

## **Le Financement Public Décentralisé et la Gestion Politique Efficace en Afrique de l'Ouest**

Patrick Meagher  
Georges Korsun  
Centre IRIS  
Université du Maryland

Rapport Final  
Préparé pour USAID/REDSO/WCA  
Numéro de contrat ANE-0015-B-00-1019-00, Bulletin de livraison 26

30 juin 1997

Les auteurs remercient Kerry Hoke et Caryn Voland de leur aide dans la préparation de ce document et Tony Lanyi de ses suggestions. Ils souhaitent également remercier les nombreux responsables et citoyens guinéens, maliens et sénégalais qui ont donné de leur temps et ont fourni de nombreuses et précieuses informations. Nous sommes redevables au personnel de la mission de USAID à Bamako, Conakry et Dakar, et à Benjamin Lentz, Mouctar Diack et Mamary Traore qui ont beaucoup travaillé pour permettre que nos visites soient le plus productives possible. Enfin, des limites de temps n'ont pas permis à M. Korsun de procéder à une révision finale des chapitres un à trois. Toute erreur qui s'y serait glissée est donc imputable à la seule responsabilité de l'auteur principal.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Liste de tables</b> .....	i
<b>Cigles Utilisés</b> .....	ii
<b>Résumé</b> .....	iv
<b>1. Introduction</b> .....	1
<b>2. Résultats</b> .....	3
2.1 La Décentralisation et l'obligation verticale de rendre des comptes .....	3
2.2 Ressources locales .....	6
2.2.1 Le Potentiel de revenu .....	6
2.2.2 Le Recouvrement des impôts et la volonté des contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales .....	7
2.2.3 Les Finances de la communauté et la coproduction .....	9
2.3 Les Mécanismes de transfert et de dons .....	10
2.4 Les Problèmes que présente la gestion politique pour la mobilisation des ressources ..	11
2.4.1 Contrôler la corruption dans l'administration des revenus .....	13
2.4.2 Appliquer la discipline dans les budgets et les dépenses .....	15
2.4.3 Les Défis de la gestion politique locale et de la légitimité .....	17
2.5 La mesure de la performance .....	18
2.5.1 Les Normes de qualité .....	19
2.5.2 Les Indicateurs quantitatifs .....	21
<b>3. Recommandations</b> .....	29
3.1 Les Programmes existants .....	29
3.2 La Décentralisation .....	31
3.3 Les Revenus locaux .....	33
3.4 Les Transferts .....	34
3.5 La Gestion politique .....	35
3.6 La Mesure et la collecte des données .....	37

<b>Annexe A Etude de cas : la Guinée</b> .....	<b>A-1</b>
1. Situation politique et administrative .....	A-1
1.1 La Structure administrative .....	A-2
1.2 Le Paysage politique .....	A-3
2. Les Revenus locaux .....	A-4
2.1 La Structure du financement local .....	A-4
2.1.1 Les Impôts locaux .....	A-4
2.1.2 Les Dons, transferts et subventions .....	A-9
2.2 L'Efficacité du système fiscal .....	A-10
2.2.1 Le Système de recouvrement .....	A-10
2.2.2 Le Recouvrement .....	A-11
2.2.3 L'Equilibrage .....	A-16
2.3 Le Potentiel pour augmenter les revenus locaux .....	A-16
2.4 Les Autres possibilités de mobilisation des ressources .....	A-19
2.4.1 Les Droits .....	A-19
2.4.2 Les Contributions des ONG et des associations .....	A-19
2.4.3 Les Défis à la mobilisation des ressources privées .....	A-20
3. Les Dépenses pour les services publics locaux .....	A-21
3.1 La Gestion du budget et des dépenses .....	A-21
3.1.1 La Préparation du budget .....	A-21
3.1.2 La Programmation des investissements .....	A-22
3.1.3 Le Processus de dépenses locales .....	A-24
3.2 Le Contrôle financier .....	A-25
3.2.1 Le Contrôle internes .....	A-26
3.2.2 Les Fonctions de vérification des comptes .....	A-27
3.2.3 La Transparence .....	A-28
3.2.4 L'Octroi des marchés publics .....	A-29
Liste de personnes interrogées : La Guinée .....	A-34
<b>Annexe B Etude de cas : le Mali</b> .....	<b>B-1</b>
1. La Situation politique et administrative .....	B-1
2. La Décentralisation .....	B-2
3. Les Revenus et ressources locaux .....	B-5
3.1 La Structure et efficacité des impôts locaux .....	B-5
3.2 Les Autres ressources .....	B-7
4. Les Dépenses pour les services publics locaux .....	B-8
4.1 La Gestion du budget et des dépenses .....	B-8

4.2	Le Contrôle financier .....	B-10
	Liste des personnes interrogées : Mali .....	B-11
<b>Annexe C</b>	<b>Etude de cas : le Sénégal</b> .....	<b>C-1</b>
1.	La Situation politique et économique .....	C-1
2.	Les Revenus locaux .....	C-4
2.1	La Structure des finances locales .....	C-4
2.2	L'Efficacité du système fiscal .....	C-7
3.	Les Dépenses locales .....	C-8
3.1	La Gestion du budget et des dépenses .....	C-8
3.2	Les Travaux publics .....	C-10
3.3	La Vérification et le contrôle des dépenses .....	C-11
	Liste des personnes interrogées: Sénégal .....	C-12
<b>Annexe D</b>	<b>Passage en revue des études réalisées</b> .....	<b>D-1</b>
1.	La Politique fiscale .....	D-1
1.1	L'Incidence fiscale .....	D-1
1.2	Les Relations entre les taux et les revenus fiscaux .....	D-2
1.3	Les Revenus et les structures fiscaux .....	D-2
1.4	Les Politiques de réforme fiscales .....	D-4
2.	Le Fédéralisme fiscal .....	D-5
3.	Les Impôts locaux .....	D-9
3.1	Les Impôts sur le revenu, la richesse et les profits .....	D-10
3.2	Les Impôts indirects .....	D-11
4.	Les Ressources locales non fiscales .....	D-13
4.1	Les Transferts intergouvernementaux .....	D-13
4.2	Les Droits d'usage et coproduction .....	D-14
4.3	Le Financement de la dette .....	D-16
5.	L'Administration fiscale .....	D-17
6.	La Décentralisation .....	D-21
7.	La Gestion politique .....	D-25
7.1	La Transparence, l'obligation de rendre des comptes, la corruption .....	D-25
7.2	La Gestion politique décentralisée et la légitimité .....	D-28

<b>Annexe E</b>	<b>Termes de référence</b> .....	<b>E-1</b>
<b>Annexe F</b>	<b>Bibliographie</b> .....	<b>F-1</b>

## LISTE DES TABLES

Table 2.1	Mesures qualitatives de décentralisation .....	20
Table 2.2	Décentralisation des dépenses et des finances .....	22
Table 2.3	Correspondance fiscale .....	23
Table 2.4	Dépenses publiques en Guinée .....	24
Table 2.5	Sources de revenu local en Afrique de l'Ouest .....	25
Table 2.6	Sénégal: revenus et dépenses locaux par habitant .....	26
Table A.1	Impôts locaux et Distribution des Revenus parmi les Juridictions .....	A-6
Table A.2	Sources de Revenu Potentielles: Préfecture et CUD/CRD .....	A-8
Table A.3	Revenus des Gouvernements Locaux provenant de toutes les Sources .....	A-9
Table A.4	Taux de Recouvrement pour Diverses Taxes, par Région, 1996 (%) .....	A-15
Table A.5	Augmentations potentielles dans les "Revenus Fiscaux", 1996 FG .....	A-18
Table A.6	Estimations: Préfectures pour lesquelles on dispose d'informations sur toutes les taxes, 1996 FG .....	A-31
Table A.7	Estimations: Préfectures pour lesquelles on dispose d'informations sur toutes les taxes .....	A-32
Table A.8	Taux de recouvrement .....	A-33

