penser la stratégie de développement municipal.

L'action de coopération décentralisée la plus marquante a concerné le nettoyage de la ville. Après avoir contribué au début de l'opération au fonctionnement du système de collecte communautaires des déchets, la coopération décentralisée s'est retirée depuis 1998, le relais ayant été pris par les populations à travers des abonnements et par la mairie. Désormais la coopération décentralisée (Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, ministère des Affaires étrangères) apporte un fonds d'équipement : en 1998, ce fonds s'élevait à 62 millions de francs CFA, soit environ un tiers de dépenses globales d'investissement de Saint-Louis et 73 % des dépenses d'investissement de la régie de nettoyage. Il est à souligner que la mairie et les populations couvrent non seulement l'intégralité des dépenses de fonctionnement mais aussi environ un quart des dépenses d'équipement. Cette action de coopération décentralisée présente un grand intérêt en raison du transfert de ressources qu'elle permet mais aussi en raison de la participation des populations qu'elle a promue.

2 - Les orientations et prolongements possibles pour la mobilisation de ressources communales

2 - 1 La simplification du système de fiscalité locale

2 - 1 - 1 Définir des priorités

L'analyse qui précède a mis en lumière le potentiel fiscal élevé d'impôts locaux (taxe foncière, taxes sur les activités professionnelles, vignette automobile) et de certaines recettes non fiscales (droits de place sur les marchés...). Ces impôts locaux, dans la mesure où ils sont définis de manière adaptée ne sont pas à l'origine de distorsions majeures et peuvent s'articuler avec le système de fiscalité centrale. Aussi, serait-il souhaitable de mobiliser en priorité ces impôts à vocation locale et d'exploiter leur potentiel fiscal. Il conviendrait d'éviter notamment de se disperser sur une multitude de recettes diverses à faible potentiel et difficiles à administrer ou encore sur des recettes nouvelles introduisant de fortes distorsions dans le système fiscal existant.

2 - 1 - 2 Assurer l'élasticité de la fiscalité locale

Le développement urbain implique une croissance très rapide des besoins. Aussi, convient-il de veiller à adopter des mesures susceptibles de rendre l'impôt suffisamment élastique par rapport à ce développement.

Ainsi, la croissance urbaine se traduit par des besoins considérables dans le domaine des transports. Il apparaît difficile d'envisager le partage de taxes nationales sur les transports (taxes sur les carburants) en raison des inconvénients liés au partage de fiscalité. En revanche, une vignette automobile qui deviendrait exclusivement une recette de fiscalité locale permettrait de disposer de ressources élastiques par rapport à l'accroissement des besoins collectifs en matière de transport.

De même, aussi bien en ce qui concerne la taxe professionnelle que la taxe foncière, il est nécessaire d'assurer l'élasticité de l'impôt vis-à-vis d'un secteur informel en croissance rapide. Un système indiciaire -proposé ci-dessous- devrait permettre aux impôts locaux d'évoluer parallèlement à cette croissance du secteur informel.

2 - 1 - 3 L'intérêt d'un système fiscal dual : l'introduction d'impôts indiciaires

Les ressources de fiscalité locale sont en grande partie des ressources de fiscalité directe. Pour mobiliser des ressources significatives et obtenir une participation effective de l'ensemble de la population, il est nécessaire d'asseoir l'impôt sur un grand nombre de contribuables. Le faible niveau de revenu d'une grande partie de la population implique qu'un grand nombre de cotes seront de faibles montants tandis qu'une petite minorité de cotes pourront être d'un montant plus élevé.

Pour être efficace dans la mobilisation des ressources de fiscalité locale, il convient de veiller à minimiser les coûts de collecte. Or, les régimes actuels des impôts locaux apparaissent généralement trop complexes pour atteindre un tel objectif. Ainsi, les impôts fonciers sont assis sur des valeurs locatives ou vénales. Un tel régime apparaît justifié dans une minorité de cas pour des cotes d'un montant substantiel qu'il convient, notamment pour des raisons d'équité, d'asseoir sur des bases aussi réalistes que possible. En revanche, un tel système apparaît peu pertinent quand il s'agit de recouvrer un très grand nombre de cotes de montant particulièrement faible (cf. le cas d'Antsirabé) ; le coût de collecte de l'impôt devient alors exorbitant

relativement aux montants recouverts alors que l'enjeu en terme d'équité est marginal en raison de la faiblesse extrême des cotes.

Pour ce type de situation, il est proposé de tirer comme on le fait en matière de fiscalité centrale les conséquences de cette dualité de situation.

- La fiscalité applicable aux cotes élevées (impôt foncier sur des actifs immobiliers modernes, taxe professionnelle relative à des activités importantes) pourrait demeurer inchangée.
- La fiscalité relative aux petites cotes pourrait être simplifiée de manière drastique et devenir purement indiciaire ; il s'agirait alors d'exclure toute référence à des chiffres d'affaires ou valeur locative dont l'estimation est toujours sujette à discussion. Cette orientation n'est nullement nouvelle, car elle figurait déjà dans le rapport Thill relatif à Madagascar de 1992. Ainsi, pour les petites cotes de la contribution foncière sur les propriétés bâties, il conviendrait de retenir un faible nombre de critères significatifs et objectifs (accès à l'eau, à l'électricité, quartier d'implantation, nature de la construction). Le caractère indiciaire simplifié de l'impôt permettrait alors d'organiser des tournées simultanées de recouvrement et de recensement. Il s'agirait d'éviter l'émission de rôles et des mises à jour périodiques des recensements souvent peu efficaces en dépit de leur coût en raison des changements rapides en milieu urbain.

2 - 1 - 4 La suppression des exonérations

Les codes des impôts prévoient généralement des exonérations de longue durée relativement aux impôts fonciers et aux taxes professionnelles. Dans la mesure où ces impôts deviendraient des recettes essentielles pour les communes, il conviendrait de renoncer à de telles exonérations dont l'efficacité est d'ailleurs mise en doute par de nombreux auteurs. Cette renonciation n'exclut pas un délai d'exemption avant l'application de ces impôts.

2 - 1 - 5 La clarification des taxes indirectes sur l'eau et l'électricité

Une première étape devrait être le règlement des arriérés. Dans nombre de collectivités, le montant des arriérés est tel qu'un apurement comptable exhaustif est impossible compte tenu des capacités financières des communes.. Ce règlement doit être négocié avec la société concessionnaire en vue d'étaler les paiements des collectivités sous peine de grever leur budget et/ou avec l'Etat qui peut décider de compenser une partie de la dette.

Dans une deuxième étape, un choix clair devrait permettre d'opter entre la suppression et le maintien de ces taxes indirectes. Des arguments importants incitent à renoncer à de telles taxes. Tout d'abord, malgré le caractère séduisant d'une collecte de ressources fiscales locales à travers des structures relativement efficaces dans le recouvrement de leurs créances, l'expérience montre qu'on peut craindre un moins bon recouvrement des factures d'eau et d'électricité et surtout des relations confuses entre collectivités locales et les sociétés d'eau et d'électricité. De plus, la tentation de la compensation de créances peut inciter les collectivités à un gaspillage d'eau et d'électricité. Enfin, le contribuable n'est généralement pas en mesure d'appréhender le caractère de fiscalité locale d'une partie de ses factures d'eau et d'électricité et ainsi on perd l'avantage d'un lien direct entre l'offre de services publics locaux et l'impôt.

Toutefois, dans l'hypothèse où après apurement des arriérés, il était décidé le maintien de taxes dont un des avantages essentiels est de présenter une bonne élasticité vis-à-vis du développement urbain, il conviendrait d'adopter des dispositions pour un meilleur fonctionnement de ces taxes. Ainsi, une maîtrise conjointe de l'assiette serait à assurer. Les collectivités locales

devraient se donner les moyens de procéder périodiquement à la facturation de la société en comparant les montants relevés sur les compteurs avec ceux figurant sur les listings de la société d'eau ou d'électricité. De plus, il conviendrait de veiller à éviter des opérations de compensation de créances. Enfin, la mise en place de redevances distinctes serait à privilégier. Cette dernière ne peut s'appliquer lorsque les bénéfices tirés de la consommation de services publics peuvent être individuellement répartis. La facturation de l'eau aux bornes fontaines municipales est un système adopté par les collectivités cap-verdiennes et vivement encouragé par les bailleurs de fonds dans nombre de PED. On peut noter que dans certains pays (Sénégal et Côte d'Ivoire) ce type de taxe est très ancien.

2 - 2 Innover dans l'administration de l'impôt

2 -2 - 1 Eviter les procédures de partage de l'impôt

A l'évidence, les procédures de partage d'impôts sont à l'origine de difficultés considérables (*cf supra* chapitre III). Aussi est-il certainement souhaitable de renoncer à de telles procédures complexes. Il s'agit de distinguer d'une part des impôts à vocation exclusivement locale et d'autre part des impôts recouverts au profit exclusif de l'Etat.

2 -2 - 2 Accroître le rôle des administrations municipales

a) *La compétence en matière de fiscalité indiciaire*

La fiscalité indiciaire serait caractérisée par un grand nombre de petites cotes découlant d'une fiscalité techniquement peu élaborée. Compte tenu de la faiblesse des moyens des administrations centrales, les communes devraient être compétentes pour mobiliser la fiscalité indiciaire. Elles auraient vocation, éventuellement encadrées et appuyées par les administrations financières centrales, à effectuer les tournées de recensement – recouvrement.

b) *La compétence en matière de fiscalité traditionnelle*

Les régimes traditionnels de taxes foncières, de taxes professionnelles sont des régimes techniquement complexes. Evaluer l'assiette de ces impôts nécessite de maîtriser l'ensemble du dossier du contribuable et il ne semble pas souhaitable de sortir de la logique du dossier unique confié à l'administration fiscale.

A l'évidence, la fiscalité non indiciaire qui devrait concerner un nombre réduit de cotes a vocation à rester dans le champ de compétence traditionnel avec une émission de rôle par l'administration fiscale. Cependant, l'expérience malgache a montré qu'une intervention de l'administration municipale pour le recouvrement des rôles émis avec l'appui du Trésor public pouvait présenter une certaine efficacité.

Une réflexion devrait être engagée sur le rôle du Trésor en matière de recouvrement. Ne devrait-on pas évoluer vers une mobilisation de l'impôt confiée à l'administration fiscale ?

c) *La compétence en matière de recouvrement forcé*

L'expérience de Madagascar où des communes jouent un grand rôle dans le recouvrement de l'impôt montre qu'en matière de recouvrement, l'intervention des administrations financières est importante. En effet, seules ces dernières disposent de la technicité et des prérogatives légales nécessaires pour mettre en œuvre les procédures pertinentes (avis à tiers détenteurs, saisie).

d) L'unicité de caisse

L'unicité de caisse a été à l'origine de certaines difficultés dans le passé et des communes le plus souvent de grande importance tendent à s'en affranchir.

On doit cependant souligner que l'unicité de caisse a évité de graves dysfonctionnements pour des communes à faible capacité financière. De plus, les compétences de gestion du Trésor sont précieuses pour les communes démunies de compétences dans ce domaine.

2 -2 -3 Les relations avec l'Etat central

- La suppression de la procédure de partage de l'impôt devrait éviter une source de difficulté majeure, cependant la rétrocession de ressources est inévitable pour certains impôts (fiscalité non indicielle). Aussi, serait-il nécessaire d'améliorer la transmission d'information entre l'Etat et les collectivités locales (production régulière d'états de recouvrement, etc.).
- Le partage des compétences entre Etat et communes dépend de leur situation respective dans chaque pays.
- Les transferts de l'Etat sont indispensables notamment pour assurer une certaine péréquation au profit des communes les plus pauvres. L'exemple du Ghana montre qu'il est possible de définir des procédures pour rendre ces transferts prévisibles à travers l'application de critères objectifs de répartition.

2 -2 - 4 L'information du contribuable local

Ces dernières années des efforts considérables ont été engagés pour permettre une meilleure information des contribuables vis-à-vis de la fiscalité centrale. Désormais, ces derniers, notamment en raison de la publication de textes, connaissent les dispositions récentes du système fiscal, leurs garanties, leur possibilité de recours. De plus, de nombreuses actions d'information des contribuables sur l'impôt ont été réalisées.

Une action similaire à celle de l'Etat central mais relative à la fiscalité locale serait nécessaire pour faciliter le consentement à l'impôt local.

2 - 3 Le recensement des ressources non traditionnelles

Si l'analyse des ressources traditionnelles des collectivités locales de l'échantillon ne s'est pas heurtée à des difficultés majeures et a pu s'effectuer assez aisément dans le cadre de missions de courtes durées, en revanche, la mission s'est heurtée à d'importants obstacles pour examiner les ressources non traditionnelles. Au cours de notre étude, il a été possible de mettre en lumière certains modes de financement non traditionnels et de collecter quelques informations quantifiées à titre d'illustration mais non de procéder à une collecte cohérente et exhaustive de l'ensemble des modes de financement additionnels potentiels des communes.

Les raisons de cette carence sont multiples. Un des premiers obstacles tient à la dispersion des sources d'information et aussi dans certains cas à l'absence de comptabilisation des ressources non traditionnelles. De plus, les responsables des collectivités locales étaient plutôt enclins à minimiser l'ampleur de ces ressources locales non conventionnelles. Enfin, le caractère urbain des collectivités retenues dans l'échantillon rend à la fois moins probable certains modes non traditionnels de ressources (participation d'associations diverses, de notables locaux) et plus difficile leur détection dans le cadre d'un tissu urbain moins propice à la diffusion de ce type d'information.

Seules des analyses approfondies impliquant des séjours sur place d'une durée suffisante permettraient un recensement de l'ensemble des ressources non traditionnelles des communes ainsi que de l'offre locale de biens publics non appréhendée dans les documents budgétaires communaux. Il est d'ailleurs important de souligner combien il est délicat de délimiter cette offre de biens publics locaux par rapport à la fois à l'offre de l'Etat central et aussi dans certains cas par rapport aux activités privées (groupements coopératifs avec une forte composante éducative, école coranique, etc.).

2 - 4 Une comptabilité budgétaire améliorée

Les progrès dans la comptabilisation de l'offre de biens publics locaux dans le cadre des communes comme l'amélioration du recensement de leurs ressources devrait inciter à établir des documents budgétaires communaux plus réalistes et donc propices à une meilleure gestion locale.

En fait, il s'agirait d'une évolution analogue à celle qu'ont connue les Etats centraux. Ainsi, à la fin des années soixante-dix, les Etats d'Afrique subsaharienne ont comptabilisé leurs finances selon les normes internationales, ce qui a permis de disposer de "tableaux d'opérations financières de l'Etat" (TOFE) significatifs de leur situation budgétaire. Actuellement, les budgets des communes demeurent des documents partiels qui ne tiennent pas compte de l'ensemble des recettes et des dépenses ; les besoins de financement des communes ne peuvent donc être que partiellement appréhendés de manière exhaustive (*cf. supra*). Aussi, serait-il certainement utile d'établir des documents analogues aux TOFE de l'Etat central pour disposer d'une situation comptable complète et réaliste des collectivités locales.

De plus, une situation consolidée de tels documents permettrait d'apprécier correctement la situation globale de l'Etat et de ses démembrements. Une telle information devient de plus en plus nécessaire avec le développement des collectivités locales et notamment avec la mobilisation de crédits par certaines grandes collectivités urbaines.

2 - 5 La cohérence du dispositif de mobilisation des ressources locales

Certes, des initiatives locales permettant la mobilisation de ressources sont particulièrement utiles pour assurer une offre de biens publics locaux adéquate et souvent pallier aux défaillances de l'Etat central ou des communes. Cependant, l'expérience malgache a montré le danger d'initiatives non encadrées dans la domaine de la fiscalité alors que la politique fiscale constitue une composante majeure de la politique d'ajustement structurel. Aussi, est-il important que l'Etat central veille à la cohérence d'ensemble du dispositif fiscal et puisse minimiser les distorsions qu'entraîne tout prélèvement. De plus, surtout dans le cadre des grandes communes urbaines, il est important que des ressources importantes soient mobilisées à partir des ressources traditionnelles même si des ressources non traditionnelles peuvent constituer un apport crucial : les ressources traditionnelles devraient notamment s'inscrire avec plus de cohérence dans le système de prélèvement public et permettre ainsi de minimiser les distorsions occasionnées par les prélèvements locaux.

V ANNEXES

ANNEXE I :
TERMES DE RÉFÉRENCE

Origine de l'étude

L'étude sur *l'autonomie financière des collectivités locales* dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire est inscrite au programme des études économiques pour 1999 de la Direction du développement et de la coopération technique (DCT), sur proposition de la sous-direction de la coopération institutionnelle, Bureau du développement local et urbain (DCT/ILO).

L'ingénierie de cette étude est confiée à la mission des Appuis financiers et des études économiques (DCT/F).

1 - Contexte historique

Le thème de l'autonomie financière des collectivités locales, ou, plus précisément, des conditions opérationnelles de l'autonomie, s'inscrit dans un ensemble de préoccupations d'actualité, totalement partagées par la communauté internationale des bailleurs de fonds, dont les programmes de décentralisation et le Programme de développement municipal à Cotonou et Harare sont d'importantes illustrations.

Dès le début des années 90, la coopération française apportait son soutien à des *projets d'appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine*¹ ou de création de fonds d'équipement cogérés par des assemblées villageoises. Depuis 1997, le bureau du développement local et urbain (DCT/ILO) anime, au sein d'un groupe de travail la réflexion sur "*la décentralisation en Afrique*", et notamment sur la gestion financière des collectivités locales (Rapport Clauzel). Il a produit en janvier 1999 un "*programme d'actions*" pour "*le financement de l'investissement communal par l'emprunt*" et conduit une étude sur "*l'articulation des appuis aux initiatives de développement à la base et les appuis à la décentralisation*". Il met en oeuvre enfin de nombreux projets préalables à la mobilisation des ressources locales, notamment des ressources fiscales, comme la création de "*registres fonciers urbains*" ou les projets d'"*adressage*".

Parallèlement, les autres bailleurs de fonds tentent également de se forger une doctrine d'intervention locale.

2 - Cadrage de l'étude

L'autonomie financière des collectivités locales est une des conditions de la réussite des processus de décentralisation et de l'accès à l'emprunt, solution à terme pour la prise en charge des coûts d'urbanisation. Le faible niveau des ressources locales et l'insuffisance des capacités de gestion des institutions municipales en font un objectif à long terme.

La fiscalité locale n'a jamais été une priorité jusque là : elle est souvent complexe et difficile à gérer et inadaptée au contexte des pays pauvres, mais surtout, l'Etat ne reverse pas les recettes fiscales aux communes, pour des raisons budgétaires. Les rares ressources budgétaires sont alors absorbées, dans leur quasi totalité, par les dépenses de fonctionnement, par ailleurs souvent mal maîtrisées, tandis que les dépenses d'investissement sont généralement prises en charge par des financements extérieurs à la collectivité (Etat, bailleurs de fonds, collectivités du Nord ...etc.).

¹Par exemple : au Bénin et à Madagascar : *Appui au développement urbain et à la gestion locale* (1982-1984)
et au Sénégal : *Appui à la décentralisation et au développement urbain*.

²"*A strategic view of urban and government local issues : implications for the bank*", Banque mondiale, janvier 1999.

Pourtant, malgré la faiblesse des ressources budgétaires et l'inadaptation du cadre légal, des communes mettent en œuvre des stratégies de contournement et réussissent à mobiliser localement des ressources nécessaires à leurs projets urbains ou sociaux. Dans la mesure où l'autonomie financière des collectivités locales peut en partie s'apprécier par leur capacité à mobiliser les ressources nécessaires à leurs projets, il est alors utile de mieux cerner les modalités de mobilisation de ces ressources.

3 - Objet de l'étude

L'étude a pour objet d'apporter aux acteurs des politiques de décentralisation et de développement urbain des éléments de dialogue sur la mobilisation des ressources locales par les collectivités, en montrant, par des études de cas, comment des autorités locales répondent **effectivement** et **durablement** aux demandes sociales qui leurs sont adressées, selon quelles modalités et dans quelle marge de manœuvre. Elle mettra ainsi en évidence les capacités contributives locales.

4 - Pays et communes d'application

L'étude prendra la forme de monographies communales dans des contextes institutionnels variés :

- Santa Anton au Cap Vert,
- au Ghana (ville à proposer par le consultant),
- Saint-Louis et Ouro Sogui au Sénégal,
- Antsirabé et Toamasina à Madagascar.

5 - Contenu de l'étude

5-1 Dans une première phase documentaire, pour chaque pays, l'étude dressera la typologie légale des domaines de compétence des communes et des ressources mobilisables .

5-2 Dans une seconde phase, pour chaque ville étudiée, à partir de l'analyse des documents budgétaires et financiers et d'enquêtes complémentaires, l'étude devra :

- a - identifier les domaines de compétences municipales effectivement assumés par les responsables locaux,
- b - identifier, d'une manière la plus exhaustive possible sur quelques années, les actions réalisées par les collectivités locales (investissements , actions sociales, ... / ...), sans exclure les tâches de gestion courante (fonctionnement et coût des services ...etc.),
- c - identifier la nature et le volume des ressources mobilisées pour la réalisation de ces actions : transferts de ressources, subventions, recettes fiscales, redevances, vente de parcelles, contributions volontaires etc.,
- d - appréhender les modalités et les dynamiques présidant à la mobilisation de ces ressources .

5-3 L'étude tentera d'apprécier les niveaux de mobilisation atteints, en mettant en relation les ressources effectivement mobilisées d'une part et les capacités contributives potentielles des villes (approximations issues d'études économiques de type ECOLOC, le cas échéant).

5-4 Enfin, l'étude tentera de mesurer la pérennité des dispositifs de recouvrement mis en place.

6 - Réalisation

Après appel à proposition et mise en concurrence, la sélection du consultant se fera en fonction :

- de la compréhension de la commande et des pistes nouvelles d'exploration,
- de la méthodologie proposée,
- du choix argumenté de la ville laissée libre à l'étude (Ghana),
- de la qualité du/des experts qu'il mettra en ligne,
- du calendrier retenu et du devis.

L'étude sera exécutée sur commande ou lettre de commande.

Se déroulant entre le 15 juillet et le 15 novembre 1999, l'étude a requis environ 50 jours /experts, dont l'essentiel en mission dans les pays retenus à l'étude, en septembre-octobre. **La date du 15 novembre pour la remise du rapport fut impérative.**

Les conclusions et recommandations du/des experts seront résumées dans un aide-mémoire et remises à chaque service de coopération et d'action culturelle en fin de mission.

Le rapport provisoire, fourni en 10 exemplaires, sera présenté par le consultant au comité de pilotage à partir du 15 novembre. Le rapport final devra être remis en 20 exemplaires, dans les 10 jours suivant cette présentation, après corrections éventuelles.

ANNEXE II :

HISTORIQUE DES RÉFORMES DE DÉCENTRALISATION
DANS LES QUATRE PAYS DE L'ÉTUDE

Cap Vert

a **05/09/1980** : Adoption de la Constitution du Cap Vert.

a **1991** : Initiation du processus de décentralisation par le gouvernement capverdien de Carlos Veiga dont le parti (le mouvement pour la démocratie) vient de remporter les élections législatives (le 13 janvier 1991). Ce processus se traduit par l'émergence d'autorités municipales démocratiquement élues pour un mandat de 5 ans dans chacune des 17 municipalités. Ces collectivités décentralisées ont compétence sur le territoire entier d'une île (cas pour les îles de Sal, São Nicolau, Boa Vista, São Vicente, Brava et Maio) ou sur une partie du territoire îlien (cas des îles de Santiago, Fogo et Santa Antão qui se partagent entre plusieurs municipalités).

a **1995** : Les municipalités capverdiennes conscientes de leur rôle d'impulsion se constituent en association d'intérêt public dénommée "association nationale des municipalités du Cap Vert" (ANMCV). L'adhésion à l'ANMC regroupe 15 des 17 municipalités du pays. Les rôles de l'ANMCV sont : (1) de servir de cadre de concertation et d'harmonisation des actions institutionnelles, sociales et économiques des municipalités et (2) d'être une structure de suggestion et de propositions au gouvernement.

Ghana³⁴

a **1878** : La décentralisation au Ghana commence avec l'introduction de l'*Indirect rule* par le colonisateur britannique en 1878. Les *Native Authorities* sont l'expression de la première expérience d'administration locale. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une structure démocratique puisque les dirigeants sont issus de la chefferie traditionnelle, ils sont largement représentatifs des communautés locales. Leur principale fonction est de servir d'intermédiaire au pouvoir colonial pour la collecte des impôts et le respect de la loi.

a **1948-1956** : Quatre commissions se succèdent -Watson (1948), Coussey (1949), Phillipson (1951) et Greenwood (1956)- toutes recommandant la mise en place d'une politique de décentralisation.

a **1957** : A la veille de l'indépendance, les deux partis ghanéens susceptibles d'assumer le pouvoir n'ont pas la même conception de l'Etat. Tandis que le *Conventional People Party* (CPP) de Kwamé N'Krumah souhaite la constitution d'un Etat unitaire, le *United Party* (UP) de Busia est plutôt favorable à une structure fédéraliste. En établissant la constitution de 1957, les Britanniques font un compromis en mettant l'accent sur les régions et sur l'autorité des chefs. Mais une fois au pouvoir le CPP amende la constitution visant à la création d'assemblées régionales craignant pour l'unité du pays.

a **1961** : Le **local government Act 1961** distingue les institutions gouvernementales centrales et locales. L'administration du Ghana repose sur deux machines distinctes : l'une basée dans la capitale avec ses ramifications à l'échelon local, l'autre issue de communautés locales. Ces conseils locaux vont progressivement marginaliser les autorités traditionnelles (*Native Authorities*) puisque de 252 en 1957, leur nombre passe à 183 en 1966.

³⁴Sur l'historique du processus de décentralisation au Ghana, les informations sont tirées de :

- AKUOKO-FRIMPONG H., (1987), "Decentralized Administration : The Ghanaian Experience", in DELE OLOWU (ed), (1987), *Decentralized Administration in West Africa : Cases, Issues and Training Implications*, London : Commonwealth Secretariat.
- APPIAH F., AYEE J.A., APPIA J., BAAH-WIREDU K. ET MARTIN R. (1999), "Chapter 3: Overview of Decentralization Experience in Ghana" in *Ghana: Study of Fiscal Decentralization and Sub-National Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision*.
- AYEE J. (1994), *An Anatomy of Public Policy Implementation. The Case of Decentralization Policies in Ghana*, Aldershot/Brookfield, Avebury, 244p.
- HARRIS D. (1983), "Central power and Local reform : the case of Ghana in the 1970's" in PHILIPP MAWHOOD (ed), (1983), *Local Government in The Third World. The experience of Tropical Africa* Chicster : John Wiley, pp 201-223.
- OCQUAYE M., (1993), "Democracy without Political Parties : The Case of District Assemblies" in NINSIN K. et DRAH F.K. (éds), *Political Parties and Democracy in Ghana's Fourth Republic*, Accra, Woel Press, pp 153-174.
- TORDOFF William, (1994), "Decentralization: Comparative Experience in Commonwealth Africa", *Journal of Modern African Studies*, 32 (december), pp 555-580.

a **1966** : Après le coup d'Etat de 1966 renversant N'Krumah, le gouvernement militaire de J.A. Ankrah, le *National Liberation Council*, reprend en main la politique de décentralisation avec pour objectif la réduction du pouvoir du CPP à l'échelon local. Le NLC Decree 26 (1966) dissout les conseils locaux et les remplace par des comités de gestion dont les membres sont nommés par l'Etat.

a **1971** : Entre 1967 et 1968, trois commissions se succèdent *Mills-Odoi* (1967), *Akuffo-Addo* (1968) et *Siriboe* (1968) avec la charge de définir les différentes formes viables de gouvernements locaux. Les recommandations de ces commissions font partie de la constitution de 1969 et sont l'essence de la **Local Administration Act de 1971 (Act 359)** que fait passer le parti de Busia au pouvoir depuis 1969. Le système prévoit 3 échelons (régional, préfectoral/district et local) mais assure au conseil de district le rôle de pivot. Craignant que ces conseils ne deviennent les bastions de l'opposition, ces nouveaux principes ne seront pas appliqués et les gouvernements locaux seront plongés dans une profonde léthargie.

a **1972-74** : En 1972 un coup d'Etat place le colonel Kutu Acheampung au pouvoir. Le régime militaro-policié de la *National Redemption Council* est confronté à un double impératif : asseoir sa position et construire sa légitimité. Il n'ose pas remettre en cause les réformes des gouvernements locaux initiées par les trois commissions des années soixante et autorise le fonctionnement de la Local Administration Act de 1971. En 1974, fort de ses succès économiques, il produit la **Local Government Establishment Instruments (NCRD258)** qui établit un système à quatre échelons avec toujours pour structure pivot le conseil de district. Composé pour 2/3 de représentants élus et pour 1/3 de chefs coutumiers, il est dirigé par un chef de district nommé par une commission de service public. 62 puis 65 conseils de district verront le jour.

a **1978 : Le décret (SMCD194)** réintroduit des éléments de représentation démocratique dans la machine administrative locale. Les élections des conseils de district ne connaissent cependant qu'une faible participation. La concurrence entre les différents échelons de gouvernement n'ayant jamais disparu et la confusion, ainsi entretenue, a provoqué le désintérêt des populations pour des collectivités locales dont elles ne percevaient pas clairement les actions.

a **1982-83** : En 1981 un nouveau coup d'Etat porte le lieutenant d'aviation J.J Rawlings au pouvoir. Il promulgue la **PNDC law 14** de juin 1982 qui dissout les conseils de district élus en 1978 et les remplace par des *Management Committee* dirigés par un préfet nommé par l'Etat. Paraît également un pamphlet gouvernemental intitulé *Decentralization in Ghana*. Trois objectifs sont définis : (1) accroître l'initiative et le développement au niveau sous-national, (2) réduire l'écart entre les populations rurales et les populations urbaines et (3) limiter les migrations vers les villes. Alors, le PNDC n'a pas une vision politique de la décentralisation, par ce mot il entend la déconcentration de l'administration centrale aux niveaux inférieurs (régional, préfectoral/district, local). Le PNDC envisage un système décentralisé à trois niveaux inspiré des recommandations initiées par les trois commissions des années soixante : les conseils régionaux, les conseils de district et les conseils de zones, villages et villes en liaison avec les comités de défense de la population locale. Pour accompagner ce mouvement les institutions gouvernementales elles-mêmes, ministères (sauf ceux de la Défense, des Affaires étrangères et du Commerce extérieur), départements d'Etat (sauf ceux de la Police, de la Justice et de l'Audit) et corporations, ont fusionné avec les conseils régionaux pour devenir l'un de leurs départements. Bien que le PNDC s'ouvre à des gouvernements locaux, il contrôle les populations, directement, par ses forces armées et sa police restées centralisées et, indirectement, par la mise en place des Comités pour la défense de la révolution (CDR) et en ayant à la tête des organes déconcentrés des hommes qu'il a lui-même nommé d'où l'expression de "décentralisation en toute sécurité". Cependant les difficultés économiques du pays et l'introduction de l'impopulaire *Economic Recovery Program*, le début des critiques politiques et le clash entre Rawlings et son aile gauche (2 tentatives de coup d'Etat en juin et novembre 83) nécessitent de reformuler la politique de décentralisation pour tenir compte du changement de la réalité politique.

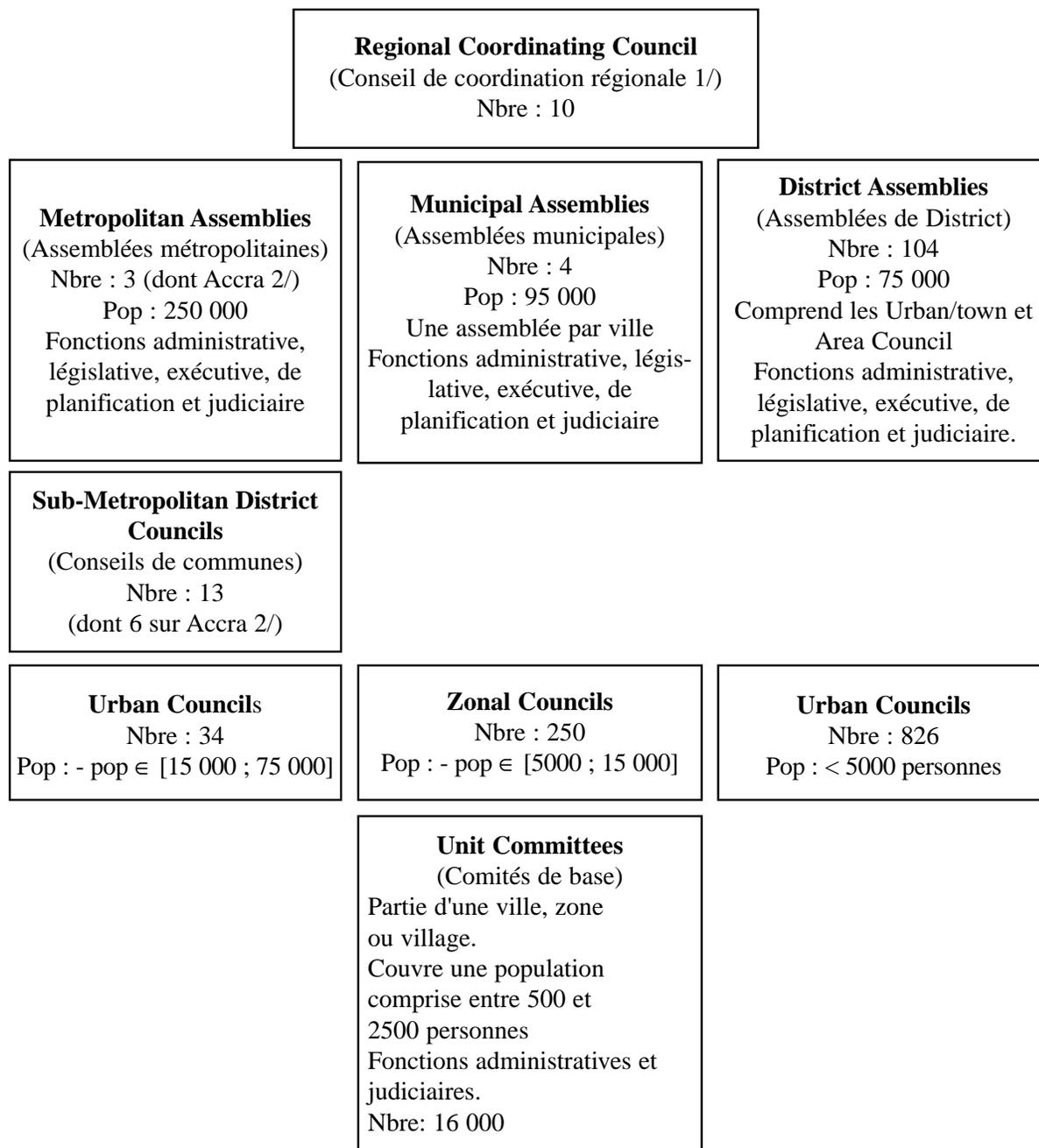
a **1988** : Alors que les réformes de 1983 avaient omis toute référence aux élections locales, la consultation populaire est au centre des réformes, dites du **Blue Book** de 1988. Il en découle l'organisation territoriale à quatre niveaux suivante :

- Au niveau régional siège une instance administrative de coordination et d'harmonisation du travail des assemblées, le conseil de coordination régionale. Il est composé du ministre de la région, de députés régionaux, des secrétaires et des présidents de l'ensemble des districts de la région. Cet organisme supervise la distribution des dons et autres fonds publics en remplaçant la *Local Government Grants Commission*.

• Cependant, c'est toujours à l'échelon des districts que la décentralisation est effective. Leur nombre est multiplié par deux (de 65 à 110 dont 3 sont métropolitains). Ils sont administrés par une assemblée partiellement élue (2/3 des membres ont été élus en 1988/89, le reste a été nommé par l'Etat) et dirigés par un représentant de l'Etat : le préfet. Quatre vingt six fonctions sont assignées à ces nouvelles institutions. Elles disposent pour cela d'un budget alimenté par des ressources propres et par la rétrocession *via* un fonds commun, d'une partie des recettes budgétaires de l'Etat.

• A l'échelon inférieur, les prérogatives sont mal définies. En 1991, à côté des municipalités, les conseils de zone ou de ville et les comités de base/de quartier sont définitivement institués. Le mode de désignation et d'élection des membres est le même que pour les assemblées de district. Les premières élections des comités de base ont eu lieu en 1998.

La structure et les principales caractéristiques des gouvernements locaux issus des réformes de 1988 au Ghana



Notes : 1/ Les traductions sont tirées du bulletin *Afrique municipale*, Vol I, n°1 février 1994, p 5.

2/ L'armature des gouvernements locaux dans la ville d'Accra est de deux ordres : une communauté urbaine, l'*Accra Metropolitan Assembly (A.M.A)*, qui couvre l'ensemble du territoire de la ville et 6 communes d'arrondissement (Ablekuma, Ashiedu Keteke, Ayawaso, Kpeshie, Okaikwei et Osu Clotey) dont le pouvoir est limité à une zone bien définie.

Source : MINISTRY OF LOCAL GOVERNEMENT AND RURAL DEVELOPMENT, (1989), *The New Local Government System in Ghana*, p 12.

Madagascar³⁵

a **1897** : Introduction du système communal qui ne connaîtra durant la période coloniale qu'une faible et prudente extension ; en 1958 on ne compte que 26 communes urbaines (dont 5 de plein exercice) et 237 communes rurales. La province est également héritée de la période coloniale et sous l'empire des décrets de 1957 devient une collectivité quasi fédérée.

a **1959** : La **loi du 12 septembre 1959** généralise l'institution communale sur l'ensemble du territoire en conservant la distinction entre la commune urbaine et la commune rurale. En 1962, les communes rurales deviennent la cellule de base du développement économique. La **loi du 5 juillet 1966** affirme leur vocation économique en leur donnant la possibilité de s'associer en syndicats préfectoraux de communes qui disposent d'attributions dans la promotion de la production agricole et la commercialisation des produits de base. Parallèlement la province n'est plus à partir de 1959 qu'une collectivité locale administrative qui n'inspire que méfiance. C'est pourquoi en 1962 la province perd son statut de collectivité locale et reprend les règles applicables aux départements français: celle-ci est administrée par un organe exécutif nommé par le pouvoir central et par un conseil général élu.

a **1973** : Un an après la chute du gouvernement Tsiranana est entreprise une profonde restructuration de l'administration territoriale d'inspiration populiste fondée sur le *fokolonana*, du nom de l'institution traditionnelle malgache. Les **textes de 1973** prévoient la disparition des communes et provinces au profit de structures inédites. Il s'agit d'un système ascendant constitué de quatre échelons de collectivités s'administrant de manière autonome, chacune d'entre elles émanant directement des collectivités de l'échelon inférieur ; le tout prenant appui sur le *fokolonana*. Selon un processus "d'acculturation administrative" ces structures prétendent reproduire les mécanismes de décision qui caractérisent le gouvernement des ancêtres. Dans sa conception initiale, cette réforme ne durera que quelques années (1972-75) mais marquera profondément le droit positif malgache.

a **1994** : La **loi n° 94-001** fixe la nouvelle organisation territoriale de la grande île qui comprend alors 28 régions, 158 départements et 1 295 communes. Les **lois n°94-006, n°94-007 et n°94-008** définissent respectivement les modalités des élections territoriales, les pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées (CDT) et les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des CTD. La **loi n°95-005** complète l'arsenal législatif avec un texte relatif au budgets des CTD. Toutefois l'échelon départemental est abandonné.

a **1998** : Adoption de la constitution révisée après le référendum du 12 mars 1998 qui prévoit la mise en place de six provinces autonomes et donc le basculement progressif de l'organisation territoriale malgache vers un système fédéral. Les ressources de ce nouvel échelon de collectivité décentralisée devraient être fixées dans la loi de finances 2000.

³⁵Sur l'historique du processus de décentralisation à Madagascar, les informations sont tirées de :

- BOIS (du) de GAUDUSSON J., (1989), "Déconcentration et décentralisation à Madagascar" in BOIS (du) de GAUDUSSON J., DARBON D., et MOYRAND A. , (1989), *Déconcentration et décentralisation en Afrique de succession française*, Centre d'Etudes d'Afrique Noire, Bordeaux, pp 8-21
- COMTE Jean (1967), *Les communes à Madagascar*, université de Madagascar, Ecole nationale de promotion sociale, 104 p.

Liste des collectivités locales malgaches utilisées dans les tableaux statistiques

Les six chefs lieu de provinces	Les dix communes urbaines du projet de la coopération française	Les vingt quatre communes rurales dont les budgets étaient disponibles au Ministère des collectivités locales
<p align="center">Antananarivo Antsiranana Fianarantsoa Mahajanga Toamasina Tulear</p>	<p align="center">Ambalavao Ambatolampy Ambositra Farafangana Fenerive Mananjary Miarinarivo Moramanga Ste Marie Tsiroanomandidy</p>	<p align="center">Mahanoro Marivorahona Antanandava Beforona Ambalavato Maheriraty Ambohidronono Vohimanitra-Manakara Sud Niheranana Baparasy Anjozorobe Kalandy Antongomena-Bevary Ambatosoratra Talatamaty Fitsinjonanabakaro Miarinarivo Anjamangirana Malaimbandy Anosibe-Efody Ambatomena Mandialaso Betatao Soanindrariny</p>

Sénégal ³⁶

a **Fin XIX^{ème} siècle** : Sous la période coloniale, certaines localités sont érigées en communes. Il s'agit de Saint-Louis -qui fut la capitale d'empire de l'Afrique occidentale française- et Gorée en 1872, Rufisque en 1880 et Dakar en 1887. Si ces quatre premières communes ont alors le statut de communes de plein exercice, celles qui seront instituées par la suite connaîtront le statut de commune mixte puis celui de commune de moyen exercice.

a **1960** : A l'indépendance (20 août 1960), le statut de commune de plein exercice est étendu à toutes les communes.

a **1966** : Le Code de l'administration communale, promulgué par la **loi n° 66-64** du 30 juin 1966, réunit dans un document unique, l'ensemble des textes régissant l'institution communale.

a **1972** : Pour la première fois, la décentralisation est introduite en milieu rural par l'adoption de la **loi n° 72-25** du 25 avril 1972 créant les communautés rurales. La réforme de l'administration territoriale de 1972 est aussi une réforme de l'administration locale. La décentralisation entrée en vigueur en 1972 a été expérimentée dans la région de Thiès puis étendue successivement aux autres régions. Son échelonnement s'explique d'une part par le fait que les moyens humains et matériels ne pouvaient être dégagés simultanément pour l'ensemble des régions et d'autre part parce qu'il fallait éviter une trop grande désorganisation des structures existantes.

a **1990** : La **loi n° 90-35** du 8 octobre 1990 modifiant le Code de l'administration communale verse les communes à statut spécial dans le droit commun ; la **loi n° 90-37** transfère la gestion financière des communautés rurales des sous-préfets aux présidents de conseils ruraux.

a **1996** : La **loi n° 96-06** du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales est promulguée indiquant que *"la région, la commune et la communauté rurale sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel"*. La région passe alors du statut de circonscription administrative (d'après la loi du 1^{er} février 1992) à celui de collectivité territoriale. L'article 16 de la **loi n°96-07** stipule que *"le territoire sénégalais est le patrimoine commun de la nation"*. D'après l'article premier de la **loi n° 96-10**, l'organisation le schéma d'organisation institutionnelle se présente comme suit.

L'ensemble du territoire de la République est divisé en dix régions :

- chaque région est divisée en trois départements ;
- chaque département comporte une ou plusieurs communes, un ou plusieurs arrondissements et éventuellement une ou plusieurs communautés rurales ;
- chaque arrondissement est divisé en communautés rurales.

La communauté rurale comprend un certain nombre de villages appartenant au même terroir et constitue l'échelon de la participation de la population.

La ville est une commune divisée en communes d'arrondissement.

La commune d'arrondissement est un démembrement d'une ville dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

³⁶Sur l'historique du processus de décentralisation au Sénégal, les informations sont tirées de :

- BLANDA S. (1995), *De la décentralisation aux décentralisations: mise en perspective des processus en œuvre au Sénégal, Mali, Niger, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire et Bénin*, mémoire de DEA en Géographie et pratique du développement dans le tiers-monde, Université de Paris X., 161p.

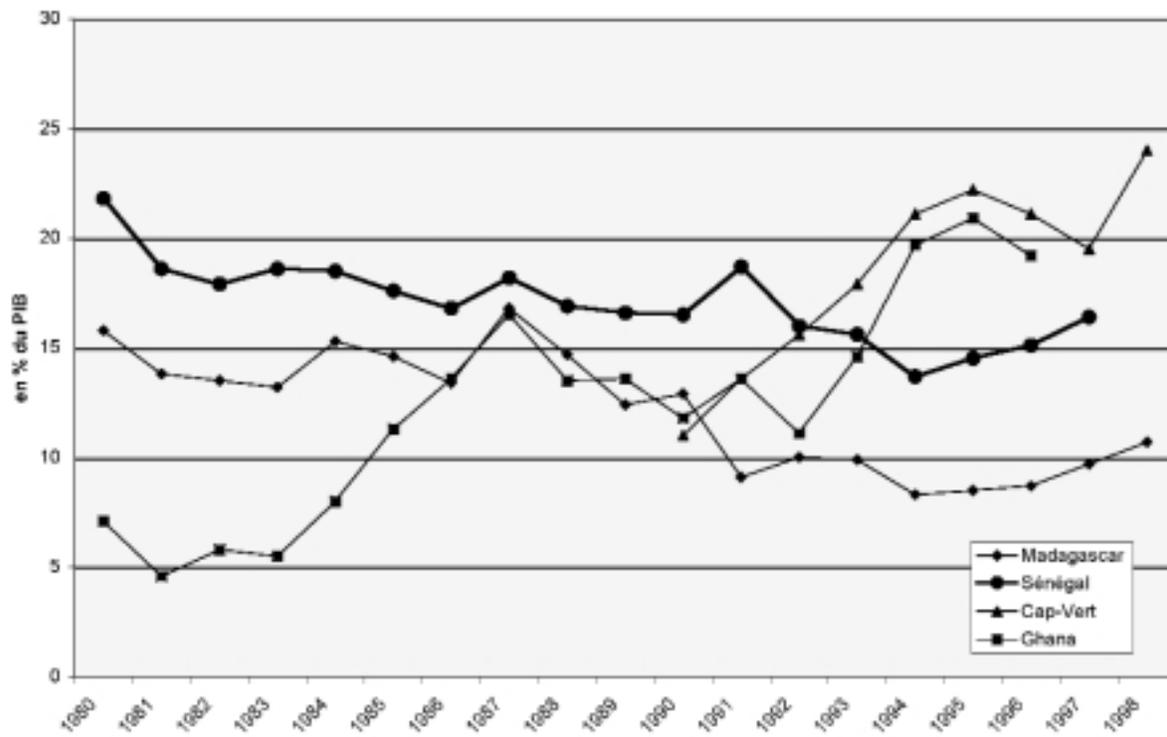
- DARBON D., (1989), "Déconcentration et décentralisation administrative au Sénégal" in BOIS (du) de GAUDUSSON J. et MOYRAND A., (1989), *Déconcentration et décentralisation en Afrique de succession française*, Centre d'études d'Afrique noire, Bordeaux, pp 22-56.

- DIOP Momar C et DIOUF Mamadou (1993), "Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal" in JAGLIN S., et DUBRESSON A. , (1993), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire, décentralisations en question*, Karthala, Paris, pp 101-126.

- DIOUF M. (1995), "Rapports entre l'Etat et les collectivités décentralisées au Sénégal" in PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL- Module Afrique de l'Ouest et du Centre- *La décentralisation en Afrique de l'Ouest*, pp195-220.

ANNEXE III :

ÉVOLUTION COMPARÉE DES PRÉLÈVEMENTS PUBLICS
DANS LES QUATRE PAYS



Sources : Madagascar (IMF,1999), Sénégal (IMF, 1999), Ghana (IMF, 1998), Cap-Vert 90-94 (BOURDET, 1998); 95-97 (IMF,1999)

ANNEXE IV a

CAP VERT :
NOTE SUR ESPARGOS (ÎLE DE SAL)

• Caractéristiques géographiques et historiques

L'île de Sal, situé à l'extrême Nord-Est du Cap Vert, est l'attraction touristique de l'archipel et possède le seul aéroport d'envergure internationale. L'île est toutefois l'une des plus petites de l'archipel (216 km² de superficie pour 30 km de long et 12 km de large) et offre un paysage plat (quelques collines au Nord entre 100 et 400 mètres d'altitude), minéral et désertique. Découverte en 1460, elle resta longtemps inhabitée, uniquement visitée par les pêcheurs. Le peuplement de l'île fut conditionné au début du XIX^{ème} siècle par l'exploitation du sel décidée par le Portugais Manuel Martins et au début du XX^{ème} siècle par la construction de l'aéroport par les Italiens (en 1939). Jusqu'en 1851, l'administration de Sal était liée à celle de l'île voisine, Boa Vista, sur laquelle résidait le représentant de l'autorité coloniale. Ensuite diverses solutions administratives furent tentées jusqu'à ce que l'île soit érigée en municipalité autonome en 1935.

• Démographie

La population de Sal est estimée à 12 000 habitants en 1999 avec un taux de croissance estimé à 2,8 % par an sur la décennie 90 et représente environ 2,5% de la population cap-verdienne. La répartition de la population entre les différents villes et villages est la suivante: Espargos (8 000 habitants), Santa Maria (2 500 habitants) Palmeira (1 200 habitants) et Pedra de Lume (300 habitants).

Evolution démographique de l'île de Sal (1874-1999)								
1874	900	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1999
800	500	1 000	2 000	2 700	5 500	5 900	8 000	12 000

Source: 2/

• Cadrage régional et fonction administrative

L'île de Sal est l'un des trois pôles de développement de l'archipel avec Santiago et São Vicente. La ville d'Espargos est la seule érigée en commune sur l'île de Sal et dirige donc administrativement les trois autres entités de l'île dont le quartier portuaire de Palmeira à l'Ouest, la cité touristique de Santa Maria à l'extrémité Sud de l'île, et le premier village de l'île, celui de Pedra de Lume fondé en 1804 à proximité de l'ancienne exploitation de sel à l'Est. Sa position au centre du triangle formé par ces trois localités lui offre une position administrative stratégique.

• Rôle économique, activités, emplois

La répartition de la population active au recensement de 1990 donne : 4,3% dans le secteur primaire; 9,6% dans l'industrie; 9,4% dans la construction; 37,6% dans les services et le commerce; 17,9 % dans les services collectifs et 20,9% pour la catégorie "autres".

Le développement des transports aérien et maritime fonde le dynamisme économique de l'île. L'aéroport international sert de porte d'entrée pour le reste de l'archipel et correspond au premier employeur de l'île. L'élargissement de l'activité aérienne n'est toutefois pas sans poser de problèmes pour la municipalité d'Espargos dont les terrains laissés vacants autour de l'aéroport pour des raisons de sécurité représentent un manque à gagner pour la commune qui n'obtient de la part de l'aéroport aucune compensation financière.

La vocation touristique de l'île est clairement affichée. La station balnéaire de Santa Maria offre la majorité des 1 200 lits de l'île avec une dizaine d'hôtels et de résidences. Cependant, les touristes vivent en circuit fermé autour du site de Santa Maria avec très peu de retombées financières pour la municipalité d'Espargos qui, en revanche, a la charge d'assurer les tâches d'entretien, notamment la collecte des ordures ménagères.

Le quartier industriel autour de la zone portuaire, dite de la Palmeira, montre la volonté de diversification économique de la municipalité. Sont installées dans cette zone diverses industries de transformation et de conservation du poisson, de désalinisation de l'eau de mer (seule possibilité d'obtenir de l'eau potable), d'énergie électrique et de stockage de combustibles. Par ailleurs, la construction est facilitée par l'extraction de pierre effectuée sur l'île. Enfin, étant donné l'inhospitalité du sol et le manque d'eau, l'agriculture est quasiment inexistante (à l'exception de la culture de haricots) et l'élevage restreint. C'est donc la pêche qui contribue le plus à la valeur ajoutée du secteur primaire.

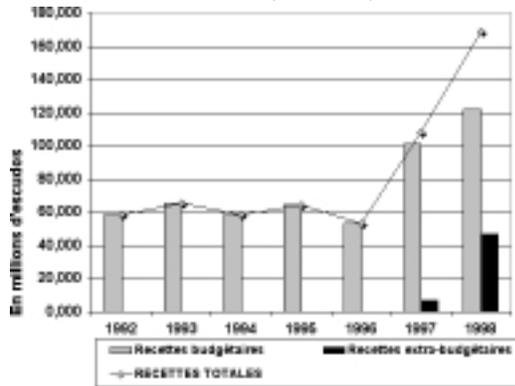
Sources: 1/ Interview à la mairie de São Domingos le 24/11/1999.

2/ CAMARA MUNICIPAL DO SAL, (1999), *Plano municipal de desolvimento: diagnostico e perspectivas*, Volume 1, 144p.

3/ ANMCV, (1999), *Anuario dos municipios*, 39p.

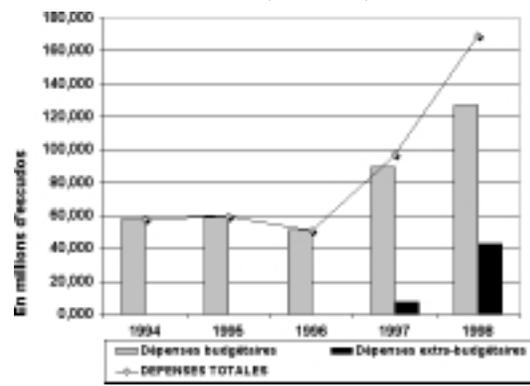
4/ ANMCV, (1998), *Os municipios caboverdianos em cifras*.

Evolution des recettes
(1992-1997)



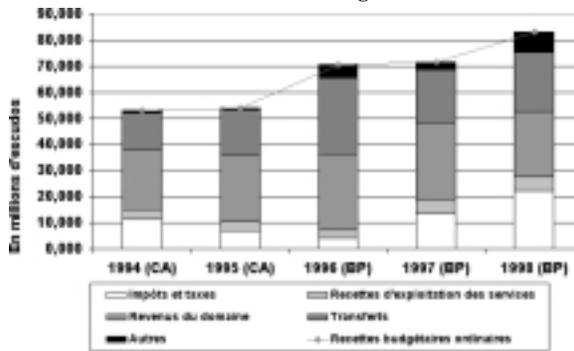
Nb : les fonds extra-municipaux pour les années antérieures à 1997 ne sont pas connus.

Evolution des dépenses
(1994-1997)



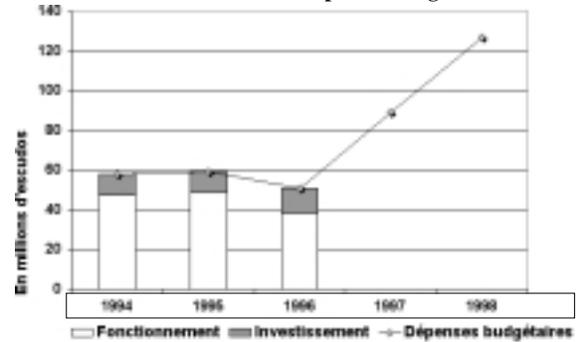
Nb: les fonds extra-municipaux pour les années antérieures à 1997 ne sont pas connus.

Structure des recettes budgétaires ordinaires



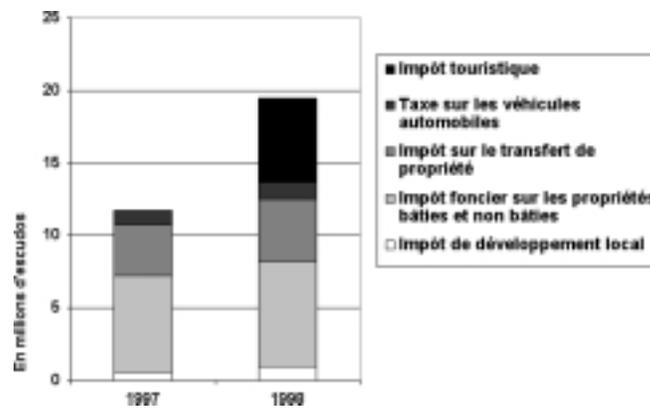
Nb: 94-95 à partir des comptes administratifs et 96-98 à partir des budgets prévisionnels si bien que la progression des recettes ordinaires est à considérer avec précaution.

Structure des dépenses budgétaires



Nb: la ventilation pour les années 97 et 98 entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement n'est pas disponible

Ventilation des impôts directs
(respectivement 12 et 19 millions d'escudos en 1997 et 1998)



Nb: chiffres obtenus au centre des Impôts de l'île de Sal.

ANNEXE IV b

CAP VERT :
NOTE SUR SAÕ DOMINGOS (ÎLE DE SANTIAGO)

• **Caractéristiques géographiques et historiques**

La municipalité de Sao Domingos fait partie des six communes qui composent l'île de Santiago (les cinq autres étant Praïa, Saõ Miguel, Santa Cruz, Tarrafal et Santa Catarina). Elle se situe au cœur de la zone montagneuse sur la route de l'intérieur entre les municipalités de Praïa à l'Ouest et de Santa-Cruz au Nord. Elle s'étend sur 134 km² dont une partie donne sur la mer et couvre 27 villages dispersés dans la campagne environnante. La gestion municipale est donc fortement contrainte par les caractéristiques du milieu notamment dans l'offre de services collectifs.

• **Démographie**

La population, répartie entre les deux paroisses de Nicolau Tolentino et Nossa Senhora de Luz, est estimée à 14 000 habitants en 1999 (elle fait partie des huit communes les moins peuplées de l'archipel) contre 11 256 au dernier recensement général de la population effectué en 1990, soit un faible taux de croissance. Trois explications se conjuguent : le faible dynamisme économique de la commune qui pousse à l'émigration, l'insuffisance d'équipements publics et la proximité de la capitale qui conserve un fort pouvoir d'attraction. Par ailleurs, la moitié de la population a moins de 15 ans, chiffre que l'on retrouve au niveau national.

• **Cadrage régional et fonction administrative**

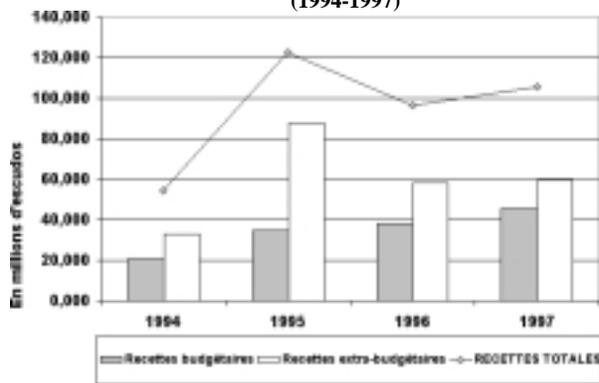
La municipalité de Saõ Domingos est de formation récente puisqu'elle est issue d'un démembrement de la capitale, Praïa, en 1993. Ancien quartier relativement éloigné du centre "historique" de la capitale, les habitants ont revendiqué l'érection de leur quartier en commune afin d'obtenir des moyens pour financer des investissements de fonction locale. La municipalité de Saõ Domingos est en effet sous-équipée. L'électrification ne couvre qu'imparfaitement la ville dans la vallée et est absente des villages d'altitude. La privatisation récente de la société électrique, dont les municipalités sont toutefois devenues actionnaires, fait craindre un désintérêt pour les zones coûteuses à équiper telles que les villages d'altitude. L'adduction d'eau est encore inexistante mais fait l'objet d'un projet à financement mixtes entre l'Etat, la municipalité et la coopération suisse. La majorité des habitants sont alimentés par un forage financé par l'Etat et dont la gestion a été concédée à la commune. La distribution publique d'eau est concurrencée pour des volumes importants par des sociétés privées. Les tarifs sont de 5 escudos pour une bassine de 20 litres dans le public et de 600 escudos / m³ dans le privé en 1999. Un emprunt a été réalisé par la commune pour acheter le terrain du futur lycée de la municipalité.

• **Rôle économique, activités, emplois**

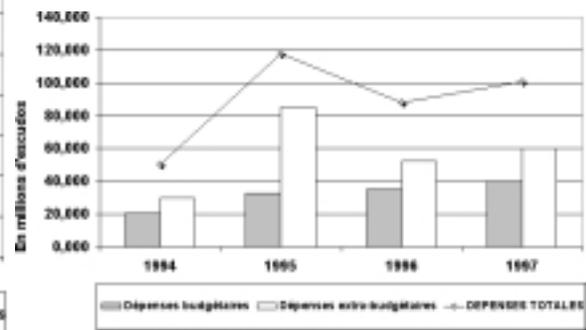
Municipalité rurale, les principales activités à Saõ Domingos sont l'agriculture, l'élevage, la pêche et la sylviculture. Si l'équipe municipale revendique la vocation touristique de la commune (tourisme "vert" dans la partie montagneuse et plus classique en bord de mer), cela reste à l'état de projets. Le dernier recensement de 1990 donne les informations suivantes sur la répartition sectorielle de la population active : 32,7% dans le secteur primaire; 2,5 % dans l'industrie; 22,3 % dans le secteur de la construction; 9,8 % dans le commerce et les services et 11% dans les services collectifs.

Sources: 1/ Interview à la mairie de Saõ Domingos le 25/11/1999.
2/ ANMCV, (1999), Anuario dos municipios, 39p.
3/ ANMCV, (1998), Os municipios caboverdianos em cifras.

Evolution des recettes
(1994-1997)



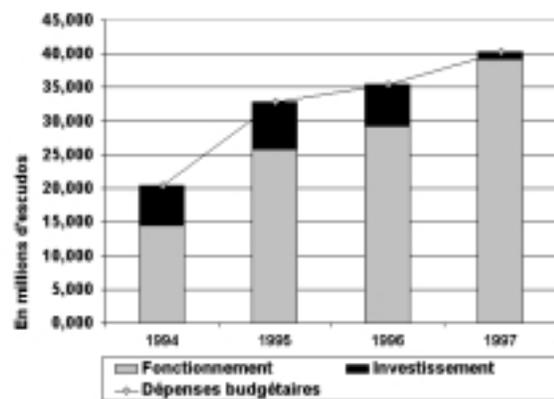
Evolution des dépenses
(1994-1997)



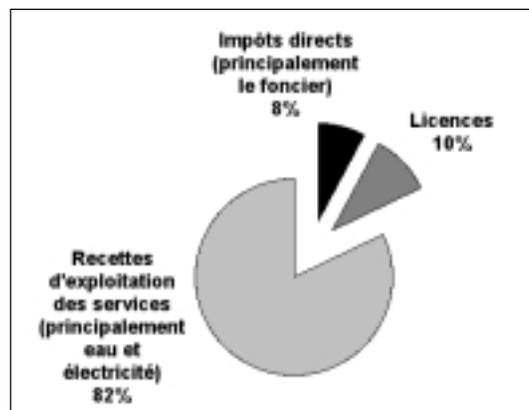
Structure des recettes budgétaires ordinaires



Structure des dépenses budgétaires



Ventilation des ressources ordinaires propres
(9 millions d'escudos en 1997)



ANNEXE V

GHANA : NOTE SUR ACCRA

• Caractéristiques géographiques et historiques

Accra se situe sur la zone côtière à 80 km à l'ouest du delta de la Volta. Accra s'est peuplée de manière concentrique autour des trois forts européens successivement édifiés par les Hollandais ("Ussher Fort" en 1650), les Suédois ("Christianborg Castle" en 1657) et les Anglais ("James Fort" en 1673) pour le contrôle de la "Côte de l'Or". Elle devint la capitale politique du pays en 1874 après le transfert de l'administration coloniale britannique, implantée depuis le XVIème siècle à Cape-Coast. Depuis l'indépendance (1957), le changement des organes administratifs de la capitale est étroitement corrélé à l'instabilité politique du pays, chaque nouveau régime ayant voulu imposer sa marque sur Accra. L'organisation actuelle de la ville découle des réformes de décentralisation, dite du Blue Book, de 1988 (*cf supra* annexe 1).

• Démographie

On estime que la capitale ghanéenne regroupe environ 2 millions d'habitants en 1999 (par comparaison, Abidjan compte 3 millions d'habitants), soit une concentration de plus de 10% de la population ghanéenne. Elle possède pour cette raison une organisation administrative spécifique avec une partition de son territoire en 6 communes d'arrondissements : Ashiedu Keteke et Kpeshie qui constituent "la ville coloniale" en bord de mer, Osu Clottey la commune centrale et Ablekuma, Ayawaso et Okaikwei qui représentent les communes périphériques. Ville cosmopolite, son rayonnement dépasse les frontières du Ghana et accueille, au côté des migrants des zones rurales, des émigrés de la sous-région. La structure par âge de la population d'Accra fait apparaître un biais en faveur des moins de 15 ans (plus de 40 %).

	A.M.A.*	Ablekuma	Ashiedu Keteke	Ayawaso	Kpeshie	Okaikwei	Osu Clottey
Découpage administratif							
Superficie (en % du total)		22	3	17	30	17	11
Nb de Town Council		4	1	4	3	3	2
Nb de Unit Committee		28	3	27	22	22	12
Population							
1995	1,5 mill°	318 565	83 835	287 868	286 967	340 168	177 791
(en % du total)	100	21	7	19	19	22	12
2000 (projection)	1,8 mill°	447 540	91 433	364 662	378 965	370 875	153 363
(en % du total)		25	5	20	21	20,5	8,5
Trait dominant de la commune		Résidentiel	Résidentiel commercial	Résidentiel	Résidentiel	Résidentiel industriel	Centre administratif et commercial

*A.M.A. : Accra Metropolitan Assembly

• Rôle économique, activités, emplois

On estime que la contribution au PIB de la région du Grand Accra (soit les 3 districts Accra, Tema et Ga) se situe entre 15 et 20 % . L'activité économique de la capitale est très diversifiée. Le secteur primaire ne représente qu'une part marginale de l'activité d'Accra. En revanche, cette région concentre une large partie de l'activité industrielle (plus de 50 % pour la région du grand Accra) et plus encore des services (transports et télécommunications, commerce, services financiers et services collectifs). Par ailleurs, on estime que ce sont plus de 10 % des emplois nationaux qui se concentrent dans cette région (plus précisément 18 % des emplois industriels, 31 % des emplois dans la construction, 22% des emplois dans le commerce et 56 % des emplois dans les services financiers. De plus, le secteur informel y est fortement développé et emploierait plus de 50 % de la population active dans la région du Grand Accra.

Répartition des emplois entre les trois grands secteurs d'activité pour 1995

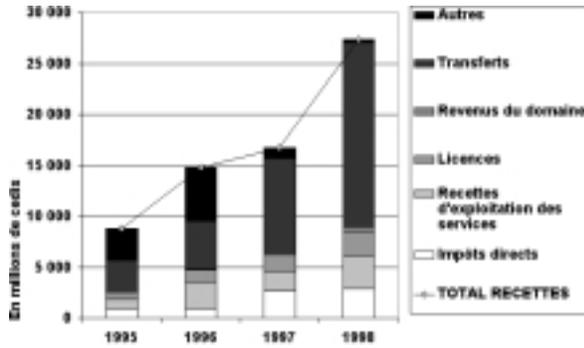
	Secteur primaire	Secteur secondaire	Secteur tertiaire
Ghana	39.7%	25.5%	34.8%
Grand Accra	6%	35%	59%

Sources : 1/ Interview auprès de l'Accra Metropolitan Assembly, du 30/11 au 03/12/1999.

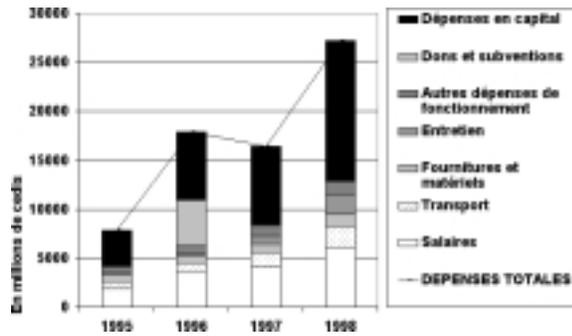
2/ MLG&RD, (1990), *Demographic Studies and Projections for Accra Metropolitan Area*, final report.

3/ MLG&RD, (1992), *Strategic Plan for the Greater Accra Metropolitan Area*, Volume 1-context report, final report.

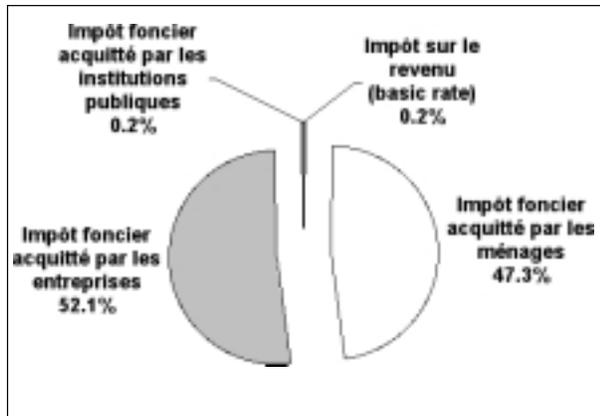
Evolution des recettes budgétaires (1995-1998)



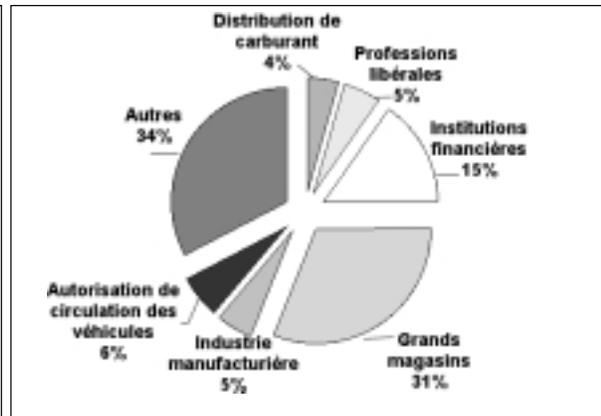
Evolution des dépenses (1994-1997)



Ventilation des impôts locaux (3 milliards de cedis en 1998)

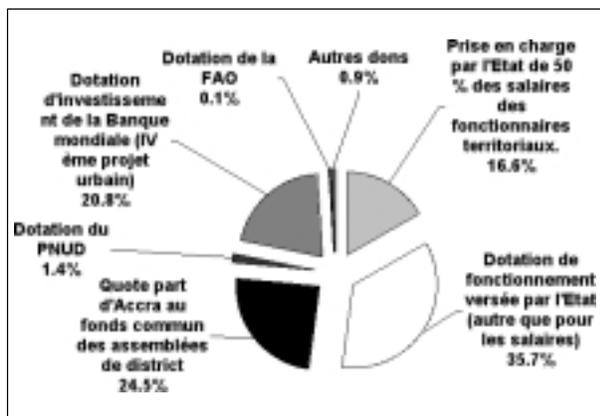


Ventilation des licences (2,4 milliards de cedis en 1998)

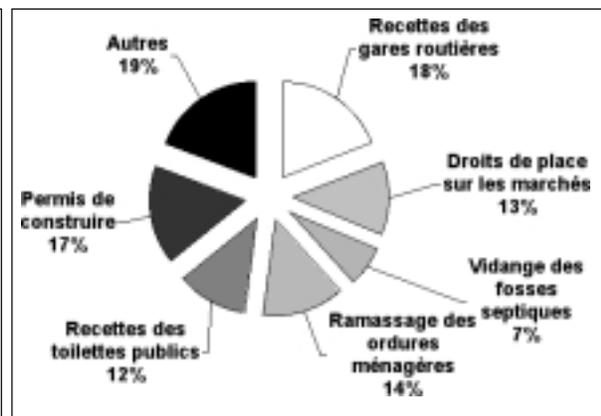


Nb : il existe 91 catégories

Ventilation des impôts locaux (3 milliards de cedis en 1998)



Ventilation des licences (2,4 milliards de cedis en 1998)



Nb : il existe 42 catégories

ANNEXE VI a

MADAGASCAR : NOTE SUR ANTISRABE

• **Caractéristiques géographiques et historiques**

Antsirabé a été fondée au milieu du XIX^{ème} siècle (vers 1870) par des missionnaires norvégiens. L'administration française la dotera du statut de commune de plein exercice en 1920. La ville est située à 167 km au sud d'Antananarivo sur la route nationale 7. Située dans la zone des hauts plateaux, au cœur de l'île, à une altitude de 1400 mètres au dessus du niveau de la mer, Antsirabé bénéficie d'un climat tropical fraîchi et d'une pluviosité suffisante pour favoriser l'existence d'une végétation qui, sans avoir la luxuriance de la côte, lui confère toutefois le surnom de "ville verte". Par ailleurs, les eaux d'Antsirabé sont parmi les plus riches du monde pour leur composition ce qui lui vaut également d'être décrite comme "le Vichy de l'hémisphère austral".

• **Démographie**

Deuxième agglomération de la Grande île par le nombre de ses habitants, Antsirabé compte à peu près 200 000 âmes en 1999 contre 120 239 en 1993, date du dernier recensement général de la population. Antsirabé connaît une forte pression démographique en raison de l'exode rural qui fait affluer les populations vers le centre urbain.

• **Cadrage régional et fonction administrative**

Antsirabé devint très vite la capitale du Vakinankaratra, sixième division de l'Imerina du temps de la royauté et aujourd'hui l'une des six provinces autonomes du pays. A ce titre, elle dispose de nombreux services déconcentrés de l'Etat (dont la Chambre de commerce), des équipements en matière de sécurité (poste de police et de gendarmerie, camp militaire, de santé publique (hôpital médico-chirurgical, dispensaire, clinique, pharmacie privée), d'éducation (collège technique, lycée, lycée technique, école de police) et des infrastructures spécifiques (piste aérodrome, dépôt de carburant SOLIMA).

• **Rôle économique, activités, emplois**

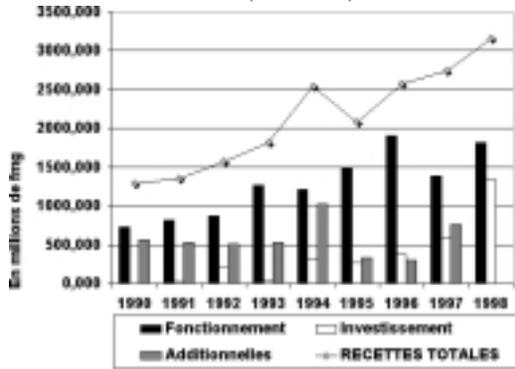
L'économie locale d'Antsirabé est doublement diversifiée : d'une part, en raison de son dynamisme à la fois agricole, industriel et commercial et, d'autre part, en raison de la présence simultanée de grandes unités du secteur moderne (environ une quinzaine) et d'une multitude d'activités informelles.

Antsirabé est située au cœur de la région agro-pastorale du Vakinankaratra dont les principales cultures sont le riz, le blé, l'orge, le coton, la pomme de terre et les arbres fruitiers. Antsirabé est la ville des premières industries malgaches et est devenu le second pôle industriel de la Grande île aujourd'hui. Son industrie repose essentiellement sur la transformation des produits agricoles et du sous-sol (notamment le saphir). On peut citer l'industrie textile (la société cotonnière COTONA, premier complexe textile de l'Océan Indien), l'agro-alimentaire (les brasseries STAR, les unités laitières SOCOLAIT, TIKO, ROMANOR, l'huilerie TIKO TOP, le producteur de farine KOBAMA), l'industrie tabacole (SACIMEN). Carrefour commercial, Antsirabé dispose du plus grand marché à ciel ouvert de Madagascar. Par ailleurs l'artisanat y est très dynamique en raison de l'organisation annuelle de foires. La ville a toutefois perdu de son attraction touristique : les sites étant laissés à l'abandon et le secteur thermal étant en attente d'être privatisé, ce sont désormais les séminaires qui remplissent les nombreux hôtels de la ville.

La répartition de la population de la région entre les trois secteurs d'activité pour 1996 est la suivante : 79 % dans l'agri-élevage, 2% dans l'industrie et l'artisanat et 19 % dans les services.

- Sources: 1/ Interviews à la mairie d'Antsirabé, octobre 1999.
- 2/ COMTE Jean, (1967), *Les communes à Madagascar*, université de Madagascar, Ecole nationale de promotion sociale, 104p
- 3/ CENTRE D'INFORMATION ECONOMIQUE ET TECHNIQUE, (1999), *Regard sur Antsirabé et le Vakinankaratra*, Dossier de presse à partir des périodiques disponibles au CITE, 69p.
- 4/ KLEIN Jean-Paul, (1996), *Inventaire des fivondronana de Madagascar*, ministère des Finances, du Budget et du Plan, 238p.

Evolution des recettes totales (1990-1998)



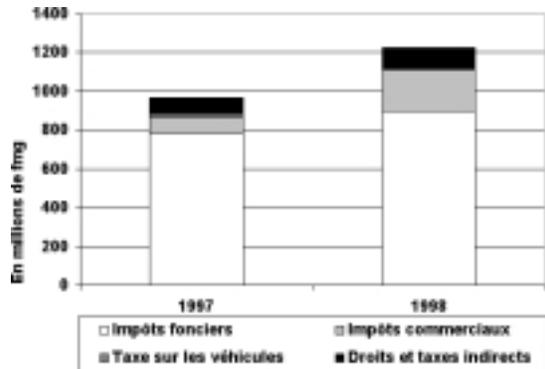
Evolution des dépenses ordinaires (1990-1998)



Evolution des recettes ordinaires (1990-1998)



Ventilation des impôts locaux (directs et indirects)



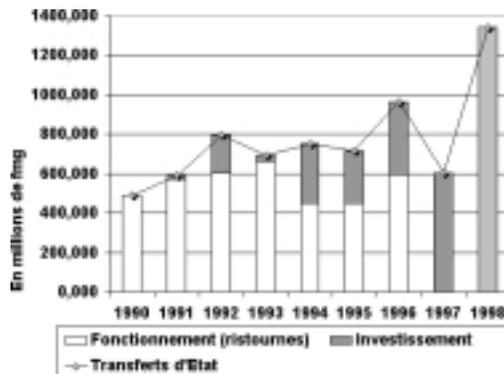
Recettes d'exploitation des services (517 millions de fmg en 1998)



Revenus du domaine (484 millions de fmg en 1998)



Concours de l'Etat (1990-1998)



ANNEXE VI b

MADAGASCAR : NOTE SUR TOAMASINA

• **Caractéristiques géographiques et historiques**

Ville tropicale et exotique, Toamasina est située sur la côte Est de l'île dans un courant cyclonique qui dévaste la cité aux équinoxes.

Dès le XVI^{ème} siècle des navires portugais mouillent à Toamasina et y font le point de départ de leur exploration de la région. Au XVII^{ème} siècle, les Français, par le biais de la compagnie des Indes Orientales, fondent sur le site un comptoir commercial. De 1811 à 1816 ce sont les Anglais qui s'emparent de la ville mais qui la restituent aux Français suite à la signature du traité de Paris en 1814. Au cours du XIX^{ème} siècle les armées de Merina contrôlent la plupart des comptoirs de la côte Est, si bien que Toamasina demeure sous leur tutelle. Les Français reconquerront la ville en 1883, cette dernière restera "française" jusqu'à l'indépendance du pays en 1959. L'administration française érige la cité en commune de plein exercice en 1898 en même temps que Mahajanga, Antananarivo et Fianarantsoa et une année après Nossi-Be, Diego-Suarez et Sainte-Marie.

• **Démographie**

Toamasina est d'une taille comparable à Antsirabé en terme d'habitants, soit une population estimée à 190 000 en 1999 contre 127 441 selon le dernier recensement de population en 1993. Le taux de croissance démographique est estimé à 2,34% par an. Les chiffres clefs de la population de la ville sont les suivants : (1) 70% de la population est originaire de la province, (2) 60% de la population a moins de 18 ans et (3) 41,5% de la population est active. Par ailleurs Toamasina est une ville cosmopolite où Européens, Chinois, Indo-Pakistanaïens, Comoriens et Réunionnais se cotoient.

• **Cadrage régional et fonction administrative**

Chef lieu de la province d'Antsinanana, Toamasina souffre d'un manque d'investissements publics. Fief du mouvement fédéraliste, la région de Toamasina a toujours été étroitement "surveillée" par le pouvoir central en place à Antananarivo et la politique de localisation géographique des équipements publics représentait un moyen de pression comme de contrôle. Toutefois, l'hôpital de Toamasina est le plus moderne de l'île.

• **Rôle économique, activités, emplois**

La région de Toamasina est traditionnellement présentée comme "le poumon économique" de l'île. Premier port de Madagascar, Toamasina a une ouverture internationale unique sur l'île : y transitent les principaux produits d'exportation (café, vanille, girofle, bois, graphite) et la majeure partie des importations qui gagneront l'intérieur du pays par les voies routières et la ligne ferroviaire menant à la capitale. Le trafic du Port Autonome de Toamasina ne cesse d'augmenter (1,5 million de tonnes en 1994 et plus de 2 millions en 1999). Ville industrielle, Toamasina regroupe ses activités autour de sociétés de conditionnement, de transformation et de traitement. Elle compte également l'unique raffinerie de pétrole brut du Sud-Ouest de l'Océan Indien (la société SOLIMA). Enfin, le potentiel touristique de la ville est important. Cependant, les moyens de télécommunication sont peu performants. Autre difficulté : le ravitaillement de la ville en légumes et en viande est insuffisant si bien que le coût de la vie y est le plus élevé de Madagascar.

Note :

Il est pratiquement impossible de déterminer si "Tamatave" a été utilisé avant "Toamasina" ou inversement. Les historiens ne sont jamais parvenus à donner officiellement les origines des deux noms dont il existe plusieurs versions : trois pour Tamatave contre six pour Toamasina d'où le choix de ce dernier dans l'étude.

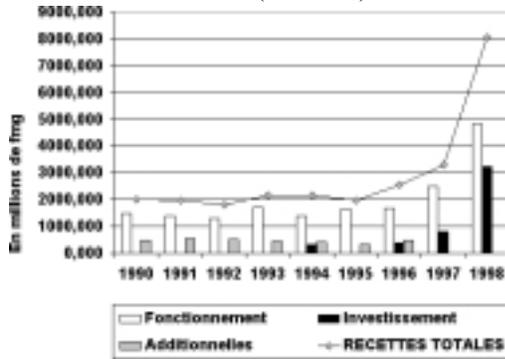
Sources: 1/ Interviews à la mairie de Toamasina, octobre 1999.

2/ COMTE Jean, (1967), *Les communes à Madagascar*, Université de Madagascar, Ecole nationale de promotion sociale, 104p.

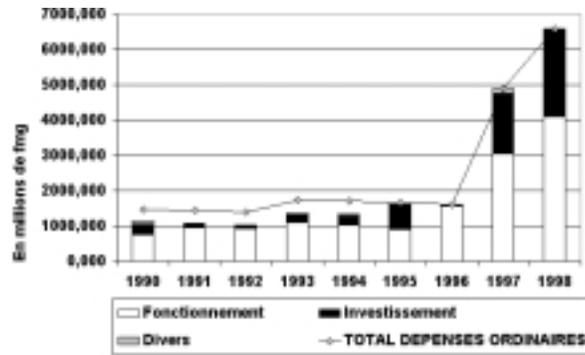
3/ Dans les média demain, (1995), "Dossier spécial Toamasina", n°411 du 16 au 23 février 1995.

4/ KLEIN Jean-Paul, (1996), *Inventaire des fivondronana de Madagascar*, ministère des Finances, du Budget et du Plan, 238p.

Evolution des recettes totales (1990-1998)



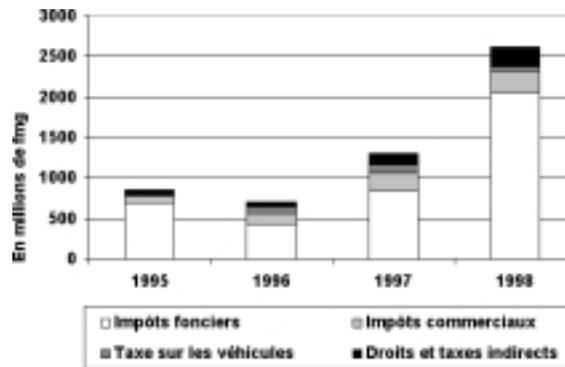
Evolution des dépenses ordinaires (1990-1998)



Evolution des recettes ordinaires (1990-1998)



Ventilation des impôts locaux (directs et indirects)



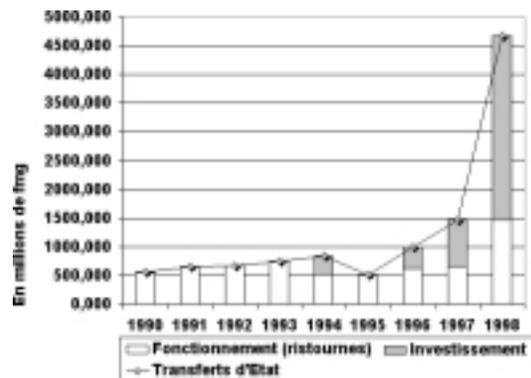
Recettes d'exploitation des services (62,5 millions de fmg en 1998)



Revenus du domaine (367 millions de fmg en 1998)



Concours de l'Etat (1990-1998)



ANNEXE VII a

SÉNÉGAL : NOTE SUR SAINT-LOUIS

• Caractéristiques géographiques et historiques

La raison d'être de Saint-Louis est son implantation à l'embouchure du plus grand fleuve d'Afrique de l'Ouest sur l'océan. Fondée depuis plus de trois siècles au confluent des civilisations négro-africaines, islamiques et européennes, Saint-Louis tient une place à part dans l'histoire des communes sénégalaises. Elle fut d'abord à la fin du XIX^{ème} siècle (1895), la capitale d'empire de l'AOF et, à ce titre, la cité la plus importante de l'Afrique de l'Ouest, puis ensuite, la capitale du Sénégal, avant de perdre ce statut au profit de Dakar en 1958. Depuis ces deux éclipses successives, Saint-Louis ne peut plus se prévaloir d'une position de "porte d'entrée" du Sahel, de "carrefour" entre la navigation maritime et la voie de pénétration vers l'intérieur du continent comme ce fut le cas lors de sa fondation en comptoir. Pour autant sa situation géographique n'est pas disqualifiée et Saint-Louis demeure la métropole de cet "oasis en bordure d'un vaste espace inhospitalier". La ville a vocation à figurer, d'une part, dans le réseau côtier, bien que l'absence d'un port en eau profonde la pénalise et, d'autre part, dans le réseau fluvial tant que la seule route goudronnée joignant les cités du fleuve (Podor, Matam, Bakel) à Dakar passera par Saint-Louis.

• Démographie

En 1995 la population de Saint-Louis est estimée à 152 000 habitants. La population communale représente environ 60 % de la population urbaine de la région et 17 % de l'ensemble de la population régionale. Saint-Louis n'est cependant plus que la 5^{ème} ville du Sénégal en terme d'habitants.

Evolution démographique comparative

	1960	1970	1976	1988	1995	Horizon 2020	Taux 60-70	Taux 76-88
St-Louis (rég ^o)	320 000			740 000	1 400 000			
St-Louis	48 800	81 204	88 665	115 372	152 000	500 000	4,9%	2,2%
Richard Toll		1 005	4 893	29 611	40 000	125 000		13,9%
Dagana	4 500	8 589	10 171	15 706	20 000	50 000	6,3%	3,5%
Milieu rural	53 000				130 000	170 000		

• Cadrage régional et fonction administrative

La ville de Saint-Louis en tant que chef-lieu de région occupe le premier rang de la hiérarchie fonctionnelle de l'ensemble des établissements humains de la région. Sa zone d'influence comprend les départements de Dagana, Podor et Matam. Comme pôle de développement régional Saint-Louis concentre une gamme variée d'équipements et services qui lui permettent d'assurer la coordination politique, administrative et économique de l'ensemble du territoire régional. Cependant Saint-Louis apparaît plus comme un centre administratif et éducatif (présence de nombreux lycées et d'une université) qu'un centre d'impulsion de l'activité productive ou d'intégration économique de l'ensemble du territoire régional.

• Rôle économique, activités, emplois

L'étude sur l'économie locale de la ville de Saint-Louis effectué par le Club du Sahel en 1998 fournit le tableau de bord suivant:

Secteur d'activité	Population concernée	Valeur ajoutée en milliards de F.CFA
Agriculture irriguée	7 000	0.4
Pêche	38 000	8.8
Economie populaire 1/	69 000	16.7
Secteur moderne 2/	26 000	26.2
Administrations	12 000	5.7
Loyers non imputés	6.6	
Total	152 000	58.0

Notes: 1/ L'économie populaire représente les activités commerciales et artisanales informelles,
2/ le secteur moderne comprend la production des grandes entreprises et des PME plus celle des administrations publiques.

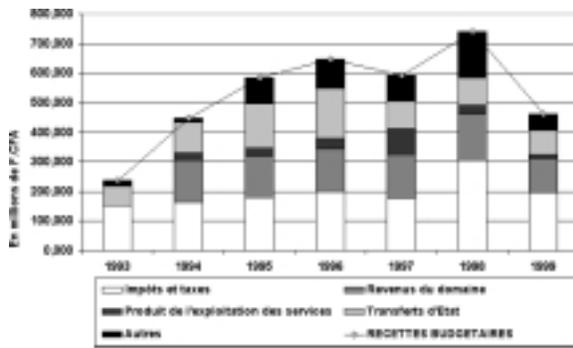
La richesse créée par la commune représente 37% du produit régional brut (estimé à 156 milliards de F.CFA), lui-même représentant 5% de l'économie sénégalaise.

Sources : 1/ Interviews à la mairie de Saint-Louis les 15,16 et 18/11/1999 ;

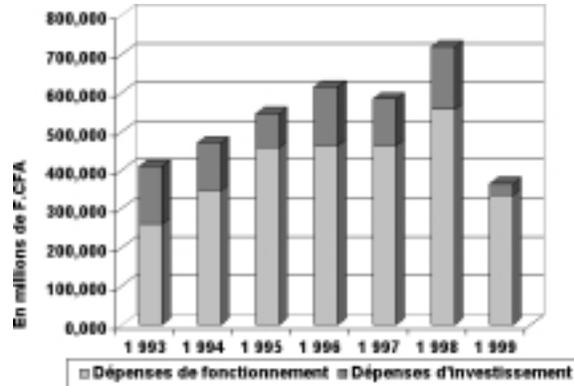
2/ CLUB DU SAHEL, (1998), *L'économie locale de Saint-Louis et du delta du fleuve Sénégal*, étude de cas du programme "Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest", SAH/D(98) 473, 87p. ;

3/ MISSION DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE, (1993), *Tableau de bord des communes hors Dakar*.

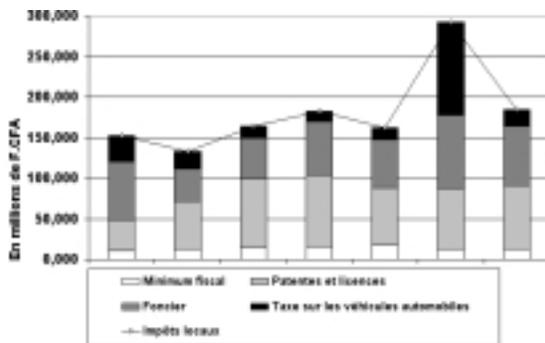
Evolution des recettes ordinaires (1994-1999)



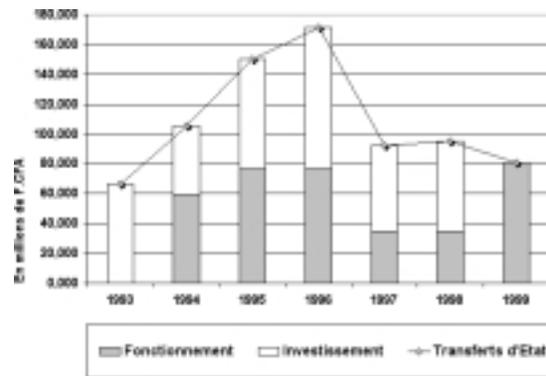
Evolution des dépenses (1994-1999)



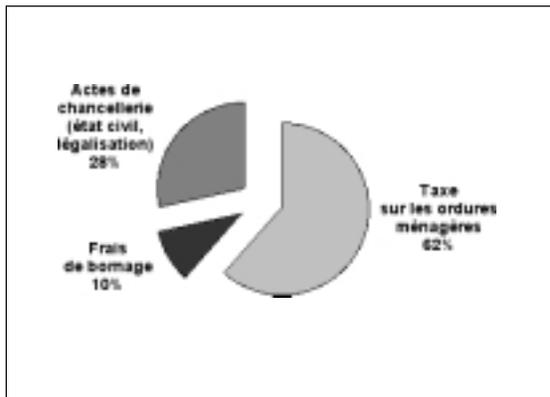
Ventilation des impôts locaux



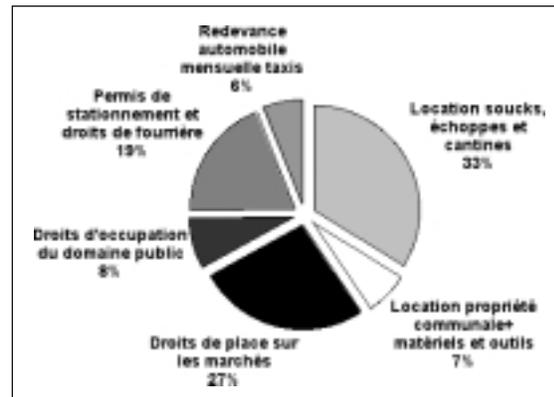
Concours de l'Etat



Recettes d'exploitation des services
(30 millions de F.CFA en 1998)



Revenus du domaine
(154 millions de F.CFA en 1998)



Note: pour 1999 il s'agit des recettes et dépenses au 30.09.99.

Sources : Auteurs à partir de (1) ACIDI pour 93-94 et (2) de la commune de Saint-Louis pour 95-99.

ANNEXE VII b

SÉNÉGAL : NOTE SUR OURO-SOGUI

• **Caractéristiques géographiques et historiques**

Située à 700 km au Sud-Est de Dakar et à 430 km au Sud-Ouest de la capitale régionale Saint-Louis, Ouro-Sogui s'est développé à un carrefour routier : RN n°2 St-Louis-Bakel et RN Matam-Linguère-Thiès. A 7 km du chef lieu de département en lent déclin, Matam, Ouro-Sogui confirme progressivement sa fonction de carrefour stratégique entre l'Est et l'Ouest, entre le *Waalo* (plaines alluviales) et le *jeeri* (terres non inondables).

• **Démographie**

En 1999, la population est évaluée à plus de 20 000 habitants (21 901 selon les prévisions du service statistique de Saint-Louis, environ 24 000 selon le recensement effectué par les délégués de quartiers en avril-mai 1999) et représente environ 5% de la population urbaine de la région. Avec un taux d'accroissement de 7,3% sur la période 1988-1999, la population d'Ouro-Sogui dépasse désormais celle de Matam en perte de vitesse (le tableau ci-dessous).

Evolution démographique comparative de Matam et Ouro-Sogui

Communes	1960	1970	1976	1988	1991	Taux	Taux de
						de croissance	de croissance
						60-70	76-88
Ouro-Sogui		3 000	4 000	9 3509	680	3,2	%5,1%
Matam	6 000	8 500	9 849	10 722		3,4 %	0,7%

La structure ethnique se répartit entre Toucouleurs (60%), Peuls (20%), Sarakholés (10%), Wolofs (3%) et autres ethnies (3%). La population réfugiée est estimée à 2000 habitants au début des années 1990. Le dynamisme démographique de la commune, dans une région fortement touchée par l'émigration, s'explique tout d'abord par facteurs physiques favorables dont l'accessibilité du site et de nombreuses possibilités d'extension et de lotissements dans la mesure où les terres périphériques ne se situent pas dans une zone inondable comme à Matam ou à Bakel. Les fonctions administratives et économiques de la commune renforcent son attraction.

• **Cadrage régional et fonction administrative**

Ancien chef lieu d'arrondissement, Ouro-Sogui a été érigée en commune en 1990 alors que le processus de décentralisation engagé au Sénégal entrait dans sa seconde phase. Classé au bas de la hiérarchie fonctionnelle parmi les centres intermédiaires, avec moins de 10 000 habitants, Ouro-Sogui fut du même coup élevé au rang de petite ville, comme Matam, sa voisine, l'avait été 40 ans plus tôt. Par ailleurs, Ouro-Sogui a bénéficié de l'implantation d'équipements majeurs tels que le camp militaire, l'aérodrome, la station de réémission, l'hôpital (dont le rayonnement s'étend jusqu'à Bakel et Tambacouda) et la centrale thermique, qui n'ont pu, par manque d'espace et par leur situation enclavée au bord du fleuve, être construits à Matam. Le service départemental de l'élevage, avec la présence d'un vétérinaire, a également été installé dans la commune. L'édification d'un bureau de poste a été financée par l'association de migrants URO (Union des ressortissants d'Ouro-Sogui) et la commune est en négociation avec la BICIS pour que soit ouverte une agence bancaire en raison des nombreux transferts de migrants. En 1999, les locaux de la sous-préfecture d'Ogo ont été déménagés à Ouro-Sogui. La zone d'influence d'Ouro-Sogui comprend 6 autres communes et une centaine de villages.

• Rôle économique, activités, emplois

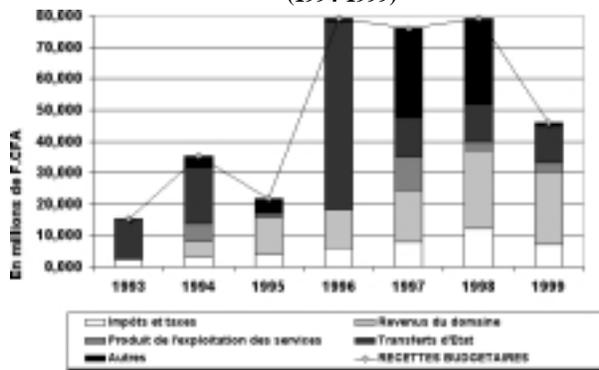
Le poids économique d'Ouro-Sogui est important dans le département. En raison de sa position de carrefour d'échange et de communication, les activités commerciales s'y sont plus volontiers développées qu'à Matam. Le marché d'Ouro-Sogui est plus dynamique que celui de Matam et la population journalière de la commune dépasse largement la population sédentaire. Les activités dominantes restent toutefois l'agriculture (les principales cultures sont le mil, le beref, le niebe et l'arachide) et l'élevage qui représentent encore 80 % des emplois contre 15 % pour les commerçants et artisans (respectivement 13 % et 2 %). Le secteur secondaire (les grands moulins) ne représente que 2% des emplois.

Sources : 1/ interviews à la mairie d'Ouro-Sogui le 24/11/1999.

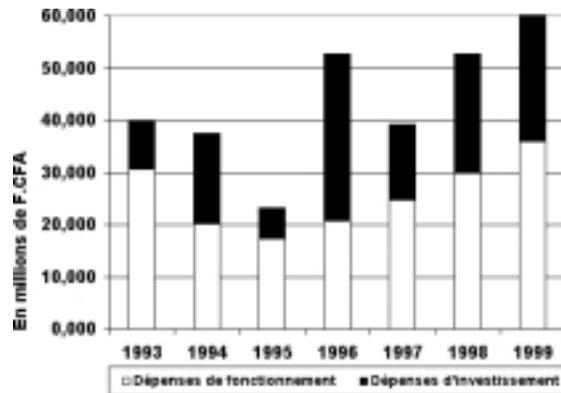
2/ BREDELOUP Sylvie, (1999), "Migrants et politiciens à Ouro-Sogui" in BERTRAND Monique et DUBRESSON Alain (eds) *Les petites et moyennes villes d'Afrique Noire*, Karthala, pp 279-304.

3/ MISSION DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE, (1993), *Tableau de bord des communes hors Dakar*.

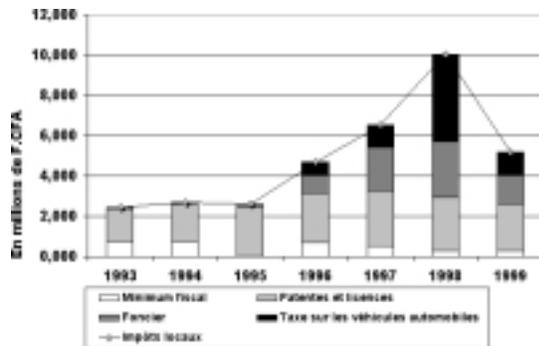
Evolution et structure des recettes budgétaires (1994-1999)



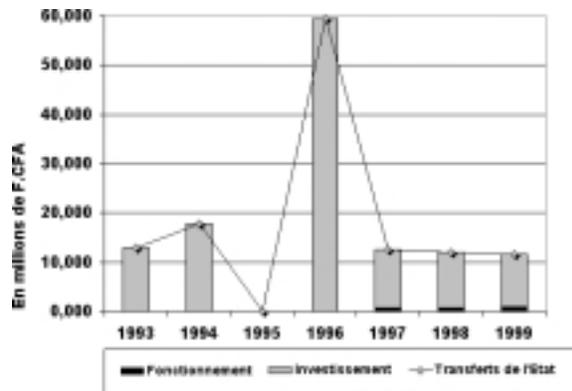
Evolution des dépenses (1994-1999)



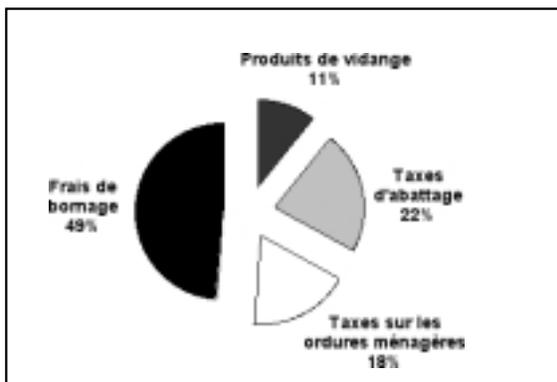
Ventilation des impôts locaux



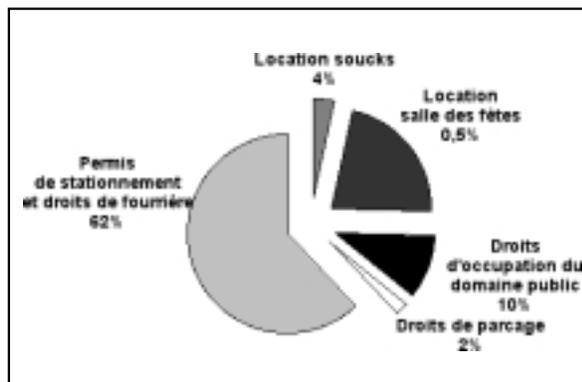
Concours de l'Etat



Recettes d'exploitation des services (2,5 millions de F.CFA en 1998)



Revenus du domaine (25 millions de F.CFA en 1998)



Note: pour 1999 il s'agit des recettes et dépenses au 30.09.99.

Source : Auteurs à partir de (1) ACIDI pour 93-94 et (2) du Trésor, perception de Matam pour 95-99.

ANNEXE VIII

RATIONALISATION DES IMPÔTS ET TAXES LOCAUX
ET RENDEMENT ADDITIONNEL :
LES EXEMPLES DE LA CFPB, DE LA PATENTE ET DE LA
TOM AU SÉNÉGAL

Pour chaque type d'impôt ou taxe, plusieurs simulations ont donc été conduites de manière à montrer le rendement fiscal additionnel. La combinaison d'hypothèses donne des résultats différents de leur somme arithmétique.

La contribution foncière des propriétés bâties (CFPB)

Actuellement le régime de la contribution foncière des propriétés bâties est le suivant: exonération de la résidence principale jusqu'à une valeur locative de 1,5 million et congés de 5 à 15 ans après la construction de locaux professionnels et d'usines; abattement de 50% (usines) ou de 40% (autres bâtiments); taux d'imposition de 15 % et taux de recouvrement de 65%.

- Hypothèse 1 : éliminer les exonérations $\Rightarrow +1,376$ milliards de F.CFA
- Hypothèse 2 : éliminer l'abattement $\Rightarrow +2$ milliards de F.CFA
- Hypothèse 3 : taux d'imposition de 10% $\Rightarrow -875$ millions de F.CFA
- Hypothèse 4 : hausser de 5% le taux de recouvrement $\Rightarrow +277$ millions de F.CFA
- Hypothèse 5 : hyp. 1 et 2 $\Rightarrow +4,2$ milliards de F.CFA
- Hypothèse 6 : hyp. 1, 2 et 3 $\Rightarrow +1,9$ milliards de F.CFA
- Hypothèse 7 : hyp. 1, 2,3 et 4 $\Rightarrow +2,3$ milliards de F.CFA (hausse des recettes de 178%)

La patente

Actuellement les taux d'imposition sur la patente sont entre 6 et 12 %.

- Hypothèse 1 : taux uniforme de patente de 6% $\Rightarrow -3,8$ milliards de F.CFA
- Hypothèse 2 : taux uniforme de 9% et augmentation de 5% du recouvrement $\Rightarrow -3,1$ milliards de F.CFA

La taxe sur les ordures ménagères (TOM)

Actuellement le régime de la TOM est le suivant: abattement de 50 ou 40%; taux d'imposition de 6% à Dakar et 5% ailleurs; taux de recouvrement de 36%

- Hypothèse 1 : éliminer les abattements de la TOM $\Rightarrow +745,9$ millions de F.CFA
- Hypothèse 2 : réduire respectivement à 5 et à 4% les taux d'imposition à Dakar et dans le reste du pays $\Rightarrow -101$ millions de F.CFA
- Hypothèse 3 : augmenter de 5% le taux de recouvrement $\Rightarrow +199$ millions de F.CFA
- Hypothèse 4 : hyp 1 et 2 $\Rightarrow +464,2$ millions de F.CFA
- Hypothèse 5 : hyp 1, 2 et 3 $\Rightarrow +655$ millions de F.CFA

Note: les données sont pour l'année 1996.

Source: ACDI, (1999), module II.

ANNEXE IX :
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Cap Vert

PRAÏA (ILE DE SANTIAGO)

- Monsieur Cauville Bernard, assistant technique, Association nationale des municipalités Cap-Verdiennes (ANMCV)
- Monsieur le secrétaire général de l'Association nationale des municipalités Cap-Verdiennes
- Monsieur Barbet André, ambassadeur de France au Cap Vert
- Monsieur Dominici Francis, premier conseiller, service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France
- Monsieur Evangelista Marcos, Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, Ministerio das Finanças
- Monsieur Hopkins Jonathan, volontaire du progrès détaché à l'ANMCV
- Madame Monteiro Fernanda, secrétaire générale, mairie de Praïa

ESPARGOS (ILE DE SAL)

- Monsieur Bancha Victor, centre fiscal de Sal, Direcção das Contribuições e Impostos
- Madame Duarte de Carvalho Ana Maria, service touristique de la mairie d'Espargos
- Monsieur Levis Mario Luis, service financier, mairie d'Espargos
- Monsieur Melico Antonio, architecte, service technique de la mairie d'Espargos
- Monsieur Mola André, secrétaire municipal, mairie d'Espargos
- Monsieur Oliveira Bento, centre fiscal de Sal, direction des Contributions et Impôts
- Monsieur Pinto Luis, directeur du service technique de la mairie d'Espargos
- Monsieur Ramos Basilio Mosso, maire d'Espargos

SÃO DOMINGOS (ILE DE SANTIAGO)

- Monsieur Borges Fernando Jorge Lopez T., maire de la ville de São Domingos

Ghana

- Monsieur Adjovu I.L., Metro Co-ordinating Director, Office of Accra Metropolitan Assembly
- Monsieur AdokweiI-Addo, Mayor, Accra Metropolitan Assembly.
- Monsieur Adom David, Commissioner, Internal Revenue Service
- Monsieur Ampiah Josiah W, Administrator, District Assemblies Common Fund
- Monsieur Asamoah-Aning Yaw, Budget Specialist, Fiscal Decentralization Project, Ministry of Finance
- Monsieur Awaitay, Budget Officer, Office of Accra Metropolitan Assembly
- Monsieur Cofie-Agama J., Deputy Project Director, Fiscal Decentralization Project, Ministry of Finance
- Monsieur Eleblu Christopher K., Director of Finance, Office of Accra Metropolitan Assembly
- Monsieur Djandor Albert, Project Officer, Office of Accra Metropolitan Assembly
- Monsieur Duriez Laurent, Agence française de développement
- Monsieur Frimpong A.B., Revenue Specialist, Fiscal Decentralization Project, Ministry of Finance
- Madame Ketting Maria, Rural Development Adviser, Delegation of the European Commission in Ghana

- Monsieur Mostovak Mark, premier secrétaire (Développement), haut commissariat du Canada, Agence canadienne pour le développement international
- Monsieur Ofosu Boateng Richard, Revenue Unit, Internal Revenue Service
- Monsieur Opoku-Manu, Chief Director, Ministry of Finance
- Monsieur Proust Benjamin, CSN à l'Agence française de développement
- Monsieur Tagoe Nii Teiko, Planning Officer, Office of Accra Metropolitan Assembly
- Monsieur Zanu Seth Y.M., Chief Director, Ministry of Local Government and Rural Development
- Madame Zwang-Graillet Michèle, premier conseiller, service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France
- Monsieur Wiafe-Akenten C.B., Senior Program Officer, Center for Democracy and Development

Madagascar

ANTANANARIVO

- Monsieur Andriambololona Christin, directeur des Appuis aux actions de développement, ministère du Budget et du Développement des provinces autonomes
- Monsieur Bonneau Laurent, conseiller économique, service de coopération de l'ambassade de France
- Monsieur Charvet Eric, assistant technique, Banque mondiale
- Monsieur Chouzenoux Joël, assistant technique, chef du projet FAC "Appui au développement de l'agglomération d'Antananarivo", service de coopération de l'ambassade de France
- Monsieur Dandine, assistant technique, ministère de l'Aménagement du Territoire et des Villes
- Monsieur Jefferson Raherijao Jocelyn, ingénieur de la statistique, projet PAIGEP
- Monsieur Leclerc André, conseiller économique, service de coopération de l'ambassade de France
- Monsieur Marret Xavier, représentant résident du Fonds monétaire international
- Monsieur Rakatondrainibe François, chef du service fiscalité locale à la direction générale des Impôts
- Monsieur Rakotosalama Mamisoa, directeur général des Impôts
- Monsieur Randriamahafehy Joseph Pamphile, chef du service de comptabilité publique
- Monsieur Randriantoetra Louis Maxence, directeur de la comptabilité publique
- Monsieur Razafimanantsoa Pascal, services des Finances locales, ministère de l'Aménagement du Territoire et des Villes
- Monsieur Tata Ambroise, directeur général du Développement des Provinces autonomes, vice primature chargée du Budget et du Développement des provinces autonomes
- Monsieur Tetard Daniel, assistant technique, bureau du projet de développement de la plaine d'Antananarivo, service de coopération de l'ambassade de France
- Monsieur Werner, conseiller économique, service de coopération de l'ambassade de France
- Monsieur Widmer Nicolas, assistant technique, chef du projet FAC "villes secondaires", service de coopération de l'ambassade de France

ANSTIRABE

- Monsieur Andrianandraina Fidèle, chef du service financier, mairie d'Anstirabé
- Madame Rakotondrainibe Razafindrakotohasina Voahangy, maire d'Anstirabé
- Monsieur Rakatomalala Albert, service du trésor, Anstirabé
- Monsieur Raserijaina José, adjoint au trésorier principal, Anstirabé
- Monsieur Ramanandraitsiory Hugues B.G., inspecteur principal des impôts, coordinateur des centres fiscaux de la ville d'Anstirabé

TOAMASINA

- Monsieur Bonnot Gagaye, co-président de la délégation spéciale de la commune urbaine de Toamasina
- Monsieur Blumenthal Maurice, assistant technique, projet d'appui aux initiatives de quartier (PAIQ)
- Monsieur Feno Pierre, trésorier principal, Toamasina
- Monsieur Issalah Pierre, secrétaire général de la mairie de Toamasina
- Monsieur Rakatomalala Cyprien, chef de service financier et comptable, mairie de Toamasina
- Monsieur Randrianaivo Herimandimby, chef du service des impôts fonciers, mairie de Toamasina
- Monsieur Randriamialison Adrien, co-président de la délégation spéciale de la commune urbaine de Toamasina, chef du service provincial des opérations fiscales

Sénégal

DAKAR

- Monsieur Babou, chargé de la législation en matière d'impôts directs et de taxes assimilées, ministère des Impôts et Domaines
- Mademoiselle Berne Cécilia, CSN, service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France
- Monsieur Cazotte François, assistant technique, programme d'appui à la décentralisation et au développement Local (PADDEL), service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France
- Monsieur Cisse Lamine, général de corps d'armée, ministre de l'Intérieur
- Monsieur Dianko Assane, directeur des impôts, ministère des Impôts et Domaines
- Monsieur Dimaio, assistant technique, ministère des Impôts et Domaines
- Monsieur Diop Abdoulaye, 1^{er} fondé de pouvoirs du Trésorier général, direction du Trésor et de la Comptabilité publique, ministère de l'Economie des finances et du Plan
- Monsieur Diouf Mamadou, directeur des collectivités locales
- Monsieur Germain Paul, assistant technique, programme d'appui à la décentralisation et au développement Local (PADDEL), service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France
- Monsieur Lamouroux Eric, conseiller économique, service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France
- Monsieur Mbacka Sougou Serigne, inspecteur principal des impôts
- Monsieur Ndiaye Biram Owens, conseiller décentralisation, bureau d'appui à la coopération canadienne
- Monsieur Ndao Thierno Birahim, sénateur-maire de Kaffrine, secrétaire général de l'association des maires du Sénégal, administrateur délégué de la maison des élus locaux

- Monsieur Ndoye Papa Sidy, chef du bureau des collectivités locales, direction du Trésor et de la comptabilité publique, ministère de l'Economie des Finances et du Plan
- Monsieur Rutten Philippe, assistant technique, programme d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDEL), service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France
- Monsieur Sall Cherif Macky, ministre délégué à la décentralisation
- Monsieur Sar Mamadou Hady, directeur général des impôts et domaines
- Monsieur Tahibou N'Daye, chef du cadastre, ministère des Impôts et Domaines

SAINT-LOUIS

- Monsieur Bidi Vincent, inspecteur principal des impôts et des domaines, receveur, chef du centre des services fiscaux de Saint-Louis
- Monsieur Diaw Abdoulaye Chimère, maire de la ville de Saint-Louis et président du conseil d'administration du consortium d'entreprise (PCA-CDE)
- Monsieur Diop Boubacar, surveillant des halls et marché
- Monsieur Fall Mar, contrôleur des impôts, centre des services fiscaux de Saint-Louis
- Monsieur Gueye Lamine, chef du recouvrement, Trésor
- Monsieur Magatt Diop Massambaye, chef des services techniques municipaux de la ville de Saint-Louis
- Monsieur Niang Demba, coordinateur de la cellule de coordination d'information, d'animation du développement local (CCIADL)
- Monsieur Niang Faly, adjoint au trésorier payeur régional
- Monsieur Renaud Pierre-Yves, coordinateur du partenariat Lille-Saint-Louis

OURO-SOGUI

- Monsieur Diouf Mouhamed Ben Saër, secrétaire général de la mairie d'Ouro-Sogui
- Monsieur Fall Pape Abdoulaye, trésorier payeur général, perception de Matam
- Monsieur Thiam Oumar Allioune, maire de la ville d'Ouro-Sogui
- Monsieur Thiam Amadou, surveillant comptable des halls et marchés

BIBLIOGRAPHIE

- BAHL, R. W., et J.F., LINN, (1992), *Urban public finance in developing countries*, The World Bank, Oxford University Press, New-York
- BANQUE MONDIALE, (1988), *Rapport sur le Développement dans le Monde*, chap 7 : "Financing local government"
- BARDHAN Pranab, (1997), *La gestion des affaires publiques au service du développement, une approche par l'économie politique*, Centre de développement de l'OCDE, 106p
- BLACQUE-BELAIR P., (1996), *La fiscalité des collectivités territoriales du Niger et l'unicité de caisse*, rapport d'étude, 43p + annexes
- BIRD, R., (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, Vol 46, n°3, pp. 207-227
- BIRD Richard M. ET OLDMAN Oliver, (1990), *Taxation in Developing Countries*, "The role of local taxes" 4ème édition, The Johns Hopkins University Press, Baltimore et London
- BOADWAY Robin, ROBERTS Sandra et SHAH Anwar , (1994), "The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism perspective", *Policy Research Working Paper Series*, n°1259, The World bank, Washington DC
- BREEF, (1996), "Etude préparatoire à une réforme de la fiscalité locale", présentation du rapport final provisoire, DGCL-DCGTx, Banque mondiale, 27 juin 96, Abidjan, Côte d'Ivoire
- CAISSE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT, (1994), *Guide d'analyse et d'informations financières des collectivités locales en Afrique Occidentale et Centrale*, rapport d'étude, brief, novembre 1994
- CHAMBAS Gérard, (1994), *Fiscalité et développement en Afrique subsaharienne*, ministère de la Coopération, Economica, 152p
- ESTACHE A. (ed), (1995), "Decentralizing Infrastructure, Advantages and limitations", *World Bank Discussion Paper n° 290*, Washington DC
- GUENGANT Alain, (1988), "Capitation ou capitalisation : quel impôt efficace pour les villes ?", *chroniques S.E.D.E.I.S.*, Tome XXXVII n°11, pp 426-433
- MANOR J., (1997), *The political Economy of Decentralization*, The World Bank, Washington DC, 74p
- MC CLUSKEY, William J (ed) *Comparative Property Tax System*, Aldershot UK, 196 p
- MINISTERE DE LA COOPERATION FRANÇAISE.1996, *Aide mémoire des propositions relatives à la mobilisation des ressources fiscales des collectivités territoriales au Burkina-Faso*, rapport de la seconde mission ROUVELET-POINTE, octobre 96.
- OATES Wallace E, (1994), "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal* Vol46, n°3, pp 237-243
- PRUD'HOMME Remy, (1997), "Finances publiques nationales et locales", *Villes en développement*, p2
- PRUD'HOMME, R., (1992), "Informal Local Taxation in Developing Countries", *Government and Policy*, 10, pp 1-17
- UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT), (1996), *An Urbanizing World*, Oxford University Press
- WONG C. (ed.), (1997), *Financing Local Governements in The Republic of China*
- WUNSCH, James S. et DELE Oluwu (eds), (1990), *The failure of the centralized State : Institutions and Self-Governance in Africa*, Boulder Colo : Westview Press

Cap Vert

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS DE CABO VERDE (ANMCV), (1998), *Analise Financeira dos municipios caboverdianos*
- ANMCV, (1998), *Os municipios caboverdianos em cifras*
- ANMCV, (1999), *Le Cap Vert en dates*, 3p
- BOURDET Yves, (1998), "Cape Verde: The Economics of Mudança", *Country Economic Report* 1998 : 6, SIDA, 41p
- CABO VERDE, (années diverses), *Lois et règlements afférents à la décentralisation*
- CAMARA MUNICIPAL DO SAL, (1999), *Plano municipal de desenvolvimento: diagnostico e perspectivas*, 144p
- CAMARA MUNICIPAL DO SÃO DOMINGOS, (1999), *bolotim municipal*
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, (1999), *Cape Verde: recent Economic Development*, IMF Staff Country Report N° 99/58, 97p
- VERBRUGGE Henk A.F., OLTHOF Frans H.M. et LIVRAMENTO Maria D.R., (1998), "Cadastre et impôts municipaux au Cap Vert", rapport de mission, association des municipalités néerlandaises, 20p

Ghana

- AKUOKO-FRIMPONG H., (1987), "Decentralized administration : The Ghanaian Experience", in DELE OLOWU (ed), (1987), *Decentralized Administration in West Africa : Cases, Issues and Training Implications*, London : Commonwealth Secretariat
- APPIAH F., AYEE J.A., APPIA J. BAAH-WIREDU K. et MARTIN R. (1999), *Ghana : Study of Fiscal Decentralization and Sub-National Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision*
- AYEE J., 1994, *An Anatomy of Public Policy Implementation. The Case of Decentralization Policies in Ghana*, Aldershot/Brookfield, Avebury, 244p
- GIRAUT FREDERIC, (1993), "Les petites villes entre émancipation et éclatement des pouvoirs (Ghana, Togo, Niger)" in JAGLIN S., et DUBRESSON A. , (1993), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire, décentralisations en question*, Karthala, Paris, pp 177-204
- HARRIS David, (1983), "Central power and Local reform : the case of Ghana in the 1970's" in PHILIPP MAWHOOD (ed), (1983), *Local Government in The Third World, The experience of Tropical Africa* Chicester : John Wiley, pp201-223
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, (1998), *Ghana: Statistical Annex*, IMF Staff Country Report N°98/2, Washington DC, 59p. (<http://www.imf.org>)
- LARBI G.A., (1998), "Institutional Constraints and Capacity Issues in Decentralizing Management in Public services : The Case of Health in Ghana", *Journal of International Development*, Vol10,n°3, pp377-386
- MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT AND RURAL DEVELOPMENT, (1990), *Demographic Studies and Porjections for Accra Metropolitan Area*, final report
- MINISTRY OF LOCAL GOVERNMENT AND RURAL DEVELOPMENT, (1992), *Strategic Plan for the Greater Accra Metropolitan Area*, Volume 1-context report, final report
- NTI, J., (1975), "Ghana's experience in Administrative Reform of the Central Bureaucracy" in RWEYEMAMU A.H et HYDEN G. (eds), (1975), *A Decade of Public Administration*, pp 167-176

- OCQUAYE M., (1993), "Democracy without Political Parties : The Case of District Assemblies" in NINSIN K. et DRAH F.K. (éds), *Political Parties and Democracy in Ghana's Fourth Republic*, Accra, Woel Press, pp 153-174
- TORDOFF WILLIAM, (1994), "Decentralization: Comparative Experience in Commonwealth Africa", *Journal of Modern African Studies*, 32 (december), pp 555-580

Madagascar

- ARAUJO - BONJEAN Catherine, CHAMBAS Gérard et RAPARSON Emilienne, (1999), *La fiscalité agricole à Madagascar : diagnostics et orientations*, rapport d'étude, 80p
- BOIS (du) de GAUDUSSON J., (1989), "Déconcentration et décentralisation à Madagascar" in BOIS (du) de GAUDUSSON J., DARBON D., et MOYRAND A., (1989), *Déconcentration et décentralisation en Afrique de succession française*, Centre d'études d'Afrique noire, Bordeaux, pp 8-21
- BREEF-DIRASSET-FIVOARANA, (1999), *Etude de la pression fiscale*, rapport d'étude, Tananarive, Madagascar
- CAPRICORNE, (1999), "Dossier spécial Toamasina", revue du service de coopération et d'action culturelle, n°10, juillet 1999
- CHARVET Eric, (1996), "Présentation de la situation financière dans les 6 chefs-lieu de provinces" in *L'organisation des collectivités locales*, compte rendu du séminaire sur les collectivités décentralisées des 15, 16 et 17 avril 1996, pp 14-19 et 74-109
- CENTRE D'INFORMATION ECONOMIQUE ET TECHNIQUE, (1999), *Regard sur Anstirabé et le Vakinankaratra*, dossier de presse à partir des périodiques disponibles au CITE, 69p
- COMTE Jean, (1967), *Les communes à Madagascar*, université de Madagascar, école nationale de promotion sociale, 104p
- DANS LES MEDIA DEMAIN, (1995), "Dossier spécial Toamasina", n°411 du 16 au 23 février 1995
- DOSSIER "Perspectives macro-économiques et politiques publiques: la question fiscale", *Economie de Madagascar*, n°3, Octobre 1998, pp 105-258
- GAUTIER J-F. 1999, "Les paradoxes de la TVA dans un pays en développement : l'illustration de l'industrie malgache" *Revue Tiers-Monde*, N° 157, pp. 186-212
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, (1999), *Madagascar: Statistical Annex*, IMF Staff Country Report N°99/17, Washington DC, 55p
- KLEIN Jean-Paul, (1996), *Inventaire des fivondronana de Madagascar*, ministère des Finances, du Budget et du Plan, 238p
- LOI N°94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées, 1994
- MARCHES TROPICAUX, (1999), Spécial Madagascar, octobre 1999
- MARRET X., (1999), Tableau de synthèse des ressources d'une commune rurale
- MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES VILLES, *Règlements de la décentralisation à Madagascar*, recueil de textes légaux
- MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES VILLES, (1996), "Emission et recouvrement des impôts fonciers: bilan" in *Actes du colloque sur l'évaluation du projet Appui à la réorganisation des services des communes urbaines de Madagascar*, 16-18 juin 1996, pp 26-32
- MINISTERE DES FINANCES ET DU PLAN, (1995), *Recueil des textes officiels sur la structure, le fonctionnement et les attributions des collectivités territoriales décentralisées*, 247p

- PAIGEP, (1999), *Guide des ressources financières des communes rurales*, vice primature chargée du budget et du développement des provinces autonomes, 105p
- PAIGEP, (1999), *Manuel de procédures budgétaires et comptables des communes rurales de première catégorie*, vice primature chargée du budget et du développement des provinces autonomes, 86p
- PAIGEP, (1999), *Manuel de procédures budgétaires et comptables des communes rurales de seconde catégorie*, vice primature chargée du budget et du développement des provinces autonomes, 60p
- REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, (1999), *L'ajustement à Madagascar (1997-1998)*, primature, secrétariat technique à l'Ajustement, 80p
- REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, (1996), *L'organisation des collectivités locales*, compte rendu du séminaire sur les collectivités décentralisées des 15, 16 et 17 avril 1996
- REVUE DE L'OCEAN INDIEN, (1996), "Dossier spécial Toamasina", n°151, février 1996
- RAZAFINDRAKOTO M. et ROUBAUD F., (1999), "Bilan macro-économique 1998 et perspectives de l'économie malgache 1999-2001", projet MADIO, DIAL-INSTAT-ORSTOM, Madagascar
- SPRAUL M., (1990), *Les finances des collectivités décentralisées à Madagascar: le cas des Fivondronana de Toamasina I, Antsirabé I et Antsiranana I.*, mimeo, CERDI, 84p
- TREVET N., (1985), *Situation financière du Fivondronampokontany d'Antsirabé I et perspectives*, étude, ministère des Travaux publics
- USAID, (1998), *Politique fiscale à Madagascar : Options et impacts distributifs*, 29p

Sénégal

- AGENCE CANADIENNE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL, (1998), étude sur la fiscalité locale :
 - Module I : "Les finances des collectivités locales", Cabinet Cabex, 132p+annexes
 - + annexe 1: Situations budgétaires agrégées des collectivités locales (1993-1996)
 - + annexe 2: Situations d'exécution budgétaire des communes (1993-1996)
 - + annexe 3: Situations d'exécutions budgétaires des communautés rurales (1993-1996)
 - Module II : "La fiscalité locale et son rendement", Cabinet Cabex, 127p + annexe 167p
 - Module III : "Les relations financières Etat/collectivités locales", rapport d'étude, cabinet M.R. Beal, 218p + annexes 217p
 - Module IV : Le point de vue du contribuable, cabinet Ingesahel, Lip + annexe 269p.
 - "Document de synthèse", cabinet Sada Consulting, 64p
 - "Résumé de l'étude sur la fiscalité locale du Sénégal", 54p
- BLANDA S., (1995), *De la décentralisation aux décentralisations: mise en perspective des processus en œuvre au Sénégal, Mali, Niger, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire et Bénin*, mémoire de DEA en géographie et pratique du développement dans le tiers-monde, université de Paris X., 161p
- BREDELOUP S., (1999), "Migrants et politiciens à Ouro-Sogui" in BERTRAND Monique et DUBRESSON Alain (eds) *Les petites et moyennes villes d'Afrique Noire*, Karthala, pp 279-304
- CLUB DU SAHEL, (1998), *L'économie locale de Saint-Louis et du delta du fleuve Sénégal*, étude de cas du programme "Relance des économies locales en Afrique de l'ouest", SAH/D(98)473, 87p
- DARBON D., (1989), "*Déconcentration et décentralisation administrative au Sénégal*" in BOIS (du) de GAUDUSSON J., et MOYRAND A., (1989), *Déconcentration et décentralisation en Afrique de succession française*, centre d'Etudes d'Afrique noire, Bordeaux, pp 22-56

- DIOP MOMAR C. et DIOUF M., (1993), "Pouvoir central et pouvoir local, la crise de l'institution municipale au Sénégal" in JAGLIN S., et DUBRESSON A. , (1993), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire, décentralisations en question*, Karthala, Paris, pp 101-126
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, (1999), *Sénégal: Statistical Appendix*, IMF Staff Country Report N°99/5, Washington DC, 75p
- LE ROY E., (1983), "Enjeux, contraintes, et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale: les communautés rurales sénégalaises (1972-1980), *Annuaire Tiers-Monde*, n°VIII, pp 61-76
- MISSION DE COOPERATION ET D'ACTION CULTURELLE, (1993), *Tableau de bord des communes hors Dakar*
- SUD QUOTIDIEN, 1998, "Conseils régionaux: les coquilles vides tant convoitées"
- VENGROFF R. et JOHNSTON A., (1987), "Decentralisation and the implementation of rural development in Senegal: the rôle of local councils", *Public Administration and Development*, vol 7, pp. 273-288

Titres disponibles dans la série

RAPPORTS D'ÉTUDE

- Compétitivité du cacao africain. 1990
- Compétitivité des bois d'oeuvre africains. 1993
- Compétitivité des cafés africains. 1993
- Les systèmes d'épargne et de crédit décentralisés. 1994
- Compétitivité de la filière textile en Afrique subsaharienne. 1995
- Le secteur pharmaceutique commercial privé en Afrique. 1996
- Compétitivité de la pêche maritime en Afrique. 1997
- Le recouvrement des coûts dans le secteur de la santé. Bilan et perspectives. 1999
- Un bilan de la prospective africaine, 2 tomes : synthèse et annexes. 2000
- Migrations et développement en Afrique de l'Ouest. Etude prospective à l'horizon 2015, 2 tomes : rapport final et démarche méthodologique. 2000
- Développement : 12 thèmes en débat. 2000
- Lutte contre la pauvreté et les inégalités. Actions de la coopération française (1995-1999). 2 tomes : synthèse, juillet 2000 et étude-bilan, décembre 2000
- Les apprentissages en milieu urbain. Formation professionnelle dans le secteur informel en Afrique. Analyse par pays : Mali, Sénégal, Bénin et Mauritanie. 2001
- Compétitivité des productions animales en Afrique subsaharienne et à Madagascar. 2001
- Actions de coopération décentralisée. Etat et perspectives des politiques et des actions développées par les collectivités territoriales. 2001
- Le rôle des pays prescripteurs sur le marché et dans le monde de l'art contemporain. 2001
- Analyse comparative des processus d'intégration économique régionale. 2001
- Formation professionnelle et investissement productif. 2001
- Mise en oeuvre des accords multilatéraux sur l'environnement : quels instruments économiques pour les pays de la ZSP ? 2001
- Droits fonciers délégués en Afrique de l'Ouest. Reconnaître et sécuriser les procédures. Synthèse. 2001
- Le risque maladie dans les assurances sociales : bilan et perspectives dans les PVD. 2001
- La mobilisation des ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique subsaharienne. 2001