

Décentralisation Fiscale en Afrique Francophone : Note sur les Transferts Intergouvernementaux

Division Réforme du Secteur Public et Renforcement des Capacités (AFTPR)
Région Afrique

Clémence Vergne
Septembre 2009

Table des Matières

1. Introduction	1
2. Conception d'un système efficient de transferts intergouvernementaux	2
2.1. Les fondements des transferts intergouvernementaux	2
2.2. Les modalités des transferts intergouvernementaux	3
2.2.1. La détermination du montant des transferts vers les collectivités locales	3
2.2.2. La répartition des transferts entre collectivités locales	4
3. Les obstacles à la mise en œuvre effective de transferts intergouvernementaux	6
3.1. Des ressources publiques faibles et instables	7
3.2. Manque d'engagement et de crédibilité de l'Etat	7
3.3. Un cadre légal complexe	9
3.4. Déficit d'information des collectivités locales	9
3.5. Mauvaise répartition des responsabilités entre échelons de gouvernement	10
3.6. Absence d'évaluation des politiques publiques	10
3.7. Difficultés techniques	11
3.8. Contraintes liées à l'accessibilité des fonds	11
3.8.1. Les délais d'écriture	11
3.8.2. Le manque de transparence	11
3.8.3. Les tensions de trésorerie des Etats centraux	12
3.9. Synthèse	12
4. Mesures de la décentralisation fiscale	12
5. Etudes de cas	13
5.1. Bénin	14
5.2. Burkina Faso	16
5.3. Cameroun	16
5.4. Guinée	18
5.5. Mali	19
5.6. Mauritanie	20
5.7. Niger	21
5.8. République Démocratique du Congo	22
5.9. Sénégal	23
6. Conclusions	25
Annexes	27
Bibliographie	29

1. Introduction

Initié au cours des années 90, le processus de décentralisation s'est considérablement accéléré et renforcé durant les années 2000 dans les pays d'Afrique francophone. Les transferts de compétences ont été en grande partie effectués et des élections locales se sont tenues dans la plupart des pays.

La décentralisation est perçue comme la voie permettant d'améliorer l'efficacité, actuellement faible, de l'intervention publique en faveur du développement dans les pays d'Afrique francophone. Toutefois, la décentralisation ne réussira que si des ressources suffisantes sont mises à disposition des collectivités locales pour fournir un niveau approprié de services publics aux populations. Pour l'heure, les ressources locales propres, dont la mobilisation ne dépend pas des autorités publiques centrales, sont très faibles dans ces pays. Elles représentent moins de 1% du PIB et leur part dans les recettes publiques globales varie entre 2% et 7%. En outre, les ressources locales propres apparaissent fortement instables et concentrées au profit des grandes agglomérations urbaines.

Par conséquent, les transferts financiers de l'Etat resteront une source fondamentale de revenus pour les collectivités locales pour une période significative. Le succès de la décentralisation en Afrique francophone dépend donc en grande partie de la qualité des systèmes de transferts intergouvernementaux mis en place. Pourtant les transferts financiers ne représentent qu'une part infime du budget des Etats dans ces pays et sont encore trop souvent irréguliers et non transparents.

L'objectif de cette étude est double. D'une part, elle vise, dans la mesure des informations et des données disponibles, à réunir les principaux éléments de diagnostic sur les systèmes de transferts financiers intergouvernementaux dans les pays d'Afrique francophone. Dans la mesure du possible, cette note expose également les conclusions et orientations essentielles découlant de ce diagnostic. D'autre part, cette étude vise à identifier les limites de notre connaissance en la matière et la nécessité d'approfondir divers points particuliers.

La présente note est structurée en cinq parties. La section 2 présente les différents mécanismes de transferts intergouvernementaux mis en place dans les pays d'Afrique francophone et souligne leur forces et faiblesses. La section 3 relève les diverses contraintes qui bloquent la mise en place de systèmes de transferts financiers plus efficaces. La section 4 analyse la disponibilité et la comparabilité des données relatives aux transferts. La section 5 propose neuf études de cas afin de mettre en lumière les points communs et les spécificités des systèmes de transferts de ces différents pays. Enfin, la section 6 synthétise nos principaux résultats et suggère certains points clés méritant une analyse plus approfondie.

2. Conception d'un système efficient de transferts intergouvernementaux

Le choix des mécanismes de transferts dépend des objectifs poursuivis. En effet, il n'existe pas de système unique dans la mesure où chaque Etat peut avoir des objectifs différents et présente des caractéristiques qui lui sont propres. Ainsi la plupart des pays d'Afrique francophone ont recours à une combinaison de divers mécanismes. Après un bref rappel des différents objectifs des transferts intergouvernementaux, cette section analyse les forces et les faiblesses des diverses modalités de transferts mises en œuvre dans les pays d'Afrique francophone.

2.1. Les fondements des transferts intergouvernementaux

Le premier motif des transferts intergouvernementaux vise à équilibrer les budgets des collectivités locales. Dans les pays d'Afrique francophone, le **déséquilibre vertical** est très important dans la mesure où les collectivités locales ne disposent que de très peu de ressources propres. En effet, les ressources locales propres représentent dans la plupart des pays subsahariens moins de 1% du PIB (Chambas et al., 2009). Pour les pays de l'UEMOA, la situation est encore plus difficile, les ressources locales ne représentant en moyenne que 0.7% du PIB. Le tableau A1 en annexes présente l'état des ressources propres des collectivités locales dans les pays francophones pour lesquels nous disposons de données statistiques. Ainsi, les collectivités locales n'ont pas un niveau de ressources propres leur permettant de mener à bien les nombreuses compétences, porteuses de lourdes charges financières, qui leur sont transférées.

Le second objectif des transferts intergouvernementaux, la **péréquation**, vise à réduire les disparités excessives de ressources entre les collectivités locales. Cette disparité est d'autant plus grande dans les pays d'Afrique francophone qu'elle est étroitement liée à l'urbanisation. Dans ces pays, on observe une concentration des ressources locales propres au profit des plus grandes agglomérations urbaines. A titre d'exemple, les ressources locales propres des dix communes béninoises les plus pauvres ne représentent que 6% des ressources locales des cinq communes les plus riches.¹ De ce fait, l'offre de biens publics locaux financés sur ressources internes tend à aggraver les inégalités au profit des grandes collectivités locales urbaines. La prise en compte d'indicateurs de péréquation dans les transferts peut se faire de plusieurs manières. Par exemple, les collectivités les moins peuplées ou les plus pauvres sont privilégiées. Dans certains pays ne sont éligibles que les collectivités locales dont le niveau de ressources est inférieur à un seuil donné (subvention d'équilibre au Bénin). Certains pays privilégient le niveau d'équipement des collectivités locales. Ainsi, la Mauritanie tient compte du gap d'infrastructures afin de réduire les disparités d'équipement entre les collectivités locales.

¹ Les dix communes les plus pauvres sont dans un ordre décroissant : Gogouno, Materi, Lalo, Zakpota, Perere, Bante, N'Dali, Ouesse, Sinende, So-Ava. Les cinq communes les plus riches sont Parakou, Cotonou, Poto-Novo, Seme-Kpodji et Bohicon.

La troisième justification des transferts est **l'internalisation des externalités**.² Certaines collectivités locales en raison de leur manque de moyens budgétaires peuvent être incitées à ne pas fournir la quantité de services d'éducation ou de santé qui serait souhaitable au niveau national. Une telle situation est fréquente en Afrique francophone en raison de la faiblesse des moyens des collectivités locales. La difficulté est particulièrement accrue en milieu rural. Des transferts conditionnels de l'Etat central sont alors nécessaires pour pallier cette difficulté et permettre une offre minimale de services publics. Toutefois, aucun pays d'Afrique francophone ne semble avoir mis en place de subventions conditionnelles à la prestation de certains services.

Enfin, les transferts peuvent chercher à **améliorer les performances des collectivités locales** en matière de gestion interne et de prélèvement des ressources propres. Ainsi, la répartition des fonds se fait en fonction des performances. Au Sénégal, l'allocation du Fonds d'Equipe ment des Collectivités locales (FECL) est fonction des performances en matière de gestion administrative et financière.

2.2. Les modalités des transferts intergouvernementaux

Deux facteurs clés interviennent dans la conception d'un régime de transferts fiscaux intergouvernementaux : (i) l'ampleur des sommes à répartir et (ii) l'allocation des fonds entre les collectivités locales.³ Les différentes modalités utilisées dans les pays d'Afrique francophone sont présentées selon ces deux dimensions.

2.2.1. La détermination du montant des transferts vers les collectivités locales

En Afrique francophone, le montant des ressources allouées par l'Etat central aux collectivités locales est déterminé suivant deux procédures.

Une première approche consiste en un **partage de certains impôts et taxes**. Il s'agit alors de ressources rétrocédées. Le gouvernement central collecte un impôt et reverse une partie de ces recettes aux collectivités locales. La plupart des pays ont recours à cette technique en Afrique francophone. A titre d'exemple, la nouvelle Constitution de la République Démocratique du Congo (RDC) prévoit que 40% des revenus doivent être transférés aux provinces. Les études de cas (*cf. infra §5*) révèlent plusieurs écueils. Tout d'abord, le pourcentage des recettes à rétrocéder doit être officiellement fixé et respecté. Ce n'est pas toujours le cas. Au Cameroun, le Fonds spécial d'Equipe ment et d'Intervention interCommunale (FEICOM) ne reversait pas aux communes la part qui leur revenait. En outre, les termes du partage sont très souvent défavorables aux collectivités locales. Ainsi, au Niger, les collectivités locales reçoivent 20% de certaines taxes. Par ailleurs, le choix des impôts et des taxes qui sont partagés est déterminant.

² L'externalité ou effet externe désigne une situation dans laquelle l'acte de consommation ou de production d'un agent influe positivement ou négativement sur la situation d'un autre agent non impliqué dans l'action, sans que ce dernier ne soit totalement compensé/ait à payer pour les dommages/bénéfices engendrés. Internaliser une externalité demande de modifier les incitations de manière à ce que les individus prennent en compte les effets externes de leurs actions.

³ Cette classification est proposée par Bahl et Linn (1992).

Par exemple, les institutions internationales (FMI, 2009 ; Banque Mondiale, 2008b) recommandent de ne pas rétrocéder les recettes issues des ressources naturelles. Ces dernières sont très instables ce qui engendre des risques importants de mauvaise gestion financière. En période de hausse des prix, les collectivités locales auront tendance à dépenser à des niveaux non soutenables. Lorsque les prix s'effondrent, elles se retrouveront totalement démunies. Or, la RDC rétrocède ces ressources. Toutefois, les ressources naturelles représentent parfois une source de revenu très importante. Il faudrait alors envisager des mécanismes qui permettent de détacher les revenus issus des ressources naturelles rétrocédés aux collectivités locales du prix actuel afin de les rendre plus stables. Enfin, la difficulté première de cette procédure concerne les règles de partage entre les collectivités locales.

Une seconde option correspond aux **transferts ad hoc**. Le gouvernement central décide de façon discrétionnaire du montant de subvention à allouer aux collectivités locales. Cette solution s'avère peu transparente. De plus, elle maintient les collectivités locales dans une situation d'incertitude quant à leurs finances et ne les incite guère à une plus grande efficacité, ni dans la mobilisation de leur ressources propres, ni dans la gestion de leurs dépenses. Malgré toutes ces limites, cette méthode est très utilisée en Afrique francophone. Ainsi, au Bénin, la loi laisse à l'Etat la latitude de décider du montant des subventions. En Guinée, les transferts sont fondés sur des règles opaques rendant ceux-ci aléatoires et incertains. Au Mali, le montant des subventions est abondé chaque année par l'Etat et les partenaires au développement de ce pays, sans pour autant que ce montant puisse être prévisible.

2.2.2. La répartition des transferts entre collectivités locales

En Afrique francophone, trois méthodes sont utilisées pour déterminer la distribution des transferts entre les collectivités locales.

La première approche consiste à répartir les recettes collectées selon **le lieu de perception**. Un centime additionnel à l'impôt sur le revenu ou le bénéfice d'un contribuable résidant dans une collectivité locale est reversé en partie à la collectivité locale de résidence. Cette dernière n'est généralement pas en mesure d'exercer un contrôle sur la répartition du produit de l'impôt ; le risque d'arbitraire n'est donc pas exclu. En outre, apparaît le délicat problème des modalités de domiciliation du siège social de l'entreprise taxée. A titre d'illustration, au Cameroun, l'essentiel des grandes entreprises ont leur siège social à Yaoundé ou Douala même si leur activité se déroule dans le cadre d'une autre collectivité locale. Ainsi, 60 à 70% des centimes additionnels sont dirigés sur Yaoundé et Douala. Cette modalité de répartition ne consiste pas en une péréquation susceptible de bénéficier aux collectivités à faible potentiel puisque les ressources sont affectées en fonction du potentiel de ressources fiscales. Dans le cas de la RDC, le partage des recettes issues des ressources naturelles crée de fortes disparités horizontales dans la mesure où ces ressources sont très concentrées.

Une deuxième option consiste à allouer les transferts selon une **formule de distribution**. En Afrique francophone, l'Etat répartit souvent les subventions selon un critère démographique. Ce critère traduit pour bon nombre de pays l'ampleur de la demande. Toutes choses égales par ailleurs, plus la population est importante, plus les besoins en services publics locaux sont importants. Par exemple, au Burkina Faso, une part de la dotation globale de fonctionnement est fonction de la taille de la population. Toutefois, cette formule ne tient pas compte de nombreux éléments très importants si l'on vise une certaine péréquation : le niveau de pauvreté et les caractéristiques géographiques (reflétant la plus ou moins grande difficulté à fournir les biens et services publics), le revenu moyen dans la collectivité (reflétant la capacité fiscale). La formule peut également comprendre des indicateurs comme une appréciation de l'effort fiscal de la collectivité ou de sa performance économique passée. Certains pays d'Afrique francophone tentent d'appliquer une formule de distribution. En Mauritanie, le Fonds Régional de Développement est réparti entre les communes selon une formule qui combine cinq critères : l'effectif de la population, le taux de pauvreté, le gap d'infrastructures, l'effort de mobilisation des ressources et le renforcement des capacités de l'administration. La principale contrainte de cette solution est la disponibilité de données statistiques indiscutables et récentes ainsi que l'existence d'une capacité administrative suffisante, surtout si la formule de répartition est complexe. Ainsi, si les transferts de la taxe de voirie entre les communes du Bénin s'appuient sur leur effectif de population, aucun recensement récent ne permet d'évaluer correctement la population de ces communes. De même, en Mauritanie, le taux de pauvreté et le gap d'infrastructures sont estimés au niveau régional et non au niveau communal. Ils ne tiennent donc pas compte des disparités intra régionales. Enfin, avec une complexité croissante des modalités de répartition entre collectivités, la transparence du système peut être compromise et le risque d'arbitraire de la part de l'autorité centrale n'est pas exclu. Ceci est d'autant plus plausible dans les pays d'Afrique francophone où les systèmes statistiques nationaux souffrent de nombreuses lacunes sur le plan quantitatif et qualitatif.

Finalement, la répartition peut se faire **de manière ad hoc**. Cette solution complètement discrétionnaire permet au pouvoir central de conserver une grande flexibilité au détriment de la transparence. Cette méthode, source de grande incertitude pour les collectivités locales, demeure assez répandue dans les faits. En Guinée, les règles d'allocation des subventions sont très opaques.

Le tableau 1 présente une typologie des transferts intergouvernementaux qui émerge de ce survol des différentes modalités de transferts utilisées dans les pays d'Afrique francophone. La dimension horizontale concerne la base sur laquelle est déterminée l'enveloppe budgétaire qui est allouée aux collectivités locales. La dimension verticale concerne les critères d'allocation des transferts entre les gouvernements locaux. Après avoir donné quelques exemples, ce tableau souligne les limites et les obstacles associés aux différentes modalités de transferts. Pour l'heure, en

Afrique francophone, les recommandations d'ordre général visant à assurer aux collectivités locales des transferts financiers prévisibles, adéquats et transparents, apparaissent difficiles à mettre en œuvre. En effet, de nombreux obstacles freinent la mise en place effective de tels transferts dans ces pays.

**Tableau 1 : Typologie des systèmes de transferts en Afrique francophone :
Recommandations et contraintes**

		Origine de l'enveloppe budgétaire destinée aux transferts intergouvernementaux	
		% de ressources ou d'impôts nationaux	Ad hoc
Critères d'allocation des transferts entre les collectivités locales	Lieu de perception	<p>Exemple : RDC (40% des revenus de l'Etat)</p> <p>Recommandations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un système de péréquation - Transfert effectif et régulier de la part revenant aux collectivités locales - Eviter de rétrocéder les recettes issues des ressources naturelles <p>Obstacles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité et fiabilité des données pour mettre en place un système de péréquation efficace - Délais importants - Les collectivités locales ne sont pas informées de la part qui leur revient et n'ont pas de voie de recours 	-
	Formule	<p>Exemple : Sénégal (Fonds d'Equipement des Collectivités Locales : 2% de la TVA, répartition selon la démographie, la superficie et la gestion administrative et financière)</p> <p>Recommandations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Système le plus efficient <p>Obstacles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fiabilité et mise à jour des données 	<p>Exemples : Bénin (% de la taxe de voirie distribué selon le poids démographique) ; Mauritanie (Fonds Régional de Développement : % du budget de l'Etat inconnu, répartition selon la démographie, le taux de pauvreté, le gap d'infrastructures, l'effort de mobilisation des ressources)</p> <p>Recommandations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fixer le % qui revient aux collectivités locales <p>Obstacles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manque d'engagement politique - Fiabilité et mise à jour des données
	Ad hoc	<p>Exemple : Bénin (3% de la TVA perçue au cordon douanier)</p> <p>Recommandations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Définir des critères d'allocation transparents <p>Obstacles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manque de volonté politique - Disponibilité des données 	<p>Exemples : Cameroun, Guinée, Mali</p> <p>Recommandations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fixer le % qui revient aux collectivités locales - Définir des critères d'allocation transparents <p>Obstacles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manque de volonté politique - Disponibilité des données

3. Les obstacles à la mise en œuvre effective de transferts intergouvernementaux

Les transferts intergouvernementaux sont plus faibles en Afrique francophone que dans la plupart des pays en développement. D'après les données disponibles, les transferts en faveur des collectivités ne représentent qu'entre 1 et 3% des dépenses de l'Etat central dans ces pays. Par ailleurs, les critères d'allocation de ces transferts

demeurent encore trop souvent peu transparents. Cette section vise à identifier les obstacles économiques, politiques et techniques à la mise en œuvre de transferts plus efficaces en Afrique francophone.

3.1. Des ressources publiques faibles et instables

La plupart des pays d'Afrique francophone font partis des pays les moins avancés et disposent par conséquent d'un PIB par habitant très faible. De surcroît, après les chocs de 2007-2008, les pays africains sont dorénavant confrontés aux conséquences de la crise financière internationale. Dans la plupart des pays d'Afrique francophone, les soldes budgétaires se sont détériorés en 2008. Trois pays ont enregistré des déficits supérieurs ou équivalents à 4.5% du PIB : le Burkina Faso (6.4%), le Mali (5.4%) et le Sénégal (4.5%). Ainsi, en raison d'une situation fragile des finances publiques, les transferts intergouvernementaux sont souvent faibles et irréguliers. Cette dernière caractéristique d'irrégularité des versements occasionne des difficultés de gestion et de planification pour les collectivités locales. Il faudrait que les montants des transferts soient connus avant la préparation du budget local.

Deux points importants sont à noter. Premièrement, si le **taux moyen de recettes publiques** (ratio par rapport au PIB) des pays d'Afrique subsaharienne est similaire à celui des pays en développement des autres zones géographiques, ce taux est plus faible et diminue pour les pays de la zone franc (tableau 2). A titre de comparaison, en 2005, le taux de recettes publiques était de 50.9 % du PIB en France, 32.6 % du PIB aux Etats-Unis et 30.3% du PIB au Japon (OCDE). Deuxièmement, on note une forte **instabilité des recettes publiques** des pays d'Afrique francophone (tableau 3). Cette instabilité provient largement de la structure de ces économies qui sont souvent fondées sur l'exploitation de produits primaires vulnérables.

La faiblesse relative et l'instabilité du taux de recettes publiques expliquent en partie la faiblesse et l'irrégularité des transferts de l'Etat aux collectivités locales en Afrique francophone. L'Etat ne peut en effet pas décentraliser des ressources financières qu'il n'a pas. Néanmoins, d'autres facteurs freinent la mise en œuvre de transferts financiers dans ces pays.

3.2. Manque d'engagement et de crédibilité de l'Etat

En Afrique francophone, **les Etats gardent pour eux l'essentiel des ressources publiques** et tentent de conserver un contrôle strict sur la part qu'ils veulent bien affecter aux collectivités locales. En effet, le poids des collectivités territoriales représente moins de 5% du budget de l'Etat dans ces pays. Il faudrait par conséquent que les Etats augmentent la part du budget qu'ils consacrent aux collectivités locales.

Tableau 2 : Taux de recettes publiques globales : Evolution et comparaisons internationales

Unité : en pourcentage du PIB

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Pays en développement	21.3(82)	21.4(83)	20.8(87)	20.6(92)	20.8 (99)
Afrique Subsaharienne	20.8(43)	20.6(44)	19.8(45)	19.7(45)	20.1(46)
Afrique zone franc	19.1(14)	17.8(13)	15.2(14)	15.6(14)	16.5(14)
Afrique pays hors zone franc	21.7(29)	21.7(31)	21.8(31)	21.5(31)	21.7(32)
Amérique Latine	20.3(18)	21.0(18)	20.7(17)	21.4(17)	21.1(19)
Asie	19.3(12)	22.1(11)	20.8(13)	19.1(16)	18.5(19)
Moyen Orient/Afrique du Nord	29.1(10)	26.1(11)	25.9(11)	18.3(12)	28.0(13)
Pays les Moins Avancés	18.3(37)	17.6(38)	16.7(36)	17.0(39)	17.1(39)

(.) : Taille de l'échantillon

Les données présentées sont des moyennes arithmétiques non pondérées calculées sur des périodes de 5 ans et une période de 4 ans.

Source : Chambas et al. (2009) à partir des données GFS (FMI) et de données nationales.

Tableau 3 : Le prélèvement public des pays d'Afrique francophone (1994-2006)

Unité : en pourcentage du PIB

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bénin	12.8	14.9	15.2	14.6	15.3	16.0	16.6	16.2	16.9	17.0	16.4	16.5	16.8
Burkina Faso	11.0	11.6	12.3	13.0	13.1	13.5	12.6	13.1	11.9	12.4	13.5	12.3	12.3
Cameroun	12.9	14.3	16.8	15.1	16.2	15.5	18.8	19.8	17.5	17.7	15.2	17.3	18.9
Mali	11.2	11.8	14.0	14.6	14.6	14.8	14.1	16.2	16.5	15.2	16.0	17.9	17.7
Mauritanie	24.0	21.0	26.9	26.9	27.2	27.9	25.6	20.7	30.4	30.7	29.7	24.5	27.1
Niger	6.1	7.2	7.8	8.4	9.1	8.8	8.5	9.0	10.6	9.9	10.8	10.8	11.1
Sénégal	14.9	16.4	16.6	16.9	16.8	15.9	18.1	18.0	19.8	18.2	18.5	20.2	20.0
Moyenne UEMOA	12.5	14.0	14.6	14.7	14.9	14.6	14.4	14.9	15.4	14.9	15.6	15.8	16.1

Source : Chambas et al.(2009) à partir de données nationales.

Par ailleurs, les transferts des gouvernements centraux ne sont généralement pas assis sur des règles pouvant garantir une prévision fiable. Par exemple, **le montant des transferts est souvent déterminé de manière ad hoc**. De surcroît, l'Etat ne respecte pas toujours ses engagements et il arrive que les collectivités locales ne reçoivent pas la part qui leur est due. Ce fut le cas au Cameroun où le FEICOM conservait une partie des ressources qui devaient revenir aux communes. En RDC, les provinces revendiquent qu'elles n'ont pas reçu la part qui leur revient. Inscrire le principe de partage des ressources dans la Constitution de chaque Etat serait utile afin qu'il apparaisse plus crédible et stable car moins dépendant du pouvoir discrétionnaire du gouvernement central. Toutefois, rien ne garantit que cela sera effectivement respecté, comme le démontre l'exemple de la RDC. Il faudrait envisager des voies de recours auprès des organes juridictionnels pour pouvoir contraindre l'Etat à honorer ses engagements vis-à-vis des collectivités locales.

3.3. Un cadre légal complexe

Les pays d'Afrique francophone se caractérisent par une **législation très fournie**. Cette profusion de textes complique la mise en œuvre de la décentralisation et introduit de la lenteur et des délais importants entre le vote des textes de lois et leur application concrète. Des délais de l'ordre de dix ans sont courants.

De plus, dans certains pays, les textes de lois qui prévoient le cadre des transferts financiers ne sont pas suffisamment clairs ou ne sont pas suivis des décrets d'application.

3.4. Déficit d'information des collectivités locales

On note un **manque de communication** important entre l'administration centrale et les collectivités locales. Ainsi, les collectivités locales ne connaissent pas toujours les montants qui leur sont dus au titre de la fiscalité partagée et des transferts, ce qui contraint la préparation de leur budget.

Le Bénin illustre parfaitement cette situation. Les parts de recettes de la fiscalité partagée revenant aux communes sont déterminées par décret au niveau global, et leur répartition par commune est en principe calculée selon des modalités fixées par arrêtés interministériels ou décisions conjointes des ministres chargés des Finances et des Collectivités Locales. Toutefois, ces décisions ne sont pas suffisamment communiquées et connues par les responsables des collectivités locales. Ces derniers n'ont connaissance que des versements qui leur sont effectués, mais ignorent les recouvrements et les montants qui leur sont effectivement dus (Union Européenne, 2007). Par ailleurs, les informations relatives aux transferts du budget de l'Etat doivent être communiquées aux communes pour l'établissement de leur budget aux moins deux mois avant le vote de celui-ci, soit avant le 31 octobre. Or ces informations ne sont pas toujours communiquées en temps opportun et les communes ne peuvent donc pas

disposer de toutes les données nécessaires à la préparation du budget primitif avant le début de l'exercice ou même avant le 31 mars, date limite légale pour son adoption.

Ainsi, dans les pays francophones, la chaîne fiscale reste sous la direction des services déconcentrés et de l'administration centrale. Or, les services fiscaux de l'Etat sont moins incités à collecter des impôts dont une part importante doit revenir aux collectivités locales.

Il faudrait prévoir un cadre de concertation entre l'Etat et les collectivités locales pour débattre des questions touchant aux finances locales. La création de Comités Nationaux de Finances Locales (CNFL) dans les pays de l'UEMOA, dans le cadre de l'Observatoire des Finances Locales et avec le soutien du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), est une expérience intéressante en la matière.

3.5. Mauvaise répartition des responsabilités entre échelons de gouvernement

L'absence de définition claire des responsabilités des collectivités locales empêche de définir correctement le niveau de revenus requis. Par exemple, au Cameroun, la loi de 2004 délimite les compétences transférées aux collectivités territoriales décentralisées. Toutefois, la loi prévoit que les compétences ainsi transférées ne sont pas exclusives : elles sont exercées de manière concurrente par l'Etat et lesdites collectivités. Ce flou rend délicate l'évaluation des besoins des collectivités locales.

On retrouve le même problème entre les différents échelons de collectivités locales. En RDC, les compétences des Entités Territoriales Décentralisées ne sont pas définies.

3.6. Absence d'évaluation des politiques publiques

L'absence d'une culture d'évaluation des politiques publiques ne permet pas de mesurer correctement le coût des transferts de compétences. De manière générale, les pays d'Afrique francophone n'ont pas mis en place une planification rigoureuse de la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Ainsi, peu de pays disposent d'une évaluation des coûts des différents services aux populations, et peu d'entre eux ont conduit une réflexion sur la répartition de ces coûts entre les différents acteurs (Etat, collectivités locales). La décentralisation s'est souvent faite en aveugle car les Etats ne disposent pas d'éléments chiffrés pour le calcul des transferts financiers. Dans la même optique, il faudrait évaluer le potentiel de recettes des différents impôts et taxes mobilisés à l'échelon local pour mieux cibler les transferts afin qu'ils correspondent aux besoins et au potentiel des collectivités locales. Dans la pratique, les informations en la matière sont quasiment inexistantes.

En conséquence, les transferts ne peuvent correspondre aux besoins et au potentiel des collectivités locales et les différents mécanismes ne sont ni harmonisés, ni intégrés. On ne peut concevoir un système cohérent de transferts si on ne sait quels sont les objectifs de ce dernier.

3.7. Difficultés techniques

L'absence d'une culture d'évaluation des politiques publiques va de paire avec un **manque d'informations statistiques** permettant de définir les règles de répartition des transferts entre les collectivités locales. Au Sénégal, la division financière de la Direction des Collectivités Locales ne dispose d'aucun outil (carte des infrastructures scolaires, carte des infrastructures sanitaires, base de données des audits urbains...) lui permettant de collecter les éléments nécessaires à la rationalisation des modalités de répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation (République du Sénégal, 2003). Au Bénin, l'objectivité des règles et clés de répartition est amoindrie par le fait que les seuils ne sont pas actualisés depuis de nombreuses années.

3.8. Contraintes liées à l'accessibilité des fonds

Le **principe de l'unité de caisse**, caractéristique des pays francophones, consiste à centraliser le recouvrement et la circulation des fonds des collectivités au sein du réseau Trésor. Le contrôle des fonds publics par le réseau Trésor n'est pas à l'origine de difficultés majeures tant que les collectivités locales peuvent disposer de leurs fonds selon le volume et le délai souhaités afin de pouvoir exécuter leur budget et respecter leurs engagements vis-à-vis des fournisseurs et des prestataires de services locaux. Or, dans la pratique, trois obstacles peuvent entraver l'accessibilité des fonds locaux logés au Trésor.

3.8.1. Les délais d'écriture

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

3.8.2. Le manque de transparence

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

3.8.3. Les tensions de trésorerie des Etats centraux

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

3.9. Synthèse

L'analyse de la situation des finances publiques des pays d'Afrique francophone montre que la décentralisation se met en œuvre dans un contexte difficile. Toutefois, la situation macroéconomique n'explique pas à elle seule les limites des systèmes de transferts intergouvernementaux de ces pays. On note trop souvent un manque de volonté politique qui se traduit par des transferts faibles et irréguliers. Les Etats gardent pour eux l'essentiel des ressources publiques et tentent de conserver un contrôle strict sur la part qu'ils veulent bien affecter aux collectivités locales. De surcroît, la manière dont le montant national de subvention est distribué entre les collectivités locales demeure discrétionnaire dans de nombreux pays francophones. L'allocation des fonds dépend alors de considérations politiques nationales ou même locales. Le montant alloué à une collectivité locale dépend parfois du carnet d'adresse et de la capacité de lobbying des élus locaux (Yatta, 2009). Ces divers obstacles rendent difficile la réforme des systèmes de transferts financiers dans ces pays. Quand bien même les principaux défauts de ces systèmes sont identifiés et des recommandations formulées, la mise en œuvre effective d'une telle réforme se heurte à une multitude de contraintes, notamment politiques. De surcroît, la modification du régime de transferts intergouvernementaux engendre toujours des gagnants et des perdants, ce qui peut bloquer le processus de réforme au niveau politique.

4. Mesures de la décentralisation fiscale

La plupart des études portant sur la décentralisation fiscale utilisent les **statistiques des finances publiques (GFS) du Fonds Monétaire International**. Cette base de données fournit deux indicateurs principaux : la part des dépenses sous-nationales dans le total des dépenses et la part des revenus sous-nationaux dans le total des revenus. Si les données GFS permettent de faire des comparaisons fiables dans le temps et entre les pays, elles présentent néanmoins de sérieuses limites.

En premier lieu, ces données tendent à **surestimer le degré de décentralisation**. En effet, elles ne permettent pas d'appréhender l'autonomie des gouvernements sous-nationaux. Par exemple, les dépenses imposées par le gouvernement central apparaissent comme des dépenses infranationales. De même, aucune distinction n'est

faite entre les ressources locales propres et les ressources issues de la fiscalité partagée. Enfin, les données relatives aux transferts intergouvernementaux, lorsqu'elles sont disponibles, ne précisent pas la proportion qui est conditionnelle par opposition aux transferts généraux.

Mais surtout, **ces données ne sont tout simplement pas disponibles** pour la plupart des pays d'Afrique francophone. Plusieurs éléments expliquent cette situation. Tout d'abord, le processus de décentralisation fiscale est un phénomène relativement récent dans ces pays. De plus, on note d'importants problèmes au niveau de la collecte, du traitement et de la consolidation des données économiques et financières sur les collectivités territoriales. Le système n'est souvent pas opérationnel. Plusieurs raisons peuvent être avancées. Premièrement, les retards dans l'établissement des comptes des collectivités locales sont dus à l'insuffisance de l'encadrement technique. Deuxièmement, il existe un déficit de communication entre l'administration centrale d'une part, les services déconcentrés et les collectivités locales d'autre part. Ces dernières peuvent être réticentes à fournir les données financières les concernant. La Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT) du Bénin soutient que certaines communes considèrent que leur autonomie pourrait être remise en cause par l'encadrement budgétaire et financier qu'exerce l'administration centrale. Ces dernières années, de nombreux pays ont pris des mesures pour renforcer leur système de gestion des finances publiques (Public Financial Management). Simultanément, le programme « dépenses publiques et responsabilité financière » PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) évalue la qualité des systèmes de gestion des finances publiques. Cela devrait améliorer la disponibilité de données fiables. Toutefois, les progrès sont encore très lents.

Etant donné la très faible disponibilité des données, notre étude se base sur les données du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) et sur les quelques statistiques nationales disponibles. Cependant, ces données sont limitées et des problèmes de comparabilité entre les divers pays sont à craindre. Le PDM collecte actuellement des données sur les finances publiques locales pour le second rapport de l'Observatoire Mondiale de la Décentralisation et de la Démocratie Locale (GOLD).⁴ Malheureusement, ces données ne sont pas encore disponibles et nous ne pouvons les utiliser dans ce rapport. En outre, nous ne savons pas ce que couvriront exactement ces données.

5. Etudes de cas

Cette section présente neuf études de cas en Afrique francophone afin de dégager les points communs et les spécificités des systèmes de transferts intergouvernementaux dans cette région. Le tableau A1 en annexes propose une synthèse des systèmes de

⁴ GOLD est une initiative des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation mondiale des collectivités locales. Son objectif est de capitaliser l'ensemble des informations et savoirs relatifs aux autorités locales.

transferts présents dans chaque pays. Ces études de cas ont été réalisées à partir de diverses sources d'information lesquelles sont listées par pays dans le tableau A2 en annexes. Plusieurs contraintes limitent la portée de notre analyse. Tout d'abord, la situation se révèle particulièrement peu documentée au Niger et au Burkina Faso et, dans une moindre mesure, en Guinée et en RDC. En outre, les textes de loi ne sont pas souvent disponibles. Ainsi, les sites officiels du Bénin, de la Guinée, de la Mauritanie, du Niger et de la RDC ne proposent pas les lois et décrets relatifs à la décentralisation. Enfin, les données statistiques sur les transferts sont très rares. Compte tenu de ces limites, nous tentons de mettre en lumière les forces et les défaillances des systèmes de transferts de ces pays à l'aune du cadre analytique préalable.

5.1. Bénin

Le processus de décentralisation est relativement récent au Bénin. Si la conférence nationale des « Forces Vives de la Nation » organisée en 1990 consacre le principe de la libre administration des collectivités locales, il faut attendre 1999 pour que quatre lois de décentralisation soient promulguées. Ainsi, l'Etat a transféré les compétences suivantes aux 77 communes : le développement local, les infrastructures, l'environnement, l'enseignement primaire et maternel, l'alphabétisation, la santé et l'action sociale, les services marchands et les investissements économiques. Les premières élections municipales tenues en décembre 2002 et janvier 2003 témoignent de la mise en œuvre effective de la décentralisation.

Les communes béninoises se caractérisent par la grande faiblesse de leurs ressources locales propres. En 2005, ces dernières s'élevaient à 0.5% du PIB et représentaient 3.8% des recettes publiques globales (Chambas et al., 2009). Le Tableau 4 souligne que les ressources locales propres constituent néanmoins l'essentiel des ressources des communes (environ 70%). Les impôts fonciers, les patentes et licences représentent environ 90% des recettes fiscales locales.

Les **recettes rétrocédées** sont composées des versements d'impôt d'Etat aux communes et représentent en moyenne 13% des ressources locales. Ces ressources rétrocédées concernent pour l'essentiel 3% de la TVA perçue au cordon douanier et la taxe de voirie. Selon l'arrêté 2004-1146 du 14 septembre 2004, la taxe de voirie est répartie comme suit : 80% aux communes à statut particulier (Cotonou (60%), Porto-Novo (24%) et Parakou (16%)) et 20% aux autres communes, avec une répartition selon le poids démographique de chaque commune. La répartition de la TVA est faite sur la base de décisions conjointes des Ministres des Finances et de la Décentralisation (Services du Trésor, 2007). Les recettes rétrocédées ont augmenté ces dernières années et représentaient 18% des recettes locales en 2007. Toutefois, en 2009, le gouvernement a suspendu la taxe de voirie sur les marchandises en transit à destination et en provenance des pays de l'hinterland (Niger, Burkina Faso, Mali,...), ce qui risque de diminuer le montant des recettes rétrocédées aux communes.

Tableau 4 : Ressources locales des communes béninoises (millions FCFA)

	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes fiscales	7 658	8 806	8 333	9 712	10 878
% recettes locales	50%	47%	47%	48%	48%
Recettes non fiscales	2 149	3 375	4 265	4 091	4 808
% recettes locales	14%	18%	24%	20%	21%
Ressources locales propres	9 807	12 181	12 598	13 803	15 686
% recettes locales	64%	65%	71%	69%	69%
Recettes rétrocedées	674	1 832	2 032	3 780	4 132
% recettes locales	5%	10%	11%	19%	18%
Transferts de l'Etat	4 760	4 708	3 174	2 470	2 928
% recettes locales	31%	25%	18%	12%	13%
Recettes locales	15 244	18 723	17 806	20 055	22 748

Source : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Les **subventions de l'Etat** représentent en moyenne seulement 20% des ressources locales. De plus, on constate une nette diminution de ces transferts ces dernières années, les transferts ne représentant plus que 13% des recettes locales en 2007.

Il existe quatre types de subventions de l'Etat au Bénin : la subvention d'équilibre, la subvention salariale, la subvention de substitution à la taxe civique et le fonds de solidarité intercommunale. La **subvention d'équilibre** doit doter les communes d'un budget minimum pour garantir leurs charges de fonctionnement. Elle est accordée aux communes dont les ressources financières sont jugées insuffisantes, le plancher fixé en 2003 étant de 40 millions de francs CFA. Au début du processus de décentralisation, ces communes étaient au nombre de 43. En 2007, elles n'étaient plus que deux à ne pas atteindre ce seuil (Service du Trésor, 2007). La **subvention salariale** est allouée pour aider les communes à payer leurs charges salariales. La **subvention de substitution à la taxe civique** remplace la taxe civique anciennement perçue par les préfectures. Finalement, le **fonds de solidarité intercommunale** vise à contribuer au développement équilibré des communes. Cette subvention représente à elle seule plus de 50% du montant total des subventions (Chambas et al., 2009) et elle est répartie comme suit : les deux tiers sont alloués à toutes les communes et le tiers restant est octroyé aux communes les moins nanties (Service du Trésor, 2007).

Trois constats principaux émergent de cette étude. Premièrement, la loi laisse à l'Etat la latitude de décider du montant des subventions. Ainsi, les subventions accordées aux communes représentent une part infime du budget de fonctionnement de l'Etat. En 2005, elles ne représentaient que 0.66% des dépenses réelles de fonctionnement (Services du Trésor, 2007). Deuxièmement, les critères d'allocation des transferts apparaissent peu transparents. Enfin, les transferts du gouvernement central

n'assurent pas leur rôle de péréquation fiscale. En effet, on note une très forte disparité des ressources locales globales par habitant. En 2005, les ressources locales globales s'élevaient à 8489 FCFA par habitant dans les communes les plus riches contre 541 FCFA par habitant dans les communes les plus pauvres (Chambas et al., 2009).

5.2. Burkina Faso

L'adoption du Code Général des Collectivités Locales en décembre 2004 marque un tournant dans le processus de décentralisation au Burkina Faso. Ce code confirme le maintien de trois niveaux de collectivités locales : les régions, les communes urbaines et les communes rurales. Des élections municipales se sont tenues en avril 2006 et les transferts de compétences sont en cours. En particulier, les communes sont responsables des services de base, ainsi que de la construction et de l'entretien de la plupart des infrastructures : routes de campagne, centres de soin, écoles primaires, systèmes d'approvisionnement en eau potable et services d'assainissement.

Les ressources des collectivités locales proviennent des recettes fiscales, des transferts financiers et de l'emprunt. Les ressources locales propres sont très faibles et ne permettent pas aux collectivités locales d'assumer les compétences qui leur ont été transférées. Le pouvoir fiscal demeure largement aux mains de l'administration centrale. Ainsi, cette dernière perçoit plus de 70% des recettes consolidées du secteur public. De plus, l'administration centrale détermine les assiettes et les taux pour la plupart des impôts locaux : la taxe professionnelle, les redevances, la contribution du secteur informel, la taxe foncière et la taxe de jouissance (Banque Mondiale, 2007).

Le nouveau système de transferts intergouvernementaux comprend divers mécanismes. La **Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)** est globale et libre d'emploi. 90% sont affectés aux communes à raison de 40% pour les communes urbaines et 60% aux communes rurales. La répartition des ressources au sein d'un même groupe de collectivités est fondée sur deux critères : une part forfaitaire et une part calculée en fonction de la taille de la population. La **Dotation Globale d'Équipement (DGE)** vise à alimenter le budget d'investissement des collectivités locales. Son montant dépend de la taille la population. En 2007, le gouvernement a ainsi transféré 6.8 milliards XOF pour les 351 communes et les 13 régions. Un tiers de cet effort est financé par la part communale de la taxe unique sur les produits pétroliers (TUPP). Toutefois, les dotations à transférer ne sont pas encore estimées selon une formule bien définie.

5.3. Cameroun

La révision constitutionnelle de 1996 fait du Cameroun un Etat unitaire décentralisé et introduit deux niveaux de décentralisation : la commune et la région. Les lois sur la décentralisation de 2004 consacrent l'autonomie juridique et financière des collectivités locales décentralisées, le droit des populations à élire les membres des organes délibérants et exécutifs de ces collectivités locales et le transfert explicite de certaines

compétences par l'Etat dans les domaines économique et social en particulier. Toutefois, la loi prévoit que les compétences ainsi transférées ne sont pas exclusives : elles sont exercées de manière concurrente par l'Etat et les collectivités locales.

Trois grands groupes de recettes fiscales composent les ressources des collectivités Camerounaises : les recettes fiscales en gestion propre, les recettes fiscales en gestion partagée et les recettes fiscales de péréquation.

Concernant la fiscalité partagée, les **Centimes Additionnels Communaux (CAC)** sont une taxe calculée comme majoration sur le principal de certains impôts de l'Etat tels que l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt sur les sociétés (IS), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe foncière (TF) et la taxe sur les jeux de hasard et divertissement (TJH). Les Centimes Additionnels Communaux sont recouverts par le réseau comptable de la Direction Générale des Impôts (DGI) et centralisés par les comptables du Trésor qui les reversent au **Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Communale (FEICOM)**.⁵ Le FEICOM procède à la répartition finale des Centimes Additionnels Communaux. D'après le décret 98/263/PM du 12 août 1998, les CAC sont répartis comme suit : 70% sont versés aux communes, 10% sont versés à l'Etat pour servir à la couverture des charges publiques et 20% reviennent à la FEICOM. La part communale est répartie comme suit : 20% à la ville de Douala, 40% à la ville de Yaoundé et 36% aux autres communes, les 4% restants sont retenus dans un compte spécial du FEICOM. Ainsi, la répartition est faite au prorata de la population. Il s'agit d'un mécanisme de péréquation qui tente de corriger les disparités liées au développement économique des communes (les 3/4 des CAC sont perçus à Douala). Les CAC, représentant en moyenne 20% des recettes budgétaires des communes, constituent la plus importante source de recettes pour les communes. Cependant, un audit demandé par la France a mis à jour que le FEICOM était très corrompu. En effet, ce dernier n'a pas reversé aux communes la part qui leur était due afin de conserver 40% du montant total des CAC. En outre, l'allocation des ressources entre les collectivités locales ne reposait pas sur des critères objectifs et équitables. A titre d'exemple, la commune d'Ambam dont était originaire le directeur général du FEICOM a reçu beaucoup plus que la part qui lui revenait. De manière générale, les collectivités du Centre et du Sud ont, à elles seules, absorbé 51.5% des concours financiers alors qu'elles ne représentent que 1/5^{ème} de la population nationale. Suite à cette affaire, le FEICOM a été restructuré en 2006.

Pour l'heure, il n'existe pas un système de subvention global au Cameroun. Certes, il existe dans les budgets des communes une ligne dite « **subventions et avances allouées par l'Etat** ». Ceci dit, subventions et avances sont deux catégories distinctes de ressources locales. Leur confusion en la matière ne permet pas d'identifier les prêts des

⁵ Le FEICOM est un établissement public administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Sa tutelle technique est assurée par le MINATD (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation). Sa tutelle financière est assurée par le MINEFI (Ministère de l'Economie et des Finances). Un seul représentant de l'association des communes est membre du conseil d'administration.

allocations non remboursables. En outre, les montants sont peu consistants (environ 1% du budget) et ne correspondent à aucune ressource précise. La loi dispose que les communes urbaines d'arrondissements doivent recevoir annuellement de la part de la communauté urbaine une subvention globale de fonctionnement dont les modalités de calcul seront fixées par décret. Ce décret est toujours attendu. Par ailleurs, l'Etat intervient financièrement pour soutenir les efforts d'investissement des communes. Mais cette intervention n'est ni systématique ni régulière.

Il semble que l'Etat veuille réformer le système de subventions aux collectivités locales. La loi n°2009/011 du 10 juillet 2009 stipule que les collectivités locales perçoivent de l'Etat des dotations et des subventions pour l'accomplissement de leur mission. **La dotation générale de fonctionnement** est allouée aux communes d'arrondissement. Les modalités de reversement de cette dotation sont fixées par voie réglementaire. **La dotation générale de la décentralisation** est destinée au financement partiel de la décentralisation. La loi de finances doit fixer chaque année, sur proposition du gouvernement, la fraction des recettes de l'Etat à affecter à cette dotation. Les modalités de répartition et de reversement sont fixées par texte réglementaire.

5.4. Guinée

La décentralisation guinéenne actuelle est le fruit d'un long processus de réforme amorcé en 1985. L'adoption du Code des Collectivités Locales en mai 2006 ouvre la voie à une consolidation du processus. Les dernières élections locales tenues en 2005 ont permis le renouvellement des organes locaux et renforcé la participation locale dans le processus démocratique.

Le Code des Collectivités Locales stipule que l'Etat doit transférer des ressources financières afin de compenser l'augmentation des dépenses résultant du transfert de compétences. Les collectivités locales disposent de quatre sources principales de financement : les ressources propres, les revenus partagés, les transferts de l'Etat et les autres ressources provenant de l'extérieur.

On note une très grande faiblesse de la fiscalité locale en Guinée : le ratio recettes propres par habitant par an est en moyenne de 105 FCFA, soit 0.20\$ (FENU, 2006a). En outre, il existe de très fortes disparités entre les collectivités locales. En particulier, le revenu moyen par habitant est beaucoup plus élevé dans les communes urbaines que dans les communautés rurales de développement (Banque Mondiale, 2008a).

Il existe une **fiscalité partagée** entre l'Etat et les collectivités locales. La loi fixe la liste des recettes dont le produit est partagé : la taxe professionnelle unique, la taxe foncière, la taxe unique sur les véhicules, les redevances des mines et carrières, les redevances forestières, la patente. Ces ressources sont parmi les plus rentables de la fiscalité locale (CEA, 2009). Toutefois, l'attribution des recettes partagées semble manquer de transparence. Ainsi, les communautés rurales de développement ne reçoivent pas ce qui est collecté par la Préfecture ou la région (Banque Mondiale,

2008a). Le Code des Collectivités Locales précise que les ressources partagées doivent être recouvrées par le niveau d'administration (administration territoriale ou collectivités locales) qui reçoit plus de 50% du produit. Contrairement au système préexistant, cette disposition devrait contribuer à une répartition plus équitable et moins opaque des recettes fiscales.

Le code des collectivités fixe, pour la première fois en Guinée, le principe d'un transfert financier entre l'Etat et les collectivités locales reposant principalement sur une **dotations globale** couvrant les dépenses de fonctionnement. Le système permettra de compenser l'accroissement des charges supportées par les collectivités locales : le montant initialement défini dans la loi de finances sera ultérieurement indexé sur le PIB ou réajusté en cas de transfert de nouvelles responsabilités. Les collectivités locales peuvent aussi recevoir une **subvention exceptionnelle d'investissement**, accordée conformément aux spécifications de leur plan de développement local.

En pratique les transferts de ressources de l'Etat vers les collectivités locales ont toujours été fondés sur des règles opaques rendant ceux-ci aléatoires et incertains. Les transferts financiers étaient liés au fonctionnement et concernaient prioritairement les ristournes accordées par l'Etat (subventions spécifiques, subventions de fonctionnement). Sur le plan des investissements, plusieurs types de transferts sont prévus dont notamment, les dotations et les subventions reçues, dons et legs, fonds de concours et d'aides et emprunts. Dans la réalité, les collectivités ont rarement bénéficié de ces transferts à l'exception des zones minières où des transferts réels ont permis le développement d'infrastructures de développement.

Le Code des Collectivités Locales prévoit un système de transferts intergouvernementaux mais celui-ci ne semble toujours pas effectif. De surcroît, les modalités déterminant le montant et la répartition de ces transferts ne sont pas précisées. En définitive, ce système apparaît pour l'heure peu opérationnel.

5.5. Mali

La Constitution du 25 février 1992 reconnaît le principe fondamental de décentralisation. Les compétences des collectivités territoriales sont inscrites dans la Constitution. Notamment, dans son article 98, la Constitution dispose que « les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la Loi ». Aujourd'hui, le Mali comprend 761 collectivités territoriales dont 8 régions, 49 cercles, 703 communes et le district de Bamako lequel est régi par un statut particulier.

Les ressources locales propres sont faibles, tout particulièrement dans les communes rurales. Toutefois, le niveau de mobilisation des ressources par les collectivités territoriales s'améliore. Dorénavant les communes maliennes collectent en moyenne 2 600 FCFA par habitant au titre de la fiscalité directe, contre 1150 FCFA en 1999 (PDM, 2007). Toutefois, l'appréciation du taux de mobilisation des ressources locales doit être nuancée, en tenant compte des situations spécifiques des communes

rurales et urbaines. D'une part, les ressources liées à l'activité (patentes et licences) ont un taux de mobilisation acceptables sur tout le territoire, mais les communes urbaines en bénéficient davantage que les communes rurales en raison de la faiblesse du tissu économique de ces dernières. D'autre part, les ressources liées à la personne (Taxe de Développement Régional et Local, taxe sur le bétail), qui bénéficient davantage aux communes rurales, sont faiblement recouvrées.

La loi dispose que les charges financières résultant pour chaque collectivité locale des transferts de compétences font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant au moins équivalent auxdites charges. La loi n°95-034 du 12 avril 1995 prévoit trois types de transferts intergouvernementaux : la **Dotations Générale de Décentralisation**, la **Dotations du Fonds de Péréquation** et des **subventions** (Enone Eboh, 2009a). Toutefois, dans les faits, la mise en place d'un système de transferts consolidé a tardé. L'Etat se contentait de verser quelques subventions destinées à l'investissement et au fonctionnement des nouvelles communes. A titre illustratif, l'Etat a versé 1 906 000 000 FCFA en 2001, soit 0.34% du montant global du budget de l'Etat et 3 048 000 000 FCFA en 2003, soit 0.31% du budget global (PDM, 2007). Les transferts financiers étaient par conséquent très faibles. En outre, ces transferts manquaient de lisibilité dans la mesure où leur montant et leur répartition étaient déterminés de manière totalement ad hoc. Enfin, le versement de ces transferts accusait de sérieux retards.

On note certaines avancées importantes. En particulier, la loi n°00-042 du 7 juillet 2000 a créé l'**Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Locales (ANICL)**. Cette dernière est chargée de recevoir et d'allouer aux collectivités territoriales les subventions destinées à la réalisation de leurs investissements et d'assurer une péréquation en tenant compte du degré de développement des collectivités.

5.6. Mauritanie

En 1987, la décentralisation municipale fut organisée en Mauritanie. Toutefois, le processus de décentralisation n'a véritablement commencé qu'en 1991 avec la nouvelle constitution. La Mauritanie comprend 12 régions en plus du district de Nouakchott. Les régions sont subdivisées en 32 départements, lesquels sont eux-mêmes divisés en 45 districts urbains et 165 districts ruraux. Les communes, unique niveau de collectivités décentralisées, sont actuellement au nombre de 216 et couvrent l'ensemble du territoire. Depuis 1990, des élections municipales sont régulièrement organisées.

Les ressources locales propres des communes mauritaniennes sont très faibles. En 2001, date pour laquelle on dispose de statistiques exhaustives, les ressources locales propres des communes s'élevaient à 1,652 milliards UM soit environ 2% des recettes publiques ou encore 0.6% du PIB (Chambas et al., 2009). En outre, les ressources sont concentrées au profit des grandes villes. En 2002, Nouakchott et Nouadhibou mobilisaient environ 90% des ressources locales propres.

En matière de transferts financiers aux communes, le gouvernement a mis en place le **Fonds Régional de Développement (FRD)** lequel a été multiplié par 10 en 5 ans. Ainsi, en 2006, ce fonds s'élevait à 2,5 milliards UM, ce qui est proche du montant de l'ensemble des ressources locales propres des communes mauritaniennes. Depuis 2005, ce fonds représente un pourcentage précis du budget de l'Etat. La circulaire n°0001/MITP du 24 février 2003 fixe les nouvelles modalités de répartition du FRD. Le fonds est réparti entre les communes selon une formule qui combine les critères suivants : l'effectif de population, le taux de pauvreté, le gap d'infrastructures, l'effort de mobilisation des ressources et le suivi/évaluation et renforcement des capacités de l'administration. L'application de ces critères se fait selon les modalités suivantes : une dotation de fonctionnement d'un montant de 35% des crédits, une dotation d'équipement d'un montant de 55% des crédits et un montant de 10% des crédits pour le suivi évaluation et le renforcement des capacités de l'administration.

La dotation de fonctionnement est composée de deux parties : une part forfaitaire représentant 15% du FRD répartie de manière égale entre les communes et une part proportionnelle à la population communale (20% des crédits) pondérée par le taux de pauvreté de la Wilaya (région). **La dotation d'équipement** est également composée de deux parties : une part proportionnelle à la population communale d'un montant de 40% des crédits et une part compensatrice du retard d'équipement représentant 15% des crédits.

Dans un contexte marqué d'une part par la rareté des ressources communales et d'autre part par les difficultés de la mobilisation de ces ressources, le FRD a permis aux communes de disposer de dotations pour accomplir quelques unes de leurs missions. Toutefois, plusieurs difficultés demeurent. Tout d'abord, si depuis 2005 le FRD représente un pourcentage précis du budget de l'Etat, il n'est pas possible de savoir quel est exactement ce pourcentage. La détermination du montant de l'enveloppe du FRD demeure par conséquent ad hoc. Par ailleurs, certains critères de répartition du FRD, tels que le taux de pauvreté et le gap d'infrastructures, sont estimés au niveau régional. Par conséquent, ils ne tiennent pas compte des disparités intra régionales. En outre, on ne sait pas exactement comment sont calculés les différents critères et si les données sont régulièrement mises à jour. Enfin, la règle des deux tiers à l'équipement est discutable car les dépenses de fonctionnement peuvent être particulièrement utiles.

5.7. Niger

Suite au coup d'Etat d'avril 1999, une nouvelle constitution a été votée et des élections générales organisées, consacrant ainsi l'entrée du pays dans la 5ème République. Les nouvelles autorités ont adopté le Schéma 2000 qui a introduit un système de décentralisation à trois niveaux : 8 régions, 36 départements et 265 communes. Après de nombreux reports, les premières élections locales furent finalement organisées en juillet 2004.

Les collectivités locales ne disposent que de très peu de ressources propres. De plus, s'il existe bien une fiscalité rétrocédée, les collectivités locales reçoivent généralement la portion congrue. Par exemple, la taxe immobilière est perçue à 80% pour le budget de l'Etat et à 20% pour le budget des collectivités locales. De même, la patente synthétique est perçue à 70% pour l'Etat et à 30% pour les collectivités locales.

Pour l'heure, il n'existe pas de véritable politique de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Certes la loi 2002-017 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des collectivités décentralisées a prévu la création de deux fonds au profit des collectivités territoriales, à savoir le fonds d'appui à la décentralisation et le fonds de péréquation. Toutefois, ces deux fonds ont très rarement été mis à disposition des collectivités locales (PDM, 2007). En 2008, l'Etat a créé un établissement public à caractère administratif dénommé **Agence Nationale de Financement des Collectivités Décentralisées (ANFICT)** qui doit gérer ces deux fonds en respectant leur spécificité. **Le fonds d'appui à la décentralisation** sera alimenté par les contributions de l'Etat et devrait servir de dotation générale de fonctionnement aux communes. **Le fonds de péréquation** qui accueille les apports des partenaires au développement servirait au financement des investissements des collectivités territoriales. Néanmoins, l'ANFICT n'est toujours pas mise en place.

5.8. République Démocratique du Congo

La nouvelle Constitution adoptée en 2006 consacre la décentralisation comme modèle de gestion. Aux termes de l'article 2 de ladite constitution, la République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces toutes dotées de la personnalité juridique. D'autre part, il existe quatre catégories d'Entités Territoriales Décentralisées (ETD) qui sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Ces ETD jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

Avant 2006, le système de transferts était basé sur le partage des recettes de l'Etat et se révélait assez arbitraire. Ainsi, 20% des recettes collectées dans les provinces devaient leur être reversés. Toutefois, les transferts effectifs ne représentaient que 6.5% du produit intérieur en 2007 (FMI, 2009). En outre, les trois provinces les plus riches (Kinshasa, Katanga et Bas-Congo) recevaient la plus grande partie des transferts. Cela n'a rien d'étonnant dans la mesure où ces provinces concentrent les plus grandes entreprises.

La nouvelle Constitution de la RDC prévoit la formule de répartition des revenus sur une base de « 50%, 40% et 10% », avec 50% de revenus générés restant au niveau central, 40% de revenus à transférer aux provinces et 10% des recettes à retenir au niveau central pour alimenter la Caisse Nationale de Péréquation. La Constitution ne fixe cependant pas les modalités d'allocation des 40% des rétrocessions à transférer au profit des provinces. De plus, on ne sait pas quelles sont les sources de revenus des

Entités Territoriales Décentralisées. Ce vide fait de ce dispositif l'objet de nombreuses interprétations, parfois contradictoires.

Pour l'heure, le système apparaît relativement ad hoc. Conformément à la loi sur la libre administration des provinces, 40% des revenus sont transférés aux provinces. Ces revenus incluent les recettes issues de l'exploitation pétrolière et les rétrocessions se font en fonction du lieu de collecte des recettes. Les transferts sont divisés en trois composants : le paiement de la masse salariale (36% de la rétrocession), les dépenses de fonctionnement (28% de la rétrocession) et les dépenses d'investissement (36% de la rétrocession) (FMI, 2009). Ce transfert ciblé est vivement critiqué car il apparaît en contradiction avec la loi sur la libre administration des provinces. De plus, ce composant représente la part la plus importante de la rétrocession ce qui peut considérablement limiter le choix des provinces en matière de dépenses. La répartition de la rétrocession par habitant apparaît fortement inégalitaire. Selon le scénario envisagé par la Constitution, Kinshasa est supposée recevoir 34 896 Fc par habitant ce qui est largement supérieur à la rétrocession attendue dans les autres provinces (Banque Mondiale, 2008b). Ainsi, ce scénario favorise les provinces qui ont un niveau d'assiette fiscale large pour l'Etat ce qui renforce les fortes disparités entre les provinces. La **Caisse Nationale de Péréquation** vise à réduire ces disparités (Art. 181). Toutefois, son montant est faible et il est prévu qu'elle soit limitée aux dépenses d'investissement.

Pour l'instant, la RDC est dans une phase transitoire. L'analyse de son système de transferts ne peut par conséquent être exhaustive. Cependant, de sérieux problèmes ont déjà fait surface. En effet, les gouverneurs et les députés provinciaux envisagent de lancer des poursuites judiciaires contre le gouvernement central pour non respect des engagements dans la politique de rétrocession des 40% des recettes allouées aux provinces.

5.9. Sénégal

L'adoption du Code des collectivités locales en 1996 a donné une nouvelle dimension à la politique de décentralisation au Sénégal avec le renforcement des compétences et moyens des collectivités locales.⁶ De plus, la région, simple unité administrative, est devenue une collectivité locale. Le Sénégal est dorénavant constitué de 11 régions, 193 communes et 340 communautés rurales. Avec la réforme, l'Etat a transféré neuf domaines de compétences aux collectivités locales : environnement et gestion des ressources naturelles, santé et action sociale, éducation et alphabétisation, jeunesse et sports, urbanisme et habitat, planification, aménagement du territoire, culture, gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national.

⁶ La décentralisation au Sénégal a une très grande profondeur historique. C'est le premier pays d'Afrique francophone à connaître la communalisation avec Saint-Louis et Gorée en 1872, Rufisque en 1880 et Dakar en 1886.

La part des collectivités locales dans les finances et l'économie nationales reste marginale. En effet, les recettes locales ne représentent en moyenne que 6% des recettes de l'Etat. Les ressources propres des collectivités locales sont faibles mais représentent néanmoins la plus grande partie des ressources globales des collectivités locales. Les recettes fiscales constituent l'essentiel des ressources locales propres. Les recettes fiscales relèvent de l'Etat quant à la détermination de leur assiette et leur recouvrement. Par ailleurs, il existe une **fiscalité partagée** recouvrée par l'Etat qui reverse aux collectivités locales la part qui leur revient. L'Etat doit par exemple reverser aux communes 50% du produit de la taxe annuelle sur les véhicules et de la taxe sur la plus value immobilière. L'un des problèmes de cette fiscalité partagée tient aux retards de versement.

Du point de vue des transferts intergouvernementaux, la loi prévoit que les charges financières résultant, pour chaque collectivité locale, des transferts de compétences font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant au moins équivalent auxdites charges. Ainsi, deux mécanismes visent à transférer des ressources financières aux collectivités locales : le Fonds de Dotation de Décentralisation (FDD) et le Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales (FECL).

Le **Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)**, institué en 1996, est destiné à compenser les charges de fonctionnement découlant du transfert de compétences aux collectivités locales. Ces transferts constituent notamment la principale source de fonctionnement des services des régions. La dotation est équivalente à un pourcentage de la TVA perçue au profit du budget de l'Etat. Le montant de cette dotation ne peut toutefois être inférieur à un pourcentage des recettes totales de l'Etat, hors emprunts et aides extérieures. Ces deux pourcentages étaient fixés chaque année par la loi de finances compte tenu de l'évolution des transferts de compétences. Depuis 2007, la loi n°2007-07 fixe à 3.5% de la TVA le montant à allouer au FDD. La répartition du Fonds de Dotation est fixée et modifiée chaque année par décret sur la base de deux critères. D'une part, un critère de compensation tient compte du coût des charges résultant des compétences transférées et du fonctionnement des organes locaux. Au moins 82% du montant global du fonds est reparti entre les régions, communes et communautés rurales en fonction du coût des charges résultant des compétences qui leur sont transférées. En outre, une allocation qui ne peut excéder 10% de la dotation globale est versée aux régions pour couvrir les charges de fonctionnement de leurs organes. D'autre part, un critère relatif à l'appui aux services déconcentrés de l'Etat vise à leur permettre de faire face correctement aux sollicitations des collectivités locales. Il comprend un montant forfaitaire et un montant proportionnel qui est fonction de la dimension et de la démographie de la circonscription administrative régionale. Le montant de cette dotation a considérablement augmenté, passant de 5 milliards de FCFA (9 779 074 \$) en 1996 à plus de 16 milliards de FCFA (33 200 000 \$) en 2008 (Enone Eboh, 2009b). Néanmoins, le FDD reste très en deçà des besoins en dépenses de fonctionnement des collectivités locales. De plus, les versements s'effectuent avec d'importants retards. Enfin, les critères de répartition s'avèrent peu rationnels dans les

faits. Ils ne tiennent pas compte de l'évolution de la situation et de la disparité des équipements.

Le **Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL)** fut créé en 1977 et vise à soutenir les efforts des collectivités locales dans la réalisation d'investissements. Depuis 2007, la loi n°2007-07 fixe à 2% de la TVA le montant à allouer au FECL. Ainsi, ce fonds a considérablement augmenté, passant de 3.5 milliards de FCFA (7 200 000\$) en 2000 à 6.5 milliards de FCFA (13 000 000\$) en 2007. La répartition s'effectue par catégories de collectivités locales. Les dotations du FECL sont faites sur une base annuelle par le Ministère des Finances et le Ministère de la Décentralisation. Le FECL est reparti sur la base des critères suivant. Pour les régions, il s'agit d'un montant forfaitaire reparti suivant la démographie et la superficie. Pour les communes et communes d'arrondissement, la répartition se fait en fonction des performances en matière de gestion administrative et financière. Ainsi, 50% des fonds sont alloués suivant un taux inversement proportionnel aux charges de personnel et 50% suivant un taux proportionnel à l'importance de leurs investissements réalisés sur fonds propres. Pour les communautés rurales, les fonds sont alloués aux CR ayant recouvré 70% de la taxe rurale (FENU, 2006b).

On note plusieurs avancées significatives ces dernières années. Les transferts ont considérablement augmenté. En outre, les pourcentages de la TVA pour le calcul du montant des dotations du FDD et du FECL sont dorénavant fixés à 3.5% et 2% respectivement. Toutefois, le système de transferts sénégalais présente toujours de sérieuses limites. Tout d'abord, le montant des transferts financiers ne permet toujours pas aux collectivités locales de prendre en charge correctement leurs compétences. La situation est particulièrement préoccupante pour les communautés rurales. De plus, on note des retards très importants dans la mise à disposition des fonds, ce qui perturbe le fonctionnement des services. Enfin, les critères de répartition des fonds sont souvent considérés comme opaques.

6. Conclusions

Etant donné le très faible niveau de leurs ressources propres, les collectivités locales des pays d'Afrique francophone resteront très longtemps fortement dépendantes des Etats centraux. La conception des systèmes de transferts intergouvernementaux efficaces est donc déterminante pour que la décentralisation soit réussie.

Cette étude a mis en évidence d'importantes lacunes des systèmes de transferts financiers dans les pays francophones. Premièrement, les Etats n'accordent qu'une très faible part de leurs budgets aux collectivités locales lesquelles sont pourtant en charge de compétences porteuses de lourdes charges financières. Les Etats devraient donc faire preuve d'une certaine volonté politique afin de soutenir le processus de décentralisation. Par ailleurs, les systèmes de transferts qui combinent divers mécanismes ne sont pas cohérents. En effet, les objectifs des transferts ne sont pas basés sur une étude des besoins et des potentiels des collectivités locales. En outre,

l'allocation des transferts entre les collectivités demeure relativement peu transparente. Certains pays tentent d'utiliser une formule mais cette dernière apparaît peu crédible dans la mesure où les données censées être utilisées ne sont pas toujours disponibles et/ou mises à jour.

Deux points clés mériteraient une analyse plus approfondie. D'une part, il faudrait collecter davantage de données afin d'avoir une vision plus claire du montant et de l'allocation des transferts. Dans la même optique, il faudrait identifier plus précisément les blocages à la production et à la diffusion de données sur les transferts de l'Etat aux collectivités locales. D'autre part, il faudrait réfléchir à l'élaboration de formules de distribution pertinentes et transparentes, qui tiennent compte de la disponibilité des données dans ces pays. En effet, l'efficacité et l'efficience des systèmes de transferts sont largement tributaires de la qualité des données utilisées. Ces données (population, niveau d'équipements, pauvreté, charges de personnel...) qui sont déjà peut disponibles au niveau national le sont encore moins au niveau local. Dans ce contexte, des formules trop élaborées apparaissent peu crédibles.

Annexes

Tableau A1 : Les ressources locales des pays d'Afrique francophone

Pays	Années	RT/PIB	RLG/PIB	RLP/PIB	RLG/RT	RLP/RT	Système(s) de transferts	Evolution des transferts	Caractéristiques
Bénin	2003	17.0	0.7	0.5	4.4	3.1	Recettes rétrocédées	↗	3 % de la TVA perçue au cordon douanier allocation ad hoc
	2004	16.4	0.7	0.6	4.0	3.5			
	2005	16.5	0.8	0.6	4.6	3.8	Subventions	↘	Faibles et aléatoires Pas de péréquation
Burkina Faso	1994	11.0		0.3			Dotation Générale de Fonctionnement	nd	Forfait et part selon la taille de la population
	2007	13.6	0.7	0.5	5.1	3.4	Dotation Générale d'Équipement	nd	Fonction de la taille de la population
Cameroun	2007	18.8	0.8		3.7		Centimes Additionnels	nd	Répartition selon la population
							Subventions	⇒	Très faibles et aléatoires
Guinée	2007	14.3		1.0			Fiscalité partagée	nd	Répartition pas toujours effective et opaque
							Dotation Générale de Fonctionnement Subvention d'investissement	↗	Aléatoires et irréguliers
Mali	2005	17.9	0.7	0.4			Dotation Générale de Décentralisation Dotation du Fonds de Péréquation Subventions	↗	Faibles et aléatoires Retards importants
Mauritanie	2001	30.4		0.6			Fonds Régional de Développement	↗	% du budget de l'Etat (inconnu) Formule de distribution
Niger	2006	11.1					Fiscalité partagée	nd	Faible
							Transferts	nd	Pas effectifs
RDC	2005	16.8					Recettes rétrocédées	nd	40% des recettes Distribution selon le lieu de perception
							Caisse Nationale de Péréquation	nd	Faible et limitée aux dépenses d'investissement
Sénégal	1996 2005	16.6 19.3	1.2	0.6	6.6	3.2	Fiscalité partagée	nd	Retards de versement
							Fonds de Dotation de la Décentralisation	↗	3.5% de la TVA Formule de distribution
							Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL)	↗	2% de la TVA Formule de distribution

Source : PDM et Autorités nationale.

Note : RT (Recettes publiques globales) ; RLG (Ressources locales globales) ; RLP (Ressources locales propres).

Tableau A2 : Littérature et textes de loi sur la décentralisation fiscale

Pays	Textes de loi	Littérature ¹
Bénin	Aucun texte disponible	<ul style="list-style-type: none"> • Chambas et al., MAEE (2009) • Demante et Tyminsky, IRAM (2008) • FENU (2006a) • PDM, fiche pays (2007) • Services du Trésor (2007) • Union Européenne (2007)
Burkina Faso	<p>Le site du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation propose les textes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Code Général des Collectivités Territoriales • Décret n°2006-246/PRES promulguant la loi n°014-2006/AN du 9 mai 2006 portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Banque Mondiale (2007)
Cameroun	<p>Le site du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation propose les textes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation • Loi n°2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées 	<ul style="list-style-type: none"> • Chambas et al., MAEE (2009) • PDM, fiche pays (2007)
Guinée	Aucun texte disponible	<ul style="list-style-type: none"> • Banque Mondiale (2008a) • Commission Economique pour l'Afrique (2009) • FENU (2006a) • PDM, fiche pays (2007)
Mali	<p>Le site du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales propose les textes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Loi n°07-072 du 26 décembre 2007 relative au Fonds National d'appui aux Collectivités Territoriales • Présentation de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Locales (ANICL) 	<ul style="list-style-type: none"> • Chambas et al., MAEE (2009) • Demante et Tyminsky, IRAM (2008) • Enone Eboh, PDM (2009) • FENU (2006a) • PDM, fiche pays (2007) • Yatta (2009)
Mauritanie	Aucun texte disponible	<ul style="list-style-type: none"> • Chambas et al., MAEE (2009) • PDM, fiche pays (2007) • Rapport National sur le développement Humain Durable et la Pauvreté, MAED/PNUP (2005)
Niger	Aucun texte disponible	<ul style="list-style-type: none"> • PDM, fiche pays (2007)
RDC	Aucun texte disponible	<ul style="list-style-type: none"> • Banque Mondiale (2008b) • FMI (2009)
Sénégal	<p>Le site du Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales propose le texte suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Chambas et al., MAEE (2009) • Enone Eboh, PDM (2009) • FENU (2006b) • PDM, fiche pays (2007) • Yatta (2009)

¹ Les références complètes sont disponibles dans la bibliographie.

Bibliographie

Bahl, R., and J.F., Linn, 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York, NY: Oxford University Press.

Banque Mondiale, 2008a. *Decentralization in Guinea, Strengthening accountability for better service delivery*, Rapport n°38664-GN, Banque Mondiale, Washington DC.

Banque Mondiale, 2008b. *Décentralisation en République Démocratique du Congo, Note sur la décentralisation fiscale*, Rapport n°42612-ZR, Banque Mondiale et Commission Européenne.

Banque Mondiale, 2007. *Burkina Faso, Réussir la décentralisation*, Rapport n°38377-BF, Banque Mondiale, Washington DC.

CGLU, 2008. *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

Chambas, G., Brun J.F., Delacourt, J., Drancy, I., Doz, G., Gilles, S., Rota Graziosi, G., and G., Attila, 2009. *Mobiliser des Ressources Locales pour les Collectivités décentralisées en Afrique Subsaharienne*. Etude du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, à paraître.

Chambas, G., et E., Duret, 2001. *La mobilisation de ressources pour la réalisation de projets municipaux dans quelques villes d'Afrique subsaharienne*, Etude à la demande du MAE.

Commission Economique pour l'Afrique, 2009. *Finances publiques locales : Expérience Guinéenne*, CEA et Banque Mondiale, Nigeria.

Demante, M-J., et I., Tyminsky, 2008. *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique, des processus, des expériences*, Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement (IRAM).

Ebel, R., and S., Yilmaz, 2002. "On the measurement and impact of fiscal decentralization," *Policy Research Working Paper No. 2809*, World Bank, Washington DC.

Enone Eboh, T., 2009a. « The state of decentralization and local governance in Mali », Report prepared for the Municipal Development Partnership.

Enone Eboh, T., 2009b. « The state of decentralization and local governance in Senegal », Report prepared for the Municipal Development Partnership.

Fonds d'Équipement des Nations Unies, 2006a. *Pour une gestion et un développement durable des collectivités locales : Le Safic, un instrument d'aide à la décision*, FENU.

Fonds d'Équipement des Nations Unies, 2006b. *Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : le cas du Sénégal*, FENU.

Fonds Monétaire International, 2009. "Macro Policy Lessons for a Sound Design of fiscal Decentralization: Background Studies," Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC.

Partenariat pour le Développement Municipal, 2007. Fiches Pays. http://www.pdm-net.org/fiches_pays.php.

Services du Trésor, 2007. « Les transferts financiers : Subventions ciblées ou dotations globalisées », Colloque international des services du Trésor.

Union Européenne, 2007. *Evaluation des finances publiques selon la méthode PEFA en République du Bénin*, Sofreco et Union Européenne.

Yatta, F.P., 2009. *La décentralisation fiscale en Afrique, Enjeux et perspectives*, Karthala Editions, Collection Economie et Développement.

Yatta, F.P., 2007. « La gouvernance financière locale », Partenariat pour le Développement Municipal.