## Cigles Utilisés

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
AGETIP	Agence Générale d'Execution des Travaux d'Intérêt Public
AOC	Afrique Centrale et de L'Ouest
BND	Budget Nationale de Développement
CCC	Comp de Credit Commanale
CECI	Centre d'Etudes et de la Coopération Internationale
CFD	Caisse Française de Développement
CLUSA	<i>Cooperative League of the USA</i>
CODEM	<i>Coalition of dozens of opposition parties</i>
CRD	Communautés Rurales de Développement
CUD	Communautés Urbaines de Développement
DCL	Direction des Collectivités Locales
DNB	Direction Nationale du Budget
DND	Direction Nationale de la Décentralisation
DNI	Direction Nationale des Impôts
DNIP	Direction Nationale des Investissements Public
DNP	Direction Nationale du Plan
DNT	Direction Nationale du Trésor
FCFA	<i>CFA Francs</i>
FD	Fond de Dotation
FDRL	Fonds de Développement Régional et Local
FECL	Fond d'Equipement des Collectives Locales
FINEX	<i>Portion of the Guinean investment budget financed by foreign donors</i>
FSU	<i>Former Soviet Union</i>
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>
GF	<i>Guinean Francs</i>
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IMDL	Impôt Minimum pour le Développement Local
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IRIS	<i>Institutional Reform and Informal Sector</i>
MATD	Ministère de L'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation
MEF	<i>Ministry of Economy and Finance</i>
ONG	Organisations Nongouvernementales
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
P	Patente
PAYE	<i>Pay-as-you-earn</i>
PIP	Programme des Investissements Public
PTA	<i>Parent Teacher Association</i>
PUP	<i>Majority party aligned with the President</i>
REDSO	<i>Regional Economic Development Support Office (USAID)</i>

SCIO	Service de Coordination des Interventions des ONGs
SSA	<i>Sub-Saharan Africa</i>
SVT	<i>Site value tax</i>
TAF	Taxe des Armes à Feu
TDRL	Taxe de Developpement Regional et Locale
TFPB	Taxe Foncière pour Propriétés Baties
TH	Taxe d’Habitation
TPU	Taxe Professionnelle Unique
TUV	Tax unique sur véhicules
TVA	<i>Value added tax (VAT)</i>
UNDP	<i>United Nations Development Program</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
VAT	<i>Value added tax</i>

## Résumé

Nous cherchons à déterminer dans ce document comment les pays de l'Afrique du Centre et de l'Ouest pourraient maintenir de plus hauts niveaux de finances pour assurer leurs services locaux, tels que l'éducation primaire et la santé, que l'on considère nécessaires au développement. Une dette nationale en augmentation constante, un ajustement structurel, une faible performance fiscale et des pertes dues à une gestion inadéquate et à la corruption font de ce problème un défi difficile à relever. Dans le même temps, le besoin d'un investissement public soutenu souligne l'importance capitale de l'amélioration des finances publiques pour assurer le développement de la région. Une telle amélioration dépendra de façon cruciale des revenus locaux et systèmes de transfert. Pour que ces mécanismes permettent de financer les services sociaux, des structures adéquates permettant d'imposer une obligation de rendre des comptes et un contrôle financier doivent exister. Ces structures sont nécessaires pour maintenir une discipline financière et décourager la corruption. Elles dépendent toutefois elles-mêmes de deux conditions *sine qua non*: la transparence et la légitimité du gouvernement, surtout si elles affectent le niveau local.

Dans le cadre de cette étude, nous analysons ces questions imbriquées en Afrique de l'Ouest en concentrant notre attention sur trois pays où des études sur le terrain ont pu être réalisées: la Guinée, le Mali et le Sénégal. Nous présentons les résultats de notre recherche dans un contexte comparatif plus large, en passant en revue l'état actuel des recherches dans le domaine de la finance publique décentralisée dans les nations en voie de développement. Nous fournissons également dans le chapitre deux une série de paramètres, basés sur des recherches portant sur l'Afrique de l'Ouest et d'autres régions, permettant d'évaluer la décentralisation fiscale et ses systèmes attenants d'obligation à rendre des comptes. Sur la base des données recueillies et de nos analyses, nous recommandons un certain nombre d'interventions possibles à la mission REDSO/WCA d'USAID d'Abidjan, qui subventionne ce projet.

Les principales recommandations incluent (chapitre trois)

- la concentration de la recherche et la dissémination sur l'obligation intergouvernementale verticale à rendre des comptes et sur la relation entre la performance des impôts locaux d'une part et les droits d'usage et la coproduction d'autre part
- une initiative pour développer de nouveaux types de transferts intergouvernementaux basés sur une formule et transparents et un fonds régional pour assurer ses coûts
- Un soutien de la coordination des divers bailleurs de fonds pour promouvoir l'obligation de rendre des comptes et la transparence fiscales dans tous les programmes d'aide.

Après une brève introduction (chapitre 1), nous décrivons et analysons les résultats de nos recherches (chapitre deux). Nos recherches révèlent que les gouvernements locaux dans les pays étudiés ont une capacité fiscale limitée et auront besoin d'importants transferts à moyen terme.

Les gouvernements centraux dominent la base fiscale des pays et transfèrent peu de fonds aux gouvernements locaux. Ces derniers dépendent d'une pléthore de taxes non-fiscales sur des activités et partagent souvent leurs sources de revenu les plus profitables, telles que les taxes sur les entreprises et les activités professionnelles (patente et licence) avec les niveaux plus élevés du gouvernement. Les recouvrements d'impôts sont faibles, des moyennes de soixante pour cent furent dérivés des données accessibles en Guinée et au Mali. Certaines taxes locales, telles que la capitation au Mali et au Sénégal et la patente en Guinée sont toujours exploitées largement en dessous de leurs possibilités. De faibles taux d'acquiescement des impôts résulteraient de divers facteurs, les plus fréquemment cités étant la disparité entre les impôts payés et les services reçus. Ceci contraste avec la volonté manifeste des populations de la région de payer des droits d'usage et de contribuer aux projets privés et aux efforts de coproduction. La corruption semble également jouer un rôle non négligeable dans les trois pays; elle affecte tant le recouvrement des impôts que le contrôle des dépenses. Les faiblesses des systèmes de transfert et des systèmes de gestion des budgets et de programmation des dépenses en général, aggravent le problème, ce qui aboutit dans de nombreux cas à des négociations *ad hoc* et des mésappropriations. L'obligation de rendre des comptes est faible dans les trois pays, les cours, inspecteurs et contrôleurs étant souvent subordonnés à l'exécutif et à la structure du parti. Le problème semble particulièrement sévère en Guinée dans le domaine des travaux publics.

Nos recherches indiquent également que la faiblesse des finances locales, des transferts et de l'obligation à rendre des comptes font partie d'une dynamique plus vaste de décentralisation. Les pays étudiés et la région en général sont caractérisés par de systèmes unitaires et un contrôle hiérarchique. La décentralisation dans le sens où nous l'entendons ici, à savoir la dévolution des pouvoirs à des gouvernements locaux élus, incorporés séparément et disposant de leurs propres budgets, continue à céder le pas à la déconcentration administrative en Afrique du Centre et de l'Ouest. Le contrôle hiérarchique reste dans la plupart des cas (du moins dans les pays francophones) substantiel et *ex ante*. Cet arrangement sape l'autonomie et les contraintes budgétaires des gouvernements locaux et tend à aller de paire avec une centralisation des systèmes de patronage. Les réformes actuellement mises en place au Mali et au Sénégal laissent entrevoir quelques espoirs de changer la situation. Les pouvoirs des gouvernements locaux en matière de fixation des taux et bases fiscaux de même que dans les secteurs sociaux restent toutefois limités. Les gouvernements locaux sont dans la plupart des cas plus liés à la hiérarchie politique nationale qu'aux traditions locales de gestion politique et de légitimité. En conséquence, ils continuent à avoir des difficultés à bâtir une capacité administrative adéquate, à mobiliser les ressources locales et à répondre aux niveaux escomptés de services publics.

Les résultats figurant dans ce rapport proviennent d'études de cas portant sur les trois pays où nous avons mené des recherches sur le terrain. Les études de cas elles-mêmes de même qu'un bref passage en revue des études existantes figurent dans les annexes (A, B, C, et D). L'étude de cas de la Guinée est la plus détaillée grâce au soutien de la mission locale d'USAID. La Guinée affiche l'expérience la plus limitée en matière de décentralisation parmi les trois pays étudiés. A l'époque où furent menées les recherches, le Mali était en fait à un niveau similaire, bien qu'un important programme de décentralisation ait été voté et soit sur le point d'être mis en

place grâce à des élections locales. Le Sénégal a réalisé les progrès les plus importants, des pouvoirs substantiels en matière de revenu et de services sociaux étant désormais sous le contrôle du niveau municipal (des Communes). Alors que les trois pays partagent un système de gouvernement unitaire et d'autorité de contrôle hiérarchisée (tutelle) basés sur le modèle colonial français, le Sénégal a fait des progrès dans la relaxation de ses procédures de contrôle *ex ante* des budgets et des prises de décision locaux. Les lois de décentralisation du Mali sont comparables à celles du Sénégal. Il est intéressant de noter que le processus de constitution de communes rurales (le découpage) a permis à des villages plus maîtres d'eux-mêmes de se regrouper selon des critères ethniques, historiques ou politiques. Nombre de ces regroupements ne sont probablement pas des unités gouvernementales locales viables et auront besoin d'être consolidés mais cette façon de procéder pourrait bien aboutir à des unités qui ont plus de légitimité et donc plus de capacité de mobiliser les ressources. Des questions se posent toujours dans les trois cas concernant les faibles bases de revenu et les systèmes de transfert qui sont sous-financés et non-transparents. Le Mali et le Sénégal ont fait des progrès dans ces domaines mais ils vont continuer à devoir faire face à des problèmes de gestion politique et de viabilité financière.

Le passage en revue des études réalisées présenté dans l'Annexe D révèle que ces questions affectent plus ou moins tous les pays d'Afrique de l'Ouest et la plupart des pays en voie de développement. Les pays francophones d'Afrique du Centre et de l'Ouest se distinguent dans une certaine mesure par leur pauvreté, l'amplitude des disparités économiques entre les régions, leur niveau de centralisation et la faiblesse de leurs systèmes de gestion politique et d'obligation à rendre des comptes. On trouve toutefois des antécédents en Afrique et dans d'autres régions du monde qui peuvent permettre de dégager une base pour des améliorations soutenues. Une difficulté particulière à l'Afrique de l'Ouest est la rareté des données utilisables, un problème que les pays de la région et les agences de bailleurs de fonds ont commencé à tenter de résoudre, mais qui continue d'exercer de sérieuses contraintes.

# Chapitre 1

## Introduction

Ce document traite d'une question d'urgence pour les pays en Afrique du Centre et de l'Ouest (ACO): comment maintenir des niveaux de financement plus élevés pour des services locaux tels que l'éducation primaire et la santé qui sont considérés comme indispensables au développement. Une dette nationale qui gonfle démesurément, un ajustement structurel, une piètre performance fiscale et des pertes dues à une mauvaise gestion politique et à la corruption ont fait de cette question un défi difficile à relever, alors que les besoins en investissements publics continus soulignent son importance pour le développement de la région. Dans ce document, nous analysons ces questions imbriquées en Afrique de l'Ouest en nous intéressant à trois pays, et plus généralement, aux études portant sur le financement public décentralisé dans les pays en voie de développement. Sur la base de cette analyse, nous recommandons un certain nombre d'interventions possibles pour la Mission REDSO/WCA d'USAID à Abidjan. Ces recommandations portent surtout sur les instruments de revenu et de gestion politique, et mettent l'accent sur des transferts de fonds transparents suivant une formule, sur le renforcement vertical de l'obligation de rendre des comptes et sur la limitation du potentiel de corruption.

REDSO a demandé à IRIS de faire des recherches sur "Les Revenus Escomptés et la Finance Décentralisée en AOC". Nos recherches avaient pour objectif d'examiner dans quelle mesure l'administration et la finance décentralisées permettraient d'améliorer la mobilisation des ressources pour les secteurs sociaux, en particulier la santé et l'éducation. Les termes de référence, attaché en Annexe E, fait appel à certaines estimations des augmentations de revenu résultant des changements recommandés. Il reconnaît également que de telles améliorations impliquent probablement un mouvement sérieux vers une gestion politique nette et adaptée, au niveau de l'administration centrale et en particulier aux niveaux décentralisés.

L'équipe d'IRIS a réalisé son étude initiale des documents publiés et a soumis ses résultats à REDSO sous la forme d'un article de recherche en décembre 1996. Les membres de l'équipe d'IRIS Georges Korsun et Patrick Meagher ont mené des recherches en Guinée en février et mars 1997, grâce à une aide conséquente de la mission d'USAID, en particulier des économistes d'USAID Vic Duarte et Kenda Diallo. M. Korsun est ensuite allé au Sénégal pour y mener des recherches sur le terrain. M. Meagher s'est rendu au Mali en mai 1997 puis à Abidjan pour présenter le rapport et les découvertes préliminaires lors d'une rencontre du personnel de REDSO et pour discuter de ceux-ci en détail avec Glenn Rogers et John Schamper, les responsables du projet. Les suggestions faites lors de ces discussions, et en particulier le souhait d'obtenir des paramètres pour juger des progrès de la décentralisation et la performance de la finance publique locale dans la région, ont été pris en considération dans la version finale de ce document.

Dans ce document, nous présentons les découvertes faites par l'équipe d'IRIS et leurs implications en matière de programmes pour USAID. Dans le Chapitre Deux, nous faisons une synthèse des résultats de recherche et des analyses et dans le Chapitre Trois, nous proposons des

recommandations à REDSO sur la base de ces résultats. Dans les Annexes A, B et C, nous avons placé des études de cas développées à partir de la recherche menée en Guinée, au Mali et au Sénégal. L'étude de cas la plus détaillée est celle de la Guinée. La Mission USAID/ Guinée fut la seule mission bilatérale de la région à offrir à l'équipe d'IRIS un soutien actif sur le terrain. Ceci nous permit de réaliser un traitement plus approfondi que pour les deux autres pays. Dans l'Annexe D, nous fournissons un passage en revue général des questions centrales dans ce domaine en incluant des documents figurant dans un précédent passage en revue des études réalisées, ainsi que quelques nouveaux textes.

## Chapitre 2

### Résultats

Ces recherches partent du principe qu'une décentralisation effective en Afrique de l'Ouest peut augmenter et améliorer la fourniture de services nécessaires au développement, tels que l'éducation primaire et les services de santé. Il existe des études théoriques démontrant que, si l'on déplace les services publics et ceux du gouvernement pour faire en sorte qu'ils soient plus près de la population, on peut permettre un meilleur flux d'informations provenant des clients et électeurs, augmenter la capacité du gouvernement à répondre aux préférences locales, améliorer la mobilisation des ressources et augmenter l'obligation de rendre des comptes. Les études de cas en Afrique de l'Ouest illustrent certains des principes mais en infirment d'autres. L'ajustement structurel et les ressources en baisse dans la plupart des gouvernements centraux de la région plaident en faveur d'efforts locaux soutenus par des ressources locales. La nécessité de limiter la corruption, endémique dans de nombreux secteurs de la région, tend aussi à arguer en faveur d'une gestion politique locale de même qu'une emphase sur des efforts locaux financés en grande partie par des ressources "personnelles" (d'origine locale). La contribution potentielle des groupements et associations traditionnels locaux confirment ces conclusions. Inversement, la domination d'élites traditionnelles et leurs relations de patronage avec les structures politiques nationales dans de nombreux pays de la région contreviennent parfois aux avantages escomptés de la décentralisation. De plus, l'équité horizontale devient plus difficile à réaliser au fur et à mesure que la décentralisation augmente.

Parmi les définitions du terme *décentralisation*, on retient ici la dévolution des fonctions, des pouvoirs de décision et des ressources fiscales vers des gouvernements locaux incorporés séparément. En Afrique de l'Ouest, ce processus s'accompagne d'une *déconcentration* parallèle, et dans certains cas plus marquée, des pouvoirs administratifs centraux vers des bureaux situés dans les régions et des unités locales qui restent partie intégrante du gouvernement national. Nous nous intéressons ici à la relation entre ces deux processus, et en particulier à la capacité des gouvernements locaux à mobiliser et déployer de façon efficace leurs ressources afin de répondre aux besoins en développement. Le financement des services publics décentralisés présente diverses facettes, les principales étant les instruments de revenu local, les transferts du gouvernement central et la qualité de la gestion politique.

#### 2.1 La Décentralisation et l'obligation verticale de rendre des comptes

La gestion décentralisée dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest opère encore formellement au sein d'une forme unitaire de gouvernement dominée par un exécutif qui exerce une forte autorité de contrôle aux niveaux inférieurs. Les pouvoirs de gouvernement local sont délégués et souvent révocables à volonté et la base fiscale est évaluée de telle façon qu'elle renforce l'incertitude et la dépendance au niveau local. L'obligation de soumettre la plupart des décisions prises au niveau local au contrôle *à priori* des administrateurs centraux permet à ceux-ci de conserver un ferme contrôle et ralentit le gouvernement. Les structures informelles politiques

intensifient habituellement cette tendance centripète, qui a des résultats négatifs sur l'initiative locale et l'obligation de rendre des comptes. En bref, les gouvernements unitaires de la région centralisent le système des partages des sommes résiduelles, les mécanismes du centre étouffant ainsi les défis locaux et éliminant les initiatives locales.

On ne peut espérer que le système change du jour au lendemain, mais on note des tendances positives dans la région, notamment au Mali et au Sénégal. Une autorité importante du gouvernement local ainsi que des ressources techniques et des mécanismes permettant de rendre des comptes opérant au niveau local, sont des préconditions clefs pour obtenir une mobilisation adéquate et soutenue des ressources au niveau local. On pourrait décrire la situation désirée comme étant un *équilibre vertical*, dans lequel on établit un quotient de finances locales par rapport aux finances nationales ce qui souligne l'existence d'un réel équilibre des pouvoirs et une *obligation verticale de rendre des comptes*, dans laquelle les limites et les mécanismes de contrôle qui s'interposent entre les gouvernements nationaux et sous-nationaux et entre le gouvernement et l'ensemble des citoyens sont adéquats pour assurer un maintien de la discipline et limiter les abus de pouvoir.

Ceci signifie que, du moins dans les situations où une dévolution plus importante des pouvoirs est justifiée constitutionnellement, il serait en général bénéfique d'intensifier les efforts en la matière dans toute la région. Ceci semble être le cas, par exemple, en Guinée où les préfetures figurent sur les listes des unités gouvernementales locales dans les lois de la constitution et de la décentralisation. On pourrait confier au préfet un rôle conseil moins important tout en transmettant le contrôle des conseils, des services techniques et des parts fiscales à ce niveau à des électors locaux. C'est la direction que semble suivre le Sénégal en limitant le rôle de contrôle *ex post* de la tutelle. Si elles sont gérées correctement, ces améliorations pourraient donner au gouvernement local plus de capacités politiques et techniques pour répondre aux besoins des habitants de la circonscription. En corollaire, les gouvernements locaux se sont vu attribuer de nouvelles libertés pour établir des "relations" directes avec des bailleurs de fonds étrangers. Au Sénégal, on trouve plusieurs partenariats entre les régions sénégalaises et les départements français, dont certains servent des objectifs utiles et résultent en transferts de technologie et de ressources.

Une gestion politique décentralisée à un niveau suffisamment élevé est nécessaire pour s'assurer que l'autorité locale soit contrainte de rendre des comptes. Ceci signifie transmettre les pouvoirs autonomes aux responsables élus aux niveaux supérieurs à la commune, y compris peut-être les régions administratives. Les fonctions techniques actuellement assurées par le centre dans de nombreux pays, de même que des ressources techniques formellement mises à la disposition des autorités locales (celles-ci devant justifier de leurs dépenses auprès du gouvernement central), seraient maintenant confiées aux élus locaux qui en assumeraient la responsabilité. Si ceci s'accompagne d'autres conditions prérequis telles qu'un contrôle actif des citoyens et des vérifications menées par le centre, on pourra peut-être résoudre en partie les pires problèmes d'agent principal qui se posent actuellement entre les mécanismes de contrôle centraux et ceux qui gèrent les fonds ou réalisant les projets publics au bénéfice des communautés locales. En

particulier en Guinée un transfert plus important de listes de parti vers des circonscriptions locales dans les élections législatives nationales renforcerait ces changements.

Même sans inciter à une dévolution importante des pouvoirs plus accentuée, les pays de la région pourraient consolider la gestion politique locale en limitant les pouvoirs discrétionnaires dont dispose l'administration centrale pour exercer son autorité fiscale et imposer des politiques de gestion ayant pour but de superviser l'action des gouvernements locaux. Ceci exigerait qu'on passe d'un important contrôle *ex ante* à un contrôle *ex post* légal ou procédural, comme le Sénégal commence à le faire. Cette approche est plus caractéristique de systèmes fédérés que de systèmes unitaires (et plus fréquente dans les systèmes dérivés des institutions anglo-saxonnes), mais il n'y a aucune raison, mis à part la culture et la volonté politiques (facteurs décisifs mais qui peuvent être modifiés) pour laquelle elle ne peut être adoptée. Des amendements constitutionnels seraient nécessaires dans certains cas, les obstacles ici risquant d'être plus politiques que techniques. Si ceci est bien appliqué, on pourrait préserver des ressources centrales tout en stimulant l'initiative du gouvernement local. Un minimum d'autonomie locale, au sein d'un cadre permettant aux niveaux les plus hauts et les plus bas du gouvernement de contrôler les limites entre leurs sphères d'autorité est une condition obligatoire pour qu'on ait une obligation verticale de rendre des comptes.

L'obligation verticale de rendre des comptes est nécessaire pour limiter l'opportunisme des responsables locaux aussi bien que nationaux. Le processus de décentralisation n'est pas sans dangers et la décentralisation en soi ne présente aucune garantie d'une société plus démocratique ni de taux plus élevés de développement économique. La décentralisation donne plus de pouvoirs discrétionnaires aux responsables locaux qui en abuseront souvent, intentionnellement ou non, à moins qu'il n'y ait une augmentation concomitante de l'obligation locale de rendre des comptes au niveau local. On pourrait donc avancer que le gouvernement unitaire présentant une stricte hiérarchie représente la seule option faisable. Au contraire, nos recherches indiquent que ses effets d'incitation sapent sa viabilité. De plus, le manque d'expérience ou de capacité de gestion politique parmi les responsables du gouvernement local est une contrainte technique qui peut être éliminée avec une formation adéquate. D'autres obstacles d'une nature plus fondamentale dérivent de la façon dont le processus de décentralisation a été réalisé d'un point de vue légal et mis en application, comme nous l'avons décrit.

Une conséquence indésirable de la décentralisation que nous avons constatée (en particulier au Sénégal où les intervenants ont beaucoup plus d'expérience en matière de dévolution) est que le dirigisme avec un D majuscule du gouvernement central est parfois remplacé par un dirigisme avec un d minuscule du gouvernement local. Pour diverses raisons, les juridictions locales utilisent les fonds d'investissement "sociaux" pour investir dans des projets permettant de faire des profits qui s'apparentent plus aux projets de secteur privé. La pression exercée par de sévères limites financières et l'accès au capital conditionné par la rentabilité des projets incitent les maires cherchant à maximiser leurs revenus à choisir des projets d'investissement dont les avantages pour le secteur public peuvent être mis en doute, et à éliminer peut-être ce faisant des initiatives légitimes du secteur privé. Parmi de tels projets qui soulèvent de

nombreuses questions, on compte l'acquisition de camions et de facilités portuaires réfrigérés dans les villages de pêche et celle d'usines de traitement et de mise en boîte des fruits dans les villages agricoles. Eviter un tel type de pression est un autre argument qui plaide en faveur d'un renforcement conséquent des bases de revenu locales.

## **2.2 Les Ressources locales**

Les revenus aux niveaux décentralisés dans les pays de l'ACO proviennent de diverses sources, y compris des impôts partagés avec les niveaux plus élevés de gouvernement, des taxes fiscales et non-fiscales, des droits d'usage et de la coproduction locale. Des assiettes fiscales limitées, de faibles taux de recouvrement et des limites sur l'action potentielle permettant de remédier à ces deux problèmes ont abouti à des pressions constantes en faveur d'autres approches.

### **2.2.1 Le Potentiel de revenu**

Il y a une insuffisance évidente dans les allocations fiscales actuelles accordées aux communautés locales, puisque celles-ci doivent dépendre de façon trop marquée des impôts par habitant (minimum fiscal) et de diverses taxes qui ne sont pas recouvrables de façon efficace et qui manquent de neutralité et de capacité de s'adapter aux fluctuations des revenus. (Voir les Annexes A et C pour une discussion plus détaillée de ces points). Dans le même temps, on ne dispose que de peu d'informations sur la nature et l'étendue de l'activité économique régionale, du moins hors des capitales nationales, ce qui résulte en une capacité limitée de déterminer la capacité fiscale dans les régions de la plupart des pays de l'ACO. Des informations plus complètes sur l'étendue de l'activité économique (des secteurs formel et informel) et les revenus par personne par région et localité seraient nécessaires pour mesurer le potentiel de revenu et l'effort fiscal.<sup>1</sup> Les régimes fiscaux de la région tendent de plus à être très dépendants de la législation et de la capacité administratives centrales, et jouissent de pouvoirs fiscaux très limités au niveau local. De toute évidence, ceci réduit nettement la capacité des gouvernements locaux à augmenter leurs bases fiscales et à fixer des taux de façon appropriée. Cette situation élimine une source potentielle d'effets dénaturants et d'iniquités mais à un coût considérable.

Ainsi, dans les pays étudiés, et d'autres de la région, les gouvernements locaux sont conçus de telle façon à être toujours en manque de fonds. On pourrait ajouter que cette situation ne semble pas devoir changer à court terme. Les facteurs qui contribuent à ce phénomène sont complexes et imbriqués; pour y remédier, il faudra introduire des réformes radicales dont on est en droit de douter qu'elles soient possibles au vu de l'expérience passée. Le consensus politique derrière les programmes de décentralisation dans la région ne semble pas s'étendre à l'élaboration de mécanismes fiscaux et de structures nécessaires pour obliger les responsables à rendre des comptes.

---

<sup>1</sup> Voir la discussion de cette mesure dans la section 2.5 ci-dessous. La Banque Mondiale est apparemment en train de rassembler des informations pour certains pays de la région.

Il y a toutefois des réformes plus modestes qui vont améliorer la situation de façon marginale. De simples réformes administratives et organisationnelles qui réorganisent les incitations au sein de la bureaucratie fiscale peuvent permettre une amélioration substantielle des taux de recouvrement. Par exemple, en autorisant la cité de Dakar à recouvrer les taxes municipales, on a permis une augmentation de 30 pour cent des sommes perçues par rapport aux résultats de l'administration centrale fiscale précédemment en place. Un mouvement similaire qui est à l'étude transférerait le contrôle du cadastre fiscal aux autorités fiscales municipales, confiant à celles qui peuvent en tirer le plus d'avantages la tâche de mettre au point un recensement exact.

L'introduction de droits d'usage au niveau local semble être une bonne idée, étant donné que les citoyens sont de toute évidence prêts à payer pour certains biens publics, que l'acquittement de droits présente peu d'occasions d'abus et que la capacité de contrôle des gouvernements dans la région est limitée. Il faut admettre que les arrangements de droits d'usage ont un potentiel limité, mais du moins dans certains domaines ils sont de toute évidence sous-exploités. Quelques expériences menées en Afrique dans les domaines de la santé et de l'éducation ont donné des résultats très positifs, des droits d'usage permettant de recouvrer des coûts substantiels. Etant donné la difficulté que présente la perception des impôts dans la région de l'ACO, surtout les impôts locaux, il est nécessaire d'envisager une expérimentation plus large avec celle des droits d'usage pour des services relativement excluables.

Les gouvernements locaux disposent de très peu de possibilités de recourir à des emprunts. Au Sénégal, un programme de prêt a été créé pour financer les investissements du service public qui génèrent un profit. Selon la plupart des estimations, le programme n'a pas connu un grand succès car il était trop complexe d'un point de vue administratif et les conditions de prêt n'étaient pas perçues comme étant favorables. Ce genre de projet pourrait être utile pour les plus grandes villes mais de part sa conception même, il offre peu de possibilités aux communautés rurales. Un programme de prêts à petite échelle organisé par le secteur public et conçu pour financer des investissements en infrastructure sociale à des taux subventionnés serait une autre possibilité pour les communautés locales qui cherchent à obtenir des capitaux grâce aux impôts.

### **2.2.2 Le recouvrement des impôts et la volonté des contribuables à s'acquitter de leurs obligations fiscales**

Le recouvrement des impôts locaux au niveau régional, et donc la volonté des contribuables à s'acquitter de ceux-ci ne permet pas un auto-financement soutenu au niveau local (même si l'on suppose qu'on améliore la base fiscale). Les taux de recouvrement moyens pour les principaux impôts locaux en Guinée s'élevaient à moins de 60 pour cent, allant de quasiment zéro à environ 90 pour cent. Des résultats plus limités au Mali semblent indiquer une situation similaire. Des taux de recouvrement moyens d'environ 50 pour cent ne sont pas inhabituels dans les pays en voie de développement. Toutefois, étant donné le piètre état des finances locales et le nombre limité des variables sous le contrôle des gouvernements locaux, cette question devrait figurer sur la liste des priorités. Pire encore, les taux de recouvrement sont basés sur des rôles

fiscaux, des évaluations et des recensements de contribuables qui ne tiennent pas compte des compagnies et des individus qui arrivent à rester dans l'économie informelle. Si l'on tenait compte de ce dernier facteur (ainsi que de la corruption), on obtiendrait certainement des taux d'acquittement des impôts inférieurs à ceux des chiffres officiels.

Il est inévitable que certains cherchent à ne pas s'acquitter de leurs impôts mais on peut tenter de réduire le nombre de ceux qui y parviennent. Les raisons qui incitent à éviter de payer, une conduite souvent qualifiée d'incivique, ne sont pas entièrement connues. Il semble y avoir une combinaison de facteurs tels que l'opportunisme économique et une opposition politique ou du moins une remise en question de la légitimité du paiement d'impôts étant donné le niveau de services reçu. Certains impôts sont maintenant bien acceptés (par exemple les impôts par habitant en Guinée et au Sénégal mais pas au Mali) et pourraient le devenir encore plus si les contribuables constataient que leurs contributions résultent en investissements publics qu'ils apprécient. D'autres impôts affichent parfois des taux de recouvrement très faibles pas seulement qui ne sont pas dus aux difficultés d'évaluation et d'application.

Il semble y avoir également un problème de conception institutionnelle puisque des impôts similaires donnent des revenus très divers dans les pays de la région. La patente semble donner de bons résultats au Mali (plus de 80 pour cent de recouvrement) mais pas en Guinée (près de 50 pour cent). Ceci est peut-être dû à la vulnérabilité plus importante des compagnies et des professionnels en Guinée, à une différence dans les taux ou leur application ou à une divergence dans l'application des formes d'incitations sélectives, par exemple le refus de certains services publics tels que les renouvellements de licence si on ne peut fournir les preuves qu'on s'est acquitté des impôts. La mesure dans laquelle les taux fiscaux réduisent l'activité économique, encouragent les autres initiatives du secteur informel, ou incitent à ne pas s'acquitter des impôts n'a pas été clairement déterminée. Toutefois, si l'on tient compte de tous les impôts centraux et locaux dont un individu ou une entreprise est passible, il s'avère que dans la plupart des cas, même si l'on tient compte de circonstances exceptionnelles telles qu'une baisse des activités d'une compagnie ou une mauvaise récolte, qui sont fréquentes dans la région, il serait normal de chercher des aides dans le système fiscal là où celles-ci sont le plus accessibles. Ceci peut se faire en évitant de payer des impôts, comme dans les cas de micro ou pauvres entreprises, en cherchant des exonérations ou des exemptions comme dans le cas de grandes entreprises et de personnes affluentes, ou dans tous les cas grâce à la corruption.

De faibles taux d'acquittement des impôts ne semblent pas consistants avec le rôle important que jouent les associations d'émigrés ruraux qui fournissent des contributions volontaires substantielles pour des dépenses du service public local. Bien que le fait que les contribuables se refusent à payer des impôts soit souvent considéré comme étant la cause principale des faibles taux de recouvrement, la force des liens de village indique qu'ils sont tout à fait prêts à payer pour des biens publics locaux et démontre également que le concept de la redistribution est bien accepté. Le succès des droits d'usage dans les secteurs de la santé et de l'éducation semble contredire les faibles taux de recouvrement fiscal. On pourrait toutefois expliquer ce phénomène simplement comme étant une exploitation des services offerts sans

contrepartie financière ou une utilisation rationnelle de ressources très limitées. Une question que nous n'avons pu étudier mais qui joue un rôle dans la finance décentralisée durable est l'effet que peuvent avoir les droits d'usage et la coproduction et peut-être les paiements non-fiscaux liés à des activités ou des services particuliers sur la volonté d'une population locale et sa capacité à payer des impôts fiscaux généraux. Des mesures en matière d'effort fiscal, que nous suggérons ci-dessous, permettraient d'obtenir des informations à ce sujet, à condition que les droits d'usage et les contributions volontaires soient pris en considération.

Les gouvernements dans les pays que nous avons visités doivent encore répondre de façon complète et significative à ce problème. Les programmes de décentralisation ont certes reconnu le besoin d'augmenter la capacité de gestion publique locale et mis sur pied des projets qui mettent l'accent sur la formation des responsables du gouvernement local. Mais on a besoin de programmes complémentaires qui apprennent à la population ce que signifie "la responsabilité fiscale" afin qu'elle puisse se comporter en consommatrice avisée des services publics. De même, il est nécessaire de faire en sorte que les informations sur les revenus et les dépenses locaux soient plus faciles d'accès pour les citoyens afin de s'assurer que les responsables locaux élus soient plus redevables de comptes. Pour cette raison parmi d'autres, les taux et l'administration fiscaux devraient être révisés. Enfin, tout comme dans certains pays de la région, étant donné que les exemptions fiscales accordées par le gouvernement central s'appliquant aux impôts locaux, on devrait probablement réfléchir à d'autres formes de coopération fiscale intrajuridictionnelle telles que la déduction des impôts directs nationaux du montant des impôts locaux fiscaux payés.

### **2.2.3 Les finances de la communauté et la coproduction**

L'une des caractéristiques les plus remarquables est la solidarité de groupe qu'on trouve dans la région, que celle-ci soit ethnique, politique ou régionale. Cette richesse relative de capital social de même que le manque relatif de légitimité des institutions du gouvernement formel expliquent l'existence d'un système parallèle de mobilisation des ressources pour les biens publics locaux. Celui-ci inclut à la fois des associations et des ONG qui opèrent localement et des organisations urbaines composées d'émigrants qui ont réussi qui représentent les intérêts du village ou de la région dont ils originaires et lèvent des capitaux pour construire des écoles et réaliser d'autres travaux d'utilité publique.

Malgré la forte participation dans ces activités associatives, celles-ci sont parfois confrontées à des obstacles posés par la supervision pénible des ministères de l'intérieur de même qu'une planification et une capacité de gestion relativement faibles. De toute évidence, la mobilisation des ressources locales bénéficierait d'une plus grande coopération entre le gouvernement et les ONG, y compris d'une relation administrative qui faciliterait les contacts au lieu de les superviser, de mécanismes de coordination plus efficaces entre les investissements nongouvernementaux et ceux du secteur public dans les localités et de formes d'incitation plus conséquentes pour le secteur des ONG dans des domaines tels que le statut fiscal et peut-être de dons exigeant une contrepartie locale.

Quelques-unes des activités mentionnées ci-dessus impliquent des systèmes parallèles non-étatiques tels que des cliniques privées, des écoles ou des groupes religieux. D'autres font appel à des contributions locales aux institutions de l'état telles que des écoles ou des cliniques, qui se présentent souvent sous la forme d'une condition préalable au versement de fonds des bailleurs ou à l'inclusion dans le plan d'investissement national. Ainsi, une forme de "financement" des communautés est la coproduction sous la forme de matériaux, de main d'oeuvre ou de temps passé dans un comité de gestion. L'autre principale forme de financement est le versement de droits d'usage. Ceux-ci ont rencontré un succès considérable dans toute l'Afrique et leur utilisation est en augmentation. Dans de nombreux cas, ils ne représentent pas une part importante des coûts de fonctionnement (des programmes de droits d'usage réussis peuvent rapporter 10 ou au plus 20 pour cent des coûts). Leur potentiel ne semble toutefois pas avoir exploité au maximum. Etant donné les besoins (les faibles taux de recouvrement des impôts) une utilisation plus importante et plus systématique de toutes les formes de financement communautaire semble se justifier, afin de maximiser les effets des investissements publics. Le succès en ce domaine dépend de façon cruciale de la légitimité et du pouvoir de mobilisation des gouvernements locaux (voir la section 2.4 ci-dessous).

### **2.3 Les Mécanismes de transferts et de dons**

Il est évident qu'à moyen terme du moins, les sources purement locales ne pourront couvrir la charge croissante de dépenses assignées aux communautés locales. Les raisons sont diverses et incluent le besoin d'équilibrer les juridictions de capacité fiscale très variée telles que les villes côtières et les zones rurales du Sahel, et les problèmes que présentent les systèmes budgétaires dérivés du modèle français dans lesquels les revenus fluctuants (et parfois illusoire) doivent couvrir les coûts réels qui tendent à être stables ou à augmenter d'année en année. A moyen terme du moins, les gouvernements centraux dans les pays d'Afrique, qui ont accès à une assiette fiscale relativement plus importante et disposent de mécanismes de perception relativement plus efficaces, continueront à jouer un rôle dans le financement des activités du secteur public local. Les systèmes de transfert actuels sont toutefois caractérisés par l'absence complète de transparence et ce qui semble être une forte proportion de choix arbitraires.

Les gouvernements centraux subventionnent actuellement les portions des budgets locaux mais en appliquant des approches complètement opaques qui semblent non symétriques et non liées aux normes raisonnables en matière de critères d'allocation. Au Sénégal, par exemple, les transferts à travers le *Fond de Dotation* récemment créé constituent une part importante des budgets locaux. Pourtant, plusieurs mois après sa création ( et le passage d'un décret qui présente les critères de distribution), pas un seul des responsables locaux que nous avons interrogés ne connaissait la formule régissant les allocations. Nombre d'entre eux n'avaient jamais vu la liste complète des transferts et presque tous indiquèrent et se plaignirent des iniquités implicites qu'ils percevaient concernant leur allocation comparée à celle des communautés avoisinantes lorsqu'on leur présenta la liste. Le Mali a mis en place un système similaire à celui du Sénégal. Ces deux systèmes pourraient fonctionner, étant donné l'attention accrue accordée à la transparence et la préparation de formules (de même que la présence éventuelle de ressources réelles) mais tout ceci

exigera des efforts.

En Guinée, les gouvernements locaux contrôlent (du moins formellement) une part si faible des dépenses du secteur social qu'il n'y a par définition pratiquement pas de transferts. Les salaires des enseignants et des employés du secteur de la santé, de même que la construction des écoles et des centres de santé figurent en grande mesure au budget du gouvernement central. Pourtant certains des coûts afférents à ces services incombent aux communautés locales qui cherchent à améliorer leurs prestations de services. Dans ce cas, des aides complémentaires émanant du centre sont considérées comme des aides de l'état. Ceci renforce la perception, que nous avons pu remarquer dans les localités visitées, qu'une grande partie des biens fournis par le centre aux juridictions locales prend la forme de cadeaux, une mentalité qui mène à d'autres négociations non-transparentes ou de dépendance par rapport au centre pour obtenir les quelques fonds disponibles. Ce système ad hoc a apparemment pour conséquence entre autres des extorsions officielles dans les ministères de la planification, de l'intérieur (MATD) et des travaux publics.

C'est là un domaine qui a souffert d'une relative négligence et qui bénéficierait d'études et de réformes expérimentales. Des dons transparents émanant des gouvernements centraux vers les gouvernements locaux, s'ils sont bien conçus et suivent une formule, peuvent en particulier fournir des ressources ciblées si nécessaire, inciter aux efforts fiscaux au niveau local et aider les contribuables à faire preuve de civisme en "s'acquittant de leurs impôts". De tels mécanismes de transfert, surtout s'ils s'accompagnent d'objectifs clairement articulés, réduisent nettement les occasions de corruption et facilitent la planification des budgets locaux et leur exécution. Si on le souhaite, on peut les utiliser pour équilibrer de façon systématique ou permettre à la fourniture de services publics locaux essentiels d'atteindre un niveau de base. Les transferts risquent bien sûr de saper les incitations locales à maximiser les revenus provenant des sources locales. On devrait donc accorder une attention particulière à l'obligation de fournir un effort fiscal ou une contrepartie de même qu'au contrôle des dépenses résultantes.<sup>2</sup>

#### **2.4 Les problèmes que présente la gestion politique pour la mobilisation des ressources**

Cette étude part dans une certaine mesure de l'hypothèse que l'amélioration de la gestion politique et la réduction de la corruption dans le système de revenu devraient augmenter les ressources disponibles pour les services sociaux locaux. Les informations que nous avons recueillies attestent que la corruption et l'allocation incorrecte des fonds provoquent d'importantes réductions des niveaux de ressources investies dans le secteur public pour ces services. On ne dispose d'aucun chiffre fiable concernant les montants qui échappent au système de cette manière. Un rapport de l'UNDP sur la Guinée fournit des estimations des diverses formes

---

<sup>2</sup> Des simulations de la Banque Mondiale montrent également des effets importants de la modification des systèmes de dons intergouvernementaux en Amérique Latine. Winkler (1995). On trouvera au chapitre suivant une discussion plus détaillée des mécanismes de transfert.

de corruption,<sup>3</sup> mais celles-ci sont probablement basées sur des preuves indirectes et des déductions qui devraient être utilisées avec circonspection. Hibou (1996) suggère des méthodes pour quantifier la fraude et la corruption dans les douanes qui pourraient être appliquées à d'autres domaines. Toutefois, les recensements et les rôles fiscaux en Afrique de l'Ouest ne fournissent pas d'informations comparatives détaillées comme le font par exemple les statistiques de commerce dans le cas des douanes. De plus, les systèmes de vérification dans les trois pays étudiés semblent le plus souvent ne pas fonctionner. On ne peut donc guère s'attendre à pouvoir identifier et intégrer dans un modèle les fuites imputables à la corruption. (Voir la section 2.5 traitant des paramètres et indicateurs en ce domaine).

La question de la gestion politique se présente sous plusieurs aspects. L'obligation verticale de rendre des comptes dans le contexte de la décentralisation a été citée antérieurement. Nous abordons ici les questions de l'administration fiscale, de la discipline des budgets et de la gestion politique locale. La corruption est un problème qui affecte tous ces domaines. Dans les pays étudiés, la corruption semble jouer un rôle important car elle limite les revenus publics disponibles pour la fourniture de services locaux. Le vol et l'extorsion par des percepteurs, la méallocation des fonds transférés, le paiement de pots-de-vin pour l'obtention des marchés publics et le détournement des dépenses mises au budget pour un bénéfice personnel sont évidentes. Il n'y a guère de raisons de s'attendre à ce que des systèmes d'équilibres des pouvoirs politiques non existants et des institutions de vérification compromises au niveau central deviennent de bons moyens de contrôler les finances publiques à court terme. Il existe toutefois des expédients auxquels on peut avoir recours et qui peuvent avoir des effets positifs dans toute la région.

La corruption à faible échelle peut être réduite par l'application de simples contrôles aux niveaux les plus bas. Un maire sénégalais a ajouté un enquêteur à son service de deux personnes chargé du recouvrement des taxes sur les marchés. L'enquêteur a pris sur le fait un percepteur en train d'empocher les taxes de marché sans donner de reçus et l'a licencié. Ceci, ainsi que d'autres ajustements de procédure mineurs a permis de décupler les montants perçus au titre des taxes de marché.

Contrairement à la perception frauduleuse de fonds des collecteurs d'impôts, les autres formes de corruption n'affectent généralement pas directement les membres du public à la suite de transactions individuelles corrompues. Elles impliquent soit des tentatives de prélèvement de commissions au titre de la collusion par des membres des secteurs privé et public (par exemple dans le cas de l'octroi de marchés publics) ou bien des formes de mésappropriation qui ne sortent pas du secteur public. Il est ainsi plus difficile d'établir le lien entre celles-ci et les effets négatifs sur les citoyens. Quelques efforts de base en direction de la transparence rapporteraient probablement des bénéfices substantiels. La transparence ne deviendra toutefois probablement pas une force permettant des changements positifs tant que les comités législatifs, les groupes de surveillance indépendants et la presse ne seront pas capables d'exiger de façon efficace le droit à

---

<sup>3</sup> UNDP (1995)

l'information concernant les revenus et les dépenses publics.

#### **2.4.1 Contrôler la corruption dans l'administration des revenus**

Les taxes directes et indirectes au niveau national, telles que la TVA et les diverses formes d'impôt sur le revenu, sont principalement prélevées sur des compagnies et des individus dont les revenus proviennent en grande partie du secteur formel. Les revenus locaux dépendent d'impôts présumptifs et d'impôts perçus grâce aux rôles de contribuables qui sont souvent préparés par les autorités centrales. Les différences entre les impôts locaux et nationaux déterminent les lieux où interviennent des facteurs majeurs de la corruption tels que les pouvoirs discrétionnaires, les informations asymétriques et l'obligation d'avoir à rendre des comptes. La question qui se pose ici est la suivante: de quelles occasions disposent les collecteurs d'impôts pour partager des gains corrompus avec le contribuable, extorquer de l'argent du contribuable ou bien empocher des revenus sans en faire état? <sup>4</sup>

Bien que tous ces problèmes se présentent à chaque niveau de gouvernement, la perception des impôts nationaux offre souvent de plus grandes occasions de collusion et d'extorsion alors que la perception des impôts locaux est peut-être plus susceptible d'être victime de vols directs ou de gains non enregistrés. Il en est ainsi parce que les aspects discrétionnaires de la perception des impôts nationaux sont plus localisés dans les questions de comptabilité, de tranches fiscales et de classifications de tarifs douaniers et d'exemptions alors que pour les impôts locaux, les prévisions tendent à être faites mécaniquement (par exemple pour les taxes par habitant et les taxes présumptives) mais les rôles peuvent être falsifiés. Dans ce dernier cas de figure, si les rôles sont gérés au niveau central, il incombe aux percepteurs locaux de les mettre à jour. Les percepteurs locaux peuvent toucher de l'argent de foyers ou d'entreprises ne figurant pas sur les rôles sans les y ajouter ou se mettre d'accord avec ces contribuables pour partager les bénéfices tirés de leur absence des rôles. Les entreprises du secteur informel et les petits fermiers pourront également être victimes d'extorsion bien que les pots-de-vin qu'ils peuvent payer restent limités. Le vol direct et le non-enregistrement de nouveaux contribuables seraient probablement plus difficile dans le cas des impôts nationaux car ceux-ci ont plus tendance à être entérinés par des reçus fiscaux et soumis à des inspections, bien que ceci soit relatif et que la corruption touche certainement également ce niveau.

Ces formes de corruption signifient que quelques revenus ne figurent jamais dans les comptes publics. Ceci, bien sûr, a un effet plus direct sur les communautés quand les impôts locaux sont affectés, puisque la perte vient directement de la base communautaire. Pire encore, comme dans le cas de la Guinée (et parfois du Mali) si les revenus locaux ne fournissent pas les montants escomptés pour un impôt faisant l'objet d'un partage, le gouvernement local peut voir la part de l'impôt des autorités centrales déduite du total, et recevoir le reste, plutôt qu'une part

---

<sup>4</sup> Voir Klitgaard, en particulier 13-51 (1988); IRIS (1996).

calculée au *pro rata*.<sup>5</sup> La corruption dans la perception des impôts nationaux réduit les revenus globaux, dont seule une petite partie peut être investie dans les services locaux. Ceci implique que, puisque les perceptions d'impôts locaux semblent être moins contrôlées et donc plus sujettes à la corruption que les taxes nationales et puisque la charge de la corruption dans les impôts locaux retombe plus directement sur les gouvernements locaux et les services qu'ils offrent que les pertes dues à la corruption dans la perception des impôts nationaux, l'intérêt local pour l'épuration des collectes nationales devrait être plus général et donc plus marqué que l'intérêt pour l'amélioration des perceptions nationales. Il est donc nécessaire d'introduire des changements en faveur d'une plus grande autonomie fiscale locale, liée à la mise en place d'une bonne structure permettant de s'assurer que le niveau local rende des comptes sur ses agissements.

L'obligation d'avoir à rendre des comptes prendrait plusieurs formes. Tout d'abord, les politiques et les règlements fiscaux devraient limiter strictement les pouvoirs discrétionnaires des percepteurs. La capacité d'un percepteur à décider unilatéralement de l'inclusion d'un contribuable sur un rôle, de déterminer la valeur d'une propriété ou le montant d'un revenu imposables et de décider de l'applicabilité des taux fiscaux et des exemptions est de toute évidence incompatible avec un système sain et efficace. Ceci implique qu'il est nécessaire d'introduire des changements tant dans les politiques fiscales que dans l'administration tenant compte des capacités locales d'administration fiscale dans la région de l'ACO. Ces changements incluraient la simplification des régimes fiscaux et peut-être un recours plus important aux impôts présumptifs, de même que l'utilisation universelle d'archives et de reçus non-falsifiables, des contrôles ponctuels, une plus grande transparence dans la comptabilité tant pour les évaluations que pour les revenus actuels et le fait de retirer le flux fiscal des mains des agents chargés de la perception pour le confier à des banques (ceci, bien sûr, serait confronté aux problèmes des services bancaires inadéquats dans certaines régions).

Deuxièmement, les procédures administratives de revenu et les lois de décentralisation devraient être ajustées dans certains cas afin d'éliminer, de réduire ou de rendre plus transparent le circuit des revenus fiscaux émanant des autorités locales, via des niveaux intermédiaires de revenus fiscaux vers le trésor. Un choix évident dans certains cas, en particulier en Guinée, serait d'intensifier la décentralisation, de transmettre plus d'autorité administrative et de contrôle sur l'allocation des revenus fiscaux. Ceci impliquerait en principe d'augmenter le taux d'auto-financement des gouvernements locaux et d'éliminer les autorités centrales d'une partie du circuit des revenus, ce qui permettrait d'éliminer des occasions de mésappropriation de fonds et de mieux préserver les autorités locales des pressions indues des représentants du gouvernement central en cherchant à imposer des détournements de fonds vers des coûts administratifs préfectoraux ou des avantages privés. Dans le cas du Mali, une décentralisation plus poussée impliquerait dans l'idéal l'élimination d'au moins un niveau d'administration pour les mêmes raisons. On a proposé d'éliminer soit le cercle soit l'arrondissement une fois que la décentralisation sera en place. Malheureusement, il est probable que tous les niveaux d'administration déconcentrée existants

---

<sup>5</sup> Voir les Annexes A et B.

subsisteront plus ou moins sous leur forme actuelle.

Troisièmement, on aurait besoin d'organiser une réorientation plus générale de la bureaucratie fiscale. Ceci impliquerait de peser le pour et le contre entre le nombre d'employés nécessaires et l'augmentation des salaires officiels permettant d'assurer un niveau de vie ne nécessitant pas la recherche d'autres sources de revenu. Ceci s'accompagnerait de réformes dans la nomination des fonctionnaires et leur formation conçues pour isoler la bureaucratie de pressions politiques et de systèmes de patronage selon lesquels les postes sont accordés pour permettre à leurs occupants de profiter des occasions de profit illicite. Ceci est un défi à long terme pour plusieurs pays d'Afrique. Au niveau local, on aurait besoin d'introduire une certaine homogénéité dans le niveau d'autorité décentralisé, le potentiel fiscal transmis et la taille et la qualité des bureaucraties locales. Une réorientation du service public local vers une fourniture de services et la création de moyens d'obtenir des retours d'informations des contribuables (par exemple des enquêtes sur le terrain, des inspections et des procédures permettant de gérer les plaintes) sont des moyens additionnels pour améliorer la discipline au sein du système.

#### **2.4.2 Appliquer la discipline dans les budgets et les dépenses**

L'autre moitié du cycle d'investissement public, les dépenses, est au moins aussi importante et tout aussi problématique. Le cœur du problème ici est le manque d'adéquation des budgets et des mécanismes financiers obligeant à rendre des comptes, ceux-ci ne permettant pas de contrôler la conduite des bureaucrates. Cette situation soulève de nombreuses difficultés car on dispose de nouvelles preuves indiquant que de hauts taux de corruption sont liés à des niveaux de dépenses anormalement faibles dans le domaine de l'éducation et dans une moindre mesure des services de santé. Le lien probable ici est que la corruption tend à être associée à des échecs dans la discipline budgétaire et à un flux de ressources publiques vers des domaines où les gains corrompus sont les plus élevés.<sup>6</sup> Les budgets fournissent rarement un moyen de contrôle ou un mécanisme de planification. En Guinée, le fait qu'on escompte des changements majeurs dans la loi rectificative des budgets à mi-année et la division très poreuse établie par la nomenclature du budget entre les budgets de fonctionnement et ceux de d'investissement donnent aux bureaucrates, principalement aux représentants centraux, de grands pouvoirs discrétionnaires. Les dépenses et les transferts centraux jouent un rôle important dans la fourniture de services et d'infrastructure affectant toutes les localités, mais on ne trouve nulle part dans les pays étudiés des critères clairement définis et publiés concernant la destination et l'utilisation de tels fonds. Dans certains pays, les travaux publics sont un paradis pour la corruption, les pots-de-vin se partageant à tous les niveaux, des plus hauts aux plus bas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Mauro (1996). Voir Annexe D.

<sup>7</sup> Ceci semble particulièrement vrai en Guinée. L'influence de l'AGETIP semble avoir accru l'intégrité dans ce secteur au Mali et au Sénégal. De même le Génie Rural en Guinée a une bonne réputation en matière de probité dans son domaine. Toutefois, mis à part ces exemples, les contrôles sont généralement faibles et les fuites importantes.

Les processus de supervision et de vérification sont faibles et souvent compromis. On ne trouve nulle part dans la région d'assemblées législatives qui jouent un rôle efficace dans la supervision des dépenses. Les institutions de vérifications des comptes qui sont la clef de voûte de ce système souffrent de manques de capacité internes et rencontrent des obstacles politiques externes qui affectent leur efficacité et qui ont des effets encore plus négatifs dans certains cas. Trop souvent, l'administration peut retarder la soumission ou la manipulation des comptes publics en toute impunité ou échapper à toute sanction qui devrait s'en suivre.<sup>8</sup> Les recours potentiels contre les abus, tels que le *Médiateur de la République* au Sénégal tombent sous le contrôle du chef de l'état et la marge de manoeuvre est donc limitée. Ces mécanismes de contrôle opèrent au niveau national, et peuvent donc affecter le partage des ressources que reçoivent les communautés locales dans la pratique. De toute évidence, une décentralisation plus importante des finances publiques permettrait aux gouvernements locaux de dépendre moins de la qualité des contrôles financiers centraux mais soulèverait également la question de l'obligation de rendre des comptes au niveau local.

La discipline financière dans le domaine des dépenses exige, encore plus que dans le cas de l'administration des revenus, la présence des institutions de vérifications des comptes et de contrôle ayant les pouvoirs de mener des enquêtes et d'imposer des décisions; celles-ci devraient être soutenues par un système d'équilibre des pouvoirs politiques (par exemple des incitations politiques à y avoir recours). Ceci est également un projet à long terme de construction des capacités institutionnelles et de changement politique. A court terme, on peut faire quelques progrès en imposant une plus grande transparence à chaque phase du processus des dépenses. La publication en temps et heure dus de tous les budgets, ou mieux encore, la dissémination de quelques informations fondamentales concernant les finances publiques telles que les montants agrégés des revenus fiscaux, les budgets globaux, et des diagrammes montrant les utilisations des fonds publics pourraient insuffler l'élan nécessaire pour instituer une obligation plus importante de rendre des comptes au public. Les responsables du gouvernement sont souvent également mal informés sur des questions importantes telles que les formules de division fiscale ou les critères d'aide centrale (si ils existent) et un programme pour améliorer la transparence pourrait commencer par assurer le flux adéquat d'informations au sein du gouvernement. Ceci pourrait prendre la forme de normes rendues publiques concernant les décisions de dons et de transferts centraux et la publication de même que l'accès aux chiffres concernant les revenus fiscaux et les écritures de budgets. Cette dernière rubrique pourrait être soumise à un droit public d'information imposable par la loi, suivant les lignes du *Freedom of Information Act* des États-Unis. Plus il y aura de groupes de surveillance, de journaux et de communautés capables d'obtenir ces informations, plus il y aura probablement de pressions pour exiger que les responsables rendent des comptes. Une telle transparence est une condition *sine qua non*, comme nous l'avons souligné, pour que des efforts soient faits pour améliorer le civisme des contribuables en liant les paiements fiscaux à des bénéfices tangibles.

---

<sup>8</sup> Le cas de la Guinée (voir ci dessous), fournit une analyse détaillée des questions de supervision financière et de contrôle dans un contexte spécifique.

### 2.4.3 Les défis de la gestion politique et de la légitimité

Au niveau de base, l'obligation verticale de rendre des comptes devrait jouer dans les relations entre les habitants de la circonscription, tant pris individuellement qu'en tant que membres de groupes traditionnels, d'associations, de compagnies et d'ONG. A ce niveau, on trouve des situations variées dans la région mais la plupart des obstacles sