



Le financement du développement local

Un état des lieux en Afrique de l'Ouest

Eléments de comparaison Ghana-UEMOA

SAH/D(2002)532

Janvier 2002

OCDE

ORGANISATION DE COOPERATION ET
DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

OECD

ORGANISATION FOR ECONOMIC
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Le financement du développement local

Un état des lieux en Afrique de l'Ouest

Eléments de comparaison Ghana-UEMOA

Rédigé par
Gérard Gagnon
Décembre 2001

P D M
01 3445, Cotonou (Bénin)
Tél. +229-30 05 60
Fax : + 229-30 19 76
E-mail : pdm@intnet.bj
Site web : <http://www.pdm-net.org>

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE
94, rue Chardon-Lagache
Paris (France)
Tél. +33(0)45 24 84 76
Fax : +33(0)45 24 90 31
Site web : <http://www.oecd.org/sah>

LISTE DES ACRONYMES

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
ADM	Agence de Développement Municipal (Sénégal)
AFD	Agence Française de Développement
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BEAC	Banque des États de l'Afrique Centrale
BRVM	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CL	Collectivités Locales
DA	District Assemblies
DACF	District Assemblies Common Fund
DCE	District Chief Executive
DECLH	Dotations de l'État aux Collectivités Locales par Habitant
DRI	Direction Régionale des Impôts (Sénégal)
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECOLOG	Économie Locale
FIDDEL	Financement de la Décentralisation et du Développement Local
FMI	Fonds Monétaire International
LVB	Land Valuation Board
NALAD	National Association of Local Authorities in Denmark
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OMVS	Organisme de Mise en Valeur du fleuve Sénégal
PDM	Programme de Développement Municipal
PIB	Produit Intérieur Brut
PPTE	Programme en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
RFL	Recettes Fiscales Locales
SEC	Stock Exchange Commission
SGI	Société de Gestion et d'Intermédiation
SONATEL	Société Nationale des Télécommunications (Sénégal)
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'État
TOM	Taxe sur les Ordures Ménagères
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

Table des matières

RÉSUMÉ.....	3
INTRODUCTION.....	7
1. LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE DE L'OUEST : QUELQUES ÉLÉMENTS DE CADRAGE.....	8
1.1 FISCALITÉ LOCALE, FISCALITÉ NATIONALE ET CADRE MACRO-ÉCONOMIQUE	8
1.1.1 <i>Fiscalités locale et centrale : deux éléments de la pression fiscale.....</i>	8
1.1.2 <i>Financement du développement local et cadre macro-économique</i>	8
1.2 LES RESSOURCES DE L'ÉTAT.....	9
1.2.1 <i>Recettes budgétaires et recettes fiscales</i>	9
1.2.2 <i>Recettes fiscales et pression fiscale</i>	9
1.2.3 <i>Dons et aide concessionnelle.....</i>	10
1.2.4 <i>Emprunts.....</i>	11
1.2.5 <i>Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE).....</i>	12
1.3 CONCLUSIONS	14
2. LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE DE L'OUEST : PROBLÉMATIQUE ET ENJEUX.....	14
2.1 LA FISCALITÉ LOCALE DANS LA FISCALITÉ NATIONALE : UN TOUR D'HORIZON MONDIAL ET AFRICAIN	14
2.1.1 <i>Degré d'autonomie fiscale et structure des revenus locaux : quelques exemples dans le Monde</i>	14
2.2 FISCALITÉ LOCALE EN AFRIQUE DE L'OUEST.....	17
2.2.1 <i>Comparaison de quelques indicateurs.....</i>	17
2.2.2 <i>Législation sur la fiscalité locale en Afrique de l'Ouest. UEMOA et pays anglophones : le cas du Ghana</i>	21
2.3 TRANSFERTS ET DOTATIONS DE L'ÉTAT.....	24
2.4 FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET MARCHÉ OBLIGATAIRE EN AFRIQUE DE L'OUEST	24
2.4.1 <i>Sur-liquidités financières en Afrique de l'Ouest.....</i>	24
2.4.2 <i>Cadre institutionnel des marchés financiers en Afrique de l'Ouest.....</i>	25
2.4.3 <i>Les véritables contraintes au développement du marché obligataire municipal en Afrique de l'Ouest.....</i>	25
2.5 FINANCEMENT CONCESSIONNEL	26
2.6 FINANCEMENT INFORMEL.....	26
2.7 CONCLUSIONS	27
3. ÉTUDE DE CAS : UNE COMPARAISON DE LA FISCALITÉ LOCALE ENTRE SAINT-LOUIS, CAPE COAST ET SEKUNDI-TAKARODI.....	28
3.1 SURVOL DESCRIPTIF DES TROIS VILLES COMPARÉES ET RAPPEL MÉTHODOLOGIQUE	28
3.2 COMPARAISON DU NIVEAU ET DE LA STRUCTURE DES RECETTES.....	29
3.3 IMPÔT FONCIER : UNE COMPARAISON ENTRE LES TROIS MUNICIPALITÉS.....	31
3.3.1 <i>Croissance des recettes de l'impôt foncier et potentiel</i>	31
3.3.2 <i>Base de calcul de l'impôt foncier</i>	32
3.3.3 <i>Procédure d'évaluation foncière et cadastre.....</i>	32
3.3.4 <i>Sekundi-Takoradi : la fiscalité de l'impôt foncier privatisée.....</i>	33
3.3.5 <i>Potentiel d'augmentation.....</i>	34
3.4 ADMINISTRATION FISCALE	35
3.5 COMPARAISON DU NIVEAU ET DE LA STRUCTURE DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	35
3.6 CONCLUSIONS	36
4. UN ÉTAT DE LA RÉFLEXION SUR CERTAINS THÈMES DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	36
4.1 NOTE INTRODUCTIVE.....	36
4.2 LA DÉCENTRALISATION. JUSQU'OU ?	36
4.3 FISCALITÉ LOCALE OU TRANSFERTS DE L'ÉTAT.....	37
4.3.1 <i>Jusqu'à quel niveau la fiscalité locale doit prendre en charge le financement local</i>	37

4.4	LE FONCIER	41
4.4.1	<i>Les avantages et les inconvénients</i>	41
4.4.2	<i>Les faux débats</i>	42
4.4.3	<i>Les débats incontournables</i>	42
4.5	FINANCEMENT SUR LES MARCHÉS FINANCIERS	44
4.6	CONCLUSIONS	44
5.	QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION PRIORITAIRES DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT DU PROGRAMME FIDDEL	45
5.1	NOTE D'INTRODUCTION	45
5.2	LE PPTE ET LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	45
5.2.1	<i>Objectif</i>	45
5.2.2	<i>Principaux résultats attendus</i>	45
5.3	LE POTENTIEL DE L'IMPÔT FONCIER EN AFRIQUE DE L'OUEST	46
5.3.1	<i>Objectif</i>	46
5.3.2	<i>Principaux résultats attendus</i>	46
5.4	L'ACCÈS DES COLLECTIVITÉS LOCALES AUX MARCHÉS FINANCIERS	46
5.4.1	<i>Objectif</i>	46
5.4.2	<i>Principaux résultats attendus</i>	46
5.5	FAISABILITÉ ET SCÉNARIOS DE DÉCENTRALISATION DE LA CHAÎNE FISCALE DANS LES PAYS DE L'UEMOA ..	46
5.5.1	<i>Objectif</i>	46
5.5.2	<i>Principaux résultats attendus</i>	46
5.6	LE RÔLE DU FINANCEMENT NON CONVENTIONNEL DANS LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	47
5.6.1	<i>Objectifs</i>	47
5.6.2	<i>Principaux résultats attendus</i>	47
6.	PROJET DE SÉMINAIRE DE RÉFLEXION ET D'ORIENTATION.....	47
6.1	OBJECTIFS	47
6.2	PRODUITS ATTENDUS	47
6.3	TYPE DE PARTICIPANTS.....	47
	ANNEXE : BIBLIOGRAPHIE.....	49

RÉSUMÉ

La fiscalité locale en Afrique et dans le Monde

Le développement local est tributaire du cadre macro-économique dans lequel il s'inscrit puisque dans la grande majorité des pays, développés ou en développement, le financement des collectivités locales dépend, en partie, des transferts de l'État.

Dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, les dons représentent jusqu'à un tiers des recettes budgétaires totales du gouvernement central. Lorsque l'on cumule les dons, aide-projets et prêts à taux concessionnels, on peut observer qu'ils représentent plus des deux tiers des dépenses publiques d'investissement dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Ces derniers n'ont pratiquement pas recours aux emprunts à long terme, sauf à travers les prêts à taux concessionnels des institutions multilatérales. On note toutefois, l'émergence d'un recours aux bons du Trésor à moyen terme pour financer les besoins de trésorerie des États africains de l'Ouest.

L'Initiative PPTE permettra, certes, un apport additionnel de ressources de financement dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures de base, mais la capacité d'absorption inadéquate des pays africains risque de contraindre le niveau et la rentabilité économique des investissements publics financés par le PPTE. Les collectivités locales pourraient contribuer à augmenter la capacité d'absorption des gouvernements centraux qui accepteraient de décentraliser le processus de décision lié aux ressources du PPTE. Enfin, le fait que la plupart des pays africains ne peuvent pas mobiliser des ressources à long terme comportant un réel coût d'opportunité, n'incite pas à la mise en œuvre d'une stratégie d'investissement fondée sur la discipline et la rigueur.

Parmi les pays africains recensés dans ce rapport, ceux qui dépendent le plus des subventions de l'État pour financer le développement local sont l'Ouganda et le Ghana. Les municipalités de ces pays dépendent autant de l'État pour leur financement que celles de pays comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Irlande. Au contraire, les communes du Sénégal sont moins dépendantes de l'État que les municipalités américaines, canadiennes et françaises pour financer leur développement. De tous les pays africains de l'échantillon survolés dans ce rapport, le Swaziland est celui dont les collectivités locales sont le plus autonomes sur le plan de leur financement.

Les pays d'Europe du Nord favorisent des municipalités très autonomes sur le plan financier. Celles-ci tirent leurs recettes fiscales de l'impôt sur le revenu. Les pays de langue anglaise favorisent l'impôt sur la propriété foncière. Ils ont transmis cette préférence à plusieurs pays africains anglophones, tels que le Zimbabwe et le Swaziland.

L'autonomie fiscale pour les municipalités a plusieurs avantages. Le premier est qu'elle responsabilise et qu'elle incite à la transparence dans la gestion. Un important degré d'autonomie fiscale peut motiver aussi les autorités municipales à faire un effort pour élargir l'assiette et améliorer le recouvrement des impôts et taxes, bien que les préoccupations électoralistes des élus peuvent neutraliser cette motivation.

Mais, les tenants d'une présence importante de l'État dans le financement du développement local ont des arguments valables qui reposent sur le besoin d'une péréquation entre les municipalités riches et pauvres pour assurer un accès équitable aux infrastructures de base pour les citoyens et contribuables de ces municipalités.

Le financement du développement local en Afrique de l'Ouest

En 1998, les revenus des collectivités locales par habitant (recettes propres et transferts de l'État), variaient entre 830 FCFA pour le Mali et 5 511 FCFA pour la Côte d'Ivoire. Le Ghana se situe plutôt au milieu de l'échantillon des pays comparés, avec des recettes locales par habitant de 3 036 FCFA, pour la même année. On enregistre une relative faiblesse des recettes fiscales auto-générées des

collectivités locales du Ghana. La fiscalité locale propre ne rapporte que 815 FCFA par habitant pour les collectivités de ce pays, soit moins du cinquième de ce que rapporte la fiscalité locale en Côte d'Ivoire. Les trois quarts des recettes locales au Ghana proviennent du *District Assemblies Common Fund* (DACF) et d'autres subventions de l'État. Aucune collectivité locale dans les pays de l'UEMOA n'est aussi dépendante des transferts de l'État central que ne le sont les collectivités locales du Ghana.

Les dépenses locales d'investissement représentent plus des deux tiers des dépenses locales totales au Ghana, alors qu'elles représentent à peine le tiers des dépenses locales totales pour les pays de l'UEMOA. Ceci s'explique par le fait que le *Commun Fund* versé aux collectivités locales ne peut être utilisé que pour les dépenses d'investissement.

A bien des égards, la législation portant sur la fiscalité locale au Ghana ressemble à celles en vigueur dans les pays de l'UEMOA. L'impôt foncier, les produits du domaine et la cohorte des diverses taxes municipales sont communs à tous les pays d'Afrique, sauf quelques exceptions comme le Mali dont l'impôt foncier demeure un impôt d'État.

Deux choses différencient particulièrement la législation ghanéenne de celle des pays de l'UEMOA, en ce qui touche la fiscalité locale. D'abord, les transferts (dotations) de l'État aux *District Assemblies* sont fixés par la loi à 5% des revenus de l'État, alors que dans les pays de l'UEMOA, le montant des dotations est plus aléatoire et ne permet pas aux collectivités locales de planifier à long terme les utilisations des transferts. Deuxièmement, l'autonomie de gestion de la chaîne fiscale est pratiquement complète pour les collectivités locales du Ghana, alors que dans les pays de l'UEMOA, elle est centralisée au niveau de l'État.

La faible capacité d'absorption des États centraux ouest-africains qui n'arrivent pas à engager et décaisser toutes les ressources de leur budget d'investissement constitue une opportunité pour transférer une part plus grande de ces ressources aux collectivités locales, puis de leur déléguer le pouvoir d'engager ces ressources selon un processus transparent.

Jusqu'à présent, les collectivités locales en Afrique de l'Ouest, même les plus grandes, ne se sont pas présentées sur le marché obligataire pour financer leurs infrastructures. En Afrique, on note toutefois que les plus grandes municipalités du Zimbabwe et de l'Afrique du Sud ont eu systématiquement recours aux obligations municipales.

S'il existe une épargne publique plus que suffisante en Afrique de l'Ouest pour financer les infrastructures locales, il existe aussi un cadre institutionnel adéquat pour servir d'intermédiation entre les collectivités locales et le marché obligataire. Les principales contraintes au développement du marché obligataire municipal ne viennent pas du marché financier, mais des collectivités locales elles-mêmes. On peut les résumer ainsi :

- Le manque de transparence dans le processus budgétaire de plusieurs collectivités locales
- L'absence d'une mécanique de cotation de crédit (credit rating) des collectivités locales ouest-africaines
- L'unicité de caisse et la centralisation au niveau de l'État de la chaîne fiscale dans les pays de l'UEMOA et la CEMAC
- La faiblesse des recettes locales auto-générées, particulièrement au Ghana
- La petite taille relative des municipalités ouest-africaines, mais il s'agit d'une contrainte surmontable grâce au pooling obligataire.
- Enfin, la faiblesse des administrations locales.

Quant au financement informel du développement local, c'est à dire des approches de financement qui n'emprunteraient pas la voie classique de la fiscalité, des transferts de l'État central ou des emprunts sur le marché obligataire, il n'est pas facile de trouver des chiffres pour mesurer son importance. L'hypothèse formulée dans ce rapport – et qu'il restera à documenter – est que ce type de financement est moins significatif qu'on ne le soupçonne parfois. Ce type de financement est plus susceptible d'être rencontré dans les petites municipalités, voire dans les communes rurales, que dans les villes de plus de 50 000 habitants.

Une étude de cas : trois municipalités au Ghana et au Sénégal

Trois municipalités d'Afrique de l'Ouest ont fait l'objet d'une étude de cas et d'une analyse comparée : Saint-Louis au Sénégal, Cape Coast et Sekundi Takoradi au Ghana. La première compte environ 160 000 habitants, la seconde, 140 000, enfin la troisième atteint 360 000 habitants.

Les recettes totales par habitant sont comparables entre Saint-Louis et Cape Coast. Avec respectivement 4 117 FCFA et 4 339 FCFA de recettes par habitant pour l'an 2000, ces deux municipalités ont pratiquement deux fois plus de revenus par habitant que Sekundi-Takoradi, une ville pourtant plus industrielle que Cape Coast.

La différence fondamentale entre Saint-Louis et ses deux homologues ghanéennes réside dans la proportion des revenus qui proviennent des transferts de l'État central. Saint-Louis obtient moins du quart de ses revenus des dotations du gouvernement central.

Non seulement le niveau, mais la structure des transferts change selon qu'il s'agit de Saint-Louis ou de ses homologues ghanéennes. Dans le cas de Saint-Louis, l'essentiel des transferts concerne une dotation de fonctionnement (839 FCFA sur 984 FCFA par habitant). Dans celui de Cape Coast et Sekundi-Takoradi, plus de la moitié des transferts de l'État constituent une subvention d'équipement.

Les recettes par habitant de l'impôt foncier sont sept fois plus élevées à Saint-Louis qu'à Cape Coast (553 FCFA vs 77 FCFA), une ville pourtant comparable à plusieurs points de vue et deux fois plus élevées qu'à Sekundi-Takoradi. Ces chiffres mettent à mal certaines idées reçues quant à la prédominance des recettes de l'impôt foncier au Ghana par rapport à d'autres pays de l'UEMOA. L'assiette de l'impôt foncier est fondée sur la valeur de remplacement pour Cape Coast et Sekundi-Takoradi. A Saint-Louis, la base d'imposition est la valeur locative annuelle.

En 1998, les autorités municipales de Sekundi-Takoradi signaient un contrat avec une société privée locale et lui déléguaient la responsabilité de réaliser un registre foncier urbain, puis de gérer l'impôt foncier, depuis l'identification de l'assiette, l'émission des rôles et la collecte de l'impôt. Cette délégation va jusqu'à la poursuite en justice des mauvais payeurs. Les recettes de l'impôt foncier ont augmenté sensiblement, mais elles ont aussi augmenté à Saint-Louis et à Cape Coast. Le potentiel d'augmentation des recettes de l'impôt foncier est élevé dans les trois municipalités.

Les dépenses d'investissement sont proportionnellement beaucoup plus élevées dans les deux agglomérations urbaines du Ghana qu'à Saint-Louis.

Un état de la réflexion sur certains thèmes liés au financement du développement local

L'idée que le développement sera mieux géré par les gouvernements locaux, investis de pouvoirs politiques et fiscaux plus grands, repose sur un postulat qui est pris pour acquis, mais dont le fondement n'a pas été démontré solidement dans le contexte africain. Croire que la décentralisation va résoudre tous les problèmes, là où l'État a échoué, est un raisonnement audacieux. Une approche pragmatique de la décentralisation, au cas par cas, paraît plus souhaitable.

Une société africaine qui aurait pour objectif de rendre ses collectivités locales autonomes à 100% sur le plan de leur financement, devrait accepter de transférer des points d'impôt aux collectivités locales, au-delà de la fiscalité actuelle. Un repartage de la fiscalité impliquerait de transférer aux collectivités locales des impôts à fort rendement tels que la TVA, l'impôt sur le revenu, etc.

Est-ce souhaitable ? Le niveau de compétence des administrations locales permet-il de penser qu'un certain nombre d'impôts actuellement gérés par l'État, le seraient de manière plus performante par les collectivités locales ?

Dans l'état actuel de la fiscalité locale dans les pays africains et, surtout, compte tenu du niveau de compétence des administrations locales, il ne paraît pas réaliste de penser que la fiscalité locale pourvoit à plus de 70% des besoins en financement du développement local.

Les revenus auto-générés actuels des collectivités locales peuvent être augmentés sensiblement. Dans l'hypothèse où les contribuables ouest-africains accepteraient de « s'auto-prélever » jusqu'à 2% du PIB en recettes fiscales locales, celles-ci concerneraient encore des montants modestes en termes absolus.

Si les États africains acceptaient de verser aux collectivités locales au moins 5% de leurs revenus, hors dons, c'est-à-dire, s'ils s'alignaient sur la pratique au Ghana, l'impact pour les collectivités locales serait considérable. Le cumul des scénarios d'augmentation des recettes auto-générées à 2% du PIB et d'augmentation des transferts aux collectivités locales à 5% des revenus de l'État permet de constater que, par rapport à 1998, les recettes totales des collectivités augmenteraient de plus du double pour le Ghana et le Sénégal, de plus du triple pour la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso, enfin de plus de cinq fois pour le Mali.

Le niveau de développement économique d'un pays impose ses propres limites aux prélèvements fiscaux locaux. Ces derniers peuvent être grandement augmentés lorsqu'on les compare aux montants de prélèvement actuels, mais, en termes absolus, les niveaux de recettes locales ne peuvent que refléter les revenus modestes des contribuables de ces pays. En fait, au-delà des progrès importants qui peuvent être réalisés sur le plan du recouvrement des impôts locaux et sur celui des transferts de l'État, l'obstacle le plus fondamental sur le chemin du financement du développement local demeure le sous-développement des économies africaines.

Parmi les facteurs de blocage à l'amélioration du rendement de l'impôt foncier, le nombre excessif d'exonérations et d'abattements est l'un des plus importants.

L'un des aspects les plus débattus lorsque l'on aborde la question de l'impôt foncier en Afrique concerne le degré de simplicité qui devrait caractériser cet impôt. Plusieurs insistent pour dire, non sans arguments valables, que toute taxation du foncier doit se limiter à ce qu'il y a de plus simple. Toutefois, l'expérience récente de la simplification fiscale à outrance ne supporte pas cette théorie. C'est le cas notamment de l'impôt synthétique au Mali et de l'impôt du minimum fiscal dans les pays ouest-africains.

La simplicité d'un impôt foncier est fondamentale, certes, mais la simplicité excessive n'améliorerait peut-être pas le rendement autant qu'on le laisse supposer parfois.

Le rapport propose quelques pistes de réflexion prioritaires qu'il serait utile d'approfondir dans le cadre du programme FIDDEL. Ces pistes devraient être discutées, validées et complétées dans le contexte d'un séminaire de réflexion.

INTRODUCTION

Ce rapport constitue un état des lieux du financement du développement local en Afrique de l'Ouest. La fiscalité locale et les transferts de l'État aux collectivités locales font l'objet de comparaisons entre le Ghana et les pays de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA).

Plus particulièrement, le chapitre six est consacré à une étude de cas qui compare la fiscalité et le financement local dans trois municipalités/districts de la région : Cape Coast, Sekundi-Takoradi (Ghana) et Saint-Louis (Sénégal).

Ce rapport est fondé sur une revue de la littérature qui touche le financement du développement local en Afrique et, de manière plus ciblée, en Afrique de l'Ouest. On note toutefois qu'il existe une documentation beaucoup plus abondante pour l'Afrique de l'Est et du Sud que pour l'Afrique de l'Ouest. La fiscalité locale dans les pays de l'UEMOA a été particulièrement peu analysée, exceptions faites du Sénégal et, dans une moindre mesure, du Bénin. Il faut toutefois souligner le travail utile et incontournable de l'Observatoire sur les Finances Locales du PDM concernant les pays de l'UEMOA. Ce rapport puisera à maintes reprises dans les travaux du PDM pour établir des comparaisons de ratio entre les différents pays de l'UEMOA. On pourra consulter une liste complète de la bibliographie en annexe.

Une mission à Washington, prévue les 11,12 et 13 septembre, avait été planifiée, mais n'a pu avoir lieu comme prévu à cause des événements que l'on connaît. Dans la mesure du possible, des conversations téléphoniques avec certains interlocuteurs ont pu compenser partiellement les réunions prévues, mais sans pouvoir les remplacer.

Par contre, une mission au Ghana et au Sénégal a eu lieu durant les deux dernières semaines de septembre 2001. Cette mission a permis d'organiser des réunions très instructives avec les autorités des trois municipalités dont la fiscalité locale fait l'objet plus particulièrement dans ce rapport.

Le mandat du consultant était ambitieux. Il consistait à aider le Secrétariat du Club du Sahel et le PDM à disposer d'une connaissance aussi complète que possible de l'ensemble des réflexions et pratiques actuelles. Le rapport tente de son mieux de couvrir ce vaste mandat. Certains thèmes ne sont qu'abordés superficiellement. Ils nécessiteront d'être approfondis. C'est le cas notamment de l'accès des collectivités locales au financement obligataire. Le lecteur pourra satisfaire son besoin d'aller plus en profondeur en consultant la documentation listée dans la bibliographie annexée.

Le premier chapitre traite brièvement des principaux enjeux du financement du développement en Afrique de l'Ouest afin de mieux pouvoir cadrer le reste du rapport. Le deuxième chapitre aborde directement le financement du développement local et tente d'établir une comparaison entre les différents pays de l'UEMOA et du Ghana.

Le troisième chapitre compare la situation du financement local dans les trois municipalités sélectionnées : Sekundi-Takoradi, Cape Coast et Saint-Louis. Le quatrième chapitre tente d'approfondir un peu la réflexion autour de certains thèmes liés au financement du développement local, tels que l'impôt foncier, la décentralisation de la chaîne fiscale dans les pays de l'UEMOA, etc. Enfin, les cinquième et sixième chapitres proposent très succinctement des pistes de réflexion prioritaires et un projet de séminaire d'orientation pour le programme FIDDEL.

1. LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE DE L'OUEST : QUELQUES ÉLÉMENTS DE CADRAGE

1.1 Fiscalité locale, fiscalité nationale et cadre macro-économique

1.1.1 Fiscalités locale et centrale : deux éléments de la pression fiscale

Babacar Dieye, commerçant à Thies au Sénégal, paie des impôts et taxes locaux, mais il paie aussi des impôts et taxes au Gouvernement central. Si jamais, le projet de loi portant *Code général des collectivités locales et des départements* était adopté par l'assemblée nationale, il paierait en plus des impôts régionaux. L'ensemble de ces impôts constitue la pression fiscale que doit supporter le contribuable Babacar Dieye. Lorsque l'on traite des impôts et taxes locaux, on ne peut les isoler de la pression fiscale globale. On ne peut pas dire « les impôts locaux sont faibles, donc on peut les augmenter », sans se demander quel sera l'impact sur la pression fiscale que doit supporter le contribuable. Par exemple, dans les pays où la pression fiscale est élevée, comme les pays scandinaves, la France, l'Allemagne, le Canada et d'autres, la marge de manœuvre pour augmenter le poids de la fiscalité régionale et municipale est plus restreinte. On parlera plutôt de transfert de points d'impôts du Centre vers les gouvernements sub-nationaux, afin de maintenir la pression fiscale au même niveau. Dans la plupart des pays africains, la marge de manœuvre pour augmenter les impôts et taxes locaux apparaît plus grande (voir tableau 1), mais ce n'est pas nécessairement le cas pour les contribuables du secteur formel. Pour ces derniers, tout projet d'augmentation des impôts locaux (par exemple, l'impôt foncier) doit être analysé en termes d'impact sur la pression fiscale globale.

1.1.2 Financement du développement local et cadre macro-économique

Le financement du développement local est lié au cadre macro-économique d'un pays au moins de deux façons.

D'abord, le financement du développement local dépend en bonne partie des transferts du gouvernement central. On verra au chapitre 2 que, dans certains pays africains, ces derniers représentent jusqu'à 70% des revenus des collectivités locales. Les problèmes de trésorerie du gouvernement central, par exemple, ont un impact direct sur le versement de ces transferts en temps opportun. La plupart des collectivités locales des pays africains connaissent ce genre de problèmes. Au Sénégal, par exemple, les crédits du Fonds de dotation qui ont pour objectif de compenser les coûts liés à la prise en charge des responsabilités décentralisées, sont versés avec plusieurs mois de retard. Au Ghana, le versement trimestriel du *District Assembly Common Fund*, transfert du gouvernement central aux municipalités, se fait parfois avec trois trimestres de retard. Contrairement aux gouvernements des pays développés qui financent leurs besoins de trésorerie sur le marché obligataire (bons du Trésor), les gouvernements des pays africains disposent d'une marge de manœuvre plus restreinte. En fait, pour la plupart des pays africains, ce sont les fournisseurs de l'État (arriérés) et les collectivités locales qui financent malgré eux les besoins de trésorerie du gouvernement central.

Deuxièmement, dans le contexte où les municipalités grandes et moyennes (plus de 50 000 habitants) voudront recourir à l'emprunt pour financer leurs infrastructures, le cadre macro-économique du pays joue un rôle non négligeable. Ce dernier fait l'objet d'un suivi rigoureux du FMI. De plus, dans le cadre de l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE), la plupart des gouvernements des pays africains doivent respecter un certain nombre de critères macro-économiques. Le niveau et la structure des emprunts publics comptent parmi ces critères qui englobent les « opérations consolidées du gouvernement », donc les emprunts des gouvernements sub-nationaux. Par exemple, un emprunt d'une municipalité qui serait garanti par le gouvernement central de ce pays serait concerné par ces critères. Cela ne signifie pas que, dans le contexte actuel, les municipalités n'ont pas accès aux emprunts, mais simplement que ces derniers peuvent être soumis aux contraintes du cadre macro-économique et qu'il faut en tenir compte.

Pour le reste, la masse des budgets des collectivités locales n'est pas assez significative (entre 2 et 7% des budgets consolidés des États ouest-africains) pour avoir un impact marqué sur le cadre macro-économique.

1.2 Les ressources de l'État

1.2.1 Recettes budgétaires et recettes fiscales

Dans ce rapport, on parlera de *recettes budgétaires* et de *recettes fiscales*. Pour éviter toute confusion, il faut s'entendre sur le sens des mots. L'expression *recettes budgétaires* renvoie à tous les revenus consolidés d'un État. En Afrique, les *recettes budgétaires* ou *recettes budgétaires totales* comportent trois principaux types de recettes. D'abord, les *recettes fiscales* qui sont le produit des impôts et taxes recouvrés par l'État et qui constituent les recettes les plus récurrentes de ce dernier. Elles sont aussi les plus prévisibles parce qu'elles dépendent avant tout du consensus social à prélever une part de la richesse nationale pour s'offrir des biens publics. Deuxièmement, viennent les *recettes non fiscales* constituées, entre autres, par la vente de biens immobiliers du domaine privé de l'État, de surplus des caisses de stabilisation, ou de sécurité sociale, de la vente de timbres fiscaux, etc. Par nature, elles sont moins stables. Enfin, la troisième grande composante des *recettes budgétaires* concerne les *dons* ou les appuis budgétaires de toutes sortes reçus des bailleurs de fonds. Les dons qui apparaissent dans les recettes budgétaires ne couvrent pas tous les dons ou prêts concessionnels reçus par un pays africain. En plus de ces dons/appuis budgétaires, les bailleurs de fonds financent une partie importante du budget d'investissement public des États africains. Au Mali, par exemple, en plus de l'appui budgétaire de 83.4 milliards FCFA en 1999, les bailleurs de fonds ont financé le budget d'investissement à hauteur de 73% (147.4 milliards FCFA sur 199.7 milliards FCFA)¹. Pour les pays les mieux dotés comme la Côte d'Ivoire, ce pourcentage s'établissait quand même à 37% en 1999.

1.2.2 Recettes fiscales et pression fiscale

Le tableau 1 montre que, pour l'échantillon de pays retenus, les recettes fiscales représentent entre 59% et 88% des recettes budgétaires totales de ces États, le reste des revenus provenant des recettes non fiscales et des dons.

Les recettes budgétaires hors dons, c'est à dire les recettes fiscales et non fiscales, couvrent entre 54.8% et 83.1% des dépenses publiques totales. Ce sont le Sénégal et la Côte d'Ivoire qui arrivent le mieux à couvrir leurs dépenses publiques au moyen de recettes auto-générées, bref, qui dépendent le moins des bailleurs de fonds pour financer leur développement.

La pression fiscale (recettes fiscales sur PIB) se situe autour de 15% pour les cinq pays de l'échantillon. Ce pourcentage est à la hausse depuis le début des années 90. Au Mali, par exemple, la pression fiscale ne dépassait pas 12% en 1995. Ce chiffre est à comparer avec une pression fiscale de plus de 50% dans certains pays d'Europe du Nord. Mais, en Afrique, la pression fiscale est une mesure très imparfaite, puisqu'elle n'est qu'une moyenne ne traduisant pas la pression fiscale du secteur moderne. Il est probable que lorsque l'on cumule les droits de porte, la TVA et l'impôt sur le revenu, le salarié ivoirien supporte une pression fiscale sans doute comparable au contribuable d'un pays de l'OCDE moyen.

Il en revient aux citoyens contribuables d'un pays de décider quel est le plafond de pression fiscale à ne pas dépasser. L'objectif que l'on entend souvent mentionner au sein des ministères des finances des pays de l'Afrique de l'Ouest tourne autour de 20% du PIB comme niveau de pression fiscale à atteindre. À la lumière de l'évolution des dix dernières années, cet objectif apparaît raisonnable et accessible à l'horizon 2010 pour la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest.

¹ FMI, Article IV Consultation, Staff Report, juin 2001.

**Tableau 1 : Recettes de l'État, dépenses publiques, pression fiscale et PIB
quelques pays de l'Afrique de l'Ouest ; en milliards de Francs CFA¹ ; année 1999**

Intitulé	Burkina Faso		Côte d'Ivoire		Mali		Sénégal		Ghana	
Recettes budgétaires totales	379.2	100%	1 311.6	100%	356.0	100%	568.4	100%	685.6	100%
Recettes fiscales	222.2	59%	1 149.1	88%	235.3	66%	491.2	86%	564.9	82%
Recettes non fiscales	15.8	4%	122.5	9%	37.4	11%	15.6	3%	57.3	8%
Dons	141.1	37%	40.0	3%	83.4	23%	61.6	11%	63.4	10%
Recettes budgétaires hors dons/dépenses totales ²		54.8%		83.1%		65.3%		83.1		71.8
PIB prix du marché		1 599.0		6 833.3		1 605.8		2 956.0		3 804.1
<i>En % du PIB</i>										
Recettes fiscales		14.0		16.8		14.7		16.6		14.8
Dépenses totales		14.7		22.4		26.0		20.6		26.2
Dépenses publiques d'investissement ³		15.9		4.8		12.6		8.2		9.8

Source : FMI

- 1/ Le taux de conversion du Cedi au Franc CFA est de 5.41 cedis pour un franc CFA, taux en vigueur au 30 décembre 1999.
- 2/ C'est-à-dire les recettes fiscales, plus les recettes non fiscales, divisées par les dépenses publiques totales.
- 3/ Ce montant ne concerne que les dépenses publiques inscrites au Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE). Il n'inclut pas les financements extérieurs qui n'auraient pas été intégrés au TOFE, ni les dépenses en capital faites par les entreprises publiques ou parapubliques.

1.2.3 Dons et aide concessionnelle

Les dons de toutes sortes (appuis budgétaires, aide-programmes, aide-projets, etc.) et les prêts concessionnels constituent encore un facteur important dans le financement du développement en Afrique de l'Ouest. On peut voir à la quatrième ligne du tableau 1 que les dons/appuis budgétaires occupent une place non négligeable dans les recettes budgétaires totales. Mais, au-delà de ces dons, une part significative des dépenses publiques d'investissement est financée, soit par *des aide-projets*, soit par *des prêts concessionnels*. Le tableau 2 reprend les dons inscrits en recettes budgétaires totales à la quatrième ligne du tableau 1 et ajoute les aide-projets et prêts concessionnels qui n'apparaissent pas en recettes budgétaires, mais qui financent, en partie, les budgets d'investissement public dans les pays de l'échantillon.

On peut constater que pour le Mali et le Burkina Faso, le cumul des aide-projet/aide-programme de toutes sortes et des prêts concessionnels est supérieur aux dépenses d'investissement public consenties par ces États. Même pour les autres pays de l'échantillon, l'aide extérieure est le fondement du financement du développement.

**Tableau 2 : Financement extérieur des dépenses d'investissement public ;
un certain nombre de pays de l'Afrique de l'Ouest ; en milliards de Francs CFA, 1999.**

Libellé	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mali	Sénégal	Ghana ²
Dons inscrits dans les recettes budgétaires totales (1)	141.1	40.0	83.4	61.6	63.4
Aide-projet et prêts concessionnels (2) ¹	185.3	205.9	147.4	131.0	213.9
Tous dons et prêts concessionnels confondus(3=1+2)	326.4	245.9	230.8	192.6	277.3
(3) par rapport aux dépenses publiques d'investissement en %	129%	66%	114%	79%	75%

Source : FMI

- 1/ Il s'agit de la part des investissements publics inscrits au Tableau des Opérations Financières qui est prise en charge sur financement extérieur.
- 2/ Taux de change du Cedi au 30 décembre 1999 : 1 FCFA= 5.41 Cedis

1.2.4 Emprunts

1.2.4.1 Les emprunts à court et moyen termes et avances statutaires de la BCEAO

Les emprunts à court et moyen termes des États africains se résument aux tirages sur le FMI auxquels ils ont accès par le biais des programmes et des accords stand-by et à des découverts auprès des banques du pays concerné². Les droits de tirage ne sont pas à proprement parler des emprunts, mais on les assimilera, pour fins de simplification, à des ressources de financement à court et moyen termes pour les États. Ces ressources viennent au secours des États pour financer la balance des paiements, mais elles financent indirectement le déficit budgétaire. Elles jouent le rôle des bons du trésor dans les pays développés. Les fournisseurs impayés et les collectivités locales qui attendent après les transferts en retard apportent aussi leur contribution.

Pour les pays de l'UEMOA, les États ont eu accès jusqu'à présent, aux avances statutaires de la BCEAO. Ces avances sont équivalentes à 20% des recettes fiscales de l'année précédente. Elles étaient prévues pour combler, en partie, les besoins de trésorerie des États. La BCEAO supprimera ce mécanisme d'avance au 31 décembre 2001. La raison principale de cette suppression réside dans le fait que ces avances qui se voulaient à court terme pour pourvoir aux besoins de trésorerie des États, sont devenues, au fil des ans, des ressources à long terme que les pays ne liquidait jamais.

L'encours actuel de ces avances aux Trésors nationaux de l'UEMOA était estimé en septembre 2001 à 370 milliards FCFA. Pour se conformer à la décision de la BCEAO, les États devront, soit réduire leurs besoins de trésorerie, soit émettre des bons du trésor sur le marché. Cette décision devrait stimuler le marché obligataire de l'UEMOA qui en a bien besoin. En effet, l'offre de produits de placement performants et liquides est relativement faible par rapport au volume de ressources mobilisables pour satisfaire les besoins de financement à long terme des trésors publics (centraux et municipaux) et des entreprises. Comme en témoigne le tableau 3, les dépôts à terme dans les banques de l'UEMOA s'élevaient en 2000 à 1 261.2 milliards FCFA. Cette épargne *formelle* n'inclut pas l'épargne informelle, ni les ressources potentiellement mobilisables, telles que l'épargne des ressortissants de l'UEMOA résidant à l'étranger.

On note toutefois l'émergence lente, mais progressive d'un marché obligataire soutenu par les entreprises, mais aussi par les États : depuis le 15 mai 1998, quatre émetteurs publics de l'UEMOA ont lancé des obligations. La Côte d'Ivoire, pour 30 milliards CFA sur trois ans, le Bénin, pour 5 milliards FCFA sur cinq ans, le Sénégal, pour 43 milliards FCFA, sur trois ans, et le Burkina Faso. Les taux d'intérêt varient entre 6 et 8%. Il s'agit davantage de bons du Trésor que de ressources à long terme qui se prêteraient à des investissements dans les infrastructures, par exemple. Mais, c'est un début prometteur.

Tableau 3 : Dépôts bancaires : UEMOA et CEMAC
(en milliards FCFA)

	1997	1998	1999	2000
UEMOA-Total dépôts	2437.2	2472.5	2627.2	2787.7
Dépôts à terme	1158.7	1093.2	1166.2	1261.2
Part relative (%)	45.7	44.2	44.4	45.2
CEMAC-Total dépôts	1040.3	1041.0	1143.5	1451.5
Dépôts à terme	492.4	483.4	533.0	631.2
Part relative (%)	47.3	46.4	46.6	43.5

Sources : BCEAO et BEAC

² Ce chapitre ne vise qu'à tracer à grands traits le financement du développement en Afrique de l'Ouest pour mieux situer le financement du développement local qui est l'objet principal de ce rapport. Le chapitre se limite donc à traiter de manière superficielle la question du financement des gouvernements centraux

1.2.4.2 Les ressources empruntées à long terme

Le recours aux emprunts à long terme par les États de l'Afrique de l'Ouest se limite aux prêts concessionnels, essentiellement auprès des institutions multilatérales³. Les découverts bancaires, les avances statutaires de la BCEAO (bientôt supprimées), les droits de tirage sur le FMI, et même l'émission de bons du Trésor que l'on voit apparaître progressivement depuis 1998 constituent des ressources à court et moyen termes.

1.2.5 **Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE)**

1.2.5.1 Nature et montants concernés

En date du 31 octobre 2001, trente quatre pays seront touchés par le PPTE. Le coût estimé de ce programme est de 33 milliards \$US en valeur nette actuelle, libérant 54 milliards \$US en ressources qui n'auront plus à être utilisées pour le remboursement de la dette des pays concernés. Ces ressources libérées devront être ciblées essentiellement sur des dépenses en santé, en éducation et en infrastructures rurales dans le cadre d'un *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)*. Pour accéder au PPTE, un pays doit remplir au moins deux types de critères :

- Faire face à un fardeau de la dette jugé insoutenable ;
- Mettre en œuvre un certain nombre de réformes et de politiques macro-économiques dans le cadre de programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale ;
- Élaborer un DSRP qui sera approuvé par les Conseils d'Administration du FMI et de la Banque mondiale.

Des 34 pays ciblés pour le PPTE, au moins 21 pays africains ont été formellement déclarés éligibles (point de décision). Les chiffres du tableau 4 doivent être mis en perspective avec ceux du tableau 1. Par exemple, pour le Burkina Faso, les ressources libérées dans le cadre du PPTE s'élèveront à plus de deux fois le montant des recettes fiscales annuelles. Le Ghana, quant à lui, récupérera un montant équivalent à plus de quatre fois ses recettes fiscales annuelles. Cette réduction de la dette s'échelonnera sur plusieurs années. Dans le cas du Sénégal, le PPTE signifie des ressources additionnelles d'environ 35 milliards FCFA, en moyenne, par an, au cours des dix prochaines années. Dans le cas du Mali, les ressources additionnelles résultant du PPTE avoisineront les 25-30 milliards FCFA par an au cours des deux prochaines décennies. Lorsque l'on sait que les budgets d'investissement public au Sénégal et au Mali sont respectivement de 242.2 milliards FCFA et de 201.7 milliards FCFA (en incluant les financements extérieurs), on mesure mieux l'importance des ressources additionnelles qui résulteront du PPTE.

Tableau 4 : Montants de réduction de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE ; un échantillon de pays de l'Afrique de l'Ouest ; au 30 septembre 2001 (en milliards FCFA)¹

Réduction de la dette	Burkina Faso	Mali	Côte d'Ivoire	Sénégal	Ghana
En termes nominaux	504	627	576	576	2 304
En valeur actuelle nette	287	376	248	233	1 512

Sources : FMI, Banque mondiale

^{1/} Taux de change au 10 octobre 2001 : 1US\$= 720 FCFA

³ Dans le cas de la Côte d'Ivoire, une analyse plus fine serait nécessaire car certains de ses emprunts à long terme, même auprès des institutions multilatérales, se rapprochent davantage des conditions du marché.

1.2.5.2 Le paradoxe de la capacité d'absorption

La plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest ont du mal à engager et à dépenser tous les fonds disponibles dans le budget d'investissement public. Au Sénégal et au Mali, le niveau d'engagement de ce budget ne dépasse pas les 60-80%. D'une part, on a des besoins urgents en infrastructures urbaines et rurales et on dispose des ressources pour les financer, d'autre part, on n'a pas la capacité administrative, au niveau du gouvernement central, pour réaliser ces investissements.

La question qu'il faut se poser est de savoir comment les gouvernements centraux qui n'arrivent pas à décaisser tout leur budget d'investissement public actuel, parviendront à engager les ressources additionnelles provenant du PPTTE. Décider de construire une école est une chose, faire les plans, lancer un appel d'offre, sélectionner de manière transparente le meilleur disant et construire l'école, est autre chose. Quand on sait que les ressources du PPTTE non utilisées au cours d'une année seront reportées à l'année suivante, on peut craindre que l'effet de cumul engendre une masse de ressources « gênantes » pour un gouvernement et qu'il donne lieu à des décisions d'investissement intempestives. Bref, on ne peut pas exclure la répétition des investissements stériles des années 80, faits avec l'argent facile des crédits à bon marché et des politiques macro-économiques procycliques.

On a tendance à oublier aussi que tout investissement engendre une dépense récurrente pour sa maintenance. Compte tenu qu'on n'arrive pas à entretenir les infrastructures actuelles par manque de moyens récurrents, ne risque-t-on pas d'exacerber le problème avec l'afflux de nouvelles ressources d'investissement (PPTTE) sans contrepartie équivalente dans le budget de fonctionnement ? Il est vrai que les ressources du PPTTE pourront, dans certaines circonstances, être utilisées pour financer des dépenses de fonctionnement. Il en résultera le financement de coûts récurrents avec des ressources qui ne le sont pas

1.2.5.3 Incidence du PPTTE sur le financement du développement local

L'inadéquation de la capacité d'absorption pour plusieurs États bénéficiaires du PPTTE pourrait constituer un argument en faveur de la décentralisation du processus décisionnel en ce qui concerne les dépenses d'investissement dans le cadre du PPTTE. En effet, si le gouvernement central n'arrive pas à gérer ce processus de manière à utiliser toutes les ressources du PPTTE, ne pourrions-nous pas accroître la capacité d'absorption du pays concerné en déléguant la décision et la mise en œuvre d'un certain nombre d'investissements publics liés au PPTTE aux municipalités qui auraient démontré une capacité de prise en charge ? Car, là est la question : si dans un pays donné, la capacité d'absorption est inadéquate au niveau du gouvernement central, le sera-t-elle au niveau des grandes et moyennes municipalités ? Ces questions sont fondamentales. On peut d'ores et déjà entrevoir que les insuffisances tant au niveau de la capacité de programmation budgétaire qu'à celui de la planification/mise en œuvre des investissements constitueront une sorte de blocage et, que par conséquent, une forme de décentralisation du processus décisionnel lié aux ressources PPTTE doit être envisagée dans les meilleurs délais.

