

Juillet | 2018

# Plaidoyer des Maires Francophones sur les Finances Locales



Le réseau mondial des élus locaux francophones

# Préambule

Ce document a été préparé par le Groupe de travail thématique Finances locales présidé par Monsieur Fritz Ntoné Ntoné, Délégué du Gouvernement de Douala (Cameroun). Ce Groupe de travail réunissait des représentants des collectivités locales et des administrations centrales du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso et du Sénégal.

Sa préparation a été coordonnée par l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), avec le soutien financier de l'Union Européenne.

Le Plaidoyer a été finalisé en six étapes : (i) Février 2016 : présentation et discussion d'un premier synopsis avec l'AIMF (Paris), (ii) Mai 2016 : 1<sup>ère</sup> Réunion plénière à Douala avec le Groupe de Travail, (iii) Mai 2017 : 2<sup>ème</sup> Réunion à Abidjan/Grand Bassam, (iv) Juin 2017 : 3<sup>ème</sup> Réunion à Yaoundé avec les représentants du Cameroun – réunion combinée avec la remise officielle du logiciel Sim\_Ba au MATD, (v) Février 2018 : Réunion plénière à Ouagadougou ; (vi) Juillet 2018 : Remise du document final de plaidoyer.

Ce Plaidoyer intervient dans un contexte particulier marqué notamment par l'importance prise par les Villes dans les perspectives de développement du continent. Toutefois, les Collectivités Locales et notamment les Communes, Communautés Urbaines et autres formes d'organisations municipales n'ont jamais été aussi moins entendues sur les enjeux que recouvrent cette urbanisation.

Il s'agissait donc, par ce Plaidoyer, de contribuer à faire entendre les Maires sur l'enjeu probablement le plus fondamental de cette montée en puissance des villes, à savoir la question des moyens et plus particulièrement des finances.

Le Plaidoyer se structure en cinq parties :

1. Introduction sur les objectifs du Plaidoyer
2. Les nouveaux enjeux des finances locales dans les pays francophones d'Afrique
3. Cinq grandes familles de revendications formulées par le Groupe de Travail ;
4. Complétées par huit fiches thématiques plus techniques énonçant des recommandations spécifiques ;
5. Le Plan d'action élaboré par les participants du Cameroun au Groupe de travail

Sa diffusion en juillet 2018 au Cameroun intervient dans un contexte marqué par la création récente (mars 2018) d'un ministère en charge de la Décentralisation et du Développement Local qui montre l'intérêt des Autorités pour le secteur et ses enjeux. En parallèle, la Ville de Douala installe sa Société Métropolitaine d'Investissement (SMID) dont le montage financier innovant (Société d'Économie Mixte avec appel à l'épargne privée au travers de la Bourse des Valeurs Mobilières de Douala) montre une nouvelle fois la résilience et la détermination de cette collectivités locale à faire progresser la réflexion et l'action sur le financement des villes en Afrique.

## Trois Grands Enjeux

### Enjeu 1 « Urbanisation et finances locales » avec trois sous-thèmes

- Peut-on miser sur l'urbanisation pour accroître le potentiel fiscal des villes ?
- Les transferts financiers de l'Etat aux Communes servent-ils le principe d'équité territoriale ?
- Des métropoles peuvent-elles se développer sans intercommunalité financière ?

## Enjeu 2 « Système de financement local » avec trois sous-thèmes

- Le système francophone de fiscalité locale : comment capter le potentiel ?
- La fiscalité partagée est elle la solution?
- L'unicité de caisse : faut il l'abandonner ?

## Enjeu 3 « Autonomie financière et maîtrise d'ouvrage » avec trois sous-thèmes

- Les collectivités locales se considèrent elles responsable de la qualité de leurs dépenses ?
- Le développement de la maîtrise d'ouvrage déléguée est il une fatalité ?
- La mise sous performance et la contractualisation constituent elles des perspectives crédibles d'autonomisation financière des collectivités locales ?

# Cinq Orientations

**Orientation 1** : Poursuivre les efforts pour diriger les financements vers les collectivités locales les plus soumises aux pressions de l'urbanisation

**Orientation 2** : Elaborer des stratégies nationales de renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales

**Orientation 3** : Lier autonomie financière et responsabilité financière des collectivités

**Orientation 4** : Agir sur la mise en place de mécanismes de crédit aux communes adaptés

**Orientation 5** : développer la contractualisation pour mettre les collectivités locales au centre du dispositif.

# 1.

## Introduction

### Mise en contexte

**A partir des années 90, les pays d'Afrique Francophone ont presque tous opté pour la décentralisation** comme mode d'organisation des institutions et d'exercice de l'action publique : les Constitutions ont été modifiées, des lois fondamentales portant organisation des collectivités locales ont été adoptées, des textes d'application législatifs et/ou réglementaires ont été préparés en vue, notamment, de préciser le partage des compétences entre les différents échelons.

**Souvent, le paysage des collectivités territoriales a également été transformé** avec, dans certains cas, la communalisation intégrale du territoire national (Sénégal, Burkina, Cameroun), complétée ou non par la création d'échelons intermédiaires entre l'Etat et la commune - régions ou départements - (notamment Sénégal et Côte d'Ivoire). Enfin, des élections locales ont été organisées contribuant notamment à renouveler le personnel politique et à faire apparaître de nouvelles générations d'élus locaux.

**Cette refonte du paysage institutionnel ne s'est toutefois pas accompagnée du changement espéré dans les modalités d'exercice de l'action publique.** L'application effective des principes énoncés dans les lois fondatrices de la décentralisation se fait souvent encore attendre, laissant parfois les collectivités locales nouvellement élues dans un profond désarroi.

Les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales sont généralement restés suspendus au transfert concomitant et équivalent de ressources, et n'ont eu, en conséquence, qu'une application modeste.

**20 à 25 ans après l'adoption des textes de décentralisation, le bilan est donc mitigé,** contrastant avec la bonne santé relative des économies africaines et des indicateurs plutôt au vert en matière d'amélioration des conditions de vie :

- Les budgets des collectivités locales plafonnent à moins de 5 % du budget des administrations centrales limitant d'autant leurs marges de manœuvre, notamment en faveur de l'investissement ;
- Les collectivités locales restent dans leur ensemble en dehors des circuits de financement offerts par les banques et le secteur financier,
- Le rendement de la fiscalité locale plafonne, questionnant la pertinence des notions de citoyenneté locale et d'appartenance à une collectivité, mais aussi la pertinence du modèle de décentralisation adopté par les pays.

**Parmi les explications apportées,** les plus fréquentes sont les contraintes imposées par la situation tendue des finances publiques, et la résistance de l'appareil d'Etat face au risque de se voir dépossédé de ses prérogatives au profit de collectivités locales qu'il considère encore comme mal préparées à assumer ces nouvelles responsabilités.

Il en résulte une difficulté à penser et à mettre en œuvre une véritable stratégie pays de la décentralisation qui serait basée sur un rééquilibrage de l'action publique, traditionnellement centralisée, en faveur d'une action décentralisée, notamment dans les villes.

En conséquence, l'efficacité de la décentralisation est remise en question, certains opposant au principe de subsidiarité celui d'économie d'échelles et d'équité territoriale.

**Cette remise en cause contraste avec la multiplication des collectivités locales** issue des réformes récemment adoptées dans la plupart des pays d'Afrique francophone (communalisation intégrale, adoption d'un statut communal unique et exclusif, création d'échelons intermédiaires du type département ou région). Le nouveau paysage des collectivités locales apparu ces dernières années fait naître de nouveaux questionnements sur le rôle attendu de ces collectivités, et sur la nécessité qu'il y aurait à adopter une démarche différenciée quant à leur financement, basée notamment sur la taille (urbain/rural), la potentialité des territoires et la performance des collectivités.

# Objectif du Plaidoyer

**La décentralisation et l'autonomisation financière des collectivités locales** ne sont pas « une fin en soi », mais plutôt des moyens pour répondre aux enjeux et atteindre les objectifs de développement que se sont fixés les Etats. Parmi ces moyens, les finances locales ont un rôle central, en permettant notamment aux moyens humains et techniques de se déployer et de remplir les objectifs qui sont attendus d'eux.

**Le constat d'une décentralisation inachevée**, parfois même d'une recentralisation se fait entendre depuis une dizaine d'années de la part des élus, des responsables d'administration et, plus globalement des observateurs du secteur. Certains vont jusqu'à s'interroger sur la pertinence du concept comme mode de gouvernance. La tendance n'est pas seulement visible en Afrique, elle est mondiale. Cette situation a poussé les maires et les élus locaux à s'organiser et à se faire entendre au travers de leurs associations nationales mais également au travers de plateformes et de réseaux internationaux (CGLU, Metropolis, AIMF, etc.), ou encore de *think tank* sur la gestion et le développement urbain.

**L'AIMF, avec l'appui de l'UE, a placé le thème des finances locales au centre de la problématique**, considérant qu'il constituait une porte d'entrée stratégique pour analyser la situation, et être force de propositions. Il s'agit donc ici d'illustrer en quoi les finances locales constituent un baromètre pertinent du rôle des communes dans la fourniture de services et le développement économique ; et comment, par l'amélioration des finances locales, les communes peuvent durablement contribuer à ces objectifs d'envergure nationale.

**La réflexion se veut ouverte sur la diversité des contextes** qui prévaut dans les pays d'Afrique Francophone : contexte économique, de gouvernance, mais aussi spécificités dans le fonctionnement des collectivités locales, leur financement et l'organisation de leur effort d'investissement. Cette diversité sera illustrée par les constats, réflexions et orientations en cours au Cameroun, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Sénégal.

# 2. Les finances locales : nouveaux enjeux

Trois grands enjeux pèsent sur les finances locales en Afrique francophone :

- D'abord, **l'enjeu de l'urbanisation accélérée qui caractérise l'Afrique de l'Ouest et du Centre** et qui place les municipalités devant des responsabilités sans commune mesure avec celles qu'ont du affronter les équipes municipales des pays développés notamment francophones ;
- Ensuite, **l'enjeu d'un système de financement hérité de la période coloniale** qui peine à se renouveler et surtout à s'adapter aux contextes dans lesquels évoluent les collectivités locales de la zone ;
- Enfin, **l'enjeu des pratiques locales** qui impliquent directement les collectivités locales elles-mêmes, leur crédibilité, ainsi que leur capacité à répondre aux attentes de leur population.

L'objectif, à travers l'examen de ces trois enjeux, est de contribuer à réinterroger les finances locales en Afrique francophone, en les replaçant au centre des problématiques du moment.

L'approche ouvre nécessairement sur d'autres thématiques concomitantes, comme, par exemple : l'urbanisation et la métropolisation, l'aménagement du territoire, la maîtrise d'ouvrage déléguée, les compétences des collectivités locales ou encore la gestion de leurs ressources humaines.

## 1.1 L'urbanisation, à la fois moteur et facteur de fragilisation des finances locales

Les pays d'Afrique francophone sont tous confrontés à une urbanisation accélérée. L'impact sur les finances locales est majeur :

- Le premier porte sur le lien entre économie urbaine et fiscalité locale et sur le bénéfice que les grandes villes devraient naturellement retirer de leur croissance démographique ;
- Le deuxième porte sur l'impact de l'urbanisation sur la politique des transferts financiers de l'Etat aux collectivités Locales ;
- Le troisième concerne l'impact de la métropolisation sur la fragmentation des territoires urbains et sur leur financement.

### Peut-on miser sur l'urbanisation pour accroître le potentiel fiscal des villes ?

**L'urbanisation accélérée des pays d'Afrique francophone a constitué un moteur important des réformes de décentralisation** : vivre en ville supposait accéder à davantage de services fournis notamment par les collectivités. Les communes urbaines devaient donc se doter de moyens adéquats pour répondre à la demande d'habitat, de services, d'emplois, etc. Elles allaient y être aidées par l'augmentation de leur potentiel fiscal, générée par la concentration d'activités économiques et de services générateurs de valeur ajoutée. Mais également par les Etats eux-mêmes, appuyés par les bailleurs de fonds qui allaient ouvrir une nouvelle catégorie de projets, les projets de développement urbain ou municipal, avec des financements concessionnels susceptibles de pouvoir être rétrocédés aux Communes bénéficiaires.

**C'était sans compter sur une réalité de l'économie urbaine marquée par le poids du secteur informel**, le manque d'emplois stables,

la faiblesse de l'industrialisation, la pauvreté urbaine générée notamment par la cherté des services (logement, transport, etc.). C'était également sous-estimer les difficultés liées à la mise en place de solutions adaptées d'accueil massif de la population notamment issue de l'exode rural, ainsi que les contraintes attachées à l'émission et au recouvrement de la fiscalité foncière perçue pourtant comme la solution incontournable de captation des plus-values générées par le développement des infrastructures et des services urbains. Le paradigme reposant sur le constat que les villes étaient créatrices de valeur ajoutée et de développement, et que les collectivités locales devaient naturellement pouvoir en prélever une part au profit de l'amélioration du niveau de service, s'en est donc trouvé en partie contrecarré.

**Ainsi, en dépit des efforts consentis pendant 30 ans sur le thème du développement urbain avec l'appui des bailleurs de fonds**, la Banque mondiale estimait toujours en 2008 les besoins de financement des infrastructures urbaines en Afrique à 20 milliards de dollars par an sur 25 ans (2010-2035)<sup>1</sup>, ce montant devant à la fois permettre de rattraper les retards et d'anticiper sur des taux de croissance urbaine de plus de 3 % par an. Dans « *Financer les villes d'Afrique* » ces besoins sont estimés à 25 milliards de dollars (hors Afrique du Nord) dont 18 milliards pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre qui sont les régions les plus urbanisées du continent (2012)<sup>2</sup>.

**La mise en place progressive, dans le courant des années 2000 des programmes PPTTE et C2D en accompagnement de l'annulation de la dette des Etats** a été l'occasion pour certains pays de canaliser les fonds ainsi disponibles en direction des villes et des infrastructures urbaines. Toutefois, ceci n'a été possible que dans les pays où le volume de ces fonds était suffisamment conséquent pour servir à la fois les objectifs sociaux (éducation, santé) points d'application prioritaires de l'annulation de la dette, et les infrastructures urbaines. Parmi les quatre pays étudiés, le Cameroun et la Côte d'Ivoire ont été les seuls à être dans cette situation, le Sénégal et le Burkina ont dû réserver ces fonds au financement de l'amélioration des services sociaux sur l'ensemble de leurs territoires respectifs.

*Le propos est donc ici d'appeler l'attention des décideurs sur la nécessité de poursuivre les efforts engagés pour adapter les mécanismes de finances locales à la réalité de l'économie urbaine.*

## Les transferts financiers servent-ils l'équité territoriale ?

**Aujourd'hui, la question des finances locales est de plus en plus confrontée à la diversité des collectivités locales.** Ce constat se heurte au principe, par ailleurs solidement ancré chez les législateurs, que le statut communal ne doit plus souffrir de distinction entre grande, moyenne ou petite commune, commune urbaine et commune rurale, ou encore commune de plein et de moyen exercice ; et que les transferts de compétences doivent s'appliquer à l'ensemble des collectivités quel que soit leur taille et leur capacité ou potentiel.

**Les différences de potentiel fiscal et de richesse doivent donc être corrigées par des mécanismes de transferts financiers** de l'Etat financés par des ressources nationales (TVA ou panier de recettes) dont les critères de répartition favorisent les collectivités les plus défavorisées. Il en résulte une orientation assez générale des pays de la zone francophone en faveur de politiques de transferts financiers principalement orientées vers le rural et les petites collectivités, au détriment des villes.

**Le phénomène est accentué par les réformes de communalisation intégrale** qui multiplient le nombre de communes à servir et conduisent à un saupoudrage bien peu efficace des transferts de l'Etat aux collectivités locales. Les premières collectivités à en pâtir sont les villes moyennes qui ne disposent pas des ressorts économiques des grandes villes, et répondent mal aux critères de répartition généralement retenus ; ces villes peinent à voir leur situation financière s'améliorer.

**La qualité des dispositifs de transferts pâtit assez globalement d'un manque de visibilité** : pas d'indexation, difficulté à disposer de données fiables pour la répartition, pas de dispositif permettant d'évaluer l'efficacité des critères retenus. Plusieurs pays ont renoncé à mettre en place des dispositifs sophistiqués de répartition

<sup>1</sup> Source : Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD)

<sup>2</sup> Source : estimation consultant (Lucien Godin et Anne Sinet) selon trois méthodes : (i) l'approche macro-économique ou « par le haut » utilisée par la Banque mondiale consiste à estimer l'effort d'investissement souhaitable d'un pays entre 5 % et 7 % de son PIB, dont environ 30 % à réserver pour les investissements urbains, (ii) l'approche par les analyses

sectorielles menées par l'AICD sur un échantillon de 24 pays et qui distingue les investissements en réseaux et services en milieu urbain, (iii) enfin, l'estimation par les coûts de base (hors coût du foncier) développée par le consultant et qui intègre les interventions dans les quartiers déjà urbanisés et les investissements générés par les extensions urbaines.

compte tenu de la modicité des montants disponibles par rapport aux besoins. Toutefois, un récent regain d'intérêt pour l'optimisation des systèmes de transfert est visible, principalement motivé par l'introduction de la notion de performance comme critère de répartition des dotations aux communes.

*L'idée est ici d'inciter les gouvernements à se doter de visions plus stratégiques sur le coût de création de nouvelles collectivités et de mise en place de nouveaux transferts de compétences, avant de s'engager plus avant dans ces politiques. Ces visions devront s'appuyer sur la reconnaissance de la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les collectivités. Elles devraient déboucher sur le constat qu'il n'y a pas de solution unique et que l'Etat doit encourager le développement des grandes villes tout en assurant une répartition équitable des ressources entre les différentes collectivités.*

## Les Métropoles peuvent elles se développer sans intercommunalité financière ?

**C'est le troisième enjeu né de l'urbanisation accélérée des pays d'Afrique francophone depuis la décennie 80** : la métropolisation et la recomposition de l'armature urbaine autour de villes capitales ont conduit à l'émergence de très grandes villes ou métropoles dont la gouvernance a des incidences directes sur les finances locales et vice-versa<sup>3</sup>.

**L'émergence de ces très grandes villes** a généralement incité le législateur à fragmenter le territoire de ces villes, afin de les rendre plus gérables, mais aussi plus contrôlables par le pouvoir central. Les exemples sont nombreux, de l'agglomération du Grand Dakar qui se caractérise par l'existence de 55 collectivités de plein exercice, ou encore d'Abidjan qui a été progressivement divisé en 13 communes cha-peautées par un district dont le statut est désormais celui d'un service déconcentré de l'Etat dont l'exécutif a rang de ministre. Ouagadougou, Yaoundé et Douala sont pour leur part restés plus fidèles à la vision qui avait présidé au départ, et qui repose sur la recherche d'une certaine efficacité dans un contexte de pénurie de moyens. Même ces villes assistent toutefois à une montée en puissance des communes

d'arrondissements dont la proximité avec les populations est jugée meilleure.

**L'impact sur les finances locales est principalement celui d'une fragmentation des ressources** entre les différentes collectivités, diminuant d'autant les marges de manœuvre et capacités d'intervention de chacune d'elles. La recomposition politique et administrative des agglomérations se traduit plutôt par un appauvrissement de leurs finances du au partage des ressources existantes entre davantage de collectivités.

**Le phénomène se double d'une réelle difficulté à concevoir l'intercommunalité**, représentée par l'échelon ville (dans le cas du Grand Dakar et de Ouagadougou) ou communauté urbaine ou district (dans le cas d'Abidjan et des deux grandes villes camerounaises), à la fois comme un outil de péréquation et de mise en œuvre des investissements à l'échelle de l'agglomération. Il est vrai que la faiblesse des finances locales y est pour beaucoup (partager la pénurie n'a jamais conduit bien loin), et explique le conservatisme des dispositions relatives à la répartition des taxes et impôts.

*Toutefois, si les maires ne veulent pas se voir progressivement dessaisir de la gestion de leurs grandes villes, il est important de réfléchir sur les mécanismes de finances locales devant accompagner les réformes institutionnelles liées à la métropolisation. L'intercommunalité et la supra-communalité financière sont au cœur du sujet.*

## 1.2 Un système de finances locales hérité et qui peine à se renouveler

**Les pays d'Afrique francophone partagent un système analogue de finances locales, hérité de la présence coloniale de la France à une certaine époque de leur histoire.** Ce système

<sup>3</sup> Comparativement aux continents asiatique et américain, le phénomène de métropolisation ne touche encore que partiellement le continent africain. Seules les villes de Lagos, Kinshasa, Johannesburg-Pretoria et du Caire sont référencées comme de véritables métropoles. En dehors de

Kinshasa dont la taille est à la hauteur de la population de la RDC, l'Afrique francophone se caractérise par des villes capitales plus modestes, mais qui concentrent une part significative de la population urbaine de ces pays et connaissent une croissance démographique significative.

est basé sur quelques grands principes, appliqués d'abord aux collectivités locales françaises, puis étendus à celles des colonies de l'époque, et qui aujourd'hui perdurent. On distinguera parmi ces principes (i) ceux qui touchent au financement (ii) de ceux qui concernent la gestion financière.

**Les principes guidant le financement des collectivités locales** : (i) le principe que les communes sont des démembrements de l'Etat et ne peuvent à ce titre que percevoir une fiscalité résiduelle, (ii) le principe d'une fiscalité spécialisée, distincte de celle de l'Etat, assise sur le foncier, l'occupation et l'activité (les quatre vieilles), (iii) le principe de l'égalité des territoires qui s'accomplit grâce à une péréquation des richesses orchestrée par l'Etat.

**Les principes qui régissent la gestion financière sont plus connus encore du fait de leur particularisme.** Il s'agit notamment de (i) l'unicité de caisse, (ii) de la séparation de l'ordonnateur et du payeur, (iii) d'une chaîne fiscale gérée conjointement et de manière centralisée par les administrations des Impôts et du Trésor, ou encore (iv) de la non affectation des recettes aux dépenses.

*Que penser aujourd'hui de ces principes ? Sont ils adaptés aux défis rencontrés dans les collectivités locales africaines ? Faut il les adapter ou même en changer ?*

## Système francophone de fiscalité locale : comment capter le potentiel fiscal ?

**Le système de financement des collectivités locales d'Afrique francophone s'appuie sur une fiscalité locale spécialisée,** c'est-à-dire distincte de celle de l'Etat. Cette fiscalité spécialisée est principalement constituée de taxes foncières directes sur le bâti et le non-bâti et de la patente, hérités de la Révolution française et dont la mise en œuvre effective a nécessité en France le développement d'outils spécifiques de recensement et d'évaluation inexistants ou embryonnaires aujourd'hui encore dans la plupart des pays de la zone<sup>4</sup>. Son rendement est par nature résiduel par rapport à la fiscalité nationale qui cumule fiscalité intérieure et de douane, fiscalité directe sur le revenu et le

chiffre d'affaires et fiscalité indirecte sur la consommation.

Ce dispositif a été reproduit dans la plupart des pays d'Afrique francophone, avec toutefois des adaptations aux contextes spécifiques des pays:

- Dans tous les pays d'Afrique francophone, confrontés au statut incertain de la propriété foncière, les impôts fonciers locaux ont progressivement retenu la notion de "propriétaire apparent" ou même d'imposition de « l'occupant » par la création d'impôts hybrides empruntant à la fois à la TFPB et à la Taxe d'Habitation (taxe de résidence au Burkina, taxe urbaine ou taxe locative ailleurs);
- Certains ont tout simplement renoncé à mettre en place une fiscalité foncière locale, assise sur le patrimoine, considérant qu'elle s'opposait aux convictions et orientations des gouvernements (cas du Cameroun et du Burkina jusqu'à récemment) ;
- Beaucoup n'ont appliqué cette fiscalité que dans les quartiers centraux souvent cadastrés avant les indépendances, considérant que le développement des quartiers périphériques s'était fait dans l'irrégularité et que l'application d'une fiscalité foncière aurait valu reconnaissance de propriété ;
- L'absence ou l'insuffisance d'adressage et de cadastre ont probablement constitué la principale contrainte au développement normalisé de la fiscalité locale francophone dans la zone ; trente ans de réflexion sur ces questions n'ont pas encore permis aux pays d'Afrique francophone de disposer d'outils adaptés de recensement et d'évaluation de la fiscalité foncière. Le FMI et la Banque mondiale encouragent les administrations centrales à donner la priorité aux contribuables formels les plus importants dont la fiscalité, ajoutée à la TVA, garantissent aux Etats l'essentiel de leurs ressources courantes<sup>5</sup> : ce bilan tranche avec le débat actuel sur le *big data* (méga-données) qui consisterait à recommander aux villes de mettre en place des dispositifs sophistiqués de stockage et de gestion de données, notamment fiscales ;
- Dans le meilleur des cas, les administrations ont tenté de s'adapter en simplifiant les méthodes d'évaluation et de recensement

<sup>4</sup> Fiscalité essentiellement du patrimoine, établie pendant la période révolutionnaire (1790 pour la fiscalité foncière, 1791 pour la patente). Le recouvrement des taxes foncières s'appuie sur un cadastre fiscal dit cadastre « napoléonien »

<sup>5</sup> Mise en place de départements spécialisés : direction des grandes entreprises.

(cas de la TFPB en Côte d'Ivoire), d'autres préférant mettre en place une politique massive d'exonérations à la taxe foncière au détriment des communes, notamment de l'intérieur, plutôt que de sacrifier la méthode « héritée » d'évaluation des valeurs locatives (cas du Sénégal) ;

- La mise en œuvre de la patente a, elle aussi, connu de nombreux aléas : les indices ou barèmes selon des grilles d'activités ont nécessité des adaptations permanentes dont il n'est pas certain qu'elles aient permis de mieux refléter la réalité économique des entreprises ; la gestion de la patente des grandes entreprises a été transférée à des divisions spéciales des impôts garantissant de moins en moins le retour des produits aux villes sièges des activités ; l'importance de l'économie informelle a nécessité la création de taxes spécifiques (contributions uniques ou synthétiques) partagées entre l'Etat et les collectivités locales et donc dessaisissant ces dernières d'une partie significative de leur potentiel fiscal.

L'ensemble de ces constats montre comment le système de fiscalité locale en Afrique francophone s'est essouffé et constitue aujourd'hui, par le manque de perspective qu'il offre, une contrainte lourde au développement de l'autonomie financière de ces mêmes collectivités.

*Pour le moment, la voie suivie a plutôt consisté à maintenir ce dispositif et à tenter d'en améliorer le fonctionnement, notamment par le développement d'outils d'adressage, de RFU ou de cadastre. Faut-il continuer dans cette voie ou faut-il changer de paradigme en diversifiant les ressources des collectivités locales ?*

## La fiscalité partagée est-elle la solution ?

La fiscalité partagée constitue-t-elle, comme dans les pays anglophone, une solution aux problèmes rencontrés dans l'émission et le recouvrement de la fiscalité locale ? Les performances affichées par les collectivités locales Camerounaises pourraient inciter à répondre positivement. Sur le principe, le fait d'indexer une partie des recettes

communales sur celles de l'Etat apparaît assez pertinente.

Toutefois, l'approche par les gouvernements de la fiscalité partagée ne sert pas toujours les collectivités locales (cf. exemple de la Côte d'Ivoire) et bute généralement sur le manque de visibilité offerte par les Ministères des Finances sur la réalité des montants recouverts.

Les quatre pays du panel étudié offrent des applications assez contrastées du principe de fiscalité partagée qui méritent d'être évaluées et comparées :

- **Le Cameroun a fait de la fiscalité nationale partagée la base du système de financement de ses collectivités locales :** les centimes additionnels communaux (CAC), abandonnés par la France en 1917, s'appliquent au Cameroun à plusieurs impôts nationaux porteurs (dont la TVA, l'IS et l'IR<sup>6</sup>) dont la dynamique a permis aux collectivités locales camerounaises de profiter des retombées des performances plutôt satisfaisantes de l'économie camerounaise ces dernières années. Ces CAC représentent l'essentiel des ressources courantes des communes camerounaises, la fiscalité locale (patente et foncier) ne représentant qu'une part relativement marginale des budgets locaux. Toutefois, le bon fonctionnement du dispositif a nécessité la mise en place de moyens de gestion exceptionnels (notamment restructuration des missions du Feicom) ; il a également nécessité des arbitrages difficiles dans la répartition du produit des centimes entre les différentes catégories de collectivités, en utilisant à la fois un système de quote-part rétrocédée à Yaoundé et Douala, dont les territoires constituaient les principales sources d'alimentation des CAC, et un système de dotation pour les autres communes. L'existence des CAC n'a pas empêché le législateur camerounais de réintroduire en 2009 la fiscalité locale (notamment foncière, la patente existant déjà) dans le dispositif de financement des collectivités locales. Cette réforme permet de ne pas alourdir la pression fiscale par une augmentation du pourcentage des CAC, tout en donnant la possibilité aux collectivités, notamment urbaines, de trouver d'autres sources de

---

<sup>6</sup> Contrairement au système français de l'époque qui appliquait les CAC à la fiscalité foncière et à la patente, ensuite intégralement dévolues aux communes.

financement pour le développement de leurs activités.

- **La Côte d'Ivoire pratique encore un partage de la fiscalité locale** : ce partage concernait initialement principalement l'Etat qui prélevait une part du produit de la fiscalité locale pour alimenter la Dotation Globale de Fonctionnement et donc assurer une péréquation fiscale horizontale entre Abidjan et les autres collectivités du pays. Progressivement, le dispositif s'est compliqué en faisant émarger au bénéfice de ce partage des agences nationales chargées d'intervenir dans la gestion urbaine et municipale (par exemple l'ANASUR, l'Agence de drainage, etc.). Ces prélèvements à la source ont conduit à réduire à moins de 50 % la part du produit de la fiscalité locale revenant aux communes ivoiriennes, la seule source de compensation étant la baisse supposée des charges incombant aux communes. Ces transformations ont peu s'opérer en lois de finances, à l'occasion de l'adoption du budget de l'Etat.
- **Le Sénégal et le Burkina ne recourent que marginalement à la fiscalité partagée et lui préfèrent un système de dotation globale** : jusqu'à récemment, la fiscalité partagée dans ces deux pays est limitée aux ristournes du produit des vignettes et des droits de mutation (Sénégal) et de la taxe sur les produits pétroliers (Burkina-Faso).

## L'unicité de caisse : faut-il l'abandonner ?

Le principe d'unicité de caisse qui accorde au Trésor le monopole de la gestion des fonds publics constitue une particularité du système de comptabilité publique à la française. Il a rarement été favorable aux collectivités locales d'Afrique francophone depuis l'émergence des mouvements de décentralisation. En tous les cas, c'est la perception qu'en ont les collectivités. En réalité, rares ont été les études qui ont permis de préciser les avantages et inconvénients de ce principe pour les communes, mais il apparaît assez clairement que le dispositif a fait naître plus de suspicion que de confiance entre les ordonnateurs et les trésoriers.

Il faut reconnaître que le contrôle mutuel qui constitue l'une des justifications principales de la séparation de l'ordonnateur et du payeur a plutôt profité en Afrique francophone au comptable public. La situation a longtemps été préoccupante dans les villes hors de la capitale, où les recettes

communales constituent souvent les principales rentrées de trésorerie du payeur et alimentent donc, en dehors de la commune elle-même, l'ensemble des services déconcentrés présents dans la région. Les tensions de trésorerie doublées de l'absence de système de douzièmes mensuels tel qu'il prévaut pour les collectivités en France, contribuent donc à handicaper sur la durée la bonne gestion financière des collectivités locales.

Les avances du Trésor ont pu résoudre dans certains cas ces tensions : elles restent toutefois exceptionnelles, négociées au cas par cas, et généralement rémunérées.

Sortir de l'unicité de caisse aurait l'avantage de responsabiliser davantage les collectivités locales dans la gestion de leur trésorerie, et de donner plus de visibilité au système, les banques commerciales qui se trouveraient alors impliquées dans le nouveau dispositif ayant pour pratique de communiquer régulièrement et selon des standards adaptés les informations sur la situation des comptes de leurs clients. Toutefois, un tel changement est contraint par la dépendance des collectivités vis-à-vis des directions de l'Etat chargées notamment du recouvrement de la fiscalité locale ou partagée, et par la crainte du secteur bancaire lui-même de se voir tenu de gérer des comptes de collectivités soumis à des aléas difficilement contrôlables.

La solution de compromis mise en place au Cameroun constitue une hypothèse intéressante à étudier.

## 1.3 La maîtrise d'ouvrage communale, levier de l'autonomie financière

C'est le troisième enjeu important qui pèse sur les finances locales : les communes sont-elles à même d'améliorer de manière significative leur capacité de gestion, et de contredire les Etats qui peuvent avoir tendance à recourir à d'autres acteurs pour répondre aux exigences de fourniture de services à la population ? Idem pour les organismes de financement, bailleurs de fonds et

secteur bancaire qui tardent naturellement à faire des collectivités locales des partenaires et clients à part entière, faute de garanties suffisantes, à la fois en termes de traçabilité de la dépense et de remboursement des crédits.

C'est l'immense chantier de la professionnalisation et du renforcement de capacités des collectivités locales qui a donné déjà quelques résultats prometteurs mais tarde encore à imposer les collectivités comme acteurs à part entière de l'effort public d'investissement.

Là aussi l'histoire des pays et les pratiques divergent de manière assez significative. L'état des lieux peut être illustré par les trois thèmes suivants :

- La qualité de la programmation et de l'exécution budgétaire au niveau des communes;
- Le développement de la maîtrise d'ouvrage déléguée;
- La mise sous performance et la contractualisation comme nouvelles perspectives.

## Les collectivités se considèrent-elles responsables de la qualité de leurs dépenses ?

Il est toujours difficile de faire la part des choses entre les nombreuses contraintes décrites ci-avant et la responsabilité directe des collectivités, dans les freins constatés à leur autonomisation financière. Toutefois, il est clair que les collectivités détiennent une part de la solution et doivent déployer d'avantage efforts pour asseoir leur rôle et devenir des acteurs à part entière de l'action publique.

Le chantier est immense, car il ne touche pas seulement au règlement de la question des finances locales, mais également au personnel politique, administratif et technique des collectivités locales, aux procédures de gestion mal assimilées et parfois inadaptées, au manque criant de moyens d'intervention, au caractère disproportionné des problèmes de gestion urbaine à régler par rapport aux moyens disponibles.

C'est un travail de longue haleine dont le succès passe nécessairement par le règlement de plusieurs aspects clé de la gestion communale. Parmi eux, la capacité à préparer et à exécuter un budget annuel constitue un bon référentiel de la qualité de gestion de la collectivité. Les efforts

déployés par l'AIMF pour appuyer la modernisation de la gestion comptable et financière des collectivités constituent de ce point de vue une action à souligner, à déployer autant que faire se peut sur le plus grand nombre de collectivités. Il en est de même des efforts consentis par l'Association en direction de l'amélioration de la mobilisation des ressources, avec le développement d'opérations d'adressage, l'appui à la création de Commissions d'Optimisation des Recettes et d'Observatoires Fiscaux. Ces initiatives ont permis d'obtenir des résultats intéressants à Douala (mise en place depuis 2014 d'une procédure de Budget-Programme sur 3 ans glissants et d'un Observatoire fiscal), Pointe Noire (Commission d'Optimisation des Recettes et Observatoire Fiscal) et Libreville (Observatoire fiscal). Ces initiatives sont parfois relayées au niveau central par des avancées en faveur d'une meilleure prise en compte de l'enjeu que constituent les finances locales dans les arbitrages budgétaires de l'Etat : c'est notamment le cas au Cameroun avec la mise en place du CONAFIL (Comité National des Finances Locales). Une initiative similaire est envisagée en Côte d'Ivoire dans la perspective d'accompagner la réforme à venir du financement des collectivités locales.

Ces initiatives ont été précédées par la réalisation de PEFA sur quelques villes, généralement avec l'appui de la Banque mondiale et/ou de l'Agence Française de Développement. Ces opérations ont eu l'avantage d'appeler l'attention sur ces questions et de donner une chance à quelques grandes collectivités de se prêter à l'exercice et de prouver qu'elles pouvaient présenter les conditions requises pour accéder notamment à des financements extérieurs, moyennant quelques efforts ciblés d'amélioration de gestion (c'est notamment le cas des villes de Dakar, Ouagadougou, Douala et Cotonou). Les canevas d'analyse ont eu toutefois quelques difficultés à s'adapter aux spécificités du contexte francophone des finances publiques associant unicité de caisse et dissociation des comptes, responsabilisation du maire et du comptable public, ou encore des impôts et du trésor, et présentant les collectivités comme des démembrements de l'Etat.

Ces efforts doivent toutefois s'accompagner de mesures stratégiques permettant de répondre au défi permanent auquel sont confrontées les communes : comment faire mieux avec moins ?

Parmi ces mesures, on peut évoquer la mise en ordre des services communaux, le recrutement d'un personnel de qualité, l'écoute de la population pouvant aller jusqu'à la mise en place de dispositifs de type budget participatif, la capacité

à arbitrer entre les dépenses dites prioritaires, le contrôle de gestion, etc.

De nombreuses applications techniques découlent de ces mesures : informatisation des chaînes fiscale et comptable, plans de formation, organigramme type, statut de la fonction publique territoriale, statut de l'élu local, etc.

## Le développement de la maîtrise d'ouvrage déléguée est-il une fatalité ?

**L'émergence des processus de décentralisation s'est accompagnée dans plusieurs pays de la zone francophone (notamment Sahélienne) de la généralisation de la maîtrise d'ouvrage déléguée.** Il s'agissait de s'appuyer sur une procédure permettant d'intervenir en investissement sur un nombre important de communes, via une intermédiation technico-financière chargée, pour le compte des communes, de passer les marchés, de superviser les travaux et de payer les prestataires, selon des normes de transparence et d'efficacité suffisantes. La première Agétype a ainsi été créée à Dakar en 1989 par la Banque mondiale, à la demande du Président Abdou Diouf qui souhaitait résoudre le problème de l'emploi des jeunes en lançant, partout sur le territoire, des travaux à haute intensité de main-d'œuvre dont la responsabilité relevait majoritairement des communes. Ces micro-projets à forte intensité de main d'œuvre, on est progressivement remplacés par des marchés plus conséquents et plus diversifiés. Les autres bailleurs de fonds et l'Etat lui-même se sont ensuite largement appuyés sur ce mécanisme, si bien qu'il est difficile (voire impossible) aujourd'hui au Sénégal, mais également dans d'autres pays de la zone, d'envisager intervenir dans les villes sans recourir à la maîtrise d'ouvrage déléguée. On retiendra du dispositif qu'il avait permis de passer en matière d'effort public d'investissement, du « tout Etat », avec ses bureaux de projets et ses administrations centrales, à un partage plus équilibré avec les collectivités locales.

**Le phénomène a toutefois été largement décrit par les fervents de l'autonomie et du renforcement des capacités des collectivités locales** qui ont vu dans la MOD un accaparement pur et simple des prérogatives communales par des structures techniques sous contrôle de l'Etat central. Certains pays, comme le Cameroun et la Côte d'Ivoire, ont résisté au phénomène, mais pour des raisons différentes: il s'agissait au Cameroun de ne pas transiger sur les prérogatives des administrations, y compris

locales, et d'agir plutôt en faveur d'un renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale, ce qui a effectivement été fait, avec l'appui de plusieurs bailleurs de fonds (BM, AFD, UE) ; en revanche, en Côte d'Ivoire, le refus de la MOD à l'échelle communale a davantage correspondu à un relatif désintérêt de l'Etat pour la décentralisation, à la croyance solidement ancrée dans l'interventionnisme de l'Etat central, et à la priorité accordée aux grandes infrastructures économiques ; les années de crise, la phase de « reconstruction », la volonté de refaire la preuve du « miracle ivoirien » n'ont pour le moment pas été favorables à une remise en cause de cette vision en faveur d'une approche plus décentralisée.

**L'impact de la MOD sur l'autonomie financière des collectivités locales a été déterminant :** il a, en général, plutôt aidé à l'émergence de mécanismes structurés de participation financière des collectivités locales à l'effort d'investissement. Les agences de MOD ont, pour la première fois, signé des conventions avec les communes, déterminant le rôle de chacun et demandant aux communes de participer financièrement à la réalisation des travaux d'investissement (contrepartie). L'effet de levier était important (10/90 environ) mais permettait enfin aux collectivités locales d'accéder au financement des bailleurs de fonds extérieurs dont elles avaient été exclues jusque là, en dehors, dans le meilleur des cas, de la ou des deux premières villes du pays. Dans d'autres cas, la MOD a consisté à mettre à disposition des communes un guichet gratuit de financement de leurs investissements locaux, évitant d'avoir à agir sur la question difficile de l'amélioration des finances locales et contribuant ainsi à freiner pour de longues années la réflexion sur le financement de la décentralisation. Des pays comme le Sénégal ont connu ce qui a été qualifié de « guerre des guichets ».

**L'aboutissement du dispositif a probablement été atteint au Sénégal avec la mise en place, au milieu des années 90, de l'Agence de Développement Municipal** dont l'une des tâches a consisté pendant 20 ans à accompagner la MOD par des activités de renforcement des capacités des collectivités locales, mais aussi à développer des mécanismes de financement des investissements locaux basés sur le mixage prêt-subvention. Depuis l'expérience inaboutie du CCC au Sénégal, l'articulation entre agence de MOD/AMO et fonds d'investissement communal constitue le vecteur principal d'intervention des bailleurs et des Etat dans le secteur. La séparation des deux missions est souhaitée mais reste difficile à mettre en œuvre : la situation des

fonds d'investissement mis en place dans les années 90 est aujourd'hui préoccupante voire pire et incite à relancer la réflexion sur la question du financement des investissements communaux.

**En 25 ans, les pratiques ont beaucoup évolué montrant à la fois les limites du dispositif de MOD mais soulignant également les acquis obtenus grâce à lui** : d'autres agences créées à l'initiative de l'Etat sont apparues dans le paysage avec pour mission de suppléer aux insuffisances des communes et appuyer la réalisation d'investissements dans les communes ; ces agences ses sont elles-mêmes essoufflées, croulant sous les responsabilités qui leur étaient déléguées, etc.

**Aujourd'hui, on est un peu à la croisée des chemins** : plus de 20 ans de maîtrise d'ouvrage déléguée dans certains pays de la région nécessite de faire le point sur son efficacité et sur la continuation du dispositif. Ceux qui ont refusé sa mise en place au nom d'une décentralisation assumée sont également dans l'obligation de faire le bilan des efforts accomplis en matière de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale. Le principal enjeu n'a pas changé : il reste celui de l'accès du plus grand nombre de collectivités locales aux financements extérieurs. Cet accès exige assez systématiquement une intermédiation technico-financière (en dehors de financements ponctuels limités aux villes capitales), les bailleurs ne proposant pas dans la plupart des cas de financements sous-souverains<sup>7</sup>. Ne pas y recourir aurait pour incidence de différer les chances de financement des investissements locaux et de cantonner les collectivités locales à un rôle accessoire dans le développement des territoires et l'amélioration des conditions de vie.

Toutefois, améliorer les dispositifs est également une exigence. Cette amélioration passe notamment par l'autonomisation financière des collectivités locales qui continue de reposer sur les réformes évoquées aux points précédents, les apports de financements extérieurs ne constituant qu'une incitation ou un levier favorable à cette autonomisation.

## La mise sous performance et la contractualisation Etat-Collectivités locales constituent-elles des perspectives crédibles d'autonomisation financière des communes ?

**Parmi les récents développements visant à améliorer le rôle des collectivités locales dans l'effort de fourniture de services**, figurent les dispositifs de mise sous performance et de contractualisation Etat-Commune. Le second a connu ses premières applications dans la région au milieu des années 90. Le Cameroun, le Burkina, la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont tous appliqué la méthode avec des variantes et des résultats plus ou moins aboutis.

**L'expérience du contrat d'objectifs de Douala signé fin 1999** pour trois ans a constitué une avancée importante par les liens qu'il a su établir entre financement de l'investissement et efforts de gestion exigés des signataires. L'expérience a d'ailleurs été reproduite et quasiment généralisée depuis par le ministère en charge de l'urbanisme.

**L'expérience du Sénégal est également assez aboutie**, les contrats de ville signés avec l'ensemble des communes (d'avant la réforme de l'acte III de la décentralisation) ayant permis d'installer sur une durée de 20 ans des mécanismes pérennes de programmation et de financement des investissements communaux (audits urbain, financier et organisationnel des villes, et grille de financement mixant crédit, subvention et autofinancement). Plusieurs générations de contrats Etat-Collectivités ont également été testées en Côte d'Ivoire. Les retombées en matière de renforcement des collectivités sont toutefois restées plus modestes, la principale fonction du contrat ayant consisté à servir de canal pour des investissements financés par les bailleurs de fonds (BM avec le PACOM, UE avec le PDCC et le PSDAT).

**Ces expériences de contractualisation ont l'avantage d'avoir établi un lien entre l'Etat et la commune**, à la fois dans la programmation, l'exécution et le financement des investissements, et dans la poursuite des efforts d'amélioration de gestion et de renforcement des capacités. Le caractère contractuel de la démarche permet de dimensionner les objectifs

---

<sup>7</sup> Seule l'AFD a pour le moment recouru à ce mécanisme, notamment avec des prêts en euros consentis aux villes de Dakar et de Ouagadougou, sans garantie de l'Etat.

et les moyens en fonction de chaque collectivité ce qui constitue également une avancée importante dans les pratiques.

**Toutefois, le déséquilibre des contrats en faveur de l'Etat reste important** (notamment en termes d'apport en financement) **et il a été jugé utile de compléter l'expérience par le développement de mécanismes basés sur la performance** permettant de différencier les collectivités locales en fonction des efforts qu'elles fournissent en matière de gestion financière, de fourniture des services à la population. L'exercice est louable. Les premières expériences montrent toutefois que les performances sont fonction des améliorations obtenues en matière de réformes transversales ou nationales ; et celles-ci tardent objectivement à venir. Les grilles de critères de performances expérimentées à ce jour se limitent donc à des indicateurs de gestion que l'on pourrait qualifier de superficiel, mettant surtout en avant le respect des délais et des procédures de gestion budgétaire et comptable. L'orientation est toutefois donnée et pourrait permettre de relancer les réflexions sur les finances locales tant au niveau des gouvernements centraux que des collectivités locales elles-mêmes.

**Le débat sur les performances est également l'occasion de rappeler des insuffisances des appareils statistiques relatifs aux finances locales.** Le constat est partagé par la plupart des pays de la zone : comment établir des performances financières lorsque les comptes administratifs ne sont pas produits, que le Trésor ne communique pas sur les comptes de gestion, que la fiscalité directe n'est plus enrôlée, et que la DCL ne produit aucun Guide des Ratios Financiers Communaux, etc.

*On retiendra toutefois que les collectivités locales ont probablement tout à gagner en se prêtant au jeu des performances : la connaissance des finances locales et de la gestion municipale devrait s'en trouver améliorée. L'intérêt porté par les bailleurs de fonds mais également le secteur bancaire et les marchés financiers pourrait s'en trouver renouvelé.*

---

<sup>8</sup> En référence à la méthode macro-économique dite « par le haut » qui consiste à déterminer les montants nécessaires d'investissement urbains / municipaux en fonction du PIB de chaque pays et du poids de sa population urbaine. La Banque mondiale a ainsi mené en 2005 une série d'évaluations à horizon 2030 en distinguant les pays à revenus intermédiaires auxquels était appliqué un pourcentage de 5,5 % du PIB et les pays à faibles revenus pour lesquels le pourcentage retenu

## 3.

# Pistes et Orientations

Les pistes et orientations sont formulées à l'attention des partenaires des collectivités locales, à savoir principalement : la société civile, l'Etat et les bailleurs de fonds ou instances internationales impliqués dans le développement du secteur.

Cinq orientations sont formulées, résultant des enjeux énoncés précédemment :

### Orientation 1 :

## Poursuivre les efforts consistant à diriger les financements vers les collectivités

**locales**, notamment celles qui sont le plus soumises aux pressions de l'urbanisation.

Cette orientation pourrait conduire à fixer un pourcentage de référence de l'ordre de 30 à 40 % des investissements publics à dédier au développement des investissements urbains/municipaux<sup>8</sup>. Elle prend le contre-pied de

était de 7 %. Sur cette base, on pourrait considérer, dans la ligne du message lancé par CGLU en 2007, qu'une portion du financement ainsi dégagé devrait être dédié aux investissements. CGLU avait fixé ce pourcentage à 33 % en moyenne, considérant qu'il pouvait être ajusté en fonction du poids de la population urbaine dans chaque pays. Ce volume d'investissement n'est pas exclusif aux collectivités locales : il concerne en principal, l'Etat, premier investisseur dans les

la tendance constatée qui va plutôt dans le sens d'une diminution des apports au secteur au profit d'autres secteurs de l'économie nationale, considérant que les collectivités locales, une fois créées, peuvent assumer seules leurs responsabilités, sans intervention particulière des Etats.

La proposition consistant à fixer un pourcentage vise à réengager le dialogue avec les Etats et les bailleurs de fonds sur l'intérêt de soutenir le développement des villes. Ce pourcentage ne doit pas être représentatif du seul effort d'investissement des collectivités locales mais doit engager l'ensemble de l'action publique. Il aurait un impact fort sur la définition :

- des montages financiers et opérationnels à privilégier : abondement des transferts financiers, partenariat contractuel entre l'Etat, les collectivités locales et les autres acteurs de l'investissement local, mécanismes spécialisés de crédit, maîtrise d'ouvrage déléguée et renforcement des acteurs, etc.;
- des actions et approches innovantes à favoriser en fonction des contextes : méthodes de planification, réalisation d'infrastructures, amélioration des services, opérations d'habitat pour le plus grand nombre, stimulation du développement économique local, conduite d'opérations de rénovation et/ou d'extensions urbaines, renforcement des acteurs, etc.

L'objectif est que cette orientation constitue un levier sur les décisions nationales vis-à-vis du secteur urbain/municipal. Il suppose toutefois que l'on puisse améliorer la visibilité sur l'effort d'investissement consenti aujourd'hui dans cette direction, de manière à permettre de mesurer les améliorations obtenues. Dans cet esprit, des exercices comme le Cadre de Dépenses à Moyen Terme du Secteur Urbain (CDMT) ainsi que les Revues du Financement de la Décentralisation devraient être remis au goût du jour.

## Orientation 2 : Elaborer des stratégies nationales de renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales

Cette orientation vise à redonner de l'importance à l'agenda des réformes sur les finances locales et à garantir davantage de visibilité aux collectivités locales. Elle intervient en réaction aux constats faits dans les quatre pays de la région de réformes inabouties, notamment lorsqu'il s'agit d'aborder la question des finances locales et des moyens en général. Il est sous-entendu qu'à travers l'élaboration de stratégies, les contraintes liées au manque de données et donc de vision globale sur les finances locales seront réglées au moins en partie, et que les appareils statistiques seront améliorés. Les stratégies devront également identifier des axes différenciés selon la taille et l'importance des villes / collectivités. Cette orientation est supposée aborder les questions relatives notamment :

- Au poids que les Etats respectifs souhaitent accorder à leurs collectivités locales à moyen terme, à la fois en terme budgétaire global (poids par rapport au PIB et au budget de l'Etat) ; en termes de pression fiscale (poids de la fiscalité locale par rapport à la fiscalité nationale) ; en termes de contribution à l'effort d'investissement (pourcentage de la FBCF) ;
- A l'adaptation de la fiscalité locale et partagée aux nouveaux enjeux ; ceux notamment liés à la communalisation intégrale, aux réalités du tissu économique local, à la pression fiscale exercée par l'Etat sur les contribuables, à la réorganisation des

---

*villes (après le secteur privé), les collectivités locales et les concessionnaires de réseaux.*

- services de l'Etat en charge de la chaîne fiscale, etc. ;
- Au poids et à la nature des transferts de l'Etat aux Collectivités ; les réponses apportées s'appuieront sur la réalité de la démographie communale, de la répartition du potentiel économique entre les territoires, des compétences décentralisées, etc. ; elles prendront en compte les besoins de financement complémentaires des collectivités locales pour leur fonctionnement et leurs investissements, mais s'assureront que les mécanismes mis en place ne sont pas détournés au détriment de certains segments de collectivités ; enfin, elles accorderont une importance particulière à la visibilité des transferts (indexation, transparence des critères, etc.) ;

Au financement pérenne de l'investissement communal ; ce qui suppose de reposer la question du crédit communal et de son organisation : faut-il poursuivre la création de fonds d'investissement mixant prêts et subventions ou au contraire fait-il dissocier les deux sources de financement ? faut-il ouvrir le secteur aux banques commerciales et avec quelles garanties apportées ? faut-il réclamer le développement des prêts sous-souverains et dans quelles conditions notamment en termes de devises et de garantie ? faut-il développer le recours aux marchés financiers ? (cf. également Orientation 4), etc.

## Orientation 3 : Lier autonomie financière et responsabilité financière des collectivités

Cette orientation est au cœur de l'esprit du plaidoyer : les collectivités locales n'ont pas tout à attendre de l'Etat ou des bailleurs de fonds et s'engagent à agir sur leurs modes de gestion interne dans le but d'accroître leur marge de manœuvre. Parmi les thèmes relevant de cette troisième orientation figurent :

- L'amélioration de la préparation budgétaire : sincérité des budgets, qualité de la programmation, mise en place d'une comptabilité analytique ;
- Et de l'exécution budgétaire : respect des engagements, efficacité et transparence de la chaîne comptable, délai de paiement des fournisseurs et entreprises ;
- L'amélioration du recouvrement des taxes locales : amélioration de la connaissance de l'assiette fiscale, information des contribuables sur le niveau de service rendu, informatisation et transparence de la chaîne fiscale, meilleure collaboration avec les services des Impôts et du Trésor ;
- La mise en place de systèmes de contrôle de performances au sein des municipalités : établissement de ratios clé de gestion, responsabilisation des cadres, communication ;
- L'amélioration de l'information financière : mise en ligne d'informations financières sur les réalisations de la ville, sur ses difficultés, etc.
- La stimulation de la participation citoyenne à travers notamment la mise en place de méthodes de concertation plus systématiques pouvant aller jusqu'à la mise en place de budgets participatifs ;
- Eventuellement le développement de l'intercommunalité, et plus largement du partenariat entre collectivités, notamment au sein des agglomérations, dans l'objectif de créer des économies d'échelle ;
- Etc.

## Orientation 4 : Agir sur la mise en place de mécanismes de crédit aux communes adaptés

Cette orientation s'appuie sur le fait que le développement futur des villes et municipalités et leur reconnaissance comme acteur à part entière du développement ne peuvent s'envisager sans recours à l'emprunt. La génération des fonds d'investissement spécialisés, créés dans les

années 90 (FEICOM9, CCC puis ADM, FPCL, FICOM, etc.) n'a pas connu le succès attendu, cela pour diverses raisons (inadaptation du profil des prêts, manque d'accompagnement dans la programmation et la réalisation, politisation et mise sous tutelle de ces fonds, non-accompagnement par les bailleurs de fonds et donc insuffisance de ressources longues, etc.).

Ce demi-échec invite à repenser les solutions de crédit municipal : approche régionale, ouverture vers le secteur bancaire traditionnel, articulation avec les dotations globales d'équipements délivrées par l'Etat, etc. Une approche intégralement privée ou orientée vers le recours au marché financier étant réservé aux plus grandes villes (et encore), il est attendu une implication des États sur cette question.

## **Orientation 5 :** développer la contractualisation pour mettre les collectivités locales au centre du dispositif

Cette orientation consiste à soutenir le principe de contractualisation sous toutes ses formes dans l'objectif de responsabiliser les collectivités locales dans le maximum de domaines relevant de leurs compétences, qu'il s'agisse de la fourniture des services de base avec les concessionnaires, ou des travaux communaux avec des agences nationales de MOD.

Le pendant est l'importance que revêt la qualité de la signature des communes et donc leur responsabilisation renforcée vis-à-vis de l'Etat, de leur population et des prestataires. Ceci suppose de revisiter les formes de contrats, de mieux les relier aux stratégies nationales et aux dispositifs de financement mis en place par ailleurs (crédits, subventions, fiscalité partagée, etc.), le financement du développement urbain s'appuyant naturellement sur des financements croisés impliquant plusieurs acteurs.

## 4.

# Fiches Thématiques

- Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales
- La fiscalité locale
- L'emprunt aux collectivités locales
- La gestion financière et comptable
- Le budget participatif
- La contractualisation Etat - Collectivités locales et les financements croisés
- Le financement de l'intercommunalité
- La mise sous performance des collectivités locales

Ces fiches seront structurées de la manière suivante : (i) Contexte, (ii) Problématique, (iii) Pistes de recommandations.

---

<sup>9</sup> Le FEICOM fait exception avec sa création dès 1974, c'est-à-dire bien avant que la mise en place de ce type de dispositif ne soit appuyée par les Etats et les bailleurs.

# Fiche 1 : Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

Contexte	<p><b>Comparés aux pays d'Afrique anglophone</b>, les pays francophones sont considérés comme utilisant des systèmes de transferts de l'Etat aux collectivités locales faibles, limités, comptant pour un pourcentage limité du total de financement des CT (Platz, pp.14-15). Ce constat est à resituer dans une analyse plus globale du financement des collectivités locales qui montre, qu'en Afrique francophone, la fiscalité locale directe, autonome de la fiscalité nationale, doit représenter l'essentiel des ressources financières des communes et constituer une des bases de légitimation de la gouvernance locale. Dans ces conditions, <b>les transferts ne constituent qu'une ressource d'appoint, en priorité réservée aux CT disposant d'un potentiel fiscal limité</b>. Des exceptions au principe demeurent encore aujourd'hui au Cameroun et en Côte d'Ivoire.</p>															
	<p><b>Tab. Systèmes de transferts par pays</b></p>															
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: black; color: white;"> <th style="width: 20%;"></th> <th style="width: 40%;">En fonctionnement</th> <th style="width: 40%;">En investissement</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;"><b>Cameroun</b></td> <td><i>Fiscalité partagée</i> : Centimes Additionnels Communaux (CAC)</td> <td>Quote-part des CAC reversée sous forme de subventions</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><b>Burkina</b></td> <td><i>Dotation</i> : Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)</td> <td><i>Dotation</i> : Dotation Globale d'Equipement (DGE) et Fonds Permanent pour le Développement des CT (FPDCT)</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><b>Côte d'Ivoire</b></td> <td><i>Fiscalité partagée</i> : Ristournes d'un pourcentage de la fiscalité foncière directe, de la patente et de la contribution unique <i>Dotation</i> : Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)</td> <td>Crédits délégués (des ministères)  Subventions Spécifiques et au cas par cas</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><b>Sénégal</b></td> <td><i>Fiscalité partagée</i> : Ristournes de 50 % du produit des vignettes et des droits de mutation <i>Dotation</i> : Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)</td> <td>Crédits délégués (des ministères)  <i>Dotation</i> : Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL)</td> </tr> </tbody> </table>		En fonctionnement	En investissement	<b>Cameroun</b>	<i>Fiscalité partagée</i> : Centimes Additionnels Communaux (CAC)	Quote-part des CAC reversée sous forme de subventions	<b>Burkina</b>	<i>Dotation</i> : Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)	<i>Dotation</i> : Dotation Globale d'Equipement (DGE) et Fonds Permanent pour le Développement des CT (FPDCT)	<b>Côte d'Ivoire</b>	<i>Fiscalité partagée</i> : Ristournes d'un pourcentage de la fiscalité foncière directe, de la patente et de la contribution unique <i>Dotation</i> : Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)	Crédits délégués (des ministères)  Subventions Spécifiques et au cas par cas	<b>Sénégal</b>	<i>Fiscalité partagée</i> : Ristournes de 50 % du produit des vignettes et des droits de mutation <i>Dotation</i> : Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)	Crédits délégués (des ministères)  <i>Dotation</i> : Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL)
		En fonctionnement	En investissement													
	<b>Cameroun</b>	<i>Fiscalité partagée</i> : Centimes Additionnels Communaux (CAC)	Quote-part des CAC reversée sous forme de subventions													
	<b>Burkina</b>	<i>Dotation</i> : Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)	<i>Dotation</i> : Dotation Globale d'Equipement (DGE) et Fonds Permanent pour le Développement des CT (FPDCT)													
<b>Côte d'Ivoire</b>	<i>Fiscalité partagée</i> : Ristournes d'un pourcentage de la fiscalité foncière directe, de la patente et de la contribution unique <i>Dotation</i> : Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)	Crédits délégués (des ministères)  Subventions Spécifiques et au cas par cas														
<b>Sénégal</b>	<i>Fiscalité partagée</i> : Ristournes de 50 % du produit des vignettes et des droits de mutation <i>Dotation</i> : Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)	Crédits délégués (des ministères)  <i>Dotation</i> : Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL)														
<p><b>Les principaux éléments de différenciation</b> des systèmes de transferts financiers pratiqués par les pays sont les suivants : (i) transferts en fonctionnement ou en investissement, (ii) dotation budgétaire ou fiscalité partagée, (iii) dotation globale (sans affectation en dehors de la section budgétaire) ou subvention/crédits délégués (affectation).</p>																
<p>L'examen des politiques de transferts financiers dans les quatre pays de l'échantillon permet de couvrir l'ensemble des cas de figure envisageables ce qui montre que <b>l'appartenance à un système francophone de finances locales n'exclut pas la diversité des solutions</b>.</p>																
<p>Les choix opérés par les pays sont liés aux marges de manœuvre budgétaires des Etats, à la plus ou moins grande diversité des collectivités à servir, et à la volonté ou non de l'Etat de contrôler l'usage des fonds transférés ou d'orienter les choix de dépenses des collectivités locales.</p>																
<p>Ces choix répondent généralement aux exigences évolutives des processus de décentralisation. On note toutefois un certain désordre ou des indécisions dans le mode de transferts à privilégier.</p>																

La question des transferts financiers de l'Etat aux collectivités a occupé une place importante dans les réflexions thématiques de ces dernières années, cela pour deux raisons :

- **La première raison est directement liée à la mise en œuvre du processus de décentralisation**, à savoir les transferts de compétences couplés dans certains cas avec l'augmentation du nombre de collectivités locales (communalisation intégrale ou création d'échelons intermédiaires). Les transferts de charges impliquaient un transfert concomitant de ressources, ce qui a fait naître de nouvelles catégories de transferts venant s'ajouter aux transferts historiques : on peut citer, à titre d'exemple, le FDD (Fonds de Dotation de la Décentralisation) au Sénégal ;
- **La deuxième raison est plutôt une raison « par défaut » générée par l'essoufflement de la réflexion sur l'amélioration de la fiscalité locale** proprement dite (foncier et patente notamment) et sur la nécessité de compenser l'absence de potentiel fiscal par des ressources « péréquées par le haut » : on peut citer à titre d'exemple le FPDCT au Burkina-Faso qui a notamment consisté à mettre en place une DGF pour accompagner la nouvelle carte des collectivités locales comprenant 306 communes rurales. La même réflexion est en cours au Sénégal après l'adoption de l'Acte III de la décentralisation fin 2013.

La question des transferts financiers a donc pris de l'importance ces dernières années. **Elle est paradoxalement perçue comme l'expression de la volonté de l'Etat d'appuyer le processus de décentralisation ou au contraire de le ralentir** : plus les transferts sont importants, plus le degré de décentralisation d'un pays est supposé avancé, les collectivités représentant une part plus significative des finances publiques dans leur ensemble. Ce paradoxe résulte directement de la « faillite » de la fiscalité directe locale (cf. fiche thématique suivante).

Sur ces bases, les principales problématiques « techniques » soulevées par la question des transferts sont les suivantes :

- **Volume/indexation** : l'ensemble des maires rencontrés souligne la faiblesse des transferts de l'Etat à la fois par rapport aux ressources dont dispose l'Etat et par rapport aux charges qui incombent aux collectivités locales du fait ou non des récents transferts de compétences. En bref, ces transferts constituent globalement un effort minime de l'Etat (souvent inférieur à 1 % de ses recettes courantes) alors que le partage effectif des charges et des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales exigerait un transfert bien plus important.  
Le deuxième point porte sur l'absence d'indexation effective de ces transferts et du manque de transparence des mécanismes qui conduisent l'Etat à fixer chaque année en loi de finances le montant à transférer. Aucun des quatre pays ne semble avoir mis en pratique l'indexation des transferts aux communes, même si les textes parfois le prévoient (*à illustrer dans les fiches pays*). Le Maroc est de ce point de vue là une référence avec l'indexation de la DGF sur la TVA. Toutefois, la liquidation effective des dotations est souvent venue rattraper les acquis obtenus sur l'indexation.
- **Justification / Affectation** : le principe consistant à agir à la fois sur le fonctionnement et l'investissement n'est pas totalement acquis. Il en est de même sur le principe de la possibilité laissée aux CT d'utiliser ces fonds librement.
- **Critères de répartition** : les systèmes de transferts existants hésitent entre les principes de **compensation** et de **péréquation**. Le manque de ressources limite également la mise en œuvre, de même que la faiblesse des appareils statistiques (même la population est contestée ; que dire des indicateurs de pauvreté ou d'équipement). L'apparition de la notion de transferts liés à la performance relance le débat des critères de répartition (cf. fiches thématique n°8).
- **Gestion de la liquidation** : la gestion des transferts financiers fait intervenir plusieurs administrations centrales (Intérieur et Finances) ce qui généralement entraîne des retards importants dans la liquidation effective des transferts. La mise en place de fonds, généralement réservé à l'investissement, a permis de limiter ces retards. Le cas du Feicom au Cameroun est probablement l'expérience la plus aboutie de la région ; elle a toutefois nécessité une réforme en profondeur de la gestion des CAC et des surcoûts significatifs (vérifier si une évaluation a été faite)

<b>Pistes de recommandations</b>	<p><b>1. Se doter d'une matrice de comptabilité intégrant l'ensemble des transferts effectués en direction des collectivités.</b> La question des transferts financiers de l'Etat fait intervenir plusieurs dimensions dont le règlement supposerait de disposer d'une vision globale du système de financement des collectivités locales, cette vision étant souvent absente dans les différents pays visités, faute d'observatoire et/ou de nomenclature adaptée des comptes consolidés des administrations publiques.</p> <p>En particulier, la cohabitation de transferts financiers avec des dispositifs de (i) fiscalité partagée, (ii) de crédits délégués, ou encore (iii) de prise en charge par l'Etat, en lieu et place des collectivités, d'une charge de la dette générée notamment par des projets financés par des bailleurs de fonds extérieurs, complique la lecture de l'effort consenti par l'Etat en direction des collectivités.</p> <p>La première recommandation consiste donc à développer un cadre d'analyse des transferts qui prennent en compte l'ensemble de ces dimensions. Ce type d'initiative relève typiquement des directions du budget et du trésor au sein des ministères des finances. L'existence d'une telle matrice devrait permettre de faciliter le dialogue entre Etat et collectivités locales, notamment au moment des arbitrages en lois de finances.</p> <p><b>2. Améliorer l'efficacité des transferts.</b> L'efficacité des transferts est une question difficile qui fait intervenir plusieurs dimensions souvent malaisées à cerner, notamment parce qu'elles touchent à la capacité des communes bénéficiaires à utiliser ces transferts à bonne escient.</p> <p>Le débat est ouvert entre les partisans des transferts automatiques et inconditionnels laissant aux collectivités le soin de décider de leur utilisation, et les partisans d'une politique de transfert plus sous contrôle. En général, la solution est à trouver dans un compromis entre les deux, c'est à dire dans un mixage de dotations globales et de subventions spécifiques.</p> <p><b>3. Améliorer la transparence des dispositifs de transferts.</b> Cette recommandation vise : (i) la qualité des données disponibles pour alimenter les critères de répartition des transferts, (ii) l'information faites aux communes sur les données utilisées ainsi que sur les modalités de calcul des dotations (quote-part, coefficients de pondération, etc.).</p>
----------------------------------	--

## Fiche 2 : Fiscalité locale

<b>Contexte</b>	<p><b>Le système de financement des collectivités locales d'Afrique francophone s'appuie sur le principe d'une fiscalité locale spécialisée,</b> c'est-à-dire distincte de celle de l'Etat. Cette fiscalité spécialisée a pour objectif de toucher à <b>la fois les ménages et les activités, la propriété (fiscalité foncière), l'occupation (taxe d'habitation ou de résidence) et le chiffre d'affaires (patente) – les quatre vieilles</b> -, ce qui le distingue du système généralement rencontré dans les pays anglophones qui mise principalement sur la fiscalité foncière (taxation de la propriété). <b>Son rendement est par nature résiduel par rapport à la fiscalité nationale</b> qui cumule fiscalité intérieure et de douane, fiscalité directe sur le revenu et le chiffre d'affaires et fiscalité indirecte sur la consommation. <b>L'objectif est toutefois que son produit représente au moins la moitié des besoins de financement des communes,</b> le solde étant financé par la fiscalité indirecte (les droits, redevances et produits du domaine) et les transferts financiers de l'Etat.</p> <p>Ce système, hérité de la Révolution Française a nécessité en France <b>le développement d'outils spécifiques de recensement et d'évaluation,</b> inexistants ou embryonnaires aujourd'hui encore dans la plupart des pays de la zone (Cadastre, Conservation Foncière, etc.).</p> <p>L'examen de l'application de ces principes dans les quatre pays test révèle (i) <b>une application plus ou moins fidèle</b> de ces principes, (ii) un <b>essoufflement du système</b> de fiscalité locale et la difficile émergence <b>d'alternatives à la règle.</b></p>
-----------------	---

**Tab. Systèmes de fiscalité locale par pays**

	Fiscalité locale	Fiscalité partagée
<b>Cameroun</b>	Taxe Communale (per capita), Patente, Taxe sur les Revenus Fonciers.	Centimes Additionnels Communaux (CAC) à la fiscalité nationale directe et indirecte
<b>Burkina</b>	Taxe de résidence, Patente	Taxe sur les produits pétroliers (TUPP) et Taxe de Jouissance (obtention du droit d'occupation provisoire)
<b>Côte d'Ivoire</b>	TFPB, TPNB, Patente (produit partagé avec l'Etat et les agences nationales de MOD : Déchets solides, drainage ...)	
<b>Sénégal</b>	TFPB, TPNB, Patente	Ristournes sur les vignettes et les droits de mutation

Ce dispositif a été reproduit dans la plupart des pays d'Afrique francophone, avec toutefois **des adaptations aux contextes spécifiques** des pays:

- Dans tous les pays d'Afrique francophone, confrontés au statut incertain de la propriété foncière, les impôts fonciers locaux ont progressivement retenu la notion de "propriétaire apparent" ou même d'imposition de « l'occupant » par la création d'impôts hybrides empruntant à la fois à la TFPB et à la Taxe d'Habitation (taxe de résidence au Burkina, taxe urbaine ou taxe locative ailleurs). Aucun n'a cumulé fiscalité foncière et taxe d'habitation, excepté uniquement dans les textes la Mauritanie. La plupart ont préféré distinguer la taxation des propriétaires occupants et des propriétaires loueurs (rentiers). Tous ont réservé la taxe sur les revenus fonciers à l'Etat (portion de l'IR). Certains ont tout simplement renoncé à mettre en place une fiscalité foncière locale, assise sur le patrimoine, considérant qu'elle s'opposait aux convictions et orientations des gouvernements (cas du Cameroun et du Burkina jusqu'à récemment). Beaucoup n'ont appliqué cette fiscalité que dans les quartiers centraux souvent cadastrés avant les indépendances, considérant que le développement des quartiers périphériques s'était fait dans l'irrégularité et que l'application d'une fiscalité foncière aurait valu reconnaissance de propriété ;
- L'absence ou l'insuffisance d'adressage et de cadastre ont probablement constitué la principale contrainte au développement normalisé de la fiscalité locale francophone, notamment foncière, dans la zone ; trente ans de réflexion sur ces questions n'ont pas encore permis aux pays d'Afrique francophone de disposer d'outils adaptés de recensement et d'évaluation de la fiscalité foncière lui permettant éventuellement de se départir d'un calcul trop complexe car inadapté des valeurs locatives. Le FMI et la Banque mondiale encouragent les administrations centrales à donner la priorité aux contribuables formels les plus importants (principalement des entreprises) dont la fiscalité, ajoutée à la TVA, garantissent aux Etats l'essentiel de leurs ressources courantes<sup>10</sup> : ce bilan tranche avec le débat actuel sur le *big data* (méga-données) qui consisterait à recommander aux villes de mettre en place des dispositifs sophistiqués de stockage et de gestion de données, notamment fiscales ;
- Dans le meilleur des cas, les administrations ont tenté de s'adapter en simplifiant les méthodes d'évaluation et de recensement (cas de la TFPB en Côte d'Ivoire ou de la taxe de résidence au Burkina Faso), d'autres préférant mettre en place une politique massive d'exonérations à la taxe foncière plutôt que de sacrifier la méthode « héritée » d'évaluation des valeurs locatives (cas du Sénégal) ;
- La mise en œuvre de la patente a elle aussi, connu de nombreux aléas : les indices ou barèmes selon des grilles d'activités ont nécessité des adaptations permanentes reflétant de moins en moins bien la réalité économique des entreprises ; l'importance de l'économie informelle a nécessité la création de taxes spécifiques (contributions uniques ou synthétiques), partagées entre l'Etat et les collectivités locales et donc dessaisissant ces dernières d'une partie significative de leur potentiel fiscal.

<sup>10</sup> Mise en place de départements spécialisés : direction des grandes entreprises.

	<p>Les manifestations de <b>l'essoufflement</b> sont liées à la fois à la réglementation et à ses applications :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les CT n'ont qu'une maîtrise partielle (souvent nulle) de <b>la fixation des bases et des taux</b> ; elles ne décident pas de la pression fiscale à exercer sur leurs habitants. Cette décision continue de relever de l'Etat qui monopolise le pouvoir de fixer l'impôt, socle sur lequel se bâtit l'autorité de l'Etat et la notion d'intérêt général. L'illustration la plus éclairante de cette situation est la Côte d'Ivoire où la fiscalité locale n'est pas reconnue en tant que telle, restant une fiscalité nationale partagée avec les collectivités locales. Les CT sont généralement sollicitées par les services des Impôts (Etat) pour faciliter les opérations de recensement et d'identification, mais ont rarement un retour sur le résultat de ces opérations. Ces constats vont à l'encontre du principe de base qui avait motivé l'adoption du principe en France. Ils n'ont que peu évolué avec l'installation des comités de la fiscalité locale dans plusieurs pays de la zone dont l'objectif était de permettre un meilleur dialogue entre services communaux et services déconcentrés ;</li> <li>• L'application du système est <b>handicapé (contrecarré) par un contexte socio-économique spécifique très différent de celui rencontré en France et plus généralement en Europe</b>. On retiendra en particulier : (i) un statut aléatoire de la propriété foncière (absence de titre foncier, reconnaissance de la propriété coutumière, concurrence des droits, etc.) qui rend difficile la distinction entre taxation de la propriété et taxation de l'occupation, (ii) l'interférence entre fiscalité foncière locale et occupation du sol qui a contribué progressivement à exclure du champ de l'impôt les ménages résidant dans des quartiers non-réglementaires, sous prétexte que leur imposition aurait consisté à les régulariser de droit, (iii) le poids du secteur informel au niveau des activités qui a nécessité l'éclatement de la patente en plusieurs sous-taxes notamment synthétiques qui ont conduit à re-centraliser une partie du potentiel fiscal, (iv) les difficultés d'émission et de recouvrement pour les services déconcentrés des Impôts et du Trésor dans un tel contexte (absence d'adressage, de cadastre, absence de documents fonciers, de baux en bonne et due forme, de bilan comptable, faiblesse de l'informatique, etc.)</li> </ul> <p><b>Les alternatives</b> au système hérité ont du mal à émerger et à être parties prenantes de stratégies clairement énoncées. On relèvera en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Les tentatives pour taxer l'informalité</b>, initiées par le FMI conscient que celle-ci décède d'une partie significative du PIB et doit faire l'objet d'adaptations au système ; ceci s'est traduit par la mise en place de TPU ou d'impôts synthétiques dont le produit a du être partagé avec l'Etat, car ces nouveaux impôts étaient libérateurs et exonéraient les contribuables du paiement des impôts d'Etat ;</li> <li>• <b>Les tentations en faveur d'une décentralisation des émissions et des recouvrements</b> de manière à alléger la charge de l'Etat. Les expériences sont toutefois peu probantes : elles se sont généralement limitées à faire payer aux communes les charges de gestion de la chaîne foncière ; au Rwanda, en 2015, la responsabilité des recouvrements a été reprise par l'Etat, face aux problèmes de collecte rencontrés par les CT;</li> <li>• <b>Surtout, les alternatives ont consisté à substituer progressivement, et dans le meilleur des cas, d'autres ressources à celles issues de la fiscalité locale</b>. Ce point est déjà développé dans la fiche thématique sur les transferts financiers. Cette orientation a pour contrepartie de limiter l'autonomie des communes, et reste limitée dans ses applications par les contraintes des finances publiques.</li> </ul>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Problématique</b></p>	<p><b>La question lancinante est celle de l'adaptation d'une telle fiscalité en Afrique francophone</b></p> <p>La fiscalité partagée constitue-t-elle, comme dans les pays anglophones, une solution aux problèmes rencontrés dans l'émission et le recouvrement de la fiscalité locale ? Les performances affichées par le Cameroun pourraient inciter à répondre positivement. Sur le principe, le fait d'indexer une partie des recettes communales sur celles de l'Etat apparaît assez pertinente.</p> <p>Toutefois, l'approche par les gouvernements de la fiscalité partagée ne sert pas toujours les collectivités locales (cf. exemple de la Côte d'Ivoire) et bute généralement sur le manque de visibilité offerte par les Ministères des Finances sur la réalité des montants recouverts.</p> <p>Comment lier la question de la fiscalité locale à l'extraction de recettes liées au développement du terrain (« land value gains ») dont le potentiel est plus important dans les plus grandes villes qui ont une base économique dynamique ?</p>

	<p>Comment assurer que l'Etat central puisse accompagner / stimuler les CT à améliorer leur mobilisation de ressources propres ? (CLGU, <i>Conditions for mobilizing local finance...</i> », p. 9). Notez le cas du Rwanda, ou, face au manque de capacité ou d'empressement des districts et de la ville de Kigali de collecter les revenus locaux, la responsabilité de cette collecte a été transférée en entier au Rwanda Revenue Authority, y compris pour des taxes et charges, comme les marchés.</p>
<b>Recommandations</b>	<p><i>Le propos est donc ici d'appeler l'attention des décideurs sur la nécessité de poursuivre les efforts engagés pour adapter les mécanismes de finances locales à la réalité de l'économie urbaine. L'ensemble des constats montre comment le système même de fiscalité locale des collectivités d'Afrique francophone peut constituer une contrainte lourde au développement de l'autonomie financière de ces mêmes collectivités.</i></p> <p><i>Pour le moment, la voie suivie a plutôt consisté à maintenir ce dispositif et à tenter d'en améliorer le fonctionnement, notamment par le développement d'outils d'adressage, de RFU ou de cadastre. Faut-il continuer dans cette voie ou faut-il changer de paradigme en diversifiant les ressources des collectivités locales ?</i></p>

## Fiche 3 : Emprunt aux collectivités locales

<b>Contexte</b>	<p><b>L'expérience du crédit aux collectivités locales dans la zone d'Afrique francophone est limitée et concentrée sur quelques collectivités.</b> Le principal support du crédit aux communes reste le fonds d'investissement spécialisé. On peut toutefois lister les expériences suivantes dans la zone :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Présence d'un fonds d'investissement spécialisé (Sénégal, Cameroun, Côte d'Ivoire) généralement créé à l'initiative d'un bailleur de fonds pour assurer l'intermédiation entre la Banque et le nombre maximal de collectivités (CCC puis ADM au Sénégal, FPCL en Côte d'Ivoire, CFC au Cameroun). Selon leur génération, ces dispositifs ont couvert toutes les communes (ADM depuis 1998) ou seulement celles qui présentaient des projets à récupération de coûts (CCC, FPCL) ; le FEICOM (Cameroun) semble accorder des avances remboursables ou prêt court terme (à préciser) ;</li> <li>• Décision prise par l'Etat de rétrocéder sous forme de prêts les fonds empruntés auprès de bailleurs extérieurs et notamment de la Banque mondiale (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso dans le cadre des PDU 1 et 2) ;</li> <li>• Offre de prêts sous-souverain par l'AFD<sup>11</sup>, sans garantie de l'Etat (mais avec une lettre de confort) à certaines villes capitales : en l'occurrence Dakar (10 millions € pour l'éclairage public) et Ouagadougou (2 millions € pour la réhabilitation du marché Rood Woko) ;</li> <li>• Prêts à moyen et long termes consentis par des banques commerciales : cas unique à Dakar avec la BIS et la BOAD dans le cadre du financement de travaux de voirie (8 et 15 millions € respectivement entre 2010 et 2012) ; ce prêt est intervenu après ceux accordés par l'AFD ;</li> <li>• Emissions obligataires : seule la Communauté Urbaine de Douala est allée jusqu'au bout en 2005 avec un emprunt obligataire intérieur de 10 Md Fcfa présenté comme indirectement garanti par une créance sur l'Etat (CAC) d'un montant équivalent (arrangeur : Iroko). La ville de Dakar tentera de procéder à une première émission en 2013 avec l'appui de la Fondation Bill &amp; Melinda Gates (don de 5 millions \$) et une garantie de 50 % apportée par l'USAID - arrangeur : Bloomfield - ; mais l'opération a été arrêtée par l'Etat du Sénégal, la ville n'ayant pas obtenu l'accord préalable du</li> </ul>
-----------------	--

<sup>11</sup> Seul bailleur intervenant sur le secteur proposant ce type de procédure. La SFI et la BAfD n'ont pas encore abouti.

	<p>ministère des finances et présentant des risques important de défaut dus à la mise en œuvre de l'Acte III de la décentralisation. Le District d'Abidjan a fait procéder à sa notation en 2013 par Bloomfield également.</p> <p>Globalement, ces expériences restent embryonnaires à l'échelle des besoins de financement du secteur. La raison essentielle est <b>la faible capacité d'endettement des collectivités locales</b> qui a dissuadé les banques commerciales de s'investir dans ce secteur. A cette faible capacité d'endettement, s'ajoute la difficulté de monter au sein des collectivités locales (DAF, DSTM) des projets bancables.</p> <p><b>La plupart des fonds d'investissement spécialisés existant dans la zone ont également remis en question leur politique de crédit aux communes</b> et se sont soit reconvertis dans d'autres activités qui leur était autorisées (FEICOM, ADM) soit ont tout simplement périclité (FPCL). Leur manque d'autonomie vis-à-vis de l'Etat a également desservi ces organismes qui se sont politisés, bureaucratisés et non pas réussi à contrer l'augmentation des arriérés des collectivités. Leur double mission d'appui technique et de financement des collectivités locales a été également souvent critiquée, sous prétexte de possible conflit d'intérêt. D'un autre côté, les dispositifs qui dissociaient les deux missions (exemple CCC) ont également échoué, les banques qui avaient en gestion les lignes de crédit se contentant de thésauriser les fonds plutôt que de prêter à des collectivités présentant selon elles trop de risques.</p> <p><b>Le bilan tranche avec l'importance des liquidités détenues par les banques commerciales de la place</b> ; ce qui a conduit à l'émergence de plusieurs initiatives consistant à développer l'idée de créer une institution régionale de crédit aux collectivités locales, et de contrer ainsi l'étroitesse des marchés nationaux tout en favorisant dans un premier temps les grandes villes de la sous-région (principalement UEMOA) - cf. CMA au capital de 5 Md développé en 2010 appuyé par la BOAD (20 %). L'idée a un moment été soutenue par l'UEMOA et quelques bailleurs intéressés à soutenir l'initiative à travers la mise à disposition de lignes de financement, de garantie ou de mécanisme de rehaussement de crédit. Celle-ci n'a toutefois pas abouti.</p> <p><b>Il est toutefois entendu que sans emprunt, il sera difficile (voire impossible) d'envisager que les collectivités deviennent des acteurs à part entière de leur développement</b> : l'Etat continuera à assurer l'essentiel des missions et du financement, appuyé avec plus ou moins de régularité et de continuité par les bailleurs de fonds intervenant traditionnellement sur ce secteur. D'où l'importance de continuer à faire du crédit aux collectivités locales un thème majeur de la décentralisation.</p>
--	---

<b>Problématique</b>	<p>La question de l'emprunt est surtout celle du modèle à adopter pour permettre son développement au profit des communes africaines. La question du modèle divise les acteurs et partenaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faut-il favoriser l'accès aux banques commerciales dans des pays où les collectivités locales ont toutes leur compte au Trésor et présentent des faiblesses inhérentes au secteur ?</li> <li>• Faut-il plutôt, compte tenu de l'état d'avancement de la décentralisation et plus largement des performances économiques des pays, favoriser la mise en place de fonds d'investissement ou d'établissements spécialisés mixant subvention et crédit, financement et assistance technique ? (à l'image des fonds existant dans les pays à revenus intermédiaires au Maghreb – CPSCS et FEC - et en Amérique latine – Findeter et autres - en particulier) ;</li> <li>• Comment faire dans ce deuxième cas pour que ces organismes ne se détournent pas de leurs missions et maintiennent un niveau de professionnalisme et d'autonomie suffisant pour garantir leur pérennité ?</li> <li>• Faut-il favoriser la mise en place d'un outil de financement à l'échelle régionale ?</li> <li>• Comment éviter la concurrence des guichets : l'accumulation des subventions et des projets rendant souvent inopérant les initiatives en faveur d'un modèle raisonné de crédit aux collectivités ?</li> <li>• Faut-il se limiter au financement projet ou peut-on ouvrir au financement de l'investissement en général ? quelle incidence sur le contenu des programmes d'investissements communaux ?</li> </ul> <p>Quels sont les préalables incontournables au développement du crédit aux communes ? : disponibilité, transparence et sincérité des comptes / états financiers ; équilibre des budget et capacité d'endettement suffisante, capacité de gestion des remboursements en temps et en heure, etc.</p>
<b>Recommandations</b>	<p>Les principales recommandations à ce stade pourraient être les suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ne pas renoncer au développement du crédit communal en Afrique francophone, car c'est une des clés de l'autonomisation des collectivités locales.</li> <li>2. Favoriser la mise en place de dispositifs spécialisés de prêts aux communes tout en évitant de refaire les erreurs du passé.</li> <li>3. Envisager dans ce cadre le montage de fonds d'investissement avec un actionariat mixte associant l'Etat, les collectivités locales et les banques commerciales.</li> <li>4. Rendre possible la diversification des modes de financement par prêts en autorisant les plus grandes villes à y recourir.</li> </ol> <p>Bâtir des conditions favorables au développement du crédit au niveau de la clientèle communale.</p>

## Fiche 4 : Gestion financière et comptable

<b>Contexte</b>	<p><b>Les principes qui régissent la gestion financière des collectivités locales d'Afrique Francophone sont connus pour leur particularisme.</b> Il s'agit notamment de (i) l'unicité de caisse, (ii) de la séparation de l'ordonnateur et du payeur, (iii) de l'annualité budgétaire, (iv) d'une chaîne fiscale gérée en dehors de la commune, par les Impôts et le Trésor, ou encore (v) de la non affectation des recettes aux dépenses. Les pays d'Afrique anglophone, ou plus globalement, les pays ne relevant pas de cette influence francophone laissent a priori plus de responsabilité et d'autonomie aux collectivités (elles ouvrent leurs comptes dans des banques commerciales, gèrent elles-mêmes leur fiscalité, présente une comptabilité bilancielle, etc.) ;</p>
-----------------	--

	<p>celles-ci sont en contrepartie supervisées et contrôlés par des auditeurs externe et l'auditeur national<sup>12</sup>.</p> <p>Parmi les principes qui régissent la gestion financière et comptable des collectivités, le plus controversé est probablement l'unicité de caisse : les collectivités considèrent globalement que l'application de ce principe va à l'encontre de leurs intérêts, l'Etat ne leur permettant pas d'utiliser en tant en en heure les fonds recouvrés ou versés à la commune, et utilisant ces fonds à d'autres fins qu'il considère comme prioritaire comme ses propres dépenses. Les études (rares) menées sur cette question montrent que les villes sont les plus pénalisées, leurs dépenses étant plus importantes que les petites communes.</p> <p>Plus globalement, les critiques formulées à l'encontre de l'unicité de caisse constituent une critique du système dans son ensemble qui confie à l'Etat la responsabilité ultime de la gestion des collectivités considérées comme de simples démembrements de l'administration centrale. La situation est aggravée en Afrique francophone par l'insuffisance des informations fournies par les comptables publics et les services des impôts concernant les tâches qu'ils exécutent pour le compte des collectivités. Il en résulte une défiance quasiment historique entre services communaux et services déconcentrés de ces administrations, doublée d'un manque de communication entre administrations déconcentrées elles-mêmes, notamment depuis que les Impôts ont été investis dans la plupart des pays de la zone à la fois de l'émission et du recouvrement de la fiscalité revenant aux collectivités.</p> <p>La défiance est d'autant plus forte dans les périodes de grandes tensions de trésorerie au niveau de l'Etat : il est rare que lorsque l'Etat se prote mal, les collectivités se portent mieux.</p> <p>Les collectivités ne sont pas pour autant exemptes de critiques elles-aussi : absence de comptabilité d'engagement, manque de transparence dans la gestion de la dépense, absence de production de compte administratif, inefficacité dans le recouvrement des taxes locales, etc. ces manquements étant exacerbés par l'absence d'informatisation des opérations, de la préparation jusqu'à l'exécution budgétaire.</p> <p>Ces constats généraux doivent être complétés en fonction des situations rencontrées dans les différents pays et collectivités. Par exemple, chaque année, les communes ivoiriennes produisent un budget primitif et actualisent un Plan Triennal Glissant, la DGDDL et la DGTCP contrôlant la concordance des deux documents : cette exigence est toutefois rarement remplie de manière pertinente par les collectivités dépassées par la sophistication de l'exercice par rapport à la visibilité dont elles disposent à la fois sur leurs recettes et leurs dépenses. Au Sénégal, les mairies se sont progressivement désengagées de la production des comptes administratifs, ceux-ci étant en général confiés aux comptables publics pour les besoins de recollement imposés par le Trésor.</p> <p>Le contexte sommairement décrit a encore évolué avec le développement de la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) et plus largement des projets communaux financés sur des fonds extérieurs. La MOD et plus largement les projets, en externalisant l'exécution de la dépense a réduit les perspectives de gestion des fonds dédiés aux collectivités par les comptables du Trésor et a donc contribué à démembrer les budgets locaux, empêchant d'avoir une vision consolidée en recette comme en dépense des opérations menées par la collectivité.</p> <p>Ceci tranche avec les initiatives prises parallèlement avec l'appui des bailleurs de développer les notions de bonne gouvernance et de performances à travers des outils comme le PEFA, les <i>performance grants</i> et autres outils.</p> <p>Les appuis opérationnels apportés aux communes pour améliorer leur gestion financière et comptables sont rares : les centres de formation sont peu nombreux, la production de logiciels souvent monopolisée par les sociétés nationales informatiques peu rodées à ce type d'exercice et plutôt lentes dans leur production. Les efforts déployés par l'AIMF pour appuyer la modernisation de la gestion comptable et financière des collectivités constituent de ce point de vue une action à souligner, et qui commence à donner des résultats. Déployer ces efforts sur le plus grand nombre de collectivités nécessite toutefois plus de moyens et probablement une implication plus grande des Etats, mais également des associations d'élus dans les pays.</p> <p>Le marché du conseil, de la formation, des logiciels de gestion développés spécifiquement pour les collectivités reste embryonnaire en Afrique francophone.</p>
--	--

<sup>12</sup> Les villes des pays francophones déposent leur fonds (par obligation) au Trésor public (sauf le Burundi), et dans les pays Anglophones dans des comptes en banques (sauf la Tanzanie). Toutefois, la distinction entre systèmes francophone et anglophone connaît quelques paradoxes : dans 153 villes d'Afrique anglophone enquêtées par CGLU dans le cadre du premier numéro de la Revue Africaine des Finances Locales, 25 % des comptables étaient recrutés par leur commune, et les 75 % restant étaient constitués d'agents rattachés aux MEF et qui dans un tiers de cas subissent des contrôles a priori et a posteriori (Revue africaine des finances locales 2014, p. 26-27).

<b>Problématique</b>	<p>Les collectivités locales africaines sont confrontées à un défi permanent : <b>comment faire mieux avec moins ?</b> la gestion financière et comptable constitue un des moyens dont disposent ces collectivités pour tenter de relever le défis. Elle s'exprime à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une programmation budgétaire qui priorise les dépenses (<i>policy-based budgeting</i>) et évite la surestimation des recettes attendues ;</li> <li>• Des prévisions qui vont au delà de l'annualité budgétaire imposée par ailleurs (budget-programme exécuté en AP-CP);</li> <li>• Une exécution des dépenses qui permet de maintenir la confiance avec les fournisseurs et autres partenaires (informatisation, comptabilité d'engagement, respect des délais de paiement);</li> <li>• La recherche d'une meilleure information/participation des citoyens à la programmation budgétaire (programmation participative, budget participatif, banalisation de l'information sur la situation financière de la collectivité)</li> </ul> <p>Que penser aujourd'hui des principes de comptabilité francophone ? Sont-ils adaptés aux défis rencontrés dans les collectivités locales africaines ? Faut-il les adapter ou même en changer ?</p> <p>Concernant les effets de la MOD et plus largement des projets sur la gestion financière des collectivités, la problématique consiste à trouver les voies et moyens de permettre aux collectivités d'effectuer un meilleur suivi des opérations ainsi financées pour leur compte, sans pour autant renoncer aux avantages retirés de ces méthodes.</p>
<b>Recommandations</b>	<p>Le propos est surtout ici d'appeler l'attention des décideurs sur la nécessité de d'augmenter les efforts dans le domaine de l'appui à la gestion financière et comptable des collectivités. De nombreux projets n'ont pas su comment procéder dans ce domaine, par manque de professionnalisme et de connaissance du sujet.</p> <p>Il est également recommandé aux collectivités locales elles-mêmes de moins résister aux changements attendus dans ce domaine, notamment en matière d'informatisation et de diffusion de l'information financière.</p>

## Fiche 5 : le budget participatif

<b>Contexte</b>	<p><b>Le mouvement du budget participatif</b> a été lancé en 1989 au Brésil dans la ville de Porto Alegre. Depuis, l'approche budget participatif (BP) s'est étendu à tous les continents, même si l'Amérique latine reste toujours le continent de référence. Le caractère emblématique et très particulier de l'expérience pionnière de Porto Alegre n'a toutefois pas été reproduit partout ; il en est toutefois resté une idée de base, reproductible dans la plupart des contextes : il est important de <b>développer la conscience civique de la population en la faisant participer à la gestion des affaires locales.</b></p> <p>Le Budget Participatif consiste à <b>faire programmer et exécuter</b> une part du budget d'investissement de la commune par les habitants organisés par quartier et en comités. Il va donc au-delà du principe, plus largement répandu, de programmation participative consistant à prendre l'avis de la population sur les orientations budgétaires de la commune en investissement, avant de soumettre le budget au vote du Conseil Municipal. Dans tous les cas, la démarche a vocation à modifier les pratiques au sein des collectivités et notamment : plus d'information donnée aux habitants sur la situation financière de la commune, sur le niveau de services rendus, sur la gestion par les élus et cadres territoriaux, avec l'idée de réduire le clientélisme en particulier.</p>
-----------------	---

	<p><b>Lors d'une enquête de CGLU Afrique menée en 2013-14</b>, sur les 153 villes qui ont répondu, 40 ont indiqué avoir mis en place des mécanismes de budget participatif ; il s'agit essentiellement de villes anglophones de taille plutôt limitée<sup>13</sup>. Selon la même enquête, la part du budget exécutée selon ce mode est majoritairement fixée autour de 30 %.</p> <p>La formule a toutefois tendance à s'étendre rapidement en Afrique Francophone, notamment sous l'impulsion des bailleurs de fonds (Banque mondiale, AFD, Fondation Gates, etc.)<sup>14</sup>. L'intérêt porté à la formule est renforcé par certains apports technologiques dont ceux de la téléphonie mobile : dans le Sud Kivu en RDC, la population est invitée par SMS à des réunions autour du budget participatif ; les citoyens peuvent « voter » également par SMS ; de même que les mairies diffusent les décisions prises sur le choix des investissements par SMS également. Ce projet pilote a, semble-t-il eu comme retombée une augmentation significative des recettes des taxes locales<sup>15</sup>.</p> <p>Aucun des quatre pays sélectionnés ne dispose de législation consacrant la participation des citoyens à la gestion des collectivités locales.<sup>16</sup> Toutefois, des cadres de concertation locaux, plus ou moins développés, existent.</p> <p>Au <b>Burkina Faso</b>, sous l'égide des conseils municipaux, il existe des cadres de concertation à travers les <i>Conseils villageois de développement</i>.<sup>17</sup></p> <p>Le <b>Cameroun</b> et le <b>Sénégal</b> présentent des cas plus développés d'utilisation d'approches de budgets participatifs, avec plusieurs exemples qui ont fait l'objet d'études de cas.</p> <p><b>Au Cameroun</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Batcham, Edzandouan (2004)</li> <li>• 20 CT a demandé l'assistance d'ASSOAL<sup>18</sup> pour le pilotage de BP (2008)</li> <li>• Des communes d'arrondissement de Yaoundé ont mis en place des projets demandés par les populations locales tels que le dallage de ruelles et l'aménagement d'infrastructures de drainage dans un quartier défavorisé (Yaoundé VI) ou l'installation de bornes fontaines dans le quartier de Nkolo - 50 000 habitants (Yaoundé IV)<sup>19</sup></li> <li>• Le nombre de participants dans les réunions sur le BP à Yaoundé est passé de 351 en 2009, à 1704 en 2010 et 11.331 en 2011<sup>20</sup></li> </ul> <p><b>Au Sénégal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fissel - commune rurale (2002-2004)</li> <li>• Matam – commune urbaine (cas d'étude présenté à Africités 4 en 2006)</li> <li>• Intégration d'un module budget participatif à l'ENA et à l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée de Dakar<sup>21</sup></li> <li>• Rufisque Est - dallage de canaux de drainage des eaux usées, permettant également d'ouvrir de nouveaux espaces publics au bénéfice des jeunes (2010).</li> </ul>
--	--

<sup>13</sup> *Revue africaine des finances locales*, Édition 2014, pp. 24-25

<sup>14</sup> *Le Cameroun et le Sénégal ont développé chacun un Programme National de Développement participatif dont la principale application consiste à développer la participation citoyenne aux affaires communales.*

<sup>15</sup> Estefan, Felipe, "Mobile-Enhanced Participatory Budgeting in the DRC", drawn from World Bank blog, Information and Communications for Development. (<http://blogs.worldbank.org/ic4d>)

<sup>16</sup> CGLU Afrique – Cities Alliance. L'environnement Institutionnel des collectivités locales en Afrique, septembre 2013.

<sup>17</sup> Dafflon, Bernard et. Al., « Local Public Finance of Territorial Collectivities in Burkina Faso », in Dafflon, B. ed., The Political Economy of Decentralization in Sub-Saharan Africa

<sup>18</sup> A l'origine, l'Association des Amoureux du Livre, désormais Actions Solidaires de Soutien aux Organisations et d'Appui aux Libertés ; dévolu aux questions de développement urbain et la promotion d'une culture de participation des citoyens à travers le BP, entre autres.

<sup>19</sup> Cabannes, Y., op. cit.

<sup>20</sup> Paice, Edward. The Booklovers, the Mayors and the Citizens: Participatory Budgeting in Yaoundé, Cameroon. Africa Research Institute, May 2014.

<sup>21</sup> Gueye, Bara. Engagement citoyen et transparence budgétaire : Le cas du budget participatif à Fissel, Sénégal.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Problématique</b></p>	<p>La notion de budget participatif est <b>une des réponses apportées à l'expression de la démocratie locale</b>, et de la responsabilité (« <i>accountability</i> ») des élus locaux et de leurs administrations.</p> <p>En dehors des élections, quels sont les moyens de sonder les attentes des habitants ? Comment rendre compte des décisions et des actions de la municipalité ?</p> <p>La notion de budget participatif est également présentée comme <b>un moyen d'améliorer la gestion de la collectivité locale</b>, en obligeant à plus de transparence dans la gestion des affaires locales.</p> <p>Elle est enfin présentée comme <b>une solution à la difficulté d'arbitrage dans le choix des investissements à réaliser</b>. Cette vertu est même mise en avant avec toutefois quelques effets pervers : faible connaissance des contraintes d'intervention par la population ; concurrence entre quartiers. Il est donc particulièrement important que le recours au budget participatif n'exonère pas les services des collectivités locales de leurs responsabilités en termes d'explication et de conseil<sup>22</sup>. On retiendra toutefois, que la recherche de l'adhésion de la population aux choix d'investissement est un élément essentiel dans la perspective de récupération des coûts et de maintenance des ouvrages et équipements<sup>23</sup>.</p> <p>L'adoption du Budget Participatif s'appuie sur quelques principes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Du temps et <b>des actions de communication</b> pour expliquer et développer le processus de base</li> <li>• <b>L'engagement politique des élus locaux</b> (et leur accord d'écouter et agir sur les choix exprimés par la population)</li> <li>• Des groupes <b>ou forums de société civile</b> localement implantés ayant la confiance des acteurs</li> <li>• <b>Une pérennisation des dispositifs</b> mis en place au delà des aléas des changements qui interviennent nécessairement au niveau des organes municipaux.</li> </ul>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Recommandations</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dresser une rapide historique et un bilan comparatif de l'expérience dans chaque pays – afin de comprendre les raisons de lancement du processus, les étapes clés, les projets choisis, le processus de supervision de leur mise en place, l'engagement des maires et des élus locaux, les moyens de participation et de communication, l'impact sur la mobilisation des ressources le cas échéant. L'objectif d'un tel bilan est de comprendre dans quelle mesure les processus de budget participatif a permis d'améliorer le niveau de services aux citoyens, tout en renforçant la transparence et les relations entre les élus et les citoyens. Ces bilans devraient également mettre en exergue les défis ou les obstacles de mis en place de tel processus et fournir les indications pour promouvoir l'extension du processus.</li> <li>• Réfléchir à l'intérêt d'encourager sans toutefois systématiser le budget participatif – cette approche requiert un investissement en temps et en personnel et fait souvent appel à des intervenants de société civile extérieurs afin d'assurer le pilotage. Or, obliger l'adoption de budget participatif risque de se traduire par des approches superficielles ; un système de compétition entre les villes ou de dotation répartie en fonction des efforts consentis par la collectivité dans ce domaine pourrait être imaginé.</li> <li>• Le budget participatif est d'autant plus efficace que les collectivités ont mis en place un système de planification de leurs investissements sur une période pluriannuelle.</li> </ul>

<sup>22</sup> Platz, Daniel. The Importance of Strengthening Subnational Finance in African LDCs, p. 18

<sup>23</sup> « Conditions for mobilizing local finance resources for a sustainable urbanization », UCLG Committee on Local Finance and Development, non daté, pp. 6-7.

## Fiche 6 : Contractualisation Etat- collectivités locales et les financements croisés

**La mise en place de politiques contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales a démarré au milieu de la décennie 90, sous l'impulsion de l'accélération des mouvements de décentralisation et de l'intérêt accordé par les bailleurs de fonds au processus.** Il s'agissait de trouver le moyen d'associer les collectivités locales (principalement les villes ou communes) à l'effort d'investissement public national, en leur faisant bénéficier des apports financiers des bailleurs de fonds et de mesures de renforcement des capacités. L'intérêt du contrat était de pouvoir paramétrer les contrats en fonction des spécificités des communes et de ne pas forcément appliquer la formule à toutes les collectivités, en fonction d'orientations définies aux niveaux national et local.

Ces politiques se sont traduites par la signature de Contrats de ville, Contrats d'Objectifs, Contrats d'Agglomération, etc : on estimait leur nombre à plus de 300 en 2012 (Séminaire DGDDL - Yamoussoukro) et le montant des fonds drainés jusqu'aux collectivités locales via cette formule à un peu plus de 2 Md \$.

**Tab. Systèmes de fiscalité locale par pays**

Pays	Nb de villes	Financement	Outil opérationnel	MO	Montant (millions USD)	Bailleurs de fonds
Burkina Faso	6	Subv./Contrep artie	FPCL	Faso Baara	50	IDA
Cameroun	10	Subv./Contrep artie		MO ville	200	AFD-IDA-UE
Côte d'Ivoire	100	Prêt/Subv	MACOM/FPCL	MO ville	220	UE-IDA
Guinée	6	Subv./Contrep artie		Etat - MINU	30	IDA
Mali	9	Subv./Contrep artie	ANICT	MO Ville	125	IDA-Multidonors
Maroc	67	Subv. / Privé	FSH	AL OMRANE	800	BM-UE-BEI-AFD
Mauritanie	13	Subv./Contrep artie		AMEXTIP	70	IDA-AFD-KFW
Niger	9	Subv./Contrep artie		NIGETIP	50	IDA
Rwanda	6	Subv./Contrep artie		ASSETIP	55	IDA
Sénégal	67	Prêt/Subv	ADM	AGETIP	210	IDA-AFD
Tunisie	30	Prêt/Subv	CPSCS	CPSCS	300	BM-AFD
<b>Ensemble</b>	<b>323</b>				<b>2 110</b>	

### Contexte

Les premiers contrats ont été initiés au milieu des années 90 au **Sénégal par l'équipe chargée de la préparation du Programme d'Appui aux Communes (PAC)**. A la demande du Gouvernement, l'objectif consistait à faire bénéficier à l'ensemble de communes du Sénégal (67 à l'époque) de financements pour leurs investissements communaux et de les accompagner dans le renforcement de leurs capacités internes de gestion. Des engagements réciproques étaient pris par les deux parties signataires, devant concourir à l'amélioration des conditions de gestion des communes. Le contrat s'accompagnait de l'obligation de recourir à la MOD de l'Agetip et d'un plan de financement unique mixant prêt, subvention et autofinancement. Cette nouvelle politique s'intégrait dans un cadre rénové de décentralisation (lois de 1996) prometteuse en termes de réformes (fiscalité locale, transferts financiers, compétences transférées, etc.). L'approche était dérivée d'expériences française et européennes, tant pour les aspects contractuels que de ceux touchant au financement (gérer des financements croisés, mixer prêts et subventions).

	<p><b>L'expérience du contrat d'objectifs de Douala signé fin 1999</b> pour trois ans a constitué une avancée importante dans les liens qu'il a su établir entre financement de l'investissement et efforts de gestion exigés des signataires. L'expérience a d'ailleurs été reproduite et quasiment généralisée depuis par le ministère en charge de l'urbanisme.</p> <p><b>Plusieurs générations de contrats Etat-Collectivités ont également été testées en Côte d'Ivoire.</b> Les retombées en matière de renforcement des collectivités sont toutefois restées plus modestes, la principale fonction du contrat ayant consisté à servir de canal pour des investissements financés par les bailleurs de fonds (BM avec le PACOM, UE avec le PDCC et le PSDAT).</p> <p><b>Ces expériences de contractualisation ont l'avantage d'avoir établi un lien entre l'Etat et la commune,</b> à la fois dans la programmation, l'exécution et le financement des investissements, et dans la poursuite des efforts d'amélioration de gestion et de renforcement des capacités. Le caractère contractuel de la démarche permet de dimensionner les objectifs et les moyens en fonction de chaque collectivité ce qui constitue également une avancée importante dans les pratiques.</p>
<b>Problématique</b>	<p>Les principales questions qui se posent après 20 ans d'expérience sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les objectifs définis sont mesurables et disposent-on des moyens de collecte de ces données ?</li> <li>- Y a-t-il un véritable lien entre les fonds d'investissement mise à disposition et l'amélioration de la gestion / entretien de l'équipement par la collectivité ? Est-ce que les financements à l'investissement sont réduits en cas d'absence d'efforts de gestion ?</li> <li>- En l'absence de financements extérieurs (BM, AFD, etc.), est-ce que les pays sont prêts à soutenir ce processus et poursuivre la politique contractuelle ?</li> <li>- Les contrats de ville peuvent ils se substituer aux réformes attendues de l'Etat en matière de financement de la décentralisation ?</li> <li>- Qui doit animer la politique des contrats de ville au niveau central ?</li> <li>- Les contrats de ville doivent ils mixer les interventions de l'Etat et de la commune sur le territoire communal pour permettre l'émergence d'un Projet de Ville, ou se contenter des seules actions de la Commune ?</li> </ul>
<b>Recommandations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mener une analyse des forces-faiblesses des systèmes de contractualisation passés afin de comprendre à quel point les objectifs ont été atteints, et quelles étaient les faiblesses (et leur origine : cadre légal de décentralisation / finances locales, manque de suivi de l'Etat, fin de fonds extérieurs, problèmes d'organisation des CL). Quelles sont les données objectives / chiffrées qui permettent d'arriver à une telle évaluation ?</li> <li>• Développer des contrats Etat-Ville qui vise à promouvoir une approche intercommunale (« métropolisation ») des grandes agglomérations afin d'adresser les défis d'investissement et de fourniture de services où les territoires administratifs ne sont plus en adéquation avec l'aire de services et de l'urbanisation.</li> <li>• Introduire un aspect de performance dans le contrat Etat-CL, mais en maintenant l'aspect d'individualisation dans la définition des objectifs à atteindre tout en permettant une plus grande souplesse pour l'allocation des fonds.</li> <li>• Améliorer la programmation des activités continues au programme en y intégrant les interventions d'autres partenaires comme l'Etat mais aussi les concessionnaires.</li> </ul>

# Fiche 7 : Intercommunalité et financement

## Contexte

**La métropolisation et la recomposition de l'armature urbaine autour de villes capitales** ont conduit à l'émergence de très grandes villes ou métropoles dont la gouvernance a des incidences directes sur les finances locales<sup>24</sup>.

**L'émergence de ces très grandes villes** a généralement incité le législateur à fragmenter leurs territoires, afin de les rendre plus gérables, mais aussi plus contrôlables par le pouvoir central. Les exemples sont nombreux, de l'agglomération du Grand Dakar qui se caractérise par l'existence de 55 collectivités de plein exercice, ou encore Abidjan qui a été progressivement divisé en 13 communes chapeautées par un district dont le statut est désormais celui d'un service déconcentré de l'Etat. Ouagadougou, Yaoundé et Douala sont pour leur part restés plus fidèles à la vision qui avait présidé au départ, avec toutefois une montée en puissance des arrondissements appuyée par la législation récente.

**Tab. Trois expériences africaines de gouvernance métropolitaine**

- **Johannesburg** : structure supra-communale (Maire de Johannesburg élu parmi les membres du Conseil) Caractère exemplaire du processus dit « d'amalgamation » et de péréquation. Stratégie [Joburg GDS 2040 Strategy](#).
- **Abidjan (District Autonome)** : résultat inabouti de compromis entre intercommunalité imposée et déconcentration
- **La CU Casablanca** : depuis la Charte communale de 2002, les communes sont transformées en arrondissements ; un maire de Casablanca est élu. Difficultés de la péréquation et de la programmation stratégique. Aujourd'hui, création de la Communauté Urbaine de Casablanca, structure intercommunale regroupant la ville de Casa et les communes périphériques.



**L'impact sur les finances locales est principalement celui d'une fragmentation des ressources** entre les différentes collectivités, diminuant d'autant les marges de manœuvre et capacités d'intervention de chacune d'elles.

**De leur côté, les collectivités locales ont rarement joué en faveur de l'intercommunalité** jusqu'à présent : les rares exemples d'intercommunalité consistant à faire financer l'échelon intercommunal par les communes membres (notamment la CUD et plus récemment la CADAK et la CAR à Dakar, ou encore la ville d'Abidjan) ont échoué. Des villes comme Ouagadougou, Douala et Yaoundé ont en revanche bénéficié à la base d'un dispositif inverse fondé sur le financement des arrondissements par les villes ou structures intercommunales<sup>25</sup>. Les performances sont en général bien meilleures.

<sup>24</sup> On notera toutefois que comparativement aux continents asiatique et américain, le phénomène de métropolisation ne touche encore que partiellement le continent africain. Seules les villes de Lagos, Kinshasa, Johannesburg-Pretoria et du Caire sont référencées comme de véritables métropoles. En dehors de Kinshasa dont la taille est à la hauteur de la population de la RDC, l'Afrique francophone se caractérise par des villes capitales plus modestes, mais qui concentrent une part significative de la population urbaine de ces pays et connaissent une croissance démographique significative.

<sup>25</sup> Similaire aux dispositions de la loi PLM (Paris-Lyon-Marseille) en France.

	<p><b>Les dernières lois votées au Cameroun, au Sénégal et en Côte d'Ivoire</b> expriment bien la difficulté à concevoir deux échelons (en dehors de l'Etat lui-même) sur le même territoire, à distinguer leurs compétences et donc leurs finances. Il en résulte une certaine confusion dans les dispositifs de finances locales mis en place, avec le risque de voir apparaître de nouveaux dysfonctionnements, et d'affaiblir les villes capitales que l'on tente par ailleurs de faire émerger comme acteurs à part entière du développement du pays dans son ensemble.</p> <p><b>Concernant les collectivités locales de taille plus moyenne</b>, l'intercommunalité peut également revêtir un certain intérêt, notamment depuis la communalisation intégrale des territoires : mise en commun de moyens, développement de projets concertés (notamment d'infrastructures), intercommunalité de services (déchets, transports) dans les cas les plus aboutis. Toutefois, là aussi, la plupart des législations ne prévoient aucune incitation au regroupement (notamment financières) et ne précisent les formes statutaires que peuvent revêtir ces regroupements (intercommunalité avec ou sans fiscalité propre), établissements publics intercommunaux, syndicats ou simples ententes.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Problématique</b></p>	<p>L'intercommunalité renvoie aux questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Est-elle la solution à la gouvernance métropolitaine, en permettant notamment à ces villes d'accéder à de nouveaux financements par le regroupement de moyens ?</li> <li>• Peut elle être une source d'économies d'échelle et d'optimisation des dépenses pour les villes plus moyennes ?</li> </ul> <p>Si les maires ne veulent pas se voir progressivement dessaisir de la gestion des grandes villes au profit de l'Etat, de ses services déconcentrés ou d'agences spécifiquement créées à cet effet, il est important de réfléchir sur les nouveaux mécanismes à mettre en place permettant de maintenir et d'améliorer le niveau de service rendu et de permettre le développement raisonné de ces agglomérations.</p> <p>Il en est de même au niveau des collectivités de taille plus modeste qui, sous prétexte de manque de ressources, pourraient voir les échelons intermédiaires (département ou région) s'accaparer des prérogatives d'investissement qui relèvent aujourd'hui de l'échelon communal.</p> <p>Dans les deux cas, les solutions de financement sont à trouver au niveau des systèmes existants de finances locales (par le partage des ressources en accord avec la répartition des compétences entre les deux échelons), mais également au niveau de l'Etat, par des dispositifs incitatifs permettant de donner davantage de moyens aux collectivités qui font la preuve qu'elles sont capables de développer des projets communs.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Recommandations</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mener une analyse comparée des systèmes existants au niveau des villes capitales (par exemple Abidjan, Dakar, Ouagadougou, Douala et Yaoundé) en montrant leurs avantages et leurs inconvénients respectifs ;</li> <li>• Identifier les mécanismes financiers incitatifs que l'Etat pourraient mettre en place pour faciliter le développement de l'intercommunalité.</li> </ul>

## Fiche 8 : Mise sous performance des collectivités locales

### Contexte

**Les premiers systèmes de mise sous performance des collectivités locales ont été adoptés en Afrique anglophone à partir du début des années 2000 (Ouganda).** Il s'agissait d'accompagner des dispositifs de financement des investissements municipaux appuyés par la Banque mondiale et d'autres bailleurs : financements d'investissements communaux, généralement sectoriels (éducation, santé, etc.) conditionnés par l'atteinte d'objectifs précis par les collectivités bénéficiaires.

L'officialisation dans les textes de ces dispositifs est restée limitée (lois, décrets ou circulaires), et a surtout fait l'objet d'application dans le cadre de financements projets. Toutefois, aujourd'hui, il constitue un élément de plus en plus déterminant pour accéder aux financements des bailleurs de fonds, sachant que ces financements s'apparentent de plus en plus à des appuis budgétaires, par différence avec des financements projets. Ils s'inscrivent et réforment en conséquence les dispositifs de transferts financiers existants.

**En 2014, la Tunisie est le premier pays francophone à s'engager dans ce processus** avec, là aussi, l'appui de la Banque mondiale (Projet de développement urbain et de gouvernance locale mis en œuvre par la CPSCCL). Sa mise en œuvre a fait l'objet d'un décret régissant le financement des investissements des collectivités locales.

Le système d'évaluation des performances n'est pas pour autant complètement absent du système francophone : il a fait l'objet de larges développements dans le cadre, plus large, de l'évaluation des politiques publiques, initiée dès les années 70 mais a concerné, en tout premier lieu l'Etat et les sociétés concessionnaires.

**Les systèmes de performance reposent en général sur deux volets :**

- (i) **Les conditions minimales** : elles permettent de recevoir une dotation de base. Ces conditions touchent généralement à des éléments de procédures assez classiques du type de ceux développés dans le cadre du PEFA. Dans tous les exemples étudiés, le respect de toutes les conditions minimales est requise afin d'accéder à la dotation de base ;
- (ii) **Les indicateurs de performance** : ils sont plus sophistiqués et exigeants et permettent d'accéder à une prime (bonus) et/ou une décote (malus), en fonction des scores obtenus dans l'évaluation des indicateurs de performance.

Dans certains cas, le système de performance s'applique également à l'Etat, principalement sur la question de la répartition des transferts financiers : introduction de transferts basés sur une formule et des critères transparents (cf. Ghana – part égale, population, terrain, niveau de pauvreté ; et, Tunisie – population, potentiel fiscal, indice de sous-équipement). Toutefois, est-il nécessaire de recourir à l'évaluation de la performance pour définir des critères de répartition de dotations ?

Au cours des années, la nécessité de faire évoluer les indicateurs a souvent mené à des systèmes de plus en plus compliqués, cf. Ouganda et Ethiopie pour l'extension de l'EP à 22 communes urbaines supplémentaires. Ces systèmes complexes impliquent également des moyens importants de vérification annuelle ; quand le programme de base et le financement des bailleurs prennent fin, qu'en est-il de leur pérennité ? Est-ce que les Etats centraux vont reprendre ces coûts ? Le Ghana ou l'Ouganda ont sauté les évaluations certaines années pour cette raison.

De plus, avec une vue à un an, ces systèmes ne sont pas en mesure de capter l'efficacité et l'amélioration du niveau de fonctionnement et de service rendu aux citoyens.

Au fur et à mesure, les indicateurs et leurs conditions de remplissage évoluent avec le temps – ce phénomène a pu être observé en **Ouganda**, où après 2009, le système s'est étendu de 20 thèmes à plus de 120 points de vérification. En plus, pour chacun des grands thèmes, le scoring intègre un système de pénalité - statut quo -récompense, assez complexe.

**Dans le cas du Ghana**, le système est resté relativement plus simple, avec 9 thèmes et 40 indicateurs. Dans tous les cas, même les collectivités locales qui n'ont pas rempli les conditions minimales, reçoivent une dotation de renforcement de capacités. Seul le non-respect des conditions minimales entraîne la suppression de la dotation pour l'investissement (*District Development Fund*) à la commune. Ce cas de figure est rare.

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mise en place de systèmes de performance est elle la solution pour relancer la réflexion sur la décentralisation financière ?</li> <li>• Ces systèmes doivent ils être mis en place à la fois pour les transferts en fonctionnement et en investissement ou seulement en investissement ?</li> <li>• Quels critères et indicateurs retenir dans le cas des pays francophones où les communes n'ont qu'un contrôle partiel de leur gestion, ce contrôle étant partagé avec le Trésor, les Impôts, la tutelle administrative et les ministères techniques ?</li> <li>• Par qui le système doit il être contrôlé ? comment assurer l'arbitrage entre l'Etat et la collectivité en cas de désaccord ?</li> </ul>
<b>Recommandations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les collectivités locales ont probablement tout à gagner en se prêtant au jeu des performances : la connaissance des finances locales et de la gestion municipale devrait s'en trouver améliorée.</li> <li>• Il s'agit toutefois de veiller à ne pas bâtir des systèmes excessivement compliqués. L'intérêt porté par les bailleurs de fonds mais également le secteur bancaire et les marchés financiers pourrait s'en trouver renouvelé.</li> <li>• Le rapprochement entre systèmes de performance et Contrats de Ville doit prendre en compte la différence d'échelle d'intervention entre les deux instruments : les contrats ont un aspect plus individualisé et programmatique, tandis que les systèmes de performance visent avant tout à répartir des transferts financiers alloués à l'ensemble des collectivités et libres d'emplois.</li> </ul>

**Tab. Analyse comparée des systèmes de mise sous performance des communes**

	<b>ETHIOPIE</b>	<b>GHANA</b>	<b>TUNISIE</b>	<b>OUGANDA</b>
<b>Année de lancement système de performance</b>	2008 Appliqué à 18 collectivités urbaines	2007	2017	2000
<b>Origine de la dotation</b>	Urban Local Government Development Project - ULGDP (Banque mondiale)	District Development Fund (AFD, KfW, DANIDA, CIDA)	Programme de développement urbain et de gouvernance locale – PDUGL (Banque mondiale)	Local Government Development Program – LDGP (Banque mondiale)
<b>Objectif de la dotation</b>	Investissement Renforcement des capacités	Investissement Renforcement des capacités	Investissement <sup>26</sup>	Investissement Renforcement des capacités

<sup>26</sup> Le PDUGL en Tunisie prévoit des activités de renforcement des capacités des communes ; ces actions ne sont pas financées par le versement d'une dotation spécifique, mais font partie d'un soutien indirect, à travers la CPSCL et le CFAD.

	<b>ETHIOPIE</b>	<b>GHANA</b>	<b>TUNISIE</b>	<b>OUGANDA</b>
<b>Conditionnalité</b>	<p>Conditions minimales</p> <p>=</p> <p>accès à la dotation</p>	<p>Toutes = dotation de renforcement de capacité</p> <p>Conditions minimales = accès à la dotation</p>	<p><b>Conditions minimales =</b></p> <p>dotation de base</p> <p><b>Evaluation de performance &gt;70 points</b></p> <p>=</p> <p>dotation supplémentaire (+50%)</p>	<p>Conditions minimales</p> <p>=</p> <p>accès à la dotation</p>
<b>Conditions minimales</b>	<p>4 conditions minimales d'accès</p> <p>1. Convention de performance signée par chaque région et ville avec le Ministère du développement urbain</p> <p>2. Soumission d'un plan d'investissement préparé selon un processus consultatif et avec en annexes ces documents approuvés par le conseil local :</p> <p>a. plan d'investissement annuel</p> <p>b. budget</p> <p>c. plan de commandes publiques</p> <p>3. Preuve de la disponibilité de ressources budgétaires pour assurer :</p> <p>a. contribution locale</p> <p>b. besoins d'opération et de maintenance existants</p>	<p>5 thèmes (9 indicateurs)</p> <p>1. Capacité en planning pour le développement et budgétisation (3)</p> <p>2. Capacité en gestion financière et comptabilité (3)</p> <p>3. Capacité en passation de marché publics (1)</p> <p>4. Capacité de fonctionnement du conseil municipal (1)</p> <p>5. Capacité de mise en place des plans d'action annuels</p>	<p>5 conditions minimales</p> <p>1. Adoption du budget prévisionnel avant le 31 décembre n-1</p> <p>2. Communication des états financiers au MF avant le délai prévu</p> <p>3. Développement &amp; adoption du plan annuel d'investissement avant le 31 décembre n-1</p> <p>4. Mise en ligne du plan de passation des marchés avant le délai prévu</p> <p>5. Signature de la convention d'octroi de la subvention globale non-affectée</p>	<p>5 thèmes (8 indicateurs)</p> <p>1. Capacité en planning et budgétisation (3)</p> <p>2. Capacité en gestion financière et audit interne (2)</p> <p>3. Le District a développé un plan local d'amélioration des ressources locales (1)</p> <p>4. Capacité en planification de renforcement des capacités (1)</p> <p>5. Moyens de co-financement pour projets en place (1)</p>

	<b>ETHIOPIE</b>	<b>GHANA</b>	<b>TUNISIE</b>	<b>OUGANDA</b>
	<p>c dépenses d'O&amp;M générées par les investissements proposés</p> <p>4. Preuve que la CL dispose de personnel adéquat pour la mise en place et suivi du programme / investissements</p>			
<b>Conditions de performance</b>	<p>8 thèmes (19 indicateurs)</p> <p>1. Réalisation du budget d'investissement annuel (1)</p> <p>2. Gestion financière (2)</p> <p>3. Plans et gestion des biens immobiliers (2)</p> <p>4. Amélioration de la collecte des ressources locales (2)</p> <p>5. Planification et développement du budget (3)</p> <p>6. Transparence et responsabilité [accountability] (2)</p> <p>7. Commandes publiques (4)</p> <p>8. Sauvegardes sociales et environnementales (3)</p>	<p>9 thèmes (40 indicateurs)</p> <p>1. Gestion et organisation (4)</p> <p>2. Transparence et responsabilité (5)</p> <p>3. Système de planification (9)</p> <p>4. Gestion des ressources humaines (2)</p> <p>5. Rapports avec les entités territoriaux (1)</p> <p>6. Gestion financière et audit (6)</p> <p>7. Capacité fiscale (6)</p> <p>8. Passation de marchés publics (4)</p> <p>9. Gestion environnementale / assainissement (3)</p>	<p>3 thèmes 10 sous-thèmes (26 indicateurs)</p> <p>A. Gouvernance</p> <p>1. Approche participative (3)</p> <p>2. Transparence et accès à l'informations (2)</p> <p>3. Mécanisme de gestion des plaintes (3)</p> <p>B. Gestion</p> <p>4. Gestion des ressources humaines (2)</p> <p>5. Gestion des ressources financières (2)</p> <p>6. Commandes publiques (4)</p> <p>C. Pérennité</p> <p>7. Entretien des biens (3)</p> <p>8. Assainissement des dettes (3)</p> <p>9. Ressources propres (3)</p> <p>10. Sauvegardes sociales et environnementales (1)</p>	<p>19 thèmes (121 indicateurs)</p> <p>A. Liens entre plan de développement &amp; budget (10)</p> <p>B. Capacité du staff, qualité de coaching (9)</p> <p>C. Performance en amélioration des capacités (10)</p> <p>D. Performance en communication et transparence (10)</p> <p>E. Performance de la répartition du budget (5)</p> <p>F. Capacité et performance en marchés publics (9)</p> <p>G. Performance des recettes locales (3)</p> <p>H. Performance en genre [Gender mainstreaming] (10)</p> <p>I. Entretien, maintenance et pérennité des investissements (5)</p> <p>J. Performance du conseil et de l'exécutif local (2)</p> <p>K. Performance des commissions du conseil (3)</p>

	ETHIOPIE	GHANA	TUNISIE	OUGANDA
				<p>L. Fonctionnalité de la Direction de l'éducation (5)</p> <p>M. Fonctionnalité de la Direction de la santé (5)</p> <p>N. Fonctionnalité de la Direction de l'eau et de l'assainissement (6)</p> <p>O. Fonctionnalité de la Direction des routes et de la construction (6)</p> <p>P. Fonctionnalité de la Direction des investissements économiques [Production sector] (6)</p> <p>Q. Fonctionnalité de la Direction d'environnement de ressources naturels (9)</p> <p>R. Fonctionnalité sur le l'intégration HIV/SIDA (5)</p> <p>S. Performance dans l'utilisation du système de monitoring &amp; évaluation informatisé (3)</p>
<b>Scores minimaux</b>	Oui	Non	Oui	Oui
<b>Impact sur la dotation – Conditions minimales</b>	Droit d'accès	Dotation de base (formule qui prend en compte population & surface du territoire) et dotation de performance allouées avec le respect des conditions minimales	Dotation de base reçue avec le respect des 5 conditions minimales.  La dotation de performance ne peut être reçue si les conditions minimales ne sont pas respectées	Accès à la dotation dépend du respect des conditions minimales
<b>Impact sur la dotation –</b>	Performance <50 points – aucune dotation	La dotation pour la performance est calculée proportionnellement au	Dotation supplémentaire (+50%) si la notation	Performance <50% résulte en pénalité de 20%

	ETHIOPIE	GHANA	TUNISIE	OUGANDA
<b>Evaluation de la performance</b>	Performance de 50 à 74 points – dotation de base  Performance >74 points – prime de 20% sur la dotation de base	score ; il ne semble pas y avoir de score minimal	de la performance est >70%	Performance entre 50 et 70% résulte en une dotation sans changement  Performance >70% résulte en une dotation augmentée de 20%

# 5. Plan d'actions Cameroun

Travaux Juin 2017  
Yaoundé



## Plaidoyer des Maires sur les Finances Locales

Synthèse Atelier-Cameroun  
Juin 2017

Le Plan d'action Finances Locales arrêté au cours de l'atelier tenu à Douala en mai 2016 avait conduit à identifier **22 actions spécifiques réparties dans les 5 volets** structurant ce même plan d'action pour les quatre pays participant à l'élaboration du Plaidoyer. Ces 22 actions ont été passées en revue et mises à jour au cours de l'atelier qui s'est tenu le 8 juin à

Yaoundé. L'atelier réunissait une vingtaine de participants issus des collectivités locales et de l'administration centrale. Il était présidé par le Délégué du Gouvernement de Douala.

## 5.1 Etat des lieux

### Atouts : Un des systèmes de financement communal les plus aboutis

- **Cumul d'une fiscalité partagée** (10% de CAC sur la fiscalité nationale y.c TVA) et d'une **fiscalité locale** (Patente / Impôt libératoire / Foncier bâti et non-bâti / Taxe sur les mutations, etc.);
- Mécanismes de **péréquation verticale** (sur un % de la fiscalité nationale) et **horizontale** (sur fiscalité locale);
- **Assouplissement de l'unicité de caisse**: RPM pour la plupart des CTD (dep.1995); ouverture de comptes hors Trésor par les communes;
- **Création du FEICOM dès 1974** pour accompagner financièrement le développement des CTD avec des missions élargies depuis 2006;
- Financement des premiers transferts de compétences par une **DGD (DGF/DGI)** et des crédits délégués;



2 Etat des lieux

### Atouts : Un des systèmes de financement communal les plus aboutis

- Adoption d'une **politique active de Contrats de ville / Protocoles de Partenariat Etat- CTD**, sous l'égide du MINHDU permettant notamment de faire bénéficier les CTD des apports de bailleurs de fonds extérieurs;
- Mise en place de **budgets-programmes** et d'une **comptabilité patrimoniale** (plan comptable);
- Développement d'**outils de gestion informatisée** (Simba, etc.);
- Soutien à la **maîtrise d'ouvrage locale** par des actions de formation (CEFAM), l'appui des services déconcentrés ...;
- Création du **Conseil National de la Décentralisation**, du **CONAFIL**, des commissions des **impôts locaux**, des Comités de Trésorerie ...



2 Etat des lieux

## Faiblesses : Un système dont l'efficacité est freinée par son manque de visibilité

- Les CAC n'ont pas progressé au même rythme que la population communalisée et le nombre de CTD bénéficiaires;
- La fiscalité locale (patente, foncier, taxe forestière, etc...) a également été soumise au principe de **péréquation** pour financer la montée en puissance de la communalisation;
- La communalisation a entraîné un **sauvantage des ressources** faute d'augmentation des ressources du secteur;
- Les **coûts de gestion du dispositif** de fiscalité partagée et de transferts sont devenus excessifs (Etat, Feicom, Comité National de Décentralisation, etc.);
- Les **comptes hors Trésor se sont multipliés** et le **Comité de trésorerie** a durci la gestion des comptes Trésor/BEAC, notamment au niveau des CU;



## 2 Etat des lieux

### Ratios clé

	1987	2003	2015
% Budgets locaux / PIB	0,5%	0,8%	1,6%
% budgets locaux/ Etat	5,4%	4,4%	5,2%
% CAC / Recettes fiscales Etat		2,6%	3,5%
% CAC + DGD + Hysacam / Rec. Fisc. Etat		3,1%	4,4%
% CAC/ Recettes courantes		53%	64%
% du non-inscrit / Etat		2,9%	2,2%
CTD / Etat		7,3%	7,4%

- Les budgets locaux auraient **triplé en 10 ans**, en VA
- Ils auraient **doublé en valeur relative du PIB** et augmenté de **20 % en proportion du budget de l'Etat**
- Les CAC recouvrés et reversés auraient plus que doublé montrant la **volonté de redistribution de la richesse nationale et de solidarité**

### Poids des budgets locaux

## Points positifs illustrant la progression de la décentralisation

## 2 Etat des lieux

## Faiblesses : Un système dont l'efficacité est freinée par son manque de visibilité

- Le **partage des compétences** (Etat/CTD mais aussi CU/CA) n'a pas été bâti sur le principe de spécialité, retardant d'autant les transferts de ressources;
- Les Ministères et notamment le MINHCU et le MINMAP ont renforcé leur **contrôle sur l'investissement local** sans avoir les moyens d'intervention suffisants;
- Les Contrats de Ville n'ont exploité qu'à la marge leur vocation à **gérer les financements croisés de l'Etat et des CTD**;
- La **sincérité des budgets locaux** et leur niveau d'exécution se détériorent entraînant une baisse de performance des CTD;
- Globalement, la **visibilité sur le secteur** a perdu en qualité en dépit des nombreuses instances de pilotage et de contrôle existantes.



## 2 Etat des lieux

### Ratios clé

	1987	2003	2015
% Budgets locaux / PIB	0,5%	0,8%	1,6%
% budgets locaux/ Etat	5,4%	4,4%	5,2%
% CAC / Recettes fiscales Etat		2,6%	3,5%
% CAC + DGD + Hysacam / Rec. Fisc. Etat		3,1%	4,4%
% CAC/ Recettes courantes		53%	64%
% du non-inscrit / Etat		2,9%	2,2%
CTD / Etat		7,3%	7,4%

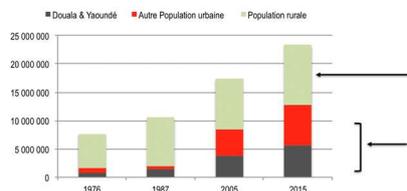
- Ces évolutions ne permettent que de maintenir les recettes par habitant en **Fcfa constants**
- La part des **recettes propres** recouvrées localement aurait **baissé** (désengagement des CTD ?)
- Le **taux d'exécution** des budgets locaux plafonnerait à **50 %** avec moins de **20 %** en investissement
- Les prélèvements sur CAC et sur la fiscalité locale au profit du pilotage du dispositif atteindraient **30 Md Fcfa**

### Poids des budgets locaux

## Tendances constatées aux effets plus mitigés

## 2 Etat des lieux

## Une population intégralement communalisée depuis 1954



### et majoritairement urbaine depuis 5 ans

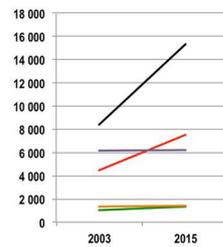
Nb d'habitants	1976		1987		2005		2015		% sur Pop. totale	Ecart
	REGH1	REGH2	REGH1	REGH2	EST	EST	1976	2015		
Douala & Yaoundé	772 132	1 489 104	3 725 003	5 524 004	10%	24%				
Autre Population urbaine	928 560	529 624	4 789 935	7 182 958	12%	31%				
Population rurale	5 962 278	8 327 272	8 548 962	10 643 940	78%	46%				
Population totale communalisée	7 663 000	10 518 000	17 483 000	23 340 000	100%	100%				
Ev. total			2,9 %	2,9 %						

## Population communalisée

10 millions de ruraux  
46 %

13 millions d'urbains  
54 %

## 2 Etat des lieux



	Population		Recettes courantes (en millions de Fcfa courants)		Par habitant (en Fcfa courants)		
	2003 (RGPH)	2015 (Est.)	2003	2015	2003	2015	
- CUD	1 987 479	2 768 438	18 022	42 488	8 400	15 351	
- CUY	1 817 534	2 765 968	8 132	20 787	4 474	7 504	
- Autres CU	1 378 877	2 483 372	8 558	15 237	6 179	6 219	
- Communes isolées	12 288 054	15 262 424	13 483	22 380	1 091	1 468	
- CA	6 103 880	7 687 376	6 885	11 215	1 148	1 464	
Total moyenne	17 483 000	23 340 000	52 040	110 087	4 281	6 361	
% ev. moyenne annuelle			2,9 %		7,8 %		4,6 %
différence moyenne annuelle							3,3%

## Disparités

Ecart de 1 à 7,7 en 2015 entre les recettes courantes d'une commune isolée et celles des villes (6,7 en 2003)

Ecart de 1 à 2 entre CUY et CUD en 2015 (1,8 en 2003)

## 2 Etat des lieux

## Une évolution considérable des budgets locaux depuis 2005

en millions Fcfa	1986-87	2003	2015
<b>PIB (courant)</b>	6 791 191	7 477 692	11 795 900
Par habitant (US\$ courants)	1 115	836	1 217
<b>Budget Etat (courant)</b>	650 000	1 363 300	3 746 600
Recettes fiscales Etat	435 000	1 039 200	2 096 530
<b>Budgets CTD</b>	34 996	59 658	193 282
<b>Budget courant CTD (Titre 2) en recettes</b>	29 183	52 000	110 087
- CUD	12 475	10 022	42 488
- CUY	4 081	8 132	20 787
- Autres CU	8 508	15 237	15 237
- Communes isolées	12 209	12 493	20 350
- CA		6 885	11 215
<b>CAC &amp; transferts en fonctionnement</b>	27 517	74 000	
- CAC reversés aux CTD		27 517	70 000
- DGD (Fonctionnement hors pilotage)		4 000	
<b>Transferts en investissement</b>	3 000	70 000	
- DGD (Investissement)		5 000	
- Crédits transférés (Ministères)		35 000	
- Subvention/Prêts Investissements Feicom		3 000	30 000
<b>Non inscrit aux budgets locaux</b>	39 618	83 196	
Subvention déchets Etat (Hysacam)		4 618	13 196
MINHCU (investissements urbains)		35 000	70 000

Source: consultant

## Poids des budgets locaux

## 2 Etat des lieux

## Benchmark 4 pays

Md Fcfa	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Cameroon	Sénégal
Budgets CL	40	115	200	70
Budget Ville capitale	15 (Ouagga)	60 (Abidjan)	60 + 40 (CUY / CUD)	25 (Gd Dakar)
% CL / Etat	2,2 %	2,6 %	5,1 %	3,1 %
% CL / PIB	0,4 %	0,5 %	0,9 %	0,5 %
% budget ville capitale / CL	38 %	52 %	50 %	36 %
Budget capitale économique / hab.	7 658	14 545	15 351	8 333
Population ville(s) capitales (en milliers)	1 900	4 125	5 534	2 863



## 2 Etat des lieux

## 5.2 Enjeux du plaidoyer thématique

Le Groupe de Plaidoyer Finances Locales a principalement souligné l'importance de maintenir le cap sur l'amélioration du financement du processus de décentralisation dans un contexte marqué par les tensions sur les finances publiques générées par la baisse des cours des matières premières et un agenda électoral contraignant.

L'état des lieux des finances locales a permis de souligner l'évolution très positive des ressources allouées globalement aux CTD au cours de la dernière décennie. Il a toutefois aussi rappelé le caractère très centralisé du système de financement des CTD au Cameroun, tant par la nature des ressources dont bénéficient les collectivités (prédominance des CAC), que par le pilotage de ce système par les administrations centrales (MINATD, MINFI, FEICOM) en partie justifié par le choix opéré en faveur d'un système national de redistribution de la fiscalité nationale et dans une moindre mesure de la fiscalité locale entre les 360 communes et 14 communautés urbaines.

Maintenir le cap sur l'amélioration du financement du processus de décentralisation nécessite une certaine vigilance contre les tendances ci-après énumérées : (i) résistance des ministères à transférer les compétences, (ii) recentralisation de la passation des marchés par la maîtrise d'ouvrage locale (MINMAP), (iii) complexification et du coup manque de visibilité du système de répartition des CAC et plus récemment de la fiscalité locale basé sur le principe de solidarité nationale, (iv) raréfaction des moyens effectifs de financement des CTD soumises au principe de l'unicité de caisse et aux directives prises au niveau central par le Comité de Trésorerie.

Cette vigilance reste du ressort de chaque collectivité, sachant qu'il est attendu que les instances nouvellement créées telles que le CONAFIL et les CODEFIL agissent comme défenseurs des intérêts des CTD prises dans leur diversité.

Globalement, les débats ont toutefois montré que les collectivités considéraient que l'essentiel des réformes avaient été prises (lois de 2014 et de 2009) et que le secteur était maintenant plutôt confronté à des problèmes de mise en œuvre des avancées législatives et réglementaires obtenues au cours des années 2000, à résoudre sur le moyen et le long terme. Les participants ont reconnu que l'enjeu était plutôt maintenant l'approfondissement de la décentralisation à travers un apprentissage quotidien des nouvelles règles de fonctionnement à la fois au niveau national et local.

Il a été enfin souligné que cet apprentissage passait par une plus grande implication des décideurs locaux dans la stimulation du développement économique de leurs territoires, enjeu déterminant de l'augmentation

des ressources et du niveau de services rendus des CTD.

## 5.3 Avancées et points positifs

Les principales avancées et points positifs constatés par les participants au groupe de travail pour chacun des volets sont les suivants :

### Sur le Volet 1 : Poids financier du secteur local et contribution des CTD à l'effort d'investissement local

- **Les recettes allouées aux CTD ont globalement progressé de manière significative en passant de 50 Md Fcfa en 2003 à près de 200 Mf Fcfa en 2015**, même si la répartition de ces recettes entre les différentes catégories de collectivités, et leur mise à disposition effective soulève encore nombre de problèmes ;
- **L'intercommunalité développée à travers les CU** a permis de répondre en partie aux besoins croissants de services générés par l'urbanisation accélérée du pays (54 % d'urbains en 2015), et à combattre le saupoudrage des moyens mis à disposition des CTD ; même si des ajustements s'avèrent encore indispensables pour améliorer l'efficacité du dispositif institutionnel mis en place dans ces CU ;

### Sur le Volet 2 : Agenda des réformes

- **Le constat général est que l'essentiel des réformes a été pris** et qu'il s'agit maintenant d'en assurer la mise en œuvre effective avec des enjeux qui sont essentiellement ceux de la gouvernance du système. Il a en particulier été souligné l'avantage comparatif du système camerounais cumulant centimes additionnels à la fiscalité nationale et fiscalité locale ; ou encore la présence du FEICOM, assurant l'intermédiation entre les CTD et l'Etat sur différentes problématiques de financement ;

### Sur le Volet 3 : Responsabilité financière des CTD

- Plusieurs outils et procédures permettant d'améliorer la qualité de gestion financière des CTD sont en cours de développement, comme la généralisation du logiciel SIM\_BA

et l'adoption de budgets-programmes et de CDMT au niveau local ;

### Sur le Volet 4 : Agir sur la mise en place de mécanismes adaptés de crédit aux communes

- **La révision des statuts du FEICOM** en 2005 puis 2008 a permis d'améliorer la transparence et le fonctionnement de cet organisme dont la vocation est depuis 1974 d'appuyer le financement du développement des CTD. Le FEICOM a notamment diversifié ses sources de financement, notamment en direction du Crédit Foncier du Cameroun et de la KFW.

### Sur le Volet 5 : Développer la contractualisation

- Il est clair que l'importance donnée à la contractualisation au Cameroun a permis de canaliser des ressources vers certaines collectivités, et avec le PNDP vers la presque totalité des communes (conventions de financement CDMT. Le développement et l'amélioration des procédures de contractualisation sont souhaités.

## 5.4 Obstacles et difficultés rencontrés

Les principaux obstacles identifiés par le Groupe de travail sont les suivants :

- **Le manque d'information sur la situation des finances locales** a été souligné. On relève au cours des dernières années la tentative du CONAFIL de produire un état consolidé de la situation financière des CTD sur la période 2008-2013 toujours attendu aujourd'hui. Ce manque de visibilité donne une mauvaise image du secteur et responsabilise autant les administrations centrales que les CTD elles-mêmes. Il a notamment été souligné que la Chambre des Comptes attendait toujours 3000 CA non communiqués depuis 2004 ;
- **La relation asymétrique entre l'Etat et les CTD** dans la gestion de la chaîne comptable doit être corrigée par une meilleure prise en compte des responsabilités assumées par les CTD, et du côté des CTD par une plus grande orthodoxie dans la gestion de leurs opérations.
- **La recentralisation de la passation des marchés par le MINMAP**, et la résistance des

ministères techniques à transférer les crédits relatifs aux compétences décentralisées constituent des obstacles importants à l'avancement du processus et se soldent par de mauvaises performances en termes d'investissement urbain ;

- **Le régime de compétences non-exclusives entraîne un certain désordre** constaté dans les interventions : désordre entre l'Etat et les CTD en général, et entre les CA et les CU en particulier.

## 5.5 Pistes et recommandations

Les principales pistes et recommandations formulées ont été les suivantes :

- **Demander au CONAFIL** de produire une situation annuelle des finances locales incluant un Guide des Ratios Financiers ;
- **Revoir les règles de répartition des CAC** (valorisation des critères de répartition notamment) et s'assurer que le pourcentage de 10 % sur les impôts et taxes concernés sont bien appliqués ;
- **Réduire les coûts de pilotage** du système pesant sur les ressources allouées aux CTD au titre de la fiscalité (prélèvement Etat, Feicom) ou des dotations (prélèvement sur la DGD) ;
- **Trouver les voies et moyens** de garantir la disponibilité effective des fonds alloués aux CTD via le réseau du Trésor ;
- **Développer d'avantage les plateformes de concertation entre CU et CA** de manière à optimiser les économies d'échelle et le levier constitué par la présence des Communautés Urbaines ; ces plateformes doivent être suscitées par les responsables locaux eux-mêmes, l'Etat pouvant y contribuer à travers la définition d'un cadre de concertation (mesures incitatives) ;
- **Efforts attendus du FEICOM en termes de transparence de ses opérations**, notamment en matière de financement des investissements sous forme de prêts et de subventions ; gestion et affectation des remboursements effectués et des frais financiers payés par les CTD ; termes des garanties apportées via le dépôt des CAC centralisés au FEICOM ;
- **Prendre en compte les besoins différenciés des CTD**, notamment des grandes villes, en matière de financement des investissements et autoriser la diversification des sources de financement, notamment via des montages de type économie mixte et partenariat public-privé ;
- **Diversifier les formes de contractualisation et y associer d'autres acteurs** tels que le secteur privé ; impliquer également le MINFI et le MINEPAT à la mise en place de contrats Etat-CTD ;
- **Agir pour une meilleure représentation des CTD dans les instances sous régionales** de type CEMAC impliquées dans les décisions

touchant à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Le plan d'actions finalisé par le Groupe de Travail Finances Locales Cameroun est présenté ci-après.

## Travaux Février 2018 Ouagadougou



• **Plaidoyer des Maires sur les Finances Locales**  
Synthèse Atelier Ouagadougou - Rapport 4  
22-23 Février 2018

### Thème 1 – Initiative de renforcement de la MO communale à l'occasion des grands projets urbains

1. Présentation du projet de mise en place de l'Agence Municipale des Grands Travaux de Ouagadougou (AMGT) par M. Boureima Kaboré (Mairie de Ouaga) ;
2. Présentation du projet de création de la Société Métropolitaine d'Investissement de Douala (SMID) par M. Jean Yango (CUD) ;

### Thème 2 : Nouvel agenda pour le financement des investissements locaux

1. Présentation de cadrage par Mme A. Sinet (Consultant AIMF) ;
2. Présentation de l'expérience du Fonds Permanent de Développement des CT par M. Issaka Ouedraogo (DG du FPDCT, Ouagadougou)
3. Présentation par l'Agence de Développement Municipal du Sénégal des orientations et du contenu du projet PACASEN financé par la Banque mondiale, l'AFD et le Gouvernement, par

M. Diatta Ndiagne, chargé de projets financiers à l'ADM ;

### Thème 3 : Avancées sur les outils d'information et de gestion financière des CT

1. Présentation de la suite logiciel SIMBA développée par l'AIMF par M. Charlie Martial Ngounou, consultant assurant l'implantation du logiciel au Cameroun en lien avec le projet PNDL financé par la Banque mondiale ;
2. Présentation du logiciel SIGESCOD développé par le Ministère du Budget en Côte d'Ivoire par M. Ahmadou Bamba, Directeur des Opérations des Collectivités Territoriales
3. Présentation du logiciel GFILOC et du projet d'Observatoire des finances locales au Sénégal par M. Cheikh Ndiaye, Directeur du Service Public Local au Ministère des Finances.

Les trois thèmes et présentations ont donné lieu à des échanges entre les participants. Les principales leçons tirées de cette matinée sont résumées ci-après.

## 5.6 Principales leçons tirées

### Initiative de renforcement de la MO communale à l'occasion des grands projets urbains

**Cadrage du thème.** Le choix du thème a été justifié par l'actualité marquée par deux principales initiatives prises par les villes de Ouagadougou et de Douala pour réorganiser et renforcer leurs capacités d'intervention en matière de conduite de grands projets structurants sur leur territoire respectif. Ces initiatives permettaient d'engager un débat qui mobilise aujourd'hui la plupart des grandes villes de la région francophone, à la recherche de solutions institutionnelles leur permettant d'accéder notamment aux financements extérieurs.

L'exposé introductif (A. Sinet) a rappelé les enjeux démographiques, économiques et sociaux auxquels sont confrontées les villes. Il a aussi permis de montrer les avancées mais également les limites des montages en maîtrise d'ouvrage déléguée centralisée utilisés au cours de 20 à 30 dernières années dans la sous région : Bureaux de projets, Agetip, Agences spécialisées, etc. et le besoin d'identifier de nouvelles formes de mise en œuvre de grandes opérations urbaines en responsabilisant davantage les collectivités locales, les ministères et les autres partenaires impliqués. L'exposé a également souligné la difficile adaptation de l'organisation et des procédures des CT à l'exécution de ces grands projets : rigidité des organigrammes, manque de transversalité, chaîne Trésor, annualité budgétaire, comptabilité administrative (cash-basis par différence avec la comptabilité patrimoniale). L'exposé a enfin souligné les évolutions déjà constatées (mise sous performance des CT, responsabilisation des mairies,

recul par rapport à la MOD) et a introduit les exposés des représentants de Ouaga et de Douala, en précisant que la Côte d'Ivoire était actuellement confrontée aussi à des évolutions au travers de la décentralisation du C2D (communes de Bouaké, Yopougon) et que le Sénégal avait engagé une substitution progressive de l'AMO à la MOD au travers des ARD et de l'ADM (cf. projet PACASEN mis en vigueur en 2018).

**AMGT (Ouaga).** Cette agence est en cours de constitution sous la forme d'un établissement public local. L'initiative en revient à la Commune de Ouaga qui est confronté à une montée en puissance des financements extérieurs (AFD, BAD, BID) à exécuter en MO municipale pour réaliser des infrastructures et des équipements. Ces financements dépassent ses financements propres et exigent une organisation spécifique permettant de répondre aux exigences de délais et d'efficacité imposées par les accords impliquant directement la ville (accord de projet) : pilotage exigeant, pleine disponibilité des agents affectés à la mise en œuvre de ces projets, procédures de passation des marchés et de gestion financière adaptées, ouverture de comptes hors Trésor, raccourcissement des délais et assouplissement des procédures administratives, etc.

Dans le cas de Ouaga, la mise en place de l'AMGT est pensée dans une démarche intégrée prévoyant une organisation plus globale notamment des services techniques municipaux. Le statut d'EPL est la seule possibilité laissée aux CL en matière de création de satellites municipaux, en dehors de la régie. Plusieurs expériences antérieures menées au Burkina ont été passées en revue, notamment les EPCD appuyés par la Coopération suisse, ou la Société de Gestion du marché de Bobo. Il a été aussi pris en compte l'évolution de la législation en matière de MO et de MOD, visible au niveau des structures de l'Etat (transformation des EP en sociétés publiques leur permettant de rentrer en concurrence avec le secteur privé).

Il a été décidé que l'AMGT devait à travers son montage ne pas être exclusivement dépendante d'un projet ou d'un bailleur mais assurer sa durabilité. Ce principe a notamment guidé les choix en termes de gouvernance (Président/DG), statut du personnel, rémunérations, lien avec la tutelle notamment financière, accord conventionnel avec la Mairie pour l'exécution des activités qui lui sont confiées (convention de mandat plus que de MOD) et mode de financement (% des opérations réalisées).

La ville bénéficie d'une assistance technique mobilisée dans le cadre du projet PDDO financé par l'AFD. Elle travaille actuellement sur la finalisation des statuts, du business plan et du manuel de procédures. L'AMGT devrait être opérationnelle d'ici juin 2018.

**Société métropolitaine d'Investissement (SMID, Douala).** L'idée de création de cette société a été relancée à l'occasion de l'approbation du PDU 2025 de Douala dont le montant des investissements à prévoir était estimé à 1 400 Md Fcfa dont 500 Md financés et le reste pour lesquels il fallait trouver des financements notamment dans le privé et auprès des banques de la place. Plusieurs des opérations ciblées étant des

opérations d'aménagement intéressant le secteur privé, il a été décidé de monter une société de développement associant la Communauté Urbaine et les investisseurs privés de la place. Plusieurs réunions de travail ont été organisées à l'initiative de la CUD. Il en est résulté la volonté de mettre sur pied une société à capital partagé (10 Md) entre le secteur public (CUD 23 %, Port Autonome de Douala 10 % CNPS 10 %), le secteur privé (20 %) et l'appel à l'épargne (Bourse) 47 %. La société est en cours d'homologation par la bourse de Douala. Elle n'exclut pas, comme à Ouaga, la mise en place en parallèle d'une entité pour l'optimisation de la réalisation d'infrastructures dans la ville financées par des fonds extérieurs, les mêmes contraintes que celles de Ouaga ayant été diagnostiquées à Douala. L'expérience de la Cellule PID mise en place dans le cadre du projet Banque mondiale pourrait être mise à profit et poussée plus loin pour offrir des conditions acceptables d'exécution des financements extérieurs au niveau des villes.

**Débats.** Ils se sont essentiellement focalisés sur la justification de la création de telles entités, et de l'impact de leur création sur le fonctionnement des CT. Les exemples de la France (économie mixte locale très développée) et du Maroc (multiplication des SPL créées par les grandes villes avec l'appui des Walis et de la CDG) ont été évoqués comme illustration de l'intérêt d'envisager de tels montages, principalement dans les grandes villes. La gouvernance de ces agences, leur professionnalisation et leur pérennité financière constituent les principaux défis.

## Nouvel agenda pour le financement des investissements locaux

**Cadrage.** Le choix de ce thème était plus particulièrement motivé par la présence à la conférence d'une représentante de l'UE (Anna Lixi, chef de secteur Autorités locales, Direction Générale du Développement et de la coopération internationale, Commission européenne) intervenant sur la mise en place d'un fonds de garantie notamment dédié (window / guichet spécifique) pour les collectivités locales subsahariennes. Ce guichet destiné à faciliter l'accès au crédit des municipalités africaines vise à la fois les prêts souscrits auprès de bailleurs de fonds institutionnels (prêts sous-souverains AFD, BAD, GIZ, etc.), de banques de développement (BOAD) et auprès de banques commerciales de la place. Le design de ce fonds n'a pas été présenté dans le détail. De même, les modalités de calcul du coût de ces garanties pour les Collectivités locales reste à préciser. Un appel à projets a été lancé par l'UE pour recueillir des dossiers de CL intéressées par le dispositif. L'AIMF s'est engagée à suivre l'évolution du dossier dans le cadre du partenariat en cours avec l'UE (Réunion programmée à Malaga en avril-mai 2018).

Plus largement, la réflexion est réengagée sur l'avenir des fonds d'investissement dans la plupart des pays de la zone (Feicom au Cameroun, ADM au Sénégal, Fonds Permanent au Burkina, FPCL en Côte d'Ivoire). Ces fonds ont chacun leurs spécificités en termes de statuts, de ressources et de produits proposés aux collectivités locales. Ils sont également plus ou moins

actifs et sont tous confrontés à des défis internes (transparence, professionnalisation, évolution des métiers) et externes (positionnement par rapport aux autres mécanismes de financement offerts aux collectivités).

Leur création visaient au départ à répondre aux besoins de l'émergence des mouvements de décentralisation dans les pays : ces fonds allaient accompagner les Collectivités Locales dans le financement de leurs investissements, en attendant qu'elles puissent accéder au financement des banques. Le fonds permettait de concentrer dans une même structure les fonctions financière et technique, et de se départir de l'organisation administrative et nécessairement en silo des ministères de tutelle (principalement Intérieur et Finances).

Ils constituent toujours aujourd'hui les principaux véhicules d'exécution des financements - projets apportés par les bailleurs de fonds<sup>27</sup>. Mais globalement, les fonds d'investissement communaux restent dépendants des bailleurs de fonds : ils sont perçus par les Etats comme la solution pour capter des financements extérieurs en direction des communes. Leur gouvernance et la lenteur des réformes sur la fiscalité locale et les transferts financiers ont fragilisé la poursuite de ce positionnement.

Leur implication dans la gestion de prêts aux collectivités locales est donc d'autant plus compromise, et un rapprochement avec des organismes bancaires semble constituer une option plus pérenne (cf. étude stratégique sur l'évolution de la CPSCS en Tunisie – Banque mondiale). Les dernières réflexions menées sur l'intérêt du mixage prêt-subvention montrent que ce type de mécanisme n'est envisageable que si l'attribution des subventions peut se départir de considérations politiques orientées notamment par les ministères de tutelle, ce qui est rarement le cas.

Enfin, ces fonds ne peuvent plus répondre aux besoins de villes capitales et des grandes villes : l'ouverture aux banques ou aux bailleurs de fonds (ex : prêt direct de la Banque mondiale à Casablanca en décembre 2017, dans le cadre d'un P4R) constitue l'objectif de ces villes. Elle nécessite de faire évoluer les modalités d'intervention au niveau de projets et impacte le niveau d'exigence imposé à ces villes en termes de management financier et de programmation des investissements. La plupart de ces villes ont encore d'importants efforts à fournir pour pouvoir accéder à des prêts commerciaux de manière régulière. Pour cette raison, le marché des prêts aux collectivités locales ouvre la voie pour une offre de prêts à envisager plutôt au niveau régional : en effet, le nombre de villes susceptibles de bénéficier de prêts reste limité (cf. étude UEMOA 2013). L'idée a fait l'objet d'études il y a maintenant une quinzaine d'années (cf. Crédit Municipal Africain adossé à la BOAD), peut-être trop tôt, et pourrait être utilement rediscutée.

Le recours à des émissions obligataires, régulièrement proposé, notamment par l'USAID, comme un des modes de financements à favoriser, semble peu adapté. En revanche, il peut définitivement constituer un des modes de financement des organismes de crédit aux collectivités locales.

**Tab. Présentation succincte des Fonds d'Investissement Municipaux existants dans les 4 pays**

#	Année de création#	Statuts#	Ressources#	Prestations#	Actif#
FEICOM (Cameroun)#	1974/1977#	EPA#	Dépôts des CT – Prélèvement fiscalité Nationale – Subventions#	Agent de recouvrement des CT (Impôts, Trésor, Douanes) ; Avances de trésorerie ; Financement MLT (prêt et subvention) ; AT et programmes de renforcement des capacités – appui ClZ#	Oui#
ADM (Sénégal)#	1996 (PAC – Banque mondiale)#	Association#	Bailleurs de fonds (BM, AFD), Fonds propres (remboursement des prêts par les CT)#	Jusqu'en 2014 : Mixage prêts et subventions (Contrats de ville) ; AMO et renforcement des capacités (articulation avec MOD – Agop / ARD)#	Oui#
FPCL (Côte d'Ivoire)#	1989/1991 (PDM/PACO M – Banque mondiale)#	Ligne de crédit logée à la Caisse Autonome puis à la BNI#	Bailleurs de fonds (BM, AFD), Fonds propres (remboursement des prêts par les CT)#	Prêts MLT pour équipements marchands (comparable CCC du Sénégal avant ADM)#	Non#
FPDCT (Burkina)#	2007 (PRD – Banque mondiale et autres bailleurs)#	EPA#	Budget de l'Etat, bailleurs de fonds#	Subventions uniquement (prêts envisagés) ; Renforcement des capacités#	Oui#

**Fonds Permanent de développement des CTD (Burkina).** Ce fonds a démarré ses activités en 2008, en octroyant des financements aux six premières communes du pays. Depuis cette date, il a attribué 72 Md Fcfa de subventions. En 2011, le Gouvernement a décidé que le Fonds devait servir les 364 CTD. Il a ouvert 13 agences régionales. Il a été créé avec un statut d'Etablissement Public National et intervient sous la tutelle du MATD et du MINEFID. Son CA comprend une représentation des élus locaux. Son statut prévoit qu'il pourrait accorder des prêts ; toutefois, pour le moment, il n'octroie que des subventions. Un des défis du fonds est d'aller à la fongibilité des fonds accordés par les bailleurs ; pour le moment, cette fongibilité est partielle, chaque bailleur souhaitant mettre en place un guichet spécifique avec ses propres procédures.

**L'Agence de Développement Municipal (Sénégal).** Le représentant de l'ADM a principalement présenté le contenu du nouveau projet PACASEN financé par la Banque mondiale, l'AFD et le Gouvernement. Ce projet a mis fin à l'expérience du mixage prêt-subvention pratiqué entre 1996 et 2014. Un système de « mise sous performance » des communes lié à la répartition des subventions à l'investissement a été institué. Ce dispositif s'adosse partiellement au FECL. L'obligation de recourir à la MOD à travers l'Agétip a été également remise en question ; les ARD se sont organisées pour apporter un appui à MO aux communes qui le souhaitent. Enfin, les fonds du PACASEN (Banque mondiale, AFD) sont liquidés à travers le réseau Trésor, l'ADM n'assurant plus la gestion des financements alloués aux communes. Le projet

<sup>27</sup> Dans le cas du Cameroun, la survie du FEICOM a nécessité de compléter son activités de financement des investissements locaux par une mission de collecte et de

répartition des impôts nationaux destinées aux collectivités locales (CAC), ce qui lui a permis de consolider ses financements et d'engager une nouvelle étape de développement.

s'accompagne d'une relance des réformes, notamment des fonds de transferts aux CTD : le FECL et le FDD. Une réforme de la patente est également en cours.

**Débat.** Les questions ont porté sur le coaching territorial initié par l'ADM, sur les critères ayant permis de distinguer plusieurs groupes de communes pouvant accéder aux différents guichets plus ou moins contraignants mis en place. Une discussion a été menée sur l'intérêt de faire progressivement disparaître le système des crédits délégués actionnés par les ministères et de confier la gestion de ces crédits par les fonds d'investissement existants, dans un souci de rationalisation, et avec l'idée que le fonds apporte en plus du financement un appui technique aux CTD. Plusieurs représentants des ministères des finances sont intervenus pour dire que l'on pouvait revenir aux prêts rétrocédés par l'Etat.

Globalement, on constate une certaine frilosité des CTD vis-à-vis de l'emprunt : elles considèrent que leur situation financière ne permet pas de recourir régulièrement (tous les ans) à l'emprunt et que leur visibilité est trop réduite ; certains ont également noté les restrictions religieuses et l'apport de la finance islamique. Toutefois, les quelques grandes villes représentées ont souligné qu'elles espéraient voir la situation évoluer tant au niveau des réformes attendues que de l'accès au crédit.

## Avancées sur les outils de gestion et d'information financières

**Cadrage.** Plusieurs pays de la sous-région développent des logiciels de comptabilité à l'attention des CTD. C'est notamment le cas du :

- Cameroun qui a décidé de généraliser l'utilisation du logiciel interfacé SIMBA, et qui

utilise un projet national, le PNDL, pour assurer plus rapidement le déploiement de cet outil ;

- Sénégal, où le Ministère des Finances développe un nouveau logiciel (après de nombreuses tentatives antérieures), le GFILOC, également interfacé. Le Ministère espère que le déploiement de ce logiciel au niveau de tous les postes comptables (comptable public) permettra d'alimenter un Observatoire des Finances locales (OBFILOC) ; le déploiement du logiciel dans les communes est a priori plus difficile compte tenu du nombre de CTD et des problèmes techniques en résultant, de la tutelle de l'Intérieur et des résistances des mairies elles-mêmes ;
- Côte d'Ivoire, où le Budget d'un côté et le Trésor de l'autre se sont engagés dans le développement de deux logiciels, SIGESCOD et SIGSCOT qu'il faudra ensuite interfacé.

**Débats.** Les discussions ont confirmé l'importance de disposer au niveau des CTD d'une comptabilité informatisée, même si les résistances restent réelles de la part de certains élus et agents territoriaux. Le rôle de l'Etat dans le déploiement de ces outils semble être attendu, avec l'idée que l'interfaçage entre ordonnateur et comptable doit être assuré par ces développements informatiques et que la mise en réseaux des CTD reste encore à finaliser. En revanche, la lenteur des développements pose problème ; elle est peu compatible avec l'agenda imposé aux grandes villes.

## PISTE 1 : S'ENTENDRE SUR UN OBJECTIF CHIFFRE EN TERMES DE POIDS FINANCIER DU SECTEUR LOCAL ET DE SES INVESTISSEMENTS

Actions initialement prévues	Etat d'avancement	Observations	Actions à mettre en œuvre	Acteurs responsables
<b>1. Passer de 5% du budget de l'Etat à 10% (avec les transferts de compétences)</b>	Niveau appréciable et à améliorer	Problème d'unicité des caisses	Autonomisation effective des CTD	MINFI/MINATD, à travers le CONAFIL
<b>2. Renforcer la Maîtrise d'ouvrage des CTD sur leurs investissements (mettre fin aux investissements directs du</b>	Lourdeur de procédures de passation du marché public	La passation et l'exécution des MP restent sous l'emprise du MINDUH et MINMAP	Alléger les procédures et atténuer le contrôle pour permettre une meilleure exécution du budget	MINDUH et MINMAP

MINHDU dans les villes)				
<b>3. Clarifier le partage des ressources</b> et des compétences entre CU et CA	Pas encore de visibilité	Contradiction dans la loi avec le principe de subsidiarité	Les CU n'ont pas de territoire et par conséquent tous les travaux qu'elle réalise entre dans le patrimoine de chaque circonscription de la CA concernée	MINATD
<b>4. Produire un guide des ratios financiers</b> des CTD tous les ans	Pas de visibilité	Aucune structure ne maîtrise les recettes des CTD dans l'ensemble	Support des recettes centralisées des CTD à mettre sur pieds	FEICOM DCTD CONAFIL CODEFIL

## PISTE 2 : RELANCER L'AGENDA DES REFORMES

Actions initialement prévues	Etat d'avancement	Observations	Actions à mettre en œuvre	Acteurs responsables
<b>1. Revoir le tableau de répartition des CAC</b> et de la fiscalité partagée (patente, foncier, etc)	Pas de visibilité	Les CAC sont centralisés au FEICOM et les taux de répartition ne sont parfois pas maîtrisés par les CTD	Clarification des recettes centralisées au FEICOM	FEICOM MINFI, MINATD à travers le CONAFIL
<b>2. Clarifier et accélérer le financement des transferts de compétences</b> par une augmentation de la DGD à 10 % des recettes fiscales de l'Etat	Application du décret n°2009/248 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la DGD	L'Etat doit amender le décret pour porter le taux de 5% à 10%	Revoir les frais de fonctionnement du FEICOM dans la péréquation	MINFI/MINATD à travers le CONAFIL
<b>3. Unicité de caisse:</b> garantir la liquidation des montants recouverts dans les comptes des CTD	Statut quo anté	La décentralisation ne peut pas être effective dans un contexte d'unicité de caisse	Virement direct des recettes des CTD recouvrées par les services du fisc dans leur compte respectif	MINFI/MINATD
<b>4. Alléger les procédures de passation</b> des marchés des CTD pour améliorer l'exécution budgétaire	Moins visible	Le MINDUH et le MINMAP sont omniprésents dans les procédures de passation et d'exécution des MP	Simplifier les procédures pour permettre au Maître d'Ouvrage d'exécuter son budget	MINDUH/MINMAP

## PISTE 3 : LIER AUTONOMIE FINANCIERE ET RESPONSABILISATION DES ELUS

Actions initialement prévues	Etat d'avancement	Observations	Actions à mettre en œuvre	Acteurs responsables
<b>Budget:</b> Améliorer la sincérité des budgets (meilleure programmation en recettes et en dépenses)	Progressif	L'évaluation PEFA et le budget programme permettent la sincérité des budgets	Passage de tous les CTD au budget programme avec des responsables des projets	Exécutif communal
<b>Exécution budgétaire:</b> (i) informatiser la chaîne comptable (ordonnateur et comptable public), (ii) réduire les délais de paiement des fournisseurs	Evolutif	Processus d'implémentation du logiciel sim_ba	Accélération du processus	MINATD/MINFI
<b>Mobilisation des ressources:</b> améliorer la communication sur le niveau de service rendu. Utiliser l'adressage pour améliorer la chaîne.	amélioration	L'adressage a permis d'améliorer l'identification des contribuables en élargissant l'assiette fiscale	Etendre l'adressage dans chaque ville	Partenaires/Etat
<b>4. Contrôle de gestion:</b> (i) établir en interne des ratios clé de gestion, (ii) responsabilisation des cadres	Amélioration	Les CTD doivent recruter des cadres qualifiés et renforcer les capacités de leur personnel	Intégrer dans l'organigramme de chaque CTD le contrôle de gestion et le profil de carrière	Exécutif communal
<b>5. Information financière:</b> mise en ligne des données financières. Communication améliorée	Evolution	L'informatisation des CTD devrait améliorer les conditions de communication	Créer son site et y mettre toutes les informations financières et utiles	Exécutif communal
<b>6. Participation citoyenne:</b> introduire la notion de budget participatif	Pas encore implémenté	Il s'agit de faire participer la population à tous les niveaux de l'élaboration à l'exécution du budget	Passer au budget participatif en impliquant un grand nombre de la population à l'élaboration et à l'exécution du budget des CTD	Exécutif communal

## PISTE 4 : AGIR SUR LA MISE EN PLACE DE MECANISMES ADAPTES DE CREDIT

Actions initialement prévues	Etat d'avancement	Observations	Actions à mettre en œuvre	Acteurs responsables
1. Ne pas être dogmatique tant que les conditions d'emprunt sont favorables pour les CTD et qu'elles présentent des garanties suffisantes	Reste d'actualité	Les garanties du FEICOM restent les plus souples puisqu'il prête en fonction de la capacité de remboursement	Multiplier les sources de financement	Etat, Partenaires
2. FEICOM: (i) trouver d'autres sources de financement des prêts que les CAC, (ii) diversifier les produits financiers en fonction des projets et des CTD	Le FEICOM n'a pas que les CAC comme source	Les CTD n'ont pas une visibilité aux intérêts de ces prêts alors qu'ils devraient être péréqués	Les intérêts de ces prêts doivent être gérés avec les CTD	Etat FEICOM

## PISTE 5 : DEVELOPPER LA CONTRACTUALISATION

Actions initialement prévues	Etat d'avancement	Observations	Actions à mettre en œuvre	Acteurs responsables
<b>1. Clarifier les règles des Contrats de Ville:</b> en faire des instruments adaptés aux besoins des CTD et pas seulement un canal pour l'investissement par l'Etat des investissements communaux	Volonté d'amélioration	Les signataires des contrats de ville (MINDUH) ne sont pas appropriés	Les contrats devraient être signés par le MINFI et le MINPAT	Partenaires étrangers
2. Renforcer la MO des CTD et le partage des compétences entre les signataires des contrats	Recherche d'un personnel qualifié par les CTD	Renforcement des capacités des ressources humaines	Développer une ingéniosité territoriale proche à nos CTD et renforcer les capacités	Etat Exécutif communal
3. Fluidifier et diversifier les financements mis à disposition	A évaluer	Rassurer les partenaires de la compétence au niveau des	Clarifier les termes de contractualisation	Les cocontractants

		ressources humaines		
4. Davantage associer la société civile	A apprécier	Participation de la société civile à l'élaboration et l'exécution du budget	Institution du budget participatif	Etat Exécutif communal

## ABBREVIATIONS

ADM	Agence de Développement Municipal (Sénégal)
AFD	Agence Française de Développement
AGETIP	Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public
AICD	<i>Africa Infrastructure Country Diagnostic</i>
AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
AMO	Appui à Maîtrise d'Ouvrage
AP-CP	Autorisation de Programme – Crédit de Paiement
BAD	Banque Africaine de Développement
BIS	Banque Islamique du Sénégal
BM	Banque mondiale
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BP	Budget Primitif
CA	Compte Administratif
CAC	Centimes Additionnels Communaux (Cameroun)
CADAK	Communauté d'Agglomération de Dakar
C2D	Contrat Désendettement Développement
CCC	Compte de Crédit Communal (Sénégal)
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire des Etats d'Afrique Centrale
CG	Compte de Gestion
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CPSC	Caisse de Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (Tunisie)
DAF	Direction Administrative et Financière
DCL	Direction des Collectivités Locales
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement (Côte d'Ivoire, Burkina)
DSTM	Direction des Services Techniques Municipaux
FBCF	Formation Brute de Capital Fixe
FEC	Fonds d'Equipement Communal (Maroc)
FEICOM	Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunale (Cameroun)
FICOM	Fonds d'Investissement Communal (Burkina)
FMI	Fonds Monétaire International
FPCL	Fonds de Prêts aux Collectivités Locales (Côte d'Ivoire)
FPDCT	Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales (Burkina)
IR	Impôt sur le Revenu
IS	Impôt sur les Sociétés
LF	Loi de Finances
MFSA	<i>Municipal Finance Self-Assessment</i>
MO	Maîtrise d'Ouvrage
MOD	Maîtrise d'Ouvrage Déléguée
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
PAC	Projet d'Appui aux Communes (Sénégal)
PACOM	Projet d'Appui aux Communes (Côte d'Ivoire)
PDCC	Projet de Développement des Communes Côtières (Côte d'Ivoire)
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Produit Intérieur Brut
PPT	Pays Pauvres Très Endettés
PPIAF	<i>Public-Private Infrastructure Advisory Facility</i>
PSDAT	Projet de Soutien à la Décentralisation et à l'Aménagement du Territoire (Côte d'Ivoire)
RH	Ressources Humaines
SFI	Société Financière Internationale (IFC en anglais)
TFPB	Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et monétaire des Etats de l'Afrique de l'Ouest
USAID	Agence des Etats Unis pour le Développement International

**1 EURO = 655, 957 FCFA**