On pourrait imaginer que les municipalités qui font déjà l'objet d'un contrat de ville avec les projets urbains de la Banque mondiale, par exemple, ou qui ont vu leur administration renforcée dans le cadre d'un programme de coopération ou autrement pourraient se voir attribuer des enveloppes qu'elles gèreraient elles-mêmes pour financer des investissements qui cadrent avec le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), document de base pour le ciblage des ressources PPTTE. Il est d'ailleurs possible que certains DSRP en cours d'élaboration dans les pays d'Afrique de l'Ouest, vont intégrer une forme de contribution des collectivités locales dans le processus de décision menant à l'utilisation des ressources PPTTE. Il faudrait, pour s'en assurer, une analyse de chacun des DSRP en cours d'élaboration ou complétés. En ce qui concerne le DSRP du Sénégal, en cours d'élaboration, il n'est pas prévu, à ce stade en tous cas, de participation des collectivités locales. Mais le travail n'est pas encore complété.

Rien dans les lignes directrices du FMI ou de la Banque mondiale, n'interdit que les fonds du PPTTE soient partiellement co-gérés avec les municipalités qui en sont capables, pourvu que l'utilisation de ces ressources cadre avec le DSRP.

1.3 Conclusions

La fiscalité locale contribue à la pression fiscale supportée par les contribuables des pays. On doit en tenir compte lorsque l'on détermine le niveau des taxes et impôts locaux. Le développement local est tributaire du cadre macro-économique dans lequel il s'inscrit puisque dans la grande majorité des pays, développés ou en développement, le financement des collectivités locales dépend, en partie, des transferts de l'État. Dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, les dons représentent jusqu'à un tiers des recettes budgétaires totales du gouvernement central. La pression fiscale y gravite autour de 15% du PIB, en moyenne, mais ce chiffre est sans doute beaucoup plus élevé pour le salarié du secteur moderne. Lorsque l'on cumule les dons, aide-projets et prêts à taux concessionnels, on peut observer qu'ils représentent plus des deux tiers des dépenses publiques d'investissement dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Ces derniers n'ont pratiquement pas recours aux emprunts à long terme, sauf à travers les prêts à taux concessionnels des institutions multilatérales. On note toutefois, l'émergence d'un recours aux bons du Trésor à moyen terme pour financer les besoins de trésorerie des États africains de l'Ouest. L'Initiative PPTTE permettra, certes, un apport additionnel de ressources de financement dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures de base, mais la capacité d'absorption inadéquate des pays africains risque de contraindre le niveau et la rentabilité économique des investissements publics qui pourraient résulter du PPTTE. Les collectivités locales pourraient contribuer à augmenter la capacité d'absorption des gouvernements centraux qui accepteraient de décentraliser le processus de décision lié aux ressources du PPTTE. Enfin, le fait que la plupart des pays africains ne peuvent pas mobiliser des ressources à long terme qui comporteraient un réel coût d'opportunité n'incite pas à la mise en œuvre d'une stratégie d'investissement fondée sur la discipline et la rigueur.

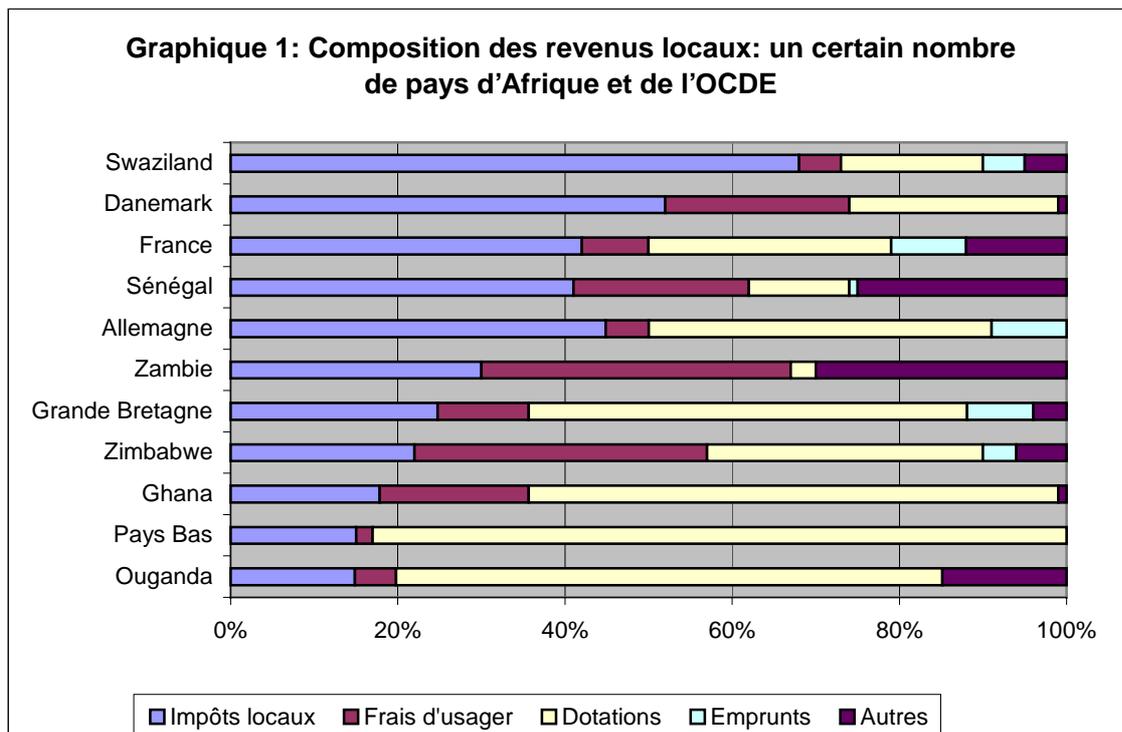
2. LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL EN AFRIQUE DE L'OUEST : PROBLÉMATIQUE ET ENJEUX

2.1 La fiscalité locale dans la fiscalité nationale : un tour d'horizon mondial et africain

2.1.1 *Degré d'autonomie fiscale et structure des revenus locaux : quelques exemples dans le Monde*

Les graphiques 1 et 2, et le tableau 5 permettent un certain nombre d'observations en ce qui concerne la composition des revenus locaux dans certains pays d'Afrique et du Monde :

- Les pays de l'OCDE dont les gouvernements locaux dépendent le plus de l'État central pour financer leurs développement et fonctionnement sont : l'Espagne, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Belgique et le Canada ;
- Les pays africains, dans notre échantillon qui dépendent le plus des subventions de l'État pour financer le développement local sont le Ghana et l'Ouganda. Les municipalités de ces pays dépendent autant de l'État pour leur financement que celles de pays comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Irlande ;
- Au contraire, les communes du Sénégal sont moins dépendantes que les municipalités américaines, canadiennes et françaises pour financer leur développement ;
- De tous les pays de l'échantillon du graphique 1, le Swaziland, un pays africain, est celui dont les collectivités locales sont les plus autonomes sur le plan de leur financement ;
- Parmi les pays de l'OCDE, les communes des pays nordiques (Danemark, Suède, Norvège et Finlande) ne dépendent qu'à hauteur d'environ 20% des subventions de l'État pour financer leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- Les municipalités canadiennes et américaines dépendent des subventions de l'État central dans une proportion de 47% et 39% respectivement. Les chiffres correspondants pour les municipalités allemandes et françaises sont de 32% et 36% respectivement.



Source : NALAD-CDD, *Fiscal Decentralization and Sub-National Government Finance in relation to Infrastructure and Service Provision in Ghana, mars 2000*; calculs du consultant

Note : les impôts locaux incluent aussi les taxes locales. Les frais d'utilisateur couvrent les produits domaniaux, les produits de l'exploitation et produits divers. Les dotations correspondent aux subventions de l'État (fonctionnement et équipement) aux collectivités locales.

Certains analystes affirment que les communes des pays nordiques sont plus indépendantes pour leur financement parce que la fiscalité locale est fondée sur l'impôt sur le revenu. Les municipalités suédoises, par exemple, tirent pratiquement 100% de leurs recettes de l'impôt sur le revenu. Il en est de même pour le Danemark et la Finlande. A l'opposé, les revenus de l'impôt foncier sont insignifiants pour les municipalités de ces pays.

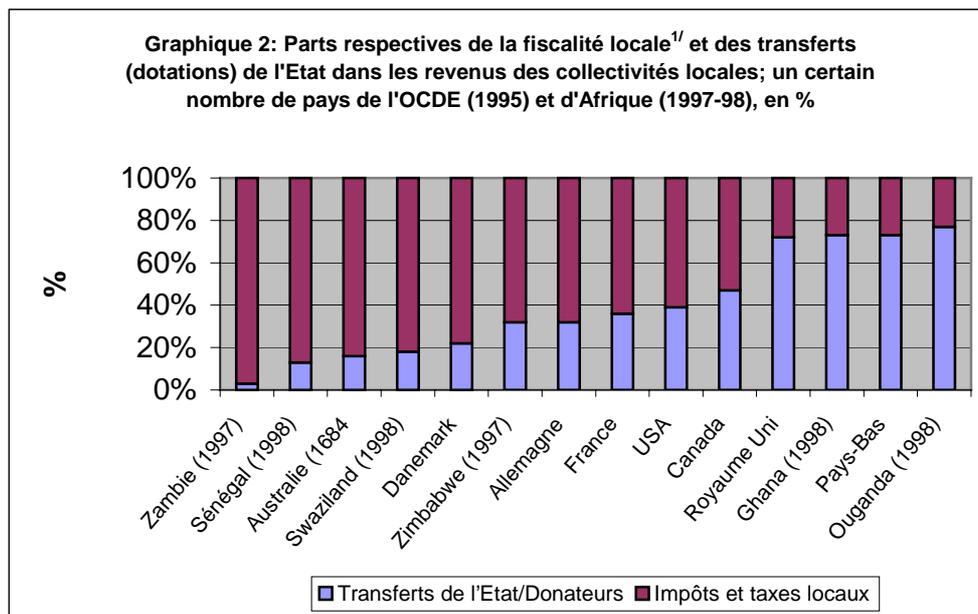
Par contre, l'impôt foncier représente la majeure partie des revenus municipaux pour les pays de langue anglaise. Dans le cas de l'Irlande et de l'Australie, l'impôt foncier constitue la seule recette fiscale municipale. L'impôt foncier représente 22% des recettes fiscales en Allemagne et 31% en France.

Le graphique 1 et le tableau 1 permettent surtout de constater que les pays africains d'une part et que les pays développés, d'autre part, ne sont pas deux blocs monolithiques différents, mais que la dépendance des municipalités par rapport à l'État pour le financement de leur développement est davantage une question d'approche de société. Les pays nordiques favorisent des municipalités très autonomes sur le plan financier et qui tirent leurs revenus de l'impôt sur le revenu. Les pays de langue anglaise favorisent l'impôt sur la propriété foncière et, toutes proportions gardées, une plus grande dépendance de l'État pour financer leurs municipalités. Ils ont transmis cette préférence à plusieurs pays africains anglophones, tels que le Zimbabwe et le Swaziland, comme le graphique 2 permet de le constater.

L'autonomie fiscale pour les municipalités a plusieurs avantages. Le premier, certes, est qu'elle responsabilise et qu'elle incite à la transparence dans la gestion. Un important degré d'autonomie fiscale peut motiver aussi les autorités municipales à faire un effort pour élargir l'assiette et améliorer le recouvrement des impôts et taxes, bien que les préoccupations électoralistes des élus peuvent neutraliser cette motivation. Pour les pays africains, la plus grande maîtrise d'une fiscalité décentralisée permet de réduire leur dépendance par rapport à des États aux prises avec des difficultés de trésorerie, ce qui engendre des délais dans le versement des transferts. Il arrive même que ces derniers sont reportés indéfiniment.

Mais, les tenants d'une présence importante de l'État dans le financement du développement local ont des arguments valables qui reposent sur le besoin d'une péréquation entre les municipalités riches et pauvres pour assurer un accès équitable aux infrastructures de base pour les citoyens et contribuables de ces municipalités. Un écolier de Gao mérite autant que celui de Sikasso d'avoir accès à l'eau potable et à un environnement urbain assaini. Cet argument est incontournable et permet de s'interroger sur le bien fondé d'une autonomie fiscale à 100% pour les municipalités, africaines ou pas.

On peut certes débattre des mérites de ces différentes approches : plus ou moins d'impôts locaux par rapport aux transferts de l'État, plus ou moins d'impôt foncier, États unitaires comme la France et l'Angleterre ou États fédérés comme le Canada ou l'Allemagne, etc., mais on pourra s'entendre sur une chose, à savoir que les enfants qui habitent les municipalités de ces pays aux approches de décentralisation différentes ont accès à l'eau potable, à l'école primaire gratuite et à des terrains de jeux à peu près salubres.



Source : NALAD-CDD, *Fiscal Decentralization and Sub-National Government Finance in relation to Infrastructure and Service Provision in Ghana, Mars 2000; Calculs du consultant.*

1/ Inclut la fiscalité partagée

Tableau 5 : Parts en % de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier dans les recettes fiscales locales ; différents pays de l'Afrique et de l'OCDE (1997) ; par ordre croissant de l'importance de l'impôt foncier

Pays	Impôt foncier	Impôt sur le revenu	Autres impôts et taxes	Total
Suède	0	99.7	0	100
Danemark	7	93	0	100
Ghana (1999) ^{1/}	10	0	90	100
Ouganda	17	83	0	100
Allemagne ^{2/}	22	77	1	100
Sénégal (Dakar)	30	15	55	100
France	31	16	53	100
Zambie	36	16	51	100
Pays-Bas ^{2/}	66	0	34	100
USA ^{2/}	73	6	21	100
Grande Bretagne	99	0	1	100
Swaziland (1998)	100	0	0	100
Zimbabwe	100	0	0	100
Australie ^{2/}	100	0	0	100

Source : NALAD-CDD, *Fiscal Decentralization and Sub-National Government Finance in relation to Infrastructure and Service Provision in Ghana, Mars 2000; Calculs du consultant.*

1/ Sur la base d'un échantillon de quatre municipalités : Koforidua, Tamale, Kumasi, Cape Coast.

2/ Inclut seulement les municipalités, non les États/provinces des fédérations

2.2 Fiscalité locale en Afrique de l'Ouest

2.2.1 Comparaison de quelques indicateurs

Comparer certains indicateurs entre des pays de l'UEMOA, d'une part, et des pays hors zone franc, d'autre part, n'est pas facile. Le Cedi par exemple ne valait plus en décembre 2000 que la moitié de ce qu'il valait en décembre 1999, par rapport au dollar américain. L'inflation y est beaucoup plus élevée que dans les pays de l'UEMOA, ce qui ne facilite pas les comparaisons sur la base d'un dénominateur commun, le franc CFA dans ce cas-ci. La comparaison des revenus locaux au Ghana avec ceux des pays de l'UEMOA ne reflète pas nécessairement les pouvoirs d'achat respectifs des municipalités. Il faut donc interpréter les chiffres avec prudence. Toutefois, la structure des recettes pour les pays concernés permet des comparaisons qui ne sont pas affectées par cette contrainte du taux de change.

Le tableau 6 permet d'observer que les recettes locales par habitant, c'est-à-dire les recettes des collectivités provenant de la fiscalité locale et des transferts de l'État, varient entre 830 FCFA pour le Mali et 5 511 FCFA pour la Côte d'Ivoire. Le Ghana se situe plutôt au milieu de l'échantillon des pays comparés, avec des recettes locales par habitant de 3 036 FCFA.

La deuxième observation que l'on peut faire en analysant le tableau 6 concerne la relative faiblesse des recettes fiscales auto-générées des collectivités locales du Ghana. La fiscalité locale propre ne rapporte que 815 FCFA par habitant pour les collectivités de ce pays, soit moins du cinquième de ce que rapporte la fiscalité locale en Côte d'Ivoire. Les trois quarts des recettes locales au Ghana proviennent du *District Assemblies Common Fund* (DACF) et d'autres subventions de l'État. Aucune collectivité locale dans les pays de l'UEMOA n'est aussi dépendante des transferts de l'État central que ne le sont les *District Assemblies* (collectivités locales) du Ghana. Cela pourrait ne pas poser de problèmes si les versements trimestriels du *Common Fund* aux *District assemblies*, n'étaient pas souvent en retard de un à trois trimestres.

En Côte d'Ivoire et au Sénégal, les dotations de fonctionnement⁴ de l'État s'élèvent à 18% des recettes locales des communes dans ces deux pays. Au Burkina Faso, les dotations de fonctionnement, en 1998, ont été nulles. Elles ont été insignifiantes pour le Mali, 37 FCFA par habitant. On a ici l'exemple éloquent d'une totale asymétrie entre le transfert des responsabilités aux communes sans contrepartie adéquate sur le plan d'un nouveau partage de la fiscalité ou d'un transfert des ressources de l'État.

Tableau 6 : Recettes locales¹ par habitant ; pour un certain nombre de pays de l'Afrique de l'Ouest ; 1998, en FCFA

Recettes par habitant	Burkina Faso		Côte D'Ivoire		Mali		Sénégal		Ghana	
	CFA	%	CFA	%	CFA	%	CFA	%	CFA ²	%
Recettes totales, dont :	1 015	100	5 511	100	830	100	3 665	100	3 036	100
Recettes auto-générées	1 015	100	4 523	82	793	96	2 950	80	815	27
Dotations de l'État ³	0	0	988	18	37	04	714	20	2 221	73

Source : PDM, *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA, 1998* ; KPGM Consulting, Ghana *Fiscal Decentralization Project Design Report, Juillet 2001* ; FMI

Notes :

- 1/ Il s'agit des recettes locales divisées par la population totale et non par le nombre d'habitants des communes. Cela a pour effet de réduire les montants par rapport à ceux que l'on trouve dans *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA*.
- 2/ Taux de change au 30 décembre 1998 : 1 FCFA pour 4.17 Cedis.
- 3/ En ce qui concerne les dotations de l'État pour les pays de l'UEMOA (données du PDM), il s'agit des dotations de fonctionnement seulement.

⁴ Ce montant est une estimation à partir des données du PDM contenues dans *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA, 1998*. Il s'agit des dotations de fonctionnement qui n'incluent pas les dotations d'équipement. Pour certains pays, ce type de subventions était faible en 1998 (Mali, Burkina Faso), mais pour d'autres, il est plus significatif (Sénégal, par exemple). Ces chiffres ont besoin d'être affinés.

Le tableau 7 montre que les recettes locales de toutes origines, par rapport aux recettes de l'État, varient entre 2.2% au Mali et 8.6% en Côte d'Ivoire. Le Ghana se situe dans la moyenne élevée à ce chapitre. Par contre, lorsque l'on considère les recettes fiscales locales, c'est-à-dire seulement les impôts et taxes auto-générés localement, par rapport aux recettes de l'État, alors cette proportion tombe à 1.7% pour le Ghana. Cela s'explique par le fait que les trois quarts des recettes locales au Ghana proviennent des transferts de l'État.

Pour le Burkina Faso, les recettes locales de toutes origines sont plus élevées que les recettes fiscales locales, lorsqu'on les compare aux recettes de l'État. Cela pourrait indiquer que l'État a versé des dotations d'investissement aux collectivités locales entre 1996 et 1998, bien qu'il ne leur ait pas versé de subventions de fonctionnement pendant cette période. Toutefois, comme l'indique le tableau comparatif des législations portant sur la fiscalité locale (tableau 9), il est prévu dans la législation de 1998 (Loi 42/98/AN) une Dotation globale de fonctionnement et d'investissement pour les communes (et les provinces).

Tableau 7 : Recettes locales en pourcentage des recettes de l'État : quelques pays de l'UEMOA et Ghana ; 1996, 97, 98

En %	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mali	Sénégal	UEMOA	Ghana
Recettes locales toutes origines en % des recettes de l'État						
1996	5.5	8.6	2.4	9.4	7.3	4.8
1997	4.4	5.4	2.2	7.5	N/A	5.3
1998	5.6	4.4	2.3	4.9	4.5	6.1
Recettes fiscales locales en % des recettes fiscales de l'État						
1996	3.4	7.2	2.3	5.5	5.6	1.7
1997	2.8	3.7	2.0	4.7	3.8	1.7
1998	4.0	2.9	2.9	2.5	?	1.7

Source : PDM, *Regard sur les Finances Locales dans les Pays de l'UEMOA, 1996, 1997, 1998* : KPGM Consulting, *Ghana Fiscal Decentralization Project Design Report, Juillet 2001*

Le tableau 8 porte sur les dépenses d'investissement par habitant réalisées par les collectivités locales de notre échantillon de pays. Tous les chiffres ne sont pas facilement disponibles. Dans certains cas, les données ne semblaient pas assez fiables pour être considérées. D'une manière générale, il faut les considérer avec prudence.

Les chiffres disponibles indiquent que les dépenses d'investissement par habitant sont les plus élevées pour les communes ivoiriennes et les plus faibles pour les communes maliennes. Le Ghana se compare beaucoup mieux en ce qui concerne les dépenses d'investissement des collectivités locales qu'en ce qui a trait aux dépenses de fonctionnement. Il n'est donc pas étonnant de constater que les dépenses locales d'investissement représentent plus des deux tiers des dépenses locales totales, alors qu'elles représentent à peine le tiers des dépenses locales totales pour les pays de l'UEMOA. Ceci s'explique par le fait que le *Commun Fund* versé aux collectivités locales ne peut être utilisé que pour les dépenses d'investissement. Cela pourrait aussi expliquer, en partie du moins, que malgré que les dépenses locales par habitant au Ghana soient deux fois moindres qu'au Sénégal, les infrastructures urbaines des villes visitées au Ghana paraissent de qualité comparable à celles des villes sénégalaises. Mais il s'agit d'une observation qui demanderait à être mieux documentée pour qu'elle soit solidement fondée. Certains observateurs, par contre, soutiennent que l'obligation qui est faite aux *District Assemblies* de consacrer le *Common Fund* exclusivement aux dépenses d'investissement ne permet pas aux municipalités de disposer de ressources récurrentes suffisantes pour maintenir adéquatement les infrastructures publiques ainsi financées par le *Fund*.

Tableau 8 : Dépenses locales d'investissement par habitant^{1/} ; % des dépenses locales d'investissement dans les dépenses locales ; une comparaison pour certains pays de l'UEMOA et le Ghana. 1996, 1997, 1998, en FCFA

	Année	Burkina Faso	Côte D'Ivoire	Mali	Sénégal	Ghana ^{2/}
Dépenses d'investissement/hab	1996	145	1 102	120	622	1 295
	1997	448	1 305	87.2	188	1 307
	1998	330	1 196	118	N/A	N/A
% des dépenses d'investissement/dépenses totales	1996	30	20	30	21	69
	1997	58	24	21	7	68
	1998	46	24	27	N/A	N/A

Source : PDM, *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA, 1998* ; KPGM Consulting, *Ghana Fiscal Decentralization Project Design Report, Juillet 2001* ; FMI

Notes :

1/

Il s'agit des communes pour les pays de l'UEMOA et des 110 *District Assemblies* pour le Ghana.

2/

Taux de change au 30 décembre 1996 : 1 FCFA pour 3.31 Cedis,

Taux de change au 30 décembre 1997 : 1 FCFA pour 3.76 Cedis

Encadré 1 : Le Ghana et la décentralisation

Le pays est divisé en 10 Conseils Régionaux, composés de représentants non élus, qui supervisent et coordonnent 110 *District Assemblies* (DA), qu'on pourrait comparer aux communes des pays de l'UEMOA, bien qu'elles englobent les banlieues rurales tout autant que la concentration urbaine. Le District Assembly du Ghana ne se limite donc pas à la Commune proprement dite, bien que celle-ci en constitue le noyau. Trois de ces DA sont des Assemblées métropolitaines avec plus de 250 000 habitants (Accra, Kumasi et Shama Ashanta/Sekondi-Takoradi), quatre d'entre elles sont des Assemblées municipales ayant plus de 95 000 habitants (Tamale, Tema, Cape Coast et New Juaben/Koforidua), enfin, le reste étant simplement des District Assemblies ayant quand même plus de 75 000 habitants. Ces DA sont subdivisées en 1 306 conseils urbains, ayant, eux aussi des représentants élus.

Les DA et conseils urbains sont représentés par des citoyens élus à 70% par la population et nommés à 30% par le Président du pays, après avoir consulté les groupes d'intérêt locaux. Les DA sont dirigées par des District Chief Executive (DCE) nommés par le Président avec l'approbation des deux tiers des membres de l'assemblée de district.

Les DA sont administrées par des fonctionnaires municipaux, payés par la DA et par des fonctionnaires décentralisés auprès des DA, mais rémunérés par l'État et appartenant à la Fonction publique nationale. Ces derniers occupent des postes de plus grande responsabilité que les fonctionnaires municipaux. On parle de créer une fonction publique locale, mais la loi n'est pas encore passée. Il y a un projet de décentraliser l'Administration publique en 22 départements sous la coordination des DA afin qu'ils servent de services municipaux techniques. Toutefois, il existe une résistance bien naturelle au niveau des ministères.

Les DA ont la responsabilité pour l'administration de 86 fonctions incluant : la santé publique, l'éducation primaire, l'agriculture, l'assainissement urbain, les travaux publics, les forêts, les postes et télécommunications.

Un *District Assemblies Common Fund* (DACF) a été créé par la Loi (Act 455) en 1993, qui enjoint le gouvernement d'allouer à ce fond au moins 5% des revenus totaux de l'État. La distribution de ce fonds aux DA est fondée sur les critères suivants : densité de la population, efforts dans l'augmentation des revenus locaux, revenus per capita dans le District, etc.

Le budget de la DA doit être approuvé par le Conseil Régional concerné. Toutes les ressources de la DA (impôts locaux et transferts du *Common Fund*) sont déposées dans un compte de banque et géré localement par l'Assemblée de District.

2.2.2 Législation sur la fiscalité locale en Afrique de l'Ouest. UEMOA et pays anglophones : le cas du Ghana

2.2.2.1 Dans les pays de l'UEMOA

Le tableau 9 compare les législations portant sur la fiscalité locale de trois pays de l'UEMOA : Le Burkina Faso, le Mali, le Sénégal. On notera que les communes du Mali ne bénéficient pas de l'impôt foncier. Ce dernier demeure une prérogative de l'État. Des trois pays de l'UEMOA comparés, le Sénégal est celui dont la structure de la fiscalité locale ressemble le plus à celle du Ghana (Encadré 2).

Dans les trois pays, la législation prévoit des dotations de l'État aux collectivités locales. Le Burkina Faso et le Sénégal reconnaissent, dans leur législation, le droit aux communes de faire des emprunts, pourvu que l'État les y autorise.

Ce qui caractérise le plus la législation de la fiscalité locale des pays de l'UEMOA est sans contredit la centralisation au niveau de l'État de la chaîne fiscale. Non seulement, celui-ci définit l'assiette, émet les rôles, recouvre en majeure partie les impôts, mais il gère les fonds à travers le Trésor public. Les collectivités locales sont placées dans un état de dépendance financière absolue par rapport à l'État. Il s'agit d'une contradiction par rapport à l'autonomie politique des communes dans l'UEMOA.

2.2.2.2 L'Afrique anglophone : le cas du Ghana

A bien des égards, la législation portant sur la fiscalité locale au Ghana ressemble à celles en vigueur dans les pays de l'UEMOA. L'impôt foncier, les produits du domaine et la cohorte des diverses taxes municipales sont communs à tous les pays d'Afrique, sauf quelques exceptions comme le Mali où l'impôt foncier demeure un impôt d'État.

Les *District Assemblies* du Ghana ont l'autorité d'emprunter jusqu'à un montant de 2 millions de FCFA. Au-delà, elles doivent demander l'autorisation de l'État. Deux choses différencient la législation ghanéenne de la législation des pays de l'UEMOA, en ce qui touche la fiscalité locale. Il s'agit d'abord des transferts (dotations) de l'État aux *District Assemblies* dont le niveau est fixé à 5% des revenus de l'État par la loi, alors que dans les pays de l'UEMOA, le montant des dotations est plus aléatoire et ne permet pas aux collectivités locales de planifier à long terme les utilisations des transferts puisque le montant peut être volatile d'une année sur l'autre. Deuxièmement, l'autonomie de gestion de la chaîne fiscale est pratiquement complète pour les collectivités locales. Il faut noter toutefois que l'État a conservé le contrôle de l'évaluation foncière (base de l'assiette) à travers le *Land Valuation Board*. On parle maintenant de décentraliser cet organisme au niveau des *District Assemblies*.

Tableau 9 : Comparaison des législations portant sur la fiscalité locale; Burkina Faso, Mali et Sénégal; principales ressources des communes

Burkina Faso	Mali	Sénégal
<p>Recettes des impôts et taxes perçus sur le territoire de la Commune :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties • Contribution des patentes • Taxe de résidence • Taxe des biens de mainmorte • Taxe sur les armes • Taxe sur les armes • Taxe sur les spectacles • Part communale de la taxe de jouissance • Contribution du secteur informel • Taxe sur les charrettes et moulins • Etc. <p>Recettes d'exploitation de services communaux, telles que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe d'abattage • Taxes funéraires • Location de matériel • Redevance de balayage et enlèvement des ordures • Etc. <p>Recettes du domaine communal, telles que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Droits de place dans les marchés • Droits de stationnement • Etc. <p>Dotations globales de fonctionnement</p> <p>Dotations communales de la dotation globale d'équipement</p> <p>Emprunts soumis à autorisation de l'autorité de tutelle et emprunts non soumis à autorisation de l'autorité de tutelle.</p>	<p>Impôts et taxes prévus par le CGI :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Montant intégral des contributions des patentes et licences • 80% de la Taxe de Développement Régional et Local (taux fixé par le CGI) • Montant intégral de la taxe sur le bétail et sur les armes à feu • Montant intégral de l'impôt sur les traitements et salaires des personnes payées sur le budget de la Commune • Taxe sur les cycles à moteur • Taxe sur les bicyclettes • Montant intégral de la taxe de délivrance de la carte professionnelle <p>Autres impôts et taxes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe de sortie sur les véhicules de transport public • Taxe sur les embarcations • Taxe sur les charrettes • Taxe sur les autorisations de spectacles et de divertissements occasionnels • Etc. • Taxe sur l'autorisation de construire • Taxe sur les moulins • Taxe sur les exploitations minières et les matériaux de construction • Taxe de voirie <p>Pouvoir de création d'une redevance en vue de couvrir les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public communal.</p> <p>Dotations de l'État</p>	<p>Impôts directs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impôt du minimum fiscal • Contribution des patentes et taxe complémentaire • Contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties • Surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties • Taxe sur véhicules motorisés • Quote-part revenant aux communes sur le produit de la taxe sur la plus value immobilière perçue par l'État <p>Produits de l'exploitation du patrimoine</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe d'enlèvement des ordures ménagères • Divers <p>Produits domaniaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Location de souks • Location des échoppes, etc. • Produits des droits de place • Permis de stationnement • Divers <p>Taxes municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe sur l'électricité consommée • Taxe sur les spectacles • Etc. <p>Revenus divers</p> <ul style="list-style-type: none"> • 60% du produit des amendes résultant de délits sur le territoire communal • Taxes diverses <p>Dotations de fonctionnement</p> <p>Recettes d'investissement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fonds de concours • Fonds d'emprunt • Produits de la vente de biens

Source :Burkina Faso; Loi 42/98/AN; Mali : Loi No 96-051 du 16/10/1996; Sénégal : Loi 96-06 du 22 mars 1996.

Encadré 2 : Ressources fiscales des collectivités locales au Ghana

Le Local Government Act no 462 de 1993 détermine les ressources de la fiscalité des Collectivités locales ou District Assembly (DA) au Ghana. Le champ de fiscalité octroyé par l'État aux DA est assez comparable à la législation sénégalaise, si ce n'est du fait que la législation du Ghana donne aux DA une totale indépendance dans l'émission et le recouvrement des impôts locaux, ainsi que dans la gestion des fonds recueillis. D'ailleurs, le premier article de la section 86 portant sur les finances des DA enjoint celles-ci d'ouvrir un compte de banque pour y déposer toutes les recettes fiscales ou autres revenus de la municipalité. Il s'agit d'une démarcation radicale par rapport à l'approche de l'unicité de caisse pratiquée dans les pays de l'UEMOA.

En résumé, les principales ressources de la fiscalité locale au Ghana sont les suivantes :

- 1) Les Taux (rates)
 - Minimum fiscal per capita
 - Impôt foncier, payable par le propriétaire sur la base du coût de remplacement de la bâtisse.
- 2) Taxe sur les spectacles et jeux de hasard, casinos, etc.
- 3) Redevances
 - Sur les places de marchés
 - Sur les moulins
 - Sur les abattoirs
 - Etc.
- 4) Licences
 - Hôtels et restaurants
 - Débits de boissons alcoolisées
 - Taxis
 - Permis de conduire
 - Etc.
- 5) Taxes sur les petits commerces
 - Tailleurs
 - Réparateurs de rabiotes
- 6) Diverses
 - Collecte des ordures ménagères
 - Location de bulldozers, etc.

Emprunts

Les DA ont le pouvoir d'emprunter. Il faut l'autorisation du Ministre des Collectivités locales pour un emprunt au-delà de 20 millions Cedis, soit environ 2 millions FCFA. Ce plafond n'a pas été révisé depuis 1993, alors que le CEDI s'est grandement dévalué depuis cette date.

Fonds de concours

Il existe un District Assemblies Common Fund qui distribue aux DA des ressources pour financer des dépenses d'investissement seulement. Ce Fonds commun est doté d'un montant équivalent à 5% des revenus de l'État et distribué selon un certain nombre de critères.

2.3 Transferts et dotations de l'État

On a vu dans les chapitres précédents que le financement du développement local se faisait à travers la fiscalité locale et les transferts de l'État. La proportion de l'un et de l'autre varie selon les pays. En 1998, les transferts de l'État central oscillaient entre 0 et 20% des recettes locales totales dans les pays de l'UEMOA, alors qu'ils atteignaient près de 75% au Ghana. L'enveloppe du *District Assemblies Common Fund* correspond bon an mal an au quart du budget d'investissement du gouvernement central du Ghana⁵.

L'importance des transferts de l'État par rapport à la fiscalité locale propre est une question qui relève de chaque pays concerné. Il n'existe pas d'indicateurs absolus dont pourraient s'inspirer les pays africains. Cela vaut aussi pour les pays de l'OCDE. Aux Pays-Bas, les transferts de l'État représentent plus de 80% des recettes locales. Dans les pays d'Europe du Nord, ce chiffre tombe à environ 20%. En Afrique de l'Ouest, on peut penser que les transferts de l'État sont appelés à jouer un rôle significatif dans le financement du développement local, au moins, au cours de la prochaine décennie. Il ne s'agit pas seulement d'assurer une péréquation entre les municipalités mieux dotées et celles qui sont plus pauvres, mais il s'agit surtout de permettre une ré-ingénierie de l'administration locale de la fiscalité. Les transferts de l'État seront particulièrement nécessaires pour contribuer aux investissements dans les infrastructures locales. La fiscalité locale auto-générée n'est pas en mesure de le faire encore et elle ne le sera peut-être jamais, en tous cas, si la situation dans les pays de l'OCDE est « répliquable » dans les pays africains.

La faible capacité d'absorption des États centraux ouest-africains qui n'arrivent pas à engager et décaisser toutes les ressources de leur budget d'investissement constitue une opportunité pour transférer une part plus grande de ces ressources aux collectivités locales, puis de leur déléguer le pouvoir d'engager ces ressources selon un processus transparent à déterminer. A ce chapitre, l'expérience du Ghana mérite qu'on s'en inspire, à tout le moins, qu'on en débattenne, car les *District Assemblies* ont une certaine marge de manœuvre pour dépenser les transferts du *Common Fund*. Au cours des dernières années toutefois, cette marge de manœuvre s'est rétrécie. En effet, les collectivités locales du Ghana sont maintenant tenues de dépenser une part importante des transferts dans des domaines ciblés par l'État, qu'il s'agisse de la lutte contre la pauvreté, de l'appui à la création d'emplois, etc. Au fil des ans, la marge de manœuvre dont disposent les collectivités locales pour dépenser les transferts de l'État s'est réduite à moins de 30%, le solde des transferts doit suivre des « *guidelines* » tracées par l'État. Non pas que les *District Assemblies* n'aient plus voix au chapitre pour le ciblage des fonds à l'intérieur des *guidelines* établies par l'État, mais les choix sectoriels des collectivités locales se trouvent restreints par cette politique nationale de l'État (e.g. plus pour la santé, moins pour l'éducation primaire).

Si la faible capacité d'absorption des États centraux constitue une opportunité pour transférer aux collectivités locales (CL) une part des ressources du budget d'investissement, la mise en place des PPTTE se révélera une autre occasion de transférer des ressources aux CL et de décentraliser le processus décisionnel quant à leur engagement et décaissement.

2.4 Financement du développement local et marché obligataire en Afrique de l'Ouest

2.4.1 Sur-liquidités financières en Afrique de l'Ouest

Jusqu'à présent, les collectivités locales en Afrique de l'Ouest, même les plus grandes, ne se sont pas présentées sur le marché obligataire pour financer leurs infrastructures. En Afrique, on note toutefois que les plus grandes municipalités du Zimbabwe et de l'Afrique du Sud ont eu systématiquement recours aux obligations municipales⁶. Un certain nombre de facteurs expliquent cette timidité, en tous cas, en Afrique de l'Ouest. Mais, ce n'est certes pas l'insuffisance de l'épargne disponible dans la région qui est en cause.

⁵ KPGM Consulting, Ghana Fiscal Decentralization Project Design Report, juillet 2001.

⁶ Mika, Justus J., Municipal Credit Opening Up new Frontiers, Video Conference at the World Bank Office in Harare, octobre 2000.

Le tableau 3 (chapitre 1.2.4) sur les dépôts bancaires dans l'UEMOA et dans la CEMAC indique que les volumes d'épargne dans cette région sont tout à fait adéquats en regard des besoins d'emprunt public tant au niveau national que local. Il y a même un problème de sur-liquidité financière dans cette région qui s'est amplifié depuis que l'UEMOA a restreint pour les banques, les sorties de capitaux, les obligeant à placer leurs disponibilités à l'intérieur de la zone. Il existe un consensus sur les marchés financiers en Afrique de l'Ouest concernant le fait que le problème ne réside pas dans l'insuffisance d'épargne, mais dans l'insuffisance de titres obligataires crédibles pour canaliser cette épargne. Selon la BCEAO⁷, le montant global des capitaux levés sur le marché régional de l'UEMOA, de novembre 1997 à la fin de juin 2001, a atteint 214.2 milliards FCFA, soit à peine 2.3% du volume de l'investissement annuel dans la région. Le montant des obligations émises ne dépasse guère 4% de l'encours du crédit intérieur et 6% des crédits bancaires au secteur privé. En comparaison, les émissions brutes d'obligations en Malaisie et en Thaïlande, ont représenté respectivement 52.5% et 18.6% du PIB.

Canaliser sa propre épargne excédentaire constitue sans doute l'un des défis fondamentaux de l'Afrique au cours de la prochaine décennie. Cela vaut pour les États centraux, mais aussi pour les grandes municipalités. Les États centraux ouest-africains ont commencé à se prévaloir de cette épargne (voir chapitre 1.2.4), les grandes municipalités pourraient leur emboîter le pas dans les années qui viennent.

2.4.2 Cadre institutionnel des marchés financiers en Afrique de l'Ouest

S'il existe une épargne plus que suffisante en Afrique de l'Ouest pour financer les infrastructures locales, il existe aussi un cadre institutionnel adéquat pour servir d'intermédiation entre les Collectivités locales désireuses d'accéder à l'épargne publique et les marchés financiers. Dans l'UEMOA, la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), basée à Abidjan, existe depuis le 16 septembre 1998. Elle compte 54 valeurs (41 sociétés et 13 lignes d'emprunt obligataire) qui représentent une capitalisation globale de 836 milliards FCFA. Le Conseil Régional des Valeurs Mobilières (équivalent de la COB en France ou de la SEC aux États-Unis) a aussi été créé en 1998 pour superviser le marché financier et en assurer la transparence. On compte aussi plus d'une quinzaine de Sociétés de Gestion et d'Intermédiation (SGI) dans l'UEMOA (au moins une dans chacun des pays) qui ont la compétence pour mettre en place toute la mécanique des émissions obligataires. Non seulement ces SGI disposent-elles de la maîtrise technique pour réaliser l'intermédiation souhaitée entre les grandes municipalités, mais elles souhaitent vivement que celles-ci deviennent leur clientèle dans un avenir à moyen terme.

Les marchés financiers du Ghana et du Nigeria disposent aussi d'un cadre institutionnel d'intermédiation. Cela est aussi le cas dans plusieurs pays d'Afrique. Ce rapport ne cherche pas à conclure que le système d'intermédiation en Afrique de l'Ouest est parfait. Il souffre d'un manque de dynamisme du marché financier et d'une offre de titres crédibles insuffisante. Il y a sans doute trop de bourses pour un marché aussi étroit, mais au fur et à mesure que les États centraux feront appel à l'épargne publique et que les privatisations s'accéléreront, la soutenabilité de ces marchés s'en trouvera renforcée.

2.4.3 Les véritables contraintes au développement du marché obligataire municipal en Afrique de l'Ouest

Les principales contraintes au développement du marché obligataire municipal ne viennent pas du marché financier, mais des collectivités locales elles-mêmes. Les contraintes ne sont pas insurmontables à moyen terme, mais elles sont nombreuses.

La première contrainte tient au manque de transparence dans le processus budgétaire de plusieurs collectivités locales en Afrique de l'Ouest. L'absence de standardisation dans la comptabilité budgétaire des collectivités locales au sein de la région ne facilite pas l'analyse de la solvabilité des Communes.

⁷ BCEAO, Le Développement des Marchés Financiers Régionaux, 25 septembre 2001.

L'absence de mécanique de cotation de crédit (credit rating) pour les collectivités locales ouest-africaines constitue un obstacle majeur pour les municipalités qui voudraient accéder au marché obligataire. Au Zimbabwe, grâce à l'appui des donateurs, toutes les municipalités d'importance ont été l'objet d'un exercice de cotation par des agences internationalement reconnues.

Dans le cas des pays de l'UEMOA et de la CEMAC dont la trésorerie des collectivités locales est assujettie à l'unicité de caisse, cela constitue un obstacle absolu pour accéder au marché obligataire, voire aux emprunts bancaires à long terme. Un débiteur qui ne contrôle pas ses revenus n'est pas crédible. De plus, il ne peut offrir ses revenus à venir en collatéral pour garantir l'emprunt obligataire auquel il voudrait souscrire, puisque ces derniers sont gardés par le Trésor central.

La faiblesse des recettes locales auto-générées, particulièrement au Ghana, est une autre contrainte pour accéder au marché obligataire. Une collectivité locale qui ne génère pas assez de revenus récurrents pour au moins payer ses charges récurrentes et générer une marge excédentaire lui permettant de rembourser un emprunt obligataire, aura un problème de crédibilité. Une municipalité doit avoir assez de revenus récurrents pour assurer le service d'une dette obligataire. Dans le cas du Ghana, les trois quarts de ses revenus dépendent des transferts de l'État central. Tant que la Loi n'aura pas prévu que les *District Assemblies* peuvent utiliser une partie des transferts reçus pour servir une dette obligataire, il leur sera difficile d'accéder aux marchés financiers.

La petite taille relative des municipalités ouest-africaines est aussi une contrainte, bien que tout à fait surmontable. Dans les pays de l'OCDE, les villes moyennes ont recours au « pooling » obligataire ou à la mise en commun des émissions d'obligations afin de contourner cet obstacle. Rien n'empêcherait les municipalités africaines d'en faire autant, sous la coordination, par exemple, d'une sorte d'Agence municipale.

Enfin, l'administration des collectivités locales est loin d'être optimale. La compétence de l'administration financière et budgétaire d'une municipalité est de nature à accroître la confiance des créanciers. Même si l'on rencontre des administrateurs municipaux dont la compétence technique est parfaitement adéquate, ils sont souvent mal secondés par du personnel dont la formation n'est pas suffisante.

2.5 Financement concessionnel

Bien que le temps n'ait pas permis de colliger des informations chiffrées sur le volume de l'aide concessionnelle directement ciblée sur les collectivités locales, on peut supposer que l'appui à ces dernières est en hausse. La Banque mondiale, avec ses « projets urbains », mais aussi d'autres bailleurs de fonds comme les Allemands, les Danois, les Canadiens et les Français ont tous des programmes d'appui technique et de financement des collectivités locales. Ces appuis vont dans le sens du renforcement du processus de la décentralisation en Afrique. L'approche de la Banque mondiale vise particulièrement à renforcer l'administration des collectivités locales et conditionne les prêts concessionnels à un certain nombre de critères qui doivent être rencontrés par les municipalités bénéficiaires. Ce qu'il faut craindre, c'est que l'élan des bailleurs de fonds à l'endroit des collectivités locales se traduise par un appui financier qui ne soit pas lié à une certaine rigueur dans la gestion municipale.

2.6 Financement informel

On entend parler de financement informel du développement local, c'est-à-dire d'approches de financement qui n'emprunteraient pas la voie classique de la fiscalité ou des transferts de l'État central. Ce type de financement existe sans aucun doute, malheureusement, il n'est pas facile de trouver des chiffres pour en mesurer l'importance. L'hypothèse formulée dans ce rapport – et qu'il restera à documenter – est que ce type de financement est moins significatif qu'on le dit. Une deuxième hypothèse concernerait le fait que ce type de financement est plus susceptible d'être rencontré dans les petites municipalités, voire dans les communes rurales, que dans les villes de plus de 50 000 habitants.

Un type de financement informel qui fait parfois l'objet d'anecdotes concerne les remises des travailleurs africains émigrés en Europe. Des circuits existaient pour financer des infrastructures municipales à même ces fonds de travailleurs émigrés. L'étude de cas qui suit dans le prochain chapitre n'a pas révélé l'existence de ce type de financement pour les trois municipalités visitées et analysées. Il est bien connu que les remises de travailleurs émigrés à leur famille constituent un apport non négligeable à la balance des paiements d'un pays qui en bénéficie. Ces remises peuvent aussi être une source de développement économique pour certaines localités qui ont vu plusieurs des leurs émigrer vers l'Europe. C'est le cas, notamment, de Nioro du Sahel, au Mali et de certaines collectivités dans la zone de l'OMVS, au Sénégal et au Mali. On pourrait trouver des cas semblables au Burkina Faso qui compte une population non négligeable émigrée en Côte d'Ivoire. Mais, il faut faire la différence entre les fonds destinés aux familles, stimulant l'économie locale, et ceux directement destinés à financer des infrastructures municipales.

S'il était démontré qu'un volume appréciable de fonds provenant des remises de travailleurs émigrés finance le développement municipal, il faudrait se demander si ce type de financement est soutenable à long terme, bref s'il peut se substituer à la fiscalité locale. En effet, si l'on peut penser que les travailleurs émigrés demeurent liés à leur région d'origine, les enfants de ces travailleurs qui ont fait leur vie à Paris, Bruxelles et Londres, seront moins susceptibles de poursuivre de manière aussi assidue les envois d'argent à la famille dans le pays de leurs parents, *a fortiori*, de financer des infrastructures dans des localités qu'ils connaissent à peine.

Mais il existe sans doute d'autres approches de financement du développement local, tel que le regroupement des citoyens dans un quartier qui se cotisent pour l'enlèvement des ordures, la construction d'écoles primaires, voire la prise en charge d'enseignants. Il s'agit de « second best solutions » en l'absence de services municipaux performants. Ce type de financement/prise en charge par les citoyens mérite d'être mieux couvert et mieux analysé qu'il ne l'est dans ce rapport, limité par les contraintes de temps.

2.7 Conclusions

Parmi les pays africains recensés dans ce rapport, ceux qui dépendent le plus des subventions de l'État pour financer le développement local sont l'Ouganda et le Ghana. Au contraire, les communes du Sénégal sont moins dépendantes que les municipalités américaines, canadiennes et françaises pour financer leur développement. De tous les pays africains de l'échantillon survolés dans ce rapport, le Swaziland est celui dont les collectivités locales sont les plus autonomes sur le plan de leur financement.

L'autonomie fiscale pour les municipalités a plusieurs avantages. Le premier est qu'elle responsabilise et qu'elle incite à la transparence dans la gestion. Un important degré d'autonomie fiscale peut motiver aussi les autorités municipales à faire un effort pour élargir l'assiette et améliorer le recouvrement des impôts et taxes, bien que les préoccupations électoralistes des élus peuvent neutraliser cette motivation.

Mais, les tenants d'une présence importante de l'État dans le financement du développement local ont des arguments valables qui reposent sur le besoin d'une péréquation entre les municipalités riches et pauvres pour assurer un accès équitable aux infrastructures de base pour les citoyens et contribuables de ces municipalités.

Les revenus des collectivités locales par habitant (recettes propres et transferts de l'État), varient entre 830 FCFA pour le Mali et 5 511 FCFA pour la Côte d'Ivoire. Le Ghana se situe plutôt au milieu de l'échantillon des pays comparés, avec des recettes locales par habitant de 3 036 FCFA. On enregistre une relative faiblesse des recettes fiscales auto-générées des collectivités locales du Ghana. La fiscalité locale propre ne rapporte que 815 FCFA par habitant pour les collectivités de ce pays, soit moins du cinquième de ce que rapporte la fiscalité locale en Côte d'Ivoire. Les trois quarts des recettes locales au Ghana proviennent de subventions de l'État. Aucune collectivité locale dans les pays de l'UEMOA n'est aussi dépendante des transferts de l'État central que ne le sont les collectivités locales du Ghana.

Les dépenses locales d'investissement représentent plus des deux tiers des dépenses locales totales au Ghana, alors qu'elles représentent à peine le tiers des dépenses locales totales pour les pays de l'UEMOA. Ceci s'explique par le fait que le *Commun Fund* versé aux collectivités locales ne peut être utilisé que pour les dépenses d'investissement.

A bien des égards, la législation portant sur la fiscalité locale au Ghana ressemble à celles en vigueur dans les pays de l'UEMOA. L'impôt foncier, les produits du domaine et la cohorte des diverses taxes municipales sont communs à tous les pays de l'Afrique, sauf quelques exceptions comme le Mali dont l'impôt foncier demeure un impôt d'État.

Deux éléments différencient particulièrement la législation ghanéenne de celle des pays de l'UEMOA, en ce qui touche la fiscalité locale. D'abord, les transferts (dotations) de l'État aux *District Assemblies* sont fixés par la loi à 5% des revenus de l'État, alors que dans les pays de l'UEMOA, le montant des dotations est plus aléatoire et ne permet pas aux collectivités locales de planifier à long terme les utilisations des transferts. Deuxièmement, l'autonomie de gestion de la chaîne fiscale est pratiquement complète pour les collectivités locales du Ghana, alors que dans les pays de l'UEMOA, elle est centralisée au niveau de l'État.

Jusqu'à présent, les collectivités locales en Afrique de l'Ouest, même les plus grandes, ne se sont pas présentées sur le marché obligataire pour financer leurs infrastructures, malgré que l'épargne publique soit disponible en abondance. En Afrique, on note toutefois que les plus grandes municipalités du Zimbabwe et de l'Afrique du Sud ont eu systématiquement recours aux obligations municipales.

Les principales contraintes au développement du marché obligataire municipal ne viennent pas du marché financier, mais des collectivités locales elles-mêmes. On peut les résumer ainsi :

- Le manque de transparence dans le processus budgétaire de plusieurs collectivités locales ;
- L'absence d'une mécanique de cotation de crédit (credit rating) des collectivités locales ouest-africaines ;
- L'unicité de caisse et la centralisation au niveau de l'État de la chaîne fiscale dans les pays de l'UEMOA et la CEMAC ;
- La faiblesse des recettes locales auto-générées, particulièrement au Ghana ;
- La petite taille relative des municipalités ouest-africaines, mais il s'agit d'une contrainte surmontable grâce au pooling obligataire ;
- Enfin, la faiblesse des administrations locales.

3. ÉTUDE DE CAS : UNE COMPARAISON DE LA FISCALITÉ LOCALE ENTRE SAINT-LOUIS, CAPE COAST ET SEKUNDI-TAKARODI

3.1 Survol descriptif des trois villes comparées et rappel méthodologique

L'objectif de ce chapitre est de comparer trois cas concrets pour illustrer des approches différentes du financement du développement local. Au départ, deux villes devaient être comparées, Saint-Louis au Sénégal et une autre municipalité comparable au Ghana. Saint-Louis présentait l'intérêt d'avoir fait l'objet d'un exercice Ecoloc⁸. La municipalité de Cape Coast a été retenue pour le Ghana parce qu'elle réunissait certains points communs avec Saint-Louis. Deux villes de taille moyenne, respectivement de 160 000 et 140 000 habitants, les deux municipalités sont des villes universitaires, anciennes capitales, l'une de l'Afrique Occidentale Française, l'autre du Ghana colonial. De plus,

⁸ Evaluation et prospective de l'économie locale, réalisée par le PDM en collaboration avec le Club du Sahel/OCDE.

elles sont localisées sur la Côte atlantique à environ trois heures de la capitale actuelle des pays concernés et constituent des agglomérations urbaines à la recherche d'un second souffle. Cape Coast est l'une des quatre *Municipal District Assemblies du Ghana*⁹.

En cours d'exercice, il a été décidé d'ajouter une deuxième ville ghanéenne, plus importante : Sekundi-Takoradi, une des trois Metropolitan District Assemblies, les deux autres étant Accra et Kumasi. La raison de cet ajout est liée au fait que Sekundi-Takoradi est une ville plus dynamique sur le plan économique et donc plus riche. De plus, comme on le verra plus loin, cette ville expérimente une expérience assez singulière sur le plan de la collecte de l'impôt foncier par le secteur privé. Sekundi-Takoradi est un *district assembly* de 360 000 habitants, situé sur la Côte ouest du Ghana à environ quatre heures d'Accra. Dans le cas des deux villes ghanéennes, il ne s'agit pas de communes au sens restreint, mais de districts qui englobent aussi la banlieue de l'agglomération urbaine. Au Ghana, un recensement a eu lieu en 2000. Les chiffres de la population sont donc à jour. Dans le cas du Sénégal, le dernier recensement remonte à 1985, par conséquent, l'estimation de 160 000 habitants pour l'année 2000 est assez grossière. Nombreux sont ceux qui parlent de 200 000 habitants. Le premier chiffre a été retenu parce que c'est celui sur lequel la Direction régionale du Trésor de Saint-Louis base ses calculs. Les indicateurs utilisés dans ce chapitre ont été ramenés sur une base per capita pour faciliter la comparaison.

Les trois collectivités locales ont été visitées et des rencontres ont eu lieu avec les dirigeants responsables de l'administration municipale.

Tant que l'on compare des indicateurs à l'intérieur de l'UEMOA, cela ne pose pas de problèmes car on dispose d'une monnaie commune. L'exercice devient plus difficile lorsque l'on introduit des indicateurs exprimés en Cedis dont la valeur par rapport au FCFA s'est dévaluée grandement entre 1998 et 2000 (1 FCFA valait 4.17 Cedis en 1998, 7.57 Cedis en juillet 2000 et environ 9 Cedis en octobre 2001). Tous les indicateurs ont été ramenés en FCFA pour faciliter la comparaison. Cette conversion des Cedis en Franc CFA doit inciter à une interprétation prudente. En effet, si le Cedi s'est dévalué de 82% par rapport au FCFA entre 1998 et 2000, l'inflation a été de 58% « seulement » pendant la même période. En d'autres termes, le pouvoir d'achat intérieur du Cedi a mieux résisté que son pouvoir d'achat en devises. On pourrait comparer cette situation à la dévaluation de 100% du CFA (lorsqu'exprimé en FCFA) en 1994. Cette même année, l'inflation n'a pas dépassé 35% dans la plupart des pays de l'UEMOA. Le pouvoir d'achat intérieur avait mieux résisté que le pouvoir d'achat du CFA en devises. En termes concrets, cela signifie qu'une collectivité locale au Ghana, disposant du même budget que son homologue dans l'UEMOA (équivalent en FCFA), a peut-être un pouvoir d'achat supérieur en termes de dépenses publiques. Sans qu'il soit possible, dans le cadre de ce rapport, d'aller plus loin dans la comparaison des pouvoirs d'achat respectifs des deux pays impliqués dans notre étude de cas, on se doit de nuancer un peu la signification absolue des indicateurs. Toutefois, l'analyse comparative des structures de recettes locales n'est pas affectée par ce problème.

3.2 Comparaison du niveau et de la structure des recettes

Lorsque l'on compare les trois agglomérations urbaines sur le plan de l'origine et la structure de leurs recettes (tableau 10), un certain nombre d'observations ressortent :

- Les recettes totales par habitant se comparent entre Saint-Louis et Cape Coast. Avec respectivement 4 117 FCFA et 4 339 FCFA de recettes pour l'an 2000, ces deux municipalités ont pratiquement deux fois plus de revenus par habitant que Sekundi-Takoradi, une ville pourtant plus industrielle que Cape Coast...
- La différence fondamentale entre Saint-Louis et ses deux homologues ghanéennes réside dans la proportion des revenus qui ont pour origine les transferts de l'État central. Saint-Louis reçoit moins du quart de ses revenus des dotations du gouvernement central, dont 20% provenant du fonds de dotation de fonctionnement institué par l'État pour compenser les responsabilités décentralisées vers les collectivités locales. A ce chapitre, Saint-Louis est

⁹ Les autres sont Tamale, Tema et New Juaben (Koforidua)

typique des villes du Sénégal, Au contraire, 90% des revenus de Cape Coast en 2000 provenaient des transferts de l'État. Il ne s'agit pas d'une année exceptionnelle. En 1999, par exemple, ce pourcentage était de 86%. Dans le cas de Sekundi-Takoradi, les transferts de l'État représentent quand même 52% des recettes totales du District. Ces cas ghanéens sont aussi typiques des autres collectivités locales de ce pays en ce qui concerne l'origine de leur financement.

- Non seulement le niveau, mais la structure des transferts changent selon qu'il s'agit de Saint-Louis ou de ses homologues ghanéennes. Dans le cas de Saint-Louis, l'essentiel des transferts concerne une dotation de fonctionnement (839 FCFA sur 984 FCFA). Dans celui de Cape Coast et Sekundi-Takoradi, plus de la moitié des transferts de l'État constitue une subvention d'équipement. Pour Cape Coast, des 3 909 FCFA de dotations reçues, 3 240 FCFA concernent une subvention d'équipement (*Common Fund*) qui, d'ailleurs, ne peut être dépensée que pour financer des investissements.
- Il semble entendu que les villes du Ghana doivent compter sur leurs propres recettes fiscales pour les dépenses de fonctionnement, l'État n'intervenant que pour financer l'équipement et les dépenses de personnel de ce dernier, affecté à la collectivité locale. Au contraire, pour Saint-Louis et les autres villes du Sénégal, il semble que les dotations de fonctionnement prédominent par rapport aux subventions d'équipement.
- Les recettes par habitant de l'impôt foncier sont sept fois plus élevées à Saint-Louis qu'à Cape Coast (553 FCFA vs 77 FCFA), une ville pourtant comparable à plusieurs points de vue¹⁰ et deux fois plus élevées qu'à Sekundi-Takoradi. Ces chiffres mettent à mal certaines idées reçues quant à la prédominance des recettes de l'impôt foncier au Ghana par rapport à d'autres pays de l'UEMOA. Mais comme on le verra en 2.7.3, la croissance des recettes de l'impôt foncier dans les deux villes ghanéennes étudiées est plus forte qu'à Saint-Louis. Il est vrai aussi que dans certains pays comme le Mali, l'impôt foncier appartient encore au champ de fiscalité de l'État central et non à celui des collectivités locales.
- L'impôt du minimum fiscal rapporte peu pour chacune des trois villes. Pour Saint-Louis, ville pour laquelle cet impôt est le plus significatif, l'impôt du minimum fiscal ne représente que 109 FCFA par habitant, soit à peine 3% de ses recettes totales
- Les produits domaniaux viennent en deuxième position pour Saint-Louis et Sekundi-Takoradi, et en première position pour Cape Coast.
- La fiscalité locale au Ghana ne dispose pas comme dans les pays de l'UEMOA d'un accès à cet impôt direct qu'est la contribution des patentes. Dans le cas de Saint-Louis, cet impôt rapporte quand même 19% des recettes totales de la commune, soit davantage que l'impôt foncier bâti et non bâti (13%).
- Bien que cela n'apparaisse pas dans le tableau 10, aucune des trois municipalités n'a contracté d'emprunts sur le marché financier au cours des dernières années et n'envisage de le faire à court terme.
- Le tableau 10 amène à tirer une conclusion, à savoir qu'une commune comme Saint-Louis et les autres villes de l'UEMOA doivent beaucoup plus compter sur leur propre fiscalité locale pour financer leur développement que les municipalités ghanéennes, qui peuvent compter sur les transferts de l'État.

¹⁰ Si une étude Ecoloc avait été conduite à Cape Coast, il aurait été intéressant de comparer les deux économies locales.

Tableau 10 : Comparaison des recettes de trois municipalités : Saint-Louis (Sénégal), Cape Coast et Sekundi-Takoradi (Ghana); année 2000 (Francs CFA par habitant).

	Saint-Louis		Cape Coast		Sekundi-Takoradi	
	FCFA	%	FCFA	%	FCFA	%
Impôts locaux/Rates	1 584	38	78	2	294	13
Impôt du minimum fiscal	109	3	1	0	5	0
Impôt foncier bâti et non bâti	553	13	77	2	289	12
Contribution des patentes	791	19				
Divers	131	3	0	0	0	0
Produits de l'exploitation	177	4	77	2	73	3
TOM (ordures ménagères)	70	2	0	0	7	0
Divers	107	3	0	0	65	3
Produits domaniaux	925	22	133	3	295	13
Location des souks	174	4	53	1	50	2
Location des échoppes, etc.	170	4	0	0	0	0
Produits des droits de place	257	6	0	0	0	0
Permis de stationnement	164	4	38	1	14	1
Divers	159	4	42	1	231	10
Taxes municipales	334	8	69	2	187	8
Taxe sur débits de boissons	0	0	0	0	9	0
Taxe sur les kiosques	0	0	0	0	31	1
Taxe/électricité consommée	238	6	0	0	0	0
Taxe sur l'eau	18	0	0	0	0	0
Enregistrement taxis	0	0	0	0	23	1
Enregistr. locaux commerc.	0	0	0	0	44	2
Taxe/appareils dist. carburants	32	1	0	0	0	0
Divers	46	1	0	0	82	4
Produits divers	113	3	72	2	275	12
Transferts de l'État	984	24	3 909	90	1201	52
Dotation de fonctionnement	839	20	0	0	0	0
Salaires fonction. de l'État	0	0	252	6	567	24
Fonds d'équipement	146	4	3 240	75	601	26
Divers	0	0	417	10	33	1
Recettes totales	4 117	100	4 339	100	2326	100

Source : Direction régionale du Trésor de Saint-Louis; Cape Coast Municipal Assembly; Shama-Ashanta Metropolitan Assembly.

Notes :

1/ Saint-Louis : l'excédent de fonctionnement capitalisé au montant de 69.8 millions CFA a été déduit des recettes d'investissement car dans la comptabilité des communes il est calculé deux fois (recettes fonctionnement et recettes d'investissement); la population de la Commune de Saint-Louis est estimée à 160 000 habitants

2/ Cape Coast et Sekundi-Takoradi : Le taux de change du Cedi au franc CFA : moyenne pour l'année 2000 : 1 FCFA= 7.57 cedis. Le recensement de 2000 estime la population de Cape Coast à 119 340 et celle de l'Assemblée Ashanta East (Sekundi-Takoradi) à 359 298 habitants.

3.3 Impôt foncier : une comparaison entre les trois municipalités

3.3.1 Croissance des recettes de l'impôt foncier et potentiel

Le tableau 11 indique que les recettes de l'impôt foncier ont fortement augmenté pour chacune des trois municipalités entre 1998 et le premier semestre de 2001. En Francs CFA, ces recettes ont augmenté respectivement de 40, 118 et 9% pour Saint-Louis, Cape Coast et Sekundi-Takoradi, entre 1998 et 2000. En Cedis, les recettes de l'impôt foncier pour les deux villes ghanéennes ont bondi respectivement de 295% et de 97% pendant la même période. Même en tenant compte de l'inflation, qui a été de 57% pendant cette période, l'augmentation des recettes est très significative.

Dans les trois municipalités concernées, il y a une prise de conscience de l'importance de l'impôt foncier comme potentiel de recette fiscale locale. Dans les trois cas, des efforts importants sont faits pour capter ce potentiel.

3.3.2 Base de calcul de l'impôt foncier

a) Valeur locative versus valeur de remplacement

Depuis le *Local Government Act* de 1993, la base de l'évaluation foncière au Ghana, pour fins de taxation, n'est plus la *valeur locative annuelle*, mais la *valeur de remplacement nette*, c'est-à-dire la valeur de remplacement moins la dépréciation du bâtiment. C'est donc sur cette base que l'assiette de l'impôt foncier est fondée pour Cape Coast et Sekundi-Takoradi. Pour Saint-Louis et les autres communes du Sénégal, ainsi que pour les municipalités de l'UEMOA, la base d'imposition est la valeur locative annuelle.

b) Les exemptions et les abattements

Dans le cas de Saint-Louis (et du Sénégal), la résidence principale est exonérée jusqu'à 1.5 million FCFA (valeur locative annuelle réduite de 1.5 million FCFA). De plus, il existe un congé d'impôt de 6 à 16 ans, après la construction d'usines et de locaux professionnels. Enfin, un abattement de 50% pour les usines et de 40% pour les autres bâtiments pour tenir compte des coûts de dépréciation, vient encore réduire la valeur locative annuelle nette imposable. Bref, pour une ville comme Saint-Louis, dont le loyer moyen mensuel oscille entre 75 000 et 100 000 FCFA, soit 1.2 million FCFA, l'exonération de base de 1.5 million FCFA (résidence principale) suffit à éliminer bon nombre de logements de l'assiette imposable. La Direction régionale des Impôts de Saint-Louis estime que seulement 5% des logements dans la commune ont une valeur locative annuelle supérieure à 1.5 million FCFA. Reste le secteur commercial et les villas de plus grand standing.

A Saint-Louis, le taux d'imposition de la valeur locative nette est de 15%. Mais pour que la valeur locative nette d'une résidence principale soit supérieure à 0, donc imposable, il faut une valeur locative annuelle brute (avant abattement et exonération) d'au moins 2.5 millions FCFA, c'est à dire l'équivalent d'un loyer mensuel de 208 000 FCFA. On s'accorde à penser qu'à Saint-Louis, un logement dont le loyer mensuel est de 200 000 FCFA, a une valeur marchande se situant entre 20 et 25 millions FCFA¹¹.

A Cape Coast, le taux d'imposition du foncier varie de 0.002 à 0.005 de la valeur de remplacement nette, selon la classe à laquelle appartient la propriété. Les propriétés privées sont discriminées selon trois catégories en fonction du quartier. Les propriétés industrielles et commerciales appartiennent à une classe à part. Par exemple, une propriété de Cape Coast dont la valeur de remplacement nette serait de 20 millions FCFA payerait un impôt foncier variant entre 40 000 et 100 000 FCFA.

Le taux de recouvrement de l'impôt foncier n'est pas connu dans aucune des trois municipalités qui font l'objet d'une comparaison. Au Sénégal, on estime que le taux de recouvrement de l'impôt foncier bâti se situe autour de 65% pour les plus grandes municipalités. Au Ghana, ce chiffre serait même inférieur, mais cela n'a pu être confirmé.

3.3.3 Procédure d'évaluation foncière et cadastre

Cape Coast

Au Ghana, il existe un organisme national d'évaluation foncière qui relève du Ministère des Collectivités locales (Ministry of Local Government). L'organisme s'appelle *Land Valuation Board*

¹¹ Estimation empirique sur la base de discussions avec des propriétaires fonciers. Ce chiffre doit être considéré avec précaution.

(LVB). Le LVB, qui a des bureaux régionaux, est responsable de l'évaluation des propriétés foncières sur tout le territoire national. Il ne manque pas de travail. L'inadéquation de ses moyens par rapport à la tâche à accomplir engendre une certaine frustration dans les municipalités qui en sont réduites à émettre le rôle pour l'impôt foncier à partir d'évaluations qui datent de 1991 ou avant. Quand on connaît l'importance de l'inflation au Ghana, une évaluation faite en 1991 n'a plus beaucoup de sens en 2001.

Dans le cas de Cape Coast, on a mis à jour l'évaluation des propriétés en 1998, à l'aide de consultants travaillant sous la supervision du LVB. Le coût de l'exercice fut pris en charge par un projet, *Local Government Development Project*, financé par la Banque mondiale et la KFW. Les nouvelles évaluations furent affichées à l'Hôtel de Ville et donnèrent lieu à des contestations du montant de l'évaluation de leur propriété par certains contribuables. Comme dans les 110 *District Assemblies* du Ghana, il existe à Cape Coast un comité d'examen des contestations de l'évaluation. Ce comité relève de l'Assemblée de district qui lui fait des recommandations spécifiques concernant chaque contestation. L'Assemblée statue sur les recommandations.

Les autorités municipales de Cape Coast attribuent à cette mise à jour le doublement des recettes de l'impôt foncier entre 1998 et 1999 (tableau 11). Il y a sans doute d'autres causes pour expliquer l'augmentation impressionnante des recettes de l'impôt foncier de plus de 300% pour les sept premiers mois de 2001. Selon les indications fournies par l'administration municipale de Cape Coast, l'impôt foncier devrait rapporter en 2001 huit fois plus qu'il ne l'a fait en 1998. Une amélioration dans le recouvrement explique une bonne partie de ce progrès.

Depuis 1998, Cape Coast dispose d'une base de données listant les propriétés imposables et les informations d'assiette pertinentes, mais il ne s'agit pas d'un registre foncier au sens propre, encore moins d'un cadastre.

Saint-Louis

Au Sénégal, c'est la direction du cadastre, relevant de la Direction Générale des Impôts qui est chargée de l'évaluation foncière sur tout le territoire. Seul Dakar dispose d'un cadastre fiscal. A Saint-Louis, l'émission du rôle pour l'impôt foncier est faite à partir d'un plan de lotissement réalisé par la Direction du Cadastre et mis à jour par la Direction régionale des Impôts (DRI), une fois l'an. Des agents de la DRI passent tous les ans dans les domiciles pour ré-appréhender la valeur locative. Selon la DRI, cet exercice se fait sur la base du bail, de l'appréciation directe ou de la comparaison avec des locaux équivalents.

Un effort de recouvrement de l'impôt foncier a donné des résultats puisque les recettes par habitant de ce dernier étaient de 397 FCFA en 1998, et qu'elles s'inscrivent déjà à 532 FCFA pour les sept premiers mois de 2001. On peut estimer qu'elles doubleront en 2001 par rapport à 1998. Et ceci, sans plan d'adressage. Ce dernier, toutefois, ne devrait plus tarder, puisqu'il existe une couverture photographique de la municipalité et que des travaux dans cette direction sont faits tant par l'Agence de Développement municipale (ADM) soutenue par la Banque mondiale, l'AFD et d'autres bailleurs de fonds, que par l'Agence de Développement Communale de Saint-Louis.

3.3.4 Sekundi-Takoradi : la fiscalité de l'impôt foncier privatisée

En 1998, les autorités du *Shama-Ashanta Metropolitan District Assembly*, c'est-à-dire les autorités municipales de Sekundi-Takoradi, signaient un contrat avec une société privée locale, Aero Surveys Ltd, par lequel la municipalité déléguait à la société la responsabilité de réaliser un registre foncier urbain, puis de gérer l'impôt foncier, depuis l'identification de l'assiette, l'émission des rôles, la collecte de l'impôt et ...la poursuite en justice des mauvais payeurs.

Le contrat était fondé sur l'engagement de la société à faire passer les recettes de l'impôt foncier de 150 millions Cedis en 1998 à 3 milliards Cedis, dès l'an 2000. Le contrat a une durée de cinq ans et prévoit une rétrocession annuelle de 25% des recettes collectées de l'impôt foncier à Aero Surveys Ltd, une société de photographie aérienne. La société a pré-financé, seule, la confection du registre foncier urbain au coût d'environ 500 000 \$US (tel qu'estimé par la société). Au bout des cinq années,

il est prévu la renégociation d'une autre entente impliquant une commission plus faible, peut-être de l'ordre de 10%. Le taux de rétrocession élevé des premières années se justifie par le besoin d'amortir l'investissement initial d'Aero Surveys pour l'établissement du registre foncier.

Les résultats sont mitigés. Certes, les recettes de l'impôt foncier sont passées de 1.1 milliard Cedis en 1998 à 1.7 milliard Cedis pour les cinq premiers mois de 2001 seulement. On peut donc espérer que le chiffre de 3 milliards Cedis de recettes soit dépassé pour l'ensemble de 2001, soit pratiquement trois fois les recettes de 1998, mais ce montant est brut, puisqu'il faut en rétrocéder 25% à la société privée. Bien sûr, au bout de cinq ans, si le contrat est renégocié avec un taux de rétrocession à la baisse, comme il est probable, la municipalité s'en sortira avec des recettes de l'impôt foncier nettement plus élevées qu'avant 1998.

Il est vrai que la société avait espéré procéder à une réévaluation des propriétés foncières de la municipalité dès l'année 1999, mais le manque d'appui du Land Valuation Board, seul habilité à valider les réévaluations, et l'opposition d'un groupe de contribuables ont empêché cet exercice. Toutefois, une réévaluation a été faite, cette fois avec l'appui du Land Valuation Board et elle sert de base à l'émission des rôles pour 2001. Le potentiel d'augmentation pour les années à venir est donc important.

La société Aero Surveys Ltd, est en discussion avec les autorités du District Métropolitain d'Accra pour établir le même type de contrat qu'avec Sekundi-Takoradi. La société ne veut plus pré-financer seule l'établissement du registre foncier. Elle cherche, sans doute avec raison, à impliquer la municipalité et des bailleurs ou ONG afin de répartir les coûts.

Les autorités municipales de Sekundi-Takoradi cherchent à renégocier certaines clauses du contrat, arguant que l'objectif de 3 milliards Cedis n'a pas été atteint dès l'an 2000. En 2001, Aero Surveys a émis des avis de cotisation pour l'impôt foncier aux organismes gouvernementaux, tels les ministères, etc. Ces bâtiments publics représentent un potentiel de recettes annuelles de 700 millions Cedis. La loi est confuse concernant l'exonération de l'impôt pour les organismes publics.

Cette expérience d'affermage ou de privatisation de la gestion de l'impôt foncier mérite d'être suivie. Elle est encore un peu récente pour qu'on puisse en tirer des conclusions solides.

3.3.5 Potentiel d'augmentation

Le potentiel d'augmentation des recettes de l'impôt foncier est élevé. La croissance de ces recettes depuis 1998 pour les municipalités analysées dans ce chapitre en témoigne. En ce qui concerne Saint-Louis, de même que pour les autres communes sénégalaises, la révision à la baisse de l'exonération sur la résidence principale et l'élimination de l'abattement de 40% pourraient à elles seules augmenter de manière significative. Une étude sur la fiscalité locale au Sénégal¹², financée par l'ACDI, révélait que pour les seules communes de la région de Dakar, l'élimination des exonérations et de l'abattement pourraient augmenter les recettes de l'impôt foncier de 3.4 milliards FCFA par an.

On peut imaginer aussi quelle marge de manœuvre réside dans la possibilité d'augmenter le taux de recouvrement qui ne dépasse pas 65% au niveau national. Ajoutons à cela la possibilité d'établissement de l'adressage et il devient réaliste de penser que les recettes de l'impôt foncier atteignent au moins 1 500 FCFA par habitant.

Un potentiel similaire existe pour les municipalités du Ghana, comme en témoigne les progrès des dernières années pour Cape Coast et Sekundi-Takoradi. Un avantage des municipalités ghanéennes par rapport aux Communes de l'UEMOA réside dans le fait qu'elles disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour aménager leur fiscalité du foncier, sans avoir à en référer à l'État central.

¹² Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, *Etude sur la Fiscalité Locale*, octobre 1998

Tableau 11 : Evolution des recettes de l'impôt foncier; Saint-Louis, Cape Coast et Sekundi-Takoradi
1998-2000 et 1^{er} semestre 2001; en FCFA et en Cedis

Municipalité	1998	1999	2000	% croiss.	Jan.-juil.00	Jan-juil 01 ^{1/}	% croiss.
En FCFA²							
Saint-Louis ^{3/}	397	538	553	40	n/d	532	n/d
Cape Coast	36	61	78	118	46	193	317
Sekundi-Takoradi	274	432	298	9	154	209	36
En millions FCFA (Saint-Louis) et en millions Cedis courants (Cape Coast et Sekundi-Takoradi)							
Saint-Louis	397	538	553	40	n/d	532	N/d
Cape Coast	150	328	593	295	351	1593	354
Sekundi-Takoradi	1144	2337	2259	97	1162	1720	48

Source : Direction régionale du Trésor de Saint-Louis; Cape Coast Municipal Assembly; Shama-Ashanta Metropolitan Assembly.

- 1/ Pour Saint-Louis, la période est de janvier à septembre; pour Sekundi-Takoradi, la période est de janvier à mai.
 2/ Taux de change FCFA/Cedi : 1998 : 4.17 Cedis = 1 FCFA / 1999 : 5.41 Cedis = 1 FCFA / 2000 : 7.57 Cedis = 1 FCFA.
 3/ Population constante : Saint-Louis à 160 000 hab.; Cape Coast à 119 340 Hab et Sekundi-Takoradi à 359 298 hab.

3.4 Administration fiscale

L'administration fiscale est bien différente selon qu'il s'agisse de Saint-Louis et des deux municipalités ghanéennes. Ces dernières disposent de beaucoup d'autonomie. Elles émettent les rôles, procèdent au recouvrement des impôts et gèrent les fonds. Le seul domaine qui demeure du ressort de l'État concerne l'évaluation foncière dont la responsabilité revient au Land Valuation Board.

Dans le cas de Saint-Louis, l'émission des rôles est faite par la Direction générale des Impôts et Domaines (Dakar). Le recouvrement est fait en majeure partie par le Trésor national, mais aussi par les agents de l'administration municipale qui versent les fonds collectés au Trésor. Le principe de l'unicité de caisse fait en sorte que tous les fonds sont mis en commun et gérés par le Trésor national.

On observe dans le cas des trois municipalités, un grand nombre d'impôts et taxes de toutes sortes dont certaines rapportent sans doute moins qu'elles ne coûtent à administrer. Par exemple, à Sekundi-Takoradi, on dénombre 99 impôts et taxes. A titre d'illustration, le *Charcoal Dealers Fee* a rapporté en 2000, moins de 2 000 FCFA.

3.5 Comparaison du niveau et de la structure des dépenses publiques

Tableau 12 : Comparaison du niveau et de la structure des dépenses par habitant
Saint-Louis, Cape Coast et Sekundi-Takoradi; 1999 pour Saint-Louis, 2000 pour les autres; en FCFA

Type de dépenses	Saint-Louis		Cape Coast		Sekundi-Takoradi	
	FCFA	%	FCFA	%	FCFA	%
De fonctionnement	2 853	84	875	20	1 187	59
dont dépenses personnelles	N/d	n/d	383	9	735	37
Dépenses d'investissement	534	16	3 593	80	824	41
Total	3 387	100	4 468	100	2 011	100

Source : Direction régionale du Trésor de Saint-Louis; Cape Coast Municipal Assembly; Shama-Ashanta Metropolitan Assembly.

Notes :

- 1/ Saint-Louis : le prélèvement pour investissement au montant de 49.8 millions CFA a été déduit des dépenses de fonctionnement car dans la comptabilité des communes il est calculé deux fois (dépenses de fonctionnement et d'investissement); la population de la Commune de Saint-Louis est estimée à 160 000 habitants.
 2/ Cape Coast et Sekundi-Takoradi : Le taux de change du Cedi au franc CFA : moyenne pour l'année 2000 : 1 FCFA= 7.57 cedis. Le recensement de 2000 estime la population de Cape Coast à 119 340 et celle de l'Assemblée Ashanta East (Sekundi-Takoradi) à 359 298 habitants.

3.6 Conclusions

Les recettes totales par habitant sont comparables entre Saint-Louis et Cape Coast. Avec respectivement 4 117 FCFA et 4 339 FCFA de recettes pour l'an 2000, ces deux municipalités ont pratiquement deux fois plus de revenus par habitant que Sekundi-Takoradi, une ville pourtant plus industrielle que Cape Coast.

La différence fondamentale entre Saint-Louis et ses deux homologues ghanéennes réside dans la proportion des revenus qui provient des transferts de l'État central. Saint-Louis obtient moins du quart de ses revenus des dotations du gouvernement central.

Dans le cas de Saint-Louis, l'essentiel des transferts concerne une dotation de fonctionnement (839 FCFA sur 984 FCFA). Dans celui de Cape Coast et Sekundi-Takoradi, plus de la moitié des transferts de l'État constituent une subvention d'équipement.

Les recettes par habitant de l'impôt foncier sont sept fois plus élevées à Saint-Louis qu'à Cape Coast (553 FCFA vs 77 FCFA), une ville pourtant comparable à plusieurs points de vue et deux fois plus élevées qu'à Sekundi-Takoradi. Ces chiffres mettent à mal certaines idées reçues quant à la prédominance des recettes de l'impôt foncier au Ghana par rapport à d'autres pays de l'UEMOA.

En 1998, les autorités municipales de Sekundi-Takoradi signaient un contrat avec une société privée locale et lui déléguait la responsabilité de réaliser un registre foncier urbain, puis de gérer l'impôt foncier, depuis l'identification de l'assiette, l'émission des rôles, la collecte de l'impôt. Cette délégation va jusqu'à la poursuite en justice des mauvais payeurs. Les recettes de l'impôt foncier ont augmenté sensiblement, mais elles ont aussi augmenté à Saint-Louis et à Cape Coast. Le potentiel d'augmentation des recettes de l'impôt foncier est élevé.

Les dépenses d'investissement sont proportionnellement beaucoup plus élevées dans les deux agglomérations urbaines du Ghana qu'à Saint-Louis.

4. UN ÉTAT DE LA RÉFLEXION SUR CERTAINS THÈMES DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

4.1 Note introductive

Bien que la première partie de ce rapport se voulait plus factuelle, les thèmes abordés ont fait l'objet d'une analyse, chemin faisant. Dans certains cas, l'état de la réflexion en ce qui les concernait a été synthétisé. Dans les pages qui vont suivre, on traitera en particulier de quatre questions fondamentales relatives au financement du développement local. Dans un premier temps, il faut se questionner sur ce qui semble une évidence : le bien-fondé de la décentralisation. Deuxièmement, il faut se demander jusqu'à quel niveau la fiscalité locale doit financer le développement local, par rapport aux transferts de l'État. Enfin, on fera le point de la réflexion en ce qui concerne l'impôt foncier et les possibilités de recourir au marché financier pour les collectivités locales.

4.2 La décentralisation. Jusqu'où ?

Ce rapport traite du financement du développement local. Implicitement, les thèmes discutés jusqu'ici sont fondés sur le postulat que la décentralisation politique, administrative et fiscale est souhaitable. Ce postulat est pris pour acquis, mais son fondement n'a jamais été démontré dans le contexte africain. En fait, le consensus sur le bien fondé de la décentralisation, vient en bonne partie du constat par les bailleurs de fonds et plusieurs intellectuels africains que les résultats de la gestion du développement en Afrique sous la tutelle des gouvernements centraux sont décevants. Que la gestion des ressources publiques en Afrique ait donné lieu à des résultats en deçà des efforts humains et financiers consentis, ne fait aucun doute. Ce constat a été amplement documenté. Mais le fait de penser que les collectivités locales auraient mieux réussi à gérer le développement de leur zone d'influence que l'État, si elles avaient disposé de ressources équivalentes, est une hypothèse intéressante mais audacieuse. L'hypothèse est audacieuse parce qu'elle assume que la gestion

publique de la collectivité locale est animée d'une culture politique et administrative plus efficace que celle qui anime l'État, dont elle n'est qu'un sous-ensemble. N'est-il pas imprudent d'affirmer qu'un sous-ensemble peut obéir à des principes de gestion plus performants que ceux auxquels adhère l'Ensemble lui-même?

Les arguments en faveur de la décentralisation en Afrique sont connus et très séduisants : rapprochement du centre de décision des populations, meilleure connaissance des besoins, meilleure acceptation de la fiscalité, etc. Ces arguments n'ont pas été solidement vérifiés pour le moment, parce que le processus de décentralisation est encore trop récent dans la plupart des pays d'Afrique.

Le questionnement de l'hypothèse sur la décentralisation tout azimut n'a pas pour but de dévaloriser cette option politique, mais d'appeler à la prudence contre les postulats fondés sur des raisonnements bien structurés, mais non encore démontrés par les faits. Que certaines responsabilités soient mieux assumées par les collectivités locales que par l'État découle d'une logique si forte qu'il paraît difficile de les remettre en question. C'est le cas, notamment, de la collecte des ordures. Mais cette logique n'est pas également solide pour toutes les responsabilités qui ont été décentralisées depuis quelques années. Compte tenu des inégalités de revenus au sein des différentes collectivités d'un même pays, la décentralisation du domaine de la Santé aux collectivités locales constitue-t-elle un geste fondé ? Cela dépend, bien sûr, des pays et des contextes.

Il serait bien imprudent de dégager une conclusion générale quant au bien-fondé ou non de la décentralisation, même après une analyse beaucoup plus fouillée que les quelques interrogations des paragraphes précédents. Par contre, il serait sage de se garder de postulats candides et dogmatiques validant ex ante toute forme de décentralisation quelle qu'elle soit. La démarche la moins risquée consiste peut-être à sortir du principe général pour s'interroger sur les avantages concrets qui résulteraient de la décentralisation de telle ou telle responsabilité. Bref, croire que la décentralisation va résoudre tous les problèmes là où l'État central a échoué est pour le moins téméraire. Une approche pragmatique, au cas par cas, risque moins de nous entraîner tôt ou tard dans un effet de bascule qui conduirait à une situation pas nécessairement plus propice au développement que la centralisation rigide.

4.3 Fiscalité locale ou transferts de l'État

4.3.1 Jusqu'à quel niveau la fiscalité locale doit prendre en charge le financement local

Il n'est pas question dans ce chapitre de se substituer aux sociétés africaines pour décider d'un partage idéal entre les contributions respectives de la fiscalité locale¹³ et les dotations de l'État au financement du développement local. Ce partage varie d'une société à l'autre et doit faire l'objet d'un consensus social. L'objectif des paragraphes qui suivent est de situer un certain nombre de paramètres qui pourront être utiles au débat.

Un certain nombre de considérations a déjà été soulevé dans les chapitres précédents. L'expérience passée des pays de l'OCDE, si elle ne doit pas inhiber la créativité et l'innovation dans le domaine du financement du développement local en Afrique, constitue un repère qu'il n'est pas inutile de consulter. Peu de pays de l'OCDE, sinon aucun, ont des collectivités locales qui se prennent en charge à 100%. Toutes reçoivent des dotations de l'État central, y compris les communes des pays scandinaves.

La deuxième considération traitée dans la première partie de ce rapport qu'il faut rappeler ici, concerne le souci de la péréquation et de l'équité. Une société qui déciderait de laisser les collectivités locales à elles-mêmes consentirait à maintenir les inégalités de revenus locaux et condamnerait les citoyens des collectivités pauvres à jouir de services et d'infrastructures de base inférieure. Les collectivités riches, parfois parce qu'elles jouissent d'une rente (e.g. une usine qui s'y

¹³ On inclut dans la fiscalité locale, tout ce qui s'apparente aux frais d'usager les plus courants tels que les produits du domaine (location de places du marché, collecte des ordures ménagères, etc.).

est établie parce qu'elle a accès à des nappes phréatiques abondantes et facilement captables), perpétueraient leur avantage.

Troisièmement, une société qui aurait pour objectif de rendre ses collectivités locales autonomes à 100% sur le plan de son financement, c'est-à-dire sans subvention de l'État, devrait accepter de transférer des points d'impôt aux collectivités locales, au-delà de la fiscalité actuelle. Cela signifie qu'il devrait y avoir un repartage des champs de fiscalité. Un repartage de la fiscalité impliquerait de transférer aux collectivités locales des impôts à fort rendement tels que la TVA, l'impôt sur le revenu, etc. Est-ce souhaitable ? Le niveau de compétence des administrations locales permet-il de penser qu'un certain nombre d'impôts actuellement gérés par l'État le seraient de manière plus performante par les collectivités locales ? Les administrations locales sont-elles prêtes pour cette surcharge de responsabilité fiscale ? Seulement quelques États de l'OCDE ont octroyé à leurs collectivités locales la maîtrise d'un certain nombre d'impôts sur le revenu. Dans les autres pays, les municipalités ont fondé leur fiscalité de manière plus traditionnelle sur l'impôt foncier, taxes sur l'eau et l'enlèvement des ordures ménagères, les frais d'usager plus directs, etc.

Sans repartager les champs de la fiscalité, entre l'État et les collectivités locales, on peut certes envisager de partager le produit des impôts collectés par le gouvernement central. Mais, au fond, cela revient au même que de procéder à un transfert pur et simple de l'État.

Bien qu'il revienne aux sociétés concernées de fixer le niveau auquel la fiscalité locale devrait financer le développement local et bien qu'il ne paraît pas exister de critères dans la littérature analysée, qui auraient fait l'objet d'un quelconque consensus, on proposera ici un chiffre à débattre : 70%. Car, dans l'état actuel de la fiscalité locale dans les pays africains et, surtout, compte tenu du niveau de compétence des administrations locales, il ne paraît pas réaliste de penser que la fiscalité locale pourvoit à plus de 70% des besoins en financement du développement local. Non seulement dépasser ce seuil n'apparaît pas réaliste, mais ce n'est sans doute pas souhaitable, si l'on veut laisser une marge pour faire intervenir une certaine péréquation, seule capable de réduire les inégalités de revenus entre les collectivités locales d'un même pays. Actuellement, la fiscalité locale dans les communes des pays de l'UEMOA contribue à plus de 70% aux revenus totaux de ces collectivités, mais ce n'est pas parce que la fiscalité locale est performante, mais plutôt parce que les transferts de l'État sont carrément insuffisants.

Bien sûr, certains aménagements doivent être faits au niveau du partage des impôts. Par exemple, le fait qu'au Mali, l'impôt foncier soit encore du ressort de l'État, contrairement à ce qui prévaut dans la plupart des autres pays africains, n'est pas cohérent avec la décentralisation importante des responsabilités politiques et administratives intervenue dans ce pays au cours des années récentes. Il n'y a pas de raisons non plus pour que la taxe sur les plus-values immobilières (taxe sur les gains de capital immobilier) ne soit pas rétrocédée à 100% aux communes. Même dans les pays les plus avancés de l'UEMOA, cette taxe est un impôt partagé entre l'État et les collectivités locales.

4.3.1.1 La fiscalité locale en Afrique de l'Ouest à 2% du PIB : un objectif réaliste ?

Il existe un consensus sur le fait que les revenus des collectivités locales sont actuellement insuffisants en regard des responsabilités qui leur ont été confiées dans le cadre du processus de la décentralisation. Il en existe un autre sur l'idée que les revenus auto-générés actuels des collectivités locales peuvent être augmentés sensiblement. On peut se demander quelle est la marge de manœuvre réaliste dont dispose une collectivité locale pour augmenter ses revenus auto-générés (sa fiscalité). Il ne suffit pas d'être volontariste, encore faut-il que ses objectifs de prélèvements fiscaux et parafiscaux soient réalisables. La volonté populaire est un facteur important, la capacité objective des économies locales et de l'économie nationale de supporter ces prélèvements en est un autre. Les études Ecoloc ont fait ressortir qu'il existait un potentiel significatif pour augmenter les prélèvements. Ce potentiel peut être réalisé en bonne partie en améliorant le recouvrement des impôts et taxes locaux actuels et en réaménageant les taux de certaines taxes. Par exemple, il a été démontré au Mali¹⁴ qu'un réaménagement du taux de la taxe sur le bétail (à 500 FCFA/tête) pouvait

¹⁴ CRC SOGEMA, La filière Bétail et son potentiel fiscal, Projet d'Appui à la Mobilisation des Recettes Intérieures, septembre 1999.

générer des recettes annuelles de 2.8 milliards FCFA, si le taux de recouvrement était de 80%. Actuellement, la taxe sur le bétail rapporte au plan national à peine 200 millions FCFA par an.

En vue de contribuer au débat sur la marge de manœuvre dont dispose les collectivités locales de l'Afrique de l'Ouest, on va illustrer par quelques estimations ce qui résulterait en termes de recettes fiscales locales, si la pression fiscale locale augmentait à 2% du PIB. On se rappelle que la pression fiscale locale actuelle en Afrique de l'Ouest varie entre 0.2% à 0.9% du PIB. A titre d'exemple, le tableau 13 indique que pour atteindre l'objectif de 2% du PIB, le Ghana devrait multiplier ses recettes fiscales locales par six, le Sénégal, par deux, et le Mali, par quatre. L'objectif d'augmenter les recettes fiscales à 2% du PIB, s'il était réalisable et si c'était le vœu des contribuables concernés, maintiendrait la pression fiscale globale des pays ouest-africains à moins de 20% du PIB. Cet objectif est donc tout à fait soutenable sur le plan macro-économique.

Tableau 13 : Recettes fiscales locales (RFL) par habitant, un certain nombre de pays de l'Afrique de l'Ouest : hypothèse 2% du PIB, comparaison avec les montants réels en 1998. (en Francs CFA)¹⁵

Pays	Recettes fiscales/hab. Hyp. 2% du PIB (1)	Recettes fiscales/hab. 1998 ¹ (2)	(1)/(2) en %
Burkina Faso	2 767	1 015	273
Côte d'Ivoire	9 676	4 523	214
Mali	3 108	793	392
Sénégal	6 118	2 950	207
Ghana ²	4 888	815	600

Source : : PDM, *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA, 1998*; KPGM Consulting, *Ghana Fiscal Decentralization Project Design Report, juillet 2001*; FMI; calculs du consultant

Notes :

1/ Il s'agit des recettes locales divisées par la population totale et non par le nombre d'habitants des communes. Cela a pour effet de réduire les montants par rapport à ceux que l'on trouve dans *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA*.

2/ Taux de change au 30 décembre 1998 : 1 FCFA pour 4.17 Cedis.

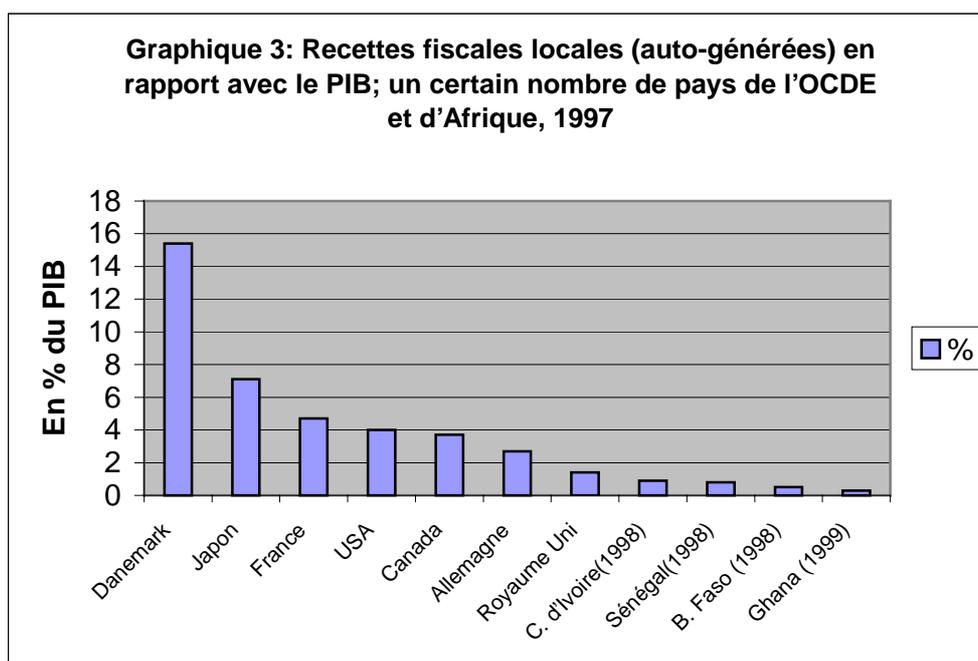
Le tableau 13 permet de voir que dans l'hypothèse où les contribuables ouest-africains accepteraient de s'auto-prélever jusqu'à 2% du PIB en recettes fiscales locales, celles-ci concerneraient encore des montants modestes en termes absolus. On ne peut pas dire qu'un montant de 2 767 FCFA de recettes fiscales locales par habitant au Burkina Faso est très élevé, même si cela représente pratiquement trois fois les prélèvements actuels.

Bien sûr, les contribuables pourraient peut-être se laisser convaincre d'augmenter les prélèvements par rapport à leurs revenus. Dans les pays de l'OCDE, les recettes fiscales locales par rapport au PIB varient de 1.4% en Angleterre à 15.4% au Danemark (Graphique 2). La « normale » se situe entre 3 et 5% (Allemagne, Canada, France et USA)¹⁶. Même avec des prélèvements fiscaux locaux à 2% du PIB, il existe donc encore une marge de manœuvre importante pour accroître les recettes des collectivités locales. Cette marge de manœuvre demeure théorique tant que les contribuables de ces pays n'auront pas décidé de « l'utiliser ».

Quel que soit le niveau des recettes fiscales locales que les collectivités locales, après s'être entendues avec leurs contribuables, voudront prélever, ce rapport propose de débattre l'idée que les prélèvements locaux soient suffisants pour couvrir au moins les dépenses récurrentes générales tout en laissant une marge de manœuvre pour servir une dette éventuelle dans l'optique de recourir éventuellement au marché obligataire ou à d'autres formes d'emprunt.

¹⁵ Les chiffres de ce tableau doivent être considérés pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire, des estimations basées sur le PIB des pays, lui-même, une estimation probablement sous-estimée. Il serait sans doute utile de revoir ces chiffres, de les affiner lorsque cela est possible et d'en améliorer la cohérence et la précision.

¹⁶ NALAD-CDD, *Fiscal Decentralization and Sub-National Government Finance in relation to Infrastructure and Service Provision in Ghana*, mars 2000.



Source : NALAD-CDD, *Fiscal Decentralization and Sub-National Government Finance in relation to Infrastructure and Service Provision in Ghana*, mars 2000; KPGM Consulting, *Ghana Fiscal Decentralization Project Design Report*, CIDA Project, juillet 2001; calculs du consultant.

4.3.1.2 Transferts de l'État aux collectivités locales à 5% des revenus du gouvernement central ?

Dans les paragraphes précédents, on a proposé comme hypothèse de discussion, une augmentation des prélèvements fiscaux locaux à 2% du PIB. Une autre contribution au débat consisterait à évaluer l'impact d'une généralisation de ce qui se fait au Ghana, c'est-à-dire un niveau de transferts de l'État aux collectivités locales équivalant à 5% des revenus du gouvernement central. Il s'agit d'une loi votée par les Élus nationaux. Le Ghana songe même à porter ce pourcentage à 7.5% des revenus de l'État¹⁷.

Il y a consensus sur le fait que les dotations de l'État aux collectivités locales ne devraient pas fluctuer au gré des années en fonction de la marge de manœuvre budgétaire de l'État. Le niveau de dotations devrait être prévisible d'une année sur l'autre afin de permettre aux collectivités locales de planifier une stratégie d'investissements locaux en fonction des ressources à venir.

Tableau 14 : Dotations de l'État aux Collectivités Locales par Habitant (DECLH) : hypothèse de 5% des revenus de l'État (hors dons); comparaison par rapport aux montants réels de 1998; quelques pays de l'Afrique de l'Ouest, en FCFA.

Pays	DECLH, Hypothèse de 5% des revenus de l'État (1)	DECLH 1998 ^{1/} (2)	(1) / (2) en %
Burkina Faso	905	0	905%
Côte d'Ivoire	4 961	988	502%
Mali	1 275	37	3 445%
Sénégal	2 556	714	358%
Ghana	1 925	1 970	-2.3%

Source : FMI; PDM; World Development Indicators, 2000

^{1/} Il s'agit des dotations de fonctionnement seulement, sauf pour le Ghana dont le montant comprend aussi les dotations d'équipement. Dans le cas des pays de l'UEMOA, les dotations de fonctionnement et d'équipement réunies, pour les années plus récentes, sont peut-être plus importantes. Il serait utile de mettre les chiffres à jour.

¹⁷ KPGM Consulting, *Ghana Fiscal Decentralization Project Design Report*, juillet 2001, p. 40.

Le tableau 14 indique que si les États de l'UEMOA acceptaient de verser aux collectivités locales au moins 5% de leurs revenus hors dons, c'est-à-dire, s'ils s'alignaient sur la pratique au Ghana, l'impact pour les collectivités locales, en termes de revenus serait considérable. Dans le cas du Mali, par exemple, les transferts de l'État, qui étaient de ...37 FCFA/habitant en 1998, augmenteraient à 1 275 FCFA/habitant dans le scénario de 5% des revenus de l'État. Ce n'est pas considérable en termes absolus, mais il s'agit tout de même d'un progrès important.

La synthèse des tableaux 13 et 14, c'est-à-dire, le cumul des scénarios d'augmentation des recettes auto-générées à 2% du PIB et d'augmentation des transferts aux collectivités locales à 5% des revenus de l'État, se trouve dans le tableau 15. Ce dernier permet de constater que, par rapport à 1998, les recettes totales des collectivités augmenteraient de plus du double pour le Ghana et le Sénégal, plus du triple pour la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso, enfin plus du cinq fois pour le Mali.

Quitte à le répéter, ces scénarios n'ont d'autre but que de proposer des repères factuels pour faciliter le débat sur le financement local. Certains trouveront ces scénarios trop timides. Ils n'auront pas tort, car ces hypothèses sont conservatrices et les contribuables d'un pays pourraient être convaincus d'augmenter ces prélèvements et transferts, pourvu que les services dispensés par les collectivités locales et les infrastructures de base le justifient.

Ces scénarios ont une autre utilité. Ils permettent d'observer que malgré le volontarisme généreux, empreint des meilleures intentions, des pays dont la pression fiscale totale ne dépasse pas 20 000 FCFA par habitant ne peuvent pas rêver d'un niveau de recettes locales par habitant de 25 000 FCFA. Le niveau de développement économique d'un pays impose ses propres limites aux prélèvements fiscaux locaux. Ces derniers peuvent être grandement augmentés lorsqu'on les compare aux montants de prélèvement actuels, mais, en termes absolus, les niveaux de recettes locales ne peuvent que refléter les revenus modestes des contribuables de ces pays. En fait, au-delà des progrès, certes, importants qui peuvent être réalisés sur le plan du recouvrement des impôts locaux et, même, des transferts de l'État, l'obstacle le plus fondamental sur le chemin du financement du développement local demeure le sous-développement des économies africaines.

Tableau 15 : Recettes locales par habitant : cumul des hypothèses

Dotations de 5% des revenus de l'État (hypothèse 1) + Recettes fiscales locales à 2% du PIB (hypothèse 2)

Comparaison par rapport aux recettes locales par habitant en 1998
Quelques pays d'Afrique de l'Ouest. En Francs CFA

Pays	Cumul des hypothèses 1 et 2			Recettes locales/habitant 1998 Total (2)
	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Total (1)	
Burkina Faso	905	2 767	3 672	1 015
Côte d'Ivoire	4 961	9 676	14 636	5 511
Mali	1 275	3 108	4 383	830
Sénégal	2 556	6 118	8 673	3 665
Ghana	1 925	4 888	6 813	3 036

Source : tableaux 13 et 14.

4.4 Le foncier

4.4.1 Les avantages et les inconvénients

De tous les impôts et taxes locaux, l'impôt foncier est celui qui fait l'objet du débat le plus animé. Sauf pour les observateurs des pays d'Europe du Nord, moins habitués à l'impôt foncier dans leur pays d'origine¹⁸, la plupart des analystes considèrent l'impôt foncier comme l'un des plus aptes à financer le développement local. Il est vrai qu'il comporte un potentiel important. Par impôt foncier, on entend ici tout ce qui s'y rattache, par exemple, la taxe de redevance foncière, la taxe d'habitation, etc.

¹⁸ Les municipalités de ces pays tirent la majeure partie des revenus locaux de l'impôt sur le revenu.

L'impôt foncier apporte un revenu stable, car il est inélastique par rapport aux soubresauts de la conjoncture économique. C'est aussi un impôt qui peut être progressif et équitable, lorsque l'établissement de son assiette est relié à la valeur réelle de l'immeuble ou de l'habitation. Dans ce sens, l'impôt foncier est beaucoup plus moderne et « moral » que l'impôt du minimum fiscal.

Une fois bien établi, le recouvrement de l'impôt foncier est simple et comporte un rapport coût-bénéfice élevé, surtout lorsqu'on le compare aux autres taxes qui rapportent peu, mais qui exigent un nombre important de collecteurs.

Il comporte aussi des inconvénients importants. C'est un impôt qui est coûteux à établir. Il nécessite une base de données exigeante à mettre en place. Qu'on parle de registre foncier, de cadastre, de « mapping », etc., l'impôt foncier requiert des investissements significatifs au départ. Une fois établi, il nécessite une mise à jour des rôles d'évaluation de façon régulière pour tenir compte de l'inflation

4.4.2 Les faux débats

La discussion autour de l'impôt foncier comporte un certain nombre de faux débats. Un exemple a trait à la question de savoir si l'assiette de l'impôt foncier doit être assise sur la valeur locative ou sur la valeur marchande de l'immeuble concerné. On a vu dans les chapitres précédents que l'approche varie en fonction des pays et de leur Histoire. Par exemple, l'Angleterre et la France ont adopté la valeur locative, alors que l'Amérique du Nord pratique la valeur marchande. Au fond, l'une ou l'autre approche est susceptible de donner les mêmes résultats puisque la valeur locative est fonction de la valeur marchande d'un immeuble. Bien sûr, on pourra toujours débattre des mérites d'une approche par rapport à l'autre, mais l'amélioration du rendement de l'impôt foncier en Afrique est tributaire de contraintes plus importantes.

4.4.3 Les débats incontournables

Parmi les facteurs de blocage à l'amélioration du rendement de l'impôt foncier, le nombre excessif d'exonérations et d'abattements est l'un des plus importants. Dans plusieurs pays de l'UEMOA, en particulier au Sénégal, les exonérations liées au propriétaire occupant et celles concernant les nouvelles constructions réduisent considérablement le rendement de l'impôt foncier. Des simulations ont montré que les exonérations et les abattements touchant les *Contributions Foncières sur les Propriétés Bâties* coûtent aux collectivités locales du Sénégal près de 3.5 milliards FCFA¹⁹. Certaines de ces exonérations peuvent être fondées, mais elles doivent être réajustées selon les collectivités locales. Le niveau d'exonération sur la résidence principale ne peut être le même selon qu'il s'agit de la capitale ou d'une ville moyenne, puisque la valeur locative ou la valeur marchande d'un immeuble est susceptible de varier sensiblement.

Au Ghana et dans la plupart des pays ouest-africains, l'État, c'est-à-dire le gouvernement central, ne paye pas d'impôt foncier sur ses immeubles dans les collectivités locales concernées. La loi est souvent floue à ce sujet. Cette pratique doit être débattue. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'État est un contribuable de la collectivité locale au même titre que les autres et il paye l'impôt foncier comme les autres contribuables. Avant de considérer un repartage des champs d'impôt en faveur des collectivités locales, les citoyens ne devraient-ils pas demander à l'État de payer des impôts à ces dernières. Ce débat est en cours au Ghana. A Sekondi-Takoradi, la société privée mandatée pour gérer l'impôt foncier dans cette « municipalité » a envoyé un avis de cotisation au gouvernement central pour les immeubles le concernant, situés sur le territoire du *District*.

Une autre question concerne le fait de savoir si l'impôt foncier doit être ciblé uniquement sur les propriétaires ou s'il doit, au travers de la redevance foncière ou de la taxe d'habitation, s'appliquer aux locataires. La réponse à cette question dépend sans doute des habitudes déjà prises et du niveau d'acceptabilité des citoyens. Au Ghana et au Sénégal, seuls les propriétaires sont touchés par l'impôt foncier. Ces derniers s'empressent, bien sûr, de le répercuter sur le loyer payé par le

¹⁹ Ministère de l'Economie et des Finances, Etude sur la Fiscalité Locale, Agence Canadienne de Développement international, octobre 1998.

locataire. Plusieurs y trouvent un avantage dans le fait que moins de contribuables sont visés par cet impôt, réduisant le coût de sa gestion pour l'administration locale. De plus, les propriétaires sont moins mobiles que les locataires et il est plus facile d'émettre les rôles d'imposition. Dans certains pays d'Afrique de l'Est, on ne peut procéder à une transaction sur une propriété (achat et vente), si les impôts fonciers ne sont pas payés.

Un autre sujet de débat concerne les avantages et les inconvénients du simple plan de lotissement par rapport à l'adressage et de ce dernier par rapport au registre foncier et au cadastre. Les coûts varient sensiblement en fonction du niveau de précision. Le cadastre est bien sûr le plus coûteux, mais peu de gens sont favorables à son adoption. On le trouve généralement trop cher par rapport à ce qu'il peut rapporter, surtout dès qu'on sort des grandes villes africaines. Le registre foncier a déjà plus d'adeptes. Il a été expérimenté avec succès dans certaines villes comme à Parakou, au Bénin. L'adressage est favorisé par plusieurs administrations locales parce qu'il est multi-fonctionnel. Il a une fonction fiscale, mais aussi il permet d'évaluer les besoins en infrastructures urbaines de base.

Mais l'un des aspects les plus débattus lorsque l'on aborde la question de l'impôt foncier en Afrique concerne le degré de simplicité qui devrait caractériser cet impôt. Plusieurs insistent, non sans arguments valables, pour que toute taxation du foncier se limite à ce qu'il y a de plus simple. On avance que les administrations locales africaines n'ont pas les ressources humaines, ni les moyens financiers pour établir et gérer un impôt foncier moderne, c'est-à-dire progressif et qui tienne compte d'un certain nombre de paramètres comme la surface, le quartier, la valeur locative, etc. Chaque habitat/immeuble serait frappé d'une redevance forfaitaire simple, à la manière d'une vignette comme cela se faisait. On dit aussi que plus l'impôt sera simple, plus il aura des rendements élevés.

Si cette théorie est empreinte d'un certain bon sens, on pourrait lui opposer plusieurs contre-arguments. D'abord, l'expérience récente de la simplification fiscale à outrance ne supporte pas cette théorie. Au Mali, la vignette pour les transporteurs (camions), instaurée au début des années 90, qui est venue remplacer la patente et une série d'impôts secondaires n'a pas permis d'augmenter les recettes fiscales. L'instauration de l'impôt synthétique en 1999, au Mali, pour les catégories les plus basses de la patente, en vue de simplifier la fiscalité pour les artisans et le petit commerce, a fait chuter les recettes. Cet impôt synthétique devait pourtant permettre de faciliter la vie des petits contribuables, pour la plupart analphabètes et réduire les tractations possibles avec les agents de l'administration des impôts. On en attendait un accroissement du rendement de l'impôt. Il se peut qu'avec le temps, l'impôt synthétique soit mieux compris et mieux recouvré, mais pour le moment, il a eu le résultat contraire de ce qui avait été recherché. Quant à l'impôt du minimum fiscal, il est difficile de trouver plus simple. Et pourtant, son rendement dans la plupart des collectivités locales d'Afrique de l'Ouest est généralement insignifiant.

L'Afrique n'est pas l'Europe du XVII^e siècle. On peut affirmer de manière raisonnable que Bobo-Dioulasso, Saint-Louis et Tamale disposent de plus de moyens pour gérer un impôt foncier performant aujourd'hui que n'en avaient Venise, Berlin et Londres au XVII^e siècle. Car, Saint-Louis possède des avantages aujourd'hui que Londres n'avait pas. D'abord, Saint-Louis, de même que toutes les villes du Sénégal de plus de 50 000 habitants dispose d'une cartographie aérienne (réalisée par Siemens pour le compte de la SONATEL). Ensuite, les villes africaines ont accès à l'informatique qui facilite l'établissement et la mise à jour des bases de données sur les contribuables. Troisièmement, les villes africaines d'aujourd'hui bénéficient de la formalisation de la vie quotidienne des citoyens du Monde au XXI^e siècle. Tout citoyen qui veut voyager, s'inscrire dans une équipe professionnelle de football, se marier, divorcer, obtenir un passeport ou refaire une carte d'identité perdue, faire enregistrer un bail, etc. doit s'adresser à la Mairie pour un certificat de naissance ou autres papiers. Bref, l'administration locale est incontournable pour le citoyen moderne, qu'il soit américain ou nigérien. Des municipalités comme la Commune de Bobo-Dioulasso semblent avoir compris l'importance de ce levier et tendent à exiger une quittance fiscale pour obtenir un certain nombre de services municipaux.

En résumé, la simplicité d'un impôt foncier est fondamentale, car il est vrai qu'un impôt parfait sur papier peut s'avérer ingérable. Mais la simplicité outre mesure n'améliore peut-être pas le rendement comme on le laisse supposer parfois, tout en faisant de l'impôt foncier un impôt régressif comme l'impôt sur le minimum fiscal. Ce serait dommage de priver les collectivités locales d'un instrument,

qui tout en demeurant gérable, peut se révéler un outil capable de contribuer grandement à l'équité fiscale.

4.5 Financement sur les marchés financiers

Le financement des collectivités locales sur les marchés financiers fait l'objet de plusieurs discussions. L'un des éléments de ce débat consiste à se demander si les emprunts des collectivités locales doivent être garantis par l'État ou si le marché doit être mis en face de son risque par rapport à la municipalité. Plusieurs intervenants ont tendance à favoriser la deuxième voix, en arguant que c'est la seule manière de forcer la collectivité locale à une discipline budgétaire.

La petite taille des collectivités locales en Afrique de l'Ouest, même lorsqu'il s'agit de la plupart des capitales, est un problème dont la solution requiert des mécanismes de mise en commun des émissions obligataires comme cela se fait dans plusieurs pays de l'OCDE.

L'émission obligataire pour les municipalités et gouvernements locaux africains nécessite des garanties collatérales. Le compte sequestre qui consiste à déléguer à un représentant des créanciers la co-responsabilité de la gestion des recettes fiscales locales (par exemple l'impôt foncier) pendant la durée de remboursement de l'emprunt obligataire, constitue une solution possible au problème de la garantie. Malheureusement, cette option nécessite que la collectivité locale contrôle la gestion de sa fiscalité, ce qui n'est pas le cas des communes de l'UEMOA.

Un autre sujet qui fait l'objet de débats concerne le type d'investissements qui justifierait un emprunt obligataire par une collectivité locale. Certains investissements se prêtent davantage aux emprunts parce qu'ils sont en mesure de générer une rentabilité économique, voire financière, à court terme. C'est le cas notamment de la construction d'un marché public. D'autres investissements, au contraire, comme une école primaire, entraîne une rentabilité économique à plus long terme et se prêtent mieux à un financement par des transferts de l'État.

Le financement obligataire pour les collectivités locales en Afrique de l'Ouest doit faire l'objet d'un travail beaucoup plus approfondi que ne peut le faire ce rapport.

4.6 Conclusions

L'idée que le développement sera mieux géré par les gouvernements locaux investis de pouvoirs politiques et fiscaux plus grands repose sur un postulat qui est pris pour acquis, mais dont le fondement n'a jamais été démontré dans le contexte africain. Croire que la décentralisation va résoudre tous les problèmes là où l'État a échoué est un raisonnement audacieux. Une approche pragmatique de la décentralisation, au cas par cas, paraît plus souhaitable.

Une société africaine qui aurait pour objectif de rendre ses collectivités locales autonomes à 100% sur le plan de leur financement, devrait accepter de transférer des points d'impôt aux collectivités locales, au-delà de la fiscalité actuelle. Un repartage de la fiscalité impliquerait de transférer aux collectivités locales des impôts à fort rendement tels que la TVA, l'impôt sur le revenu, etc. Est-ce souhaitable ? Le niveau de compétence des administrations locales permet-il de penser qu'un certain nombre d'impôts actuellement gérés par l'État le seraient de manière plus performante par les collectivités locales ?

Dans l'état actuel de la fiscalité locale dans les pays africains et, surtout, compte tenu du niveau de compétence des administrations locales, il ne paraît pas réaliste de penser que la fiscalité locale pourvoit à plus de 70% des besoins en financement du développement local.

Les revenus auto-générés actuels des collectivités locales peuvent être augmentés sensiblement. Dans l'hypothèse où les contribuables ouest-africains accepteraient de « s'auto-prélever » jusqu'à 2% du PIB en recettes fiscales locales, celles-ci concerneraient encore des montants modestes en termes absolus.

Si les États africains acceptaient de verser aux collectivités locales au moins 5% de leurs revenus hors dons, c'est-à-dire, s'ils s'alignaient sur la pratique au Ghana, l'impact pour les collectivités locales serait considérable. Le cumul des scénarios d'augmentation des recettes auto-générées à 2% du PIB et d'augmentation des transferts aux collectivités locales à 5% des revenus de l'État permet de constater que, par rapport à 1998, les recettes totales des collectivités augmenteraient de plus du double pour le Ghana et le Sénégal, de plus du triple pour la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso, enfin de plus de cinq fois pour le Mali.

Le niveau de développement économique d'un pays impose ses propres limites aux prélèvements fiscaux locaux. Ces derniers peuvent être grandement augmentés lorsqu'on les compare aux montants de prélèvement actuels, mais, en termes absolus, les niveaux de recettes locales ne peuvent que refléter les revenus modestes des contribuables de ces pays. En fait, au-delà des progrès, certes, importants qui peuvent être réalisés sur le plan du recouvrement des impôts locaux et sur le plan des transferts de l'État, l'obstacle le plus fondamental sur le chemin du financement du développement local demeure le sous-développement des économies africaines.

Parmi les facteurs de blocage à l'amélioration du rendement de l'impôt foncier, le nombre excessif d'exonérations et d'abattements est l'un des plus importants.

L'un des aspects les plus débattus lorsque l'on aborde la question de l'impôt foncier en Afrique, concerne le degré de simplicité qui devrait caractériser cet impôt. Plusieurs insistent, non sans arguments valables, que toute taxation du foncier doit se limiter à ce qu'il y a de plus simple. Toutefois, l'expérience récente de la simplification fiscale à outrance ne supporte pas cette théorie. C'est le cas notamment de l'impôt synthétique au Mali. La simplicité d'un impôt foncier est fondamentale, certes, mais la simplicité outre mesure n'améliore peut-être pas le rendement comme on le laisse supposer parfois, et peut contribuer à faire de l'impôt foncier un impôt régressif.

5. QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION PRIORITAIRES DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT DU PROGRAMME FIDDEL

5.1 Note d'introduction

Les propositions de pistes de réflexion prioritaires qui suivent constituent des esquisses rapides et nécessairement incomplètes de thèmes qu'il serait utile d'approfondir dans le cadre du programme FIDDEL. Ces pistes devraient être discutées, validées et complétées dans le contexte d'un séminaire dont les grandes lignes sont proposées plus bas. Les thèmes sous-jacents à ces pistes concernent des sujets qui ont été traités dans ce rapport. Mais ils l'ont été comme on le fait dans un « état des lieux », c'est-à-dire sans aller véritablement en profondeur. Pourtant, leur importance par rapport au financement du développement local est majeure.

5.2 Le PPTE et le financement du développement local

5.2.1 Objectif

- Intégrer la dynamique et les besoins du financement du développement local dans les « Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté » (DSRP), élaborés par les gouvernements africains pour accéder aux programmes de la remise de la dette (PPTE).

5.2.2 Principaux résultats attendus

- Grandes lignes d'une approche méthodologique pour intégrer les besoins de financement du développement local dans la mise en œuvre des DSRP.
- Propositions concrètes pour décentraliser le processus décisionnel d'engagement des ressources du PPTE au niveau des collectivités locales.

5.3 Le potentiel de l'impôt foncier en Afrique de l'Ouest

5.3.1 Objectif

- Tirer des leçons des pays africains qui ont le mieux réussi dans la mise en œuvre de l'impôt foncier.

5.3.2 Principaux résultats attendus

- Une comparaison analytique de l'impôt foncier dans un certain nombre de pays africains (à déterminer), sur le plan :
 - De l'établissement de l'assiette ;
 - Du rendement ;
 - Du fardeau par rapport à la capacité de payer du contribuable ;
 - De la base de données des contribuables (registre foncier vs cadastre, etc.) ;
 - Du processus d'évaluation des propriétés ;
 - Etc.

5.4 L'accès des collectivités locales aux marchés financiers

5.4.1 Objectif

- Faciliter l'accès des collectivités locales aux marchés obligataire et financier.

5.4.2 Principaux résultats attendus

- Scénarios de faisabilité d'emprunts obligataires pour les communes les plus importantes, incluant les critères d'admissibilité.
- Scénarios d'établissement de credit rating pour les plus importantes municipalités d'Afrique de l'Ouest.
- Scénarios de mise en commun (pooling) pour les émissions obligataires municipales.
- Stratégies d'appui des bailleurs de fonds à l'accessibilité des collectivités locales au marché financier.

5.5 Faisabilité et scénarios de décentralisation de la chaîne fiscale dans les pays de l'UEMOA

5.5.1 Objectif

- Sonder la faisabilité et proposer des scénarios opérationnels de décentralisation graduelle de la chaîne fiscale au niveau des collectivités locales de l'UEMOA.

5.5.2 Principaux résultats attendus

- Analyse des conditions et critères pour engager une décentralisation progressive au niveau d'un certain nombre de collectivités locales
- Étude de cas de la gestion de la chaîne fiscale dans une municipalité d'un pays anglophone afin d'en tirer des leçons pour les communes de l'UEMOA (succès et erreurs à éviter).

- Rôle d'appui des bailleurs de fonds pour atteindre l'objectif de décentralisation de la chaîne fiscale dans l'UEMOA.

5.6 Le rôle du financement non conventionnel dans le financement du développement local

5.6.1 Objectifs

- Explorer et documenter l'existence d'approches de financement autre que la fiscalité, les transferts de l'État et l'aide concessionnelle des bailleurs de fonds. En mesurer l'ampleur, le potentiel et la soutenabilité à long terme comme source de financement du développement local.
- A déterminer.

5.6.2 Principaux résultats attendus

- Évaluation documentée mesurant l'ampleur ou non du financement local non conventionnel.
- Mesure de l'importance des remises des travailleurs émigrés dans le financement du développement local.
- A déterminer.

6. PROJET DE SÉMINAIRE DE RÉFLEXION ET D'ORIENTATION

6.1 Objectifs

- Débattre des principaux thèmes abordés dans ce rapport, en liaison avec le financement du développement local.
- Développer un consensus sur les pistes prioritaires de réflexion dans le cadre du programme FIDDEL.

6.2 Produits attendus

- Trois thèmes seraient particulièrement approfondis : i) l'impôt foncier et les différentes approches le concernant, ii) la décentralisation de la chaîne fiscale, sa souhaitabilité et sa faisabilité, iii) les stratégies d'accès au marché obligataire pour les collectivités locales.
- Grandes lignes des termes de référence pour développer les pistes de réflexion retenues.
- Scénarios pour un programme de travail de l'Observatoire des Finances Locales du PDM et du Secrétariat du Club.

6.3 Type de participants

- Acteurs opérationnels dans la gestion de la fiscalité locale dans l'UEMOA et au Ghana.
- Intermédiaires financiers tels que représentants de SGI, de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières, de la Bourse d'Accra, banquiers, etc.
- Représentants du secteur privé, tels que la société Aero-Surveys qui gère l'impôt foncier dans une municipalité du Ghana.

ANNEXE : BIBLIOGRAPHIE

ACDI, *Appui de l'ACDI à la décentralisation*,

<http://www.entrenous/branches/corpora...68468525675F0045A0B1?OpenDocument>

Agence de Développement Municipal, *Contrat de ville de la commune de Saint-Louis*, République du Sénégal, décembre 1998

Agence de Développement Municipal, *État d'exécution du programme d'appui aux communes*, 30 juin 2001

Ampiah, J.W., *Financing local government: the district assemblies' common fund at the orientation programme for newly appointed district chief executive*, Institute of Local Government Studies, Obojo-Madina, Friday 22nd June 2001

Ampiah. J.W., *Proposed Formula for the 2000 District Assemblies' Common Fund*, Memorandum to Parliament of Ghana, 19th July 2000

Appeah, Joe; Dr.Arthur, Fareed, *Report on Stakeholder Sensitisation Programme and Workshops for Enhancing the Framework for Financial Management, Hohoe district*, Programme for Rural Action, Republic of Ghana, German Technical Co-Operation, 10-12th July 2001 and 28-30th August 2001

Appiah, Francis, et al., *Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision in Ghana*, World Bank, March 2000

Asibuo, S.K., *Financial Capacities of the District Assemblies*, The District Assemblies, non daté

Association des Municipalités du Sénégal, *Finances locales au Sénégal – 1996*, A.D.M

Bird, Richard; Vaillancourt, François, *Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesure et évaluation*, février 1998

Burkina Faso : Loi 42/98/AN; Mali : Loi No 96/051 du 16/10/1996; Sénégal : Loi 96-06 du 22 mars 1996, *Comparaison des législations portant sur la fiscalité locale; Burkina Faso, Mali et Sénégal ; principales ressources des communes*

CADDEL, *Termes de références pour la préparation des rapports*, Les études préparatoires à la réunion CADDEL 2002, projet du 10-08-01

Cape Coast Municipal Assembly – Cape Coast, *Income and Expenditure Analysis – 1999*

Cape Coast Municipal Assembly – Cape Coast, *Trial balances for the year ended 31st December – 1995-2000*

Central Bureau of Statistics, Accra, *Statistical Survey, Share of Sub-National Governments in Public Revenue and GDP*, 1993-1996

CID, *Staff Experience in Urban Finance and management*, <http://www.rti.org/cid/people/ufm-staff.cfm>

CND, *Les textes d'orientation de la Décentralisation (TOD) du Burkina Faso*, Action collective-Édition Spéciale, avril 1999

Cofie-Agama, J., *Participatory budgeting: opening decision making to society*, African Local Government Action Forum Session 8, April 6, 2001

Conference on Fiscal Decentralization – November 20-21, 2000
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/200...>

Cour, J.M., *L'importance économique des dépenses d'urbanisation*, Club du Sahel, 23 janvier 1998

CRC SOGEMA, *Étude sur l'état des connaissances sur la fiscalité locale au Mali*, PAMORI, Agence Canadienne de Développement International (ACDI), mai 2001

CRC SOGEMA, *La filière « bétail » et son potentiel local*, PAMORI, Agence Canadienne de Développement International (ACDI), Ministère des Finances du Mali, septembre 1999

Direction Générale des Collectivités Territoriales, *Finances locales en Côte d'Ivoire – 1996*

Direction Générale du Trésor National, *Finances locales au Mali – 1996, Observatoire des Finances locales*

Dr. Baffour Agyeman-Duah, *Overview of decentralization in Ghana*, Institute of Local Government Studies, Accra 2-3 May 2001

E.Bell, Michael, MEB Associates, Inc., *An optimal property tax: concepts and practices*, World Bank, April 17-21, 2000

Ghana and World Bank Resident Missions, *Management and Public Administration Accra*, <http://www.itsweb4.worldbank.org/wbiiep/decentralization/algaf/main.htm>

Ghana Fiscal Decentralization Project, *Borrowing by Local Governments in Ghana*,

Ghana, *Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre*, décembre 2000, Ministry of Interior/Local Authorities

Ghanaian authorities and staff estimates and projections, *Ghana: HIPC Initiative Under a Proportional Burden-Sharing Approach, Ghana: External Debt Service 2001-2020*

Ghana: Net Present Value of External Debt After HIPC Assistance 2000-2020

Global Conference on Capital Markets Development at the Subnational Level, *Subnational Capital Markets: Challenges at the National and Local Level in the XXI Century*, World Bank, February 15-17, 2000

Hicks, James. F., *Fiscal Decentralization in Sub-Saharan Africa: Issues, Opportunities and Potential Dangers*, ALGAF, November 3, 2000

Index & Introduction – Green Paper on Local Government

http://www.polity.org.za/govdocs/green_paper/l...

International Association of Development Funds, *Financing municipalities & Sub-National Governments, The Role of Specialized Local Funds and Financial Intermediaries*, June 4-5, 2001, Inter-American Development Bank

International Monetary Fund, *Benin to receive Around US\$460 Million in Debt Service Relief: IMF and World Bank Support Debt Relief for Benin Under the Enhanced HIPC Initiative*, Press Release No. 00/44, July 18, 2000

<http://www.imf.org/external/NP/SEC/PR/2000/pr0044.htm>

International Monetary Fund, *Burkina Faso Qualifies for HIPC Debt Relief Totaling US\$700 Million: West African country completes original HIPC Initiative and qualifies for additional relief under enhanced framework*, Press Release No.00/42, July 11, 2000

<http://www.imf.org/external/NP/SEC/PR/2000/PR0042.htm>

International Monetary Fund, *Debt relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, September 2001, Factsheet
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>

International Monetary Fund, *IMF and World bank Approve Exceptional Assistance to Côte d'Ivoire under the HIPC Initiative*, Press Release No.98/6, March 19, 1998
<http://www.imf.org/external/np/sec/PR/1998/PR9806.htm>

International Monetary Fund, *Senegal to receive Around US\$800 Million in Debt Service Relief: IMF and World Bank Support Debt Relief Under the Enhanced HIPC Initiative*, Press release No. 00/36, June 23, 2000,
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2000/PR0036.htm>

J. Mika, Justus, video conference: *Municipal credit – opening up new frontiers*, Harare World Bank Office, 6th October 2000

KPMG Consulting, *Ghana Fiscal Decentralization Project, Design report*, CIDA Project 400/1878, July 2001

Kumasi Metropolitan Assembly – Kumasi, *Income and Expenditure analysis – 1999*

Le Receveur Municipal, *Trésorerie réelle de Saint-Louis, commune de Saint-Louis, Sénégal, Situation d'exécution du budget au 31/12/98*

Le Receveur Municipal, *Trésorerie réelle de Saint-Louis, Commune de Saint-Louis, Sénégal, Situation d'exécution du budget à la date du 30 septembre 2001*

Municipal Development Program for Eastern and Southern – Africa

National Census Secretariat of the Ghana Statistical Service, *2000 Population and Housing Census, Provisional results*, Ghana Statistical Service, August 2000

Ndir, Papa Alassane, Steffensen, Jesper, Trollegaard, Svend, Ba, Abdoul Wahab, *Senegal: Fiscal Decentralisation and Sub-National Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision*, NALAD-Consortium CABEX / M.R. BEAL International, October 1999

New Juaben Metro/Municipal/District Assembly, *Revenue and Expenditure Statement as at December 2000*

New Juaben Municipal Assembly – Koforidua, *Income and Expenditure analysis – 1999*

Niang , Demba, Warr, Bouna, Bossard, Laurent, Cour, Jean-Marie, *L'Économie locale de Saint-Louis et du delta du fleuve Sénégal*, PDM, OCDE, janvier 1998

Noel, Michael, *Building Sub-national Debt Markets in Developing and Transition Countries – A Framework for Analysis, Policy Reform and Assistance Strategy*, January 2000

Nsamba-Gayiiya, Eddie, *Property taxation in eastern and south African countries*, ALGAF, Kampala, December 1, 2000

OCDE, *Financement de la Décentralisation et du Développement Local*, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 22 juin 2001

OCDE, *Recueil des documents du CILSS et du Club du Sahel*, Club du Sahel, août 1997

PDM, *Burkina Faso, Les collectivités locales en chiffres*, Bureau Régional de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, 1996

PDM, *Cahier du PDM No2, 9/6/01*

<http://www.pdm-net.org/french/cdr/publication/livres/cahierN2.htm>

PDM, *Évaluation et prospective de l'économie locale*, manuel ECOLOC, Club du Sahel / OCDE, février 2001

PDM, *Finances locales des pays de l'UEMOA*,

http://www.pdm-net.org/french/cdr/Ecofiloc/fin_loc_uemoa.htm

PDM, *L'économie locale de Ségou et de sa zone d'influence*, Club du Sahel, non daté

PDM, *Les textes de lois sur la décentralisation : Le Bénin, le Burkina Faso, Le Cameroun, La Côte d'Ivoire, Le Gabon, La Guinée, Le Mali, La Mauritanie, Le Sénégal, Le Togo*, 2001-09-11

http://www.pdm-net.org/french/cdr/decentralisation/textes_lois.htm

PDM, *Mali, Les collectivités locales en chiffres*, Bureau Régional de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, 1996

PDM, *Regard sur les économies locales, Une approche renouvelée sur les stratégies de développement en Afrique de l'Ouest*, Les Cahiers du PDM, no 3, avril 2001

PDM, *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA, 1997*

PDM, *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA, 1998*

PDM, *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA, 1996*, Observatoire des Finances Locales, octobre 1999

PDM, *Togo, Les collectivités locales en chiffres*, Bureau Régional de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, 1995

PDM, *Un outil au service de la gouvernance locale*, La revue africaine des finances locales, 1^{er} mai 2001

Présidence de la République, Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, *Lois et Décrets de la Décentralisation*, mars 1999

Programme d'Appui aux Communes, *Rapport de Revue à mi-parcours, missions du 4 au 21 décembre 2000, du 26 février au 3 mars 2001*, République du Sénégal

Republic of Ghana, *Comprehensive development framework, Decentralization*, Ministry of Local Government & Rural Development, November 1999

Republic of Ghana, *Comprehensive development framework, Urban Development*, Ministry of Local Government & Rural Development, November 1999

République du Sénégal, *Avant-projet de loi portant code général des collectivités locales et des départements*, mouture du 25/07/2001

République du Sénégal, *Le recueil des textes de la décentralisation*, Secrétariat général du gouvernement, avril 1997

Research Triangle Institute, *Staff Experience in Urban Finance and Management*, Center for International Development

<http://www.rti.org/cid/people/ufm-staff.cfm>

Réunion des Ministres de la zone franc, *Rapport sur le développement des marchés financiers régionaux*, BCEAO, 25 septembre 2001

RocheGude, Alain, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*, PDM, I.P.C.B, mars 2000

Roy, Nicolas, *Emprunts: conditions d'accès au crédit des municipalités et des agences publiques*, Institut de la Banque mondiale, Ville de Montréal, Institut International Metropolis, Villes et Développement, PDM, 15-27 octobre 2000

S.E.C.-DIARRA, *Étude sur la fiscalisation de la richesse foncière*, Projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures (PAMORI), Agence Canadienne de Développement International (ACDI), Ministère de l'Économie et des Finances du Mali, novembre 2000

Shama Ahanta East Metropolitan Assembly, *Comparative statement of revenue and expenditure for the years 1999 & 2000*

Shama Ahanta East Metro Assembly, *Revenue and Expenditure Statement as at 31st December 1998*

Shama Ahanta East Metro Assembly, *Revenue and Expenditure statement as at..., May 2000*

Shama Ahanta East Metro Assembly, *Trial balance as at 17/06/01*

Shama Ahanta East Metro Assembly, *Trial balance as at periods 1-05-2001*

Shama Ahanta East Metropolitan Assembly, *Revenue and Expenditure Statement as at 31st December 1999*

Shama Ahanta East Metro Assembly, *Trial balance as at 5-05-2000*

Shama AhantaA East Metropolitan Assembly, *Comparative Statement of Revenue and Expenditure for the years 1999 & 2000*

Sub-National Governmental Finance, Fiscal Decentralization and Budgeting
<http://lgi.osi.hu/resources/misc/MunicipalFinanceWorkshopDec96report.html>

Tamale Municipal Assembly – Tamale, *Income and Expenditure Analysis – 1999*

The Parliament of the Republic of Ghana, *Local Government Act 1993*, GPC Printing division, December 93

World Bank Group, *Revenue Assignment*, 2001-08-30
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/revenue.htm>

World Bank, *Major Property Tax Issues in Africa*
<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library9/Afproptx.htm>

World Bank Institute, *Africa Local Government – Action Forum – ALGAF*, The World Bank Group
<http://www-itsweb4.worldbank.org/wbiep/decentralization/algaf/main.htm>

World Bank Institute, *Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program*
The World Bank Group
<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/afr.htm>

World Bank Institute, *Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program, Suggested Readings about Creditworthiness & Municipal Credit Markets*
<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library7.htm>

World Bank, *Africa local Government Action Form*
[http://www.itsweb4.worldbank.org/wbiep/decentralization/...](http://www.itsweb4.worldbank.org/wbiep/decentralization/)

World Bank, *Decentralizing borrowing powers*, PREM notes, number 15, January 1999

World Bank, *Decentralizing Government*, September 1997
<http://www.worldbank.org/fandd/English/0997/articles/050997.htm>

World Bank, *Final terms of reference on Institutional assessment for a proposed African network on local government development and urban poverty alleviation*, February 24, 2001

World Bank, *Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program, Suggested Readings about Property Tax*, The World Bank Group
<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Library9.htm>

World Bank, *Urban property tax reform: guidelines and recommendations*
http://www.wds.worldbank.org/cgi-bin/cqcgj@production.env?CQ_SESSION_KEY=CV...

Yatta, Paul, *Budgets locaux et relations financières entre l'État et les collectivités locales dans un contexte de pré-décentralisation : le cas du Bénin*, PDM, Programme « Économies et Finances locales » (ECOFILOC), volet Finances Locales, séries des études de cas sur la décentralisation financière, novembre 1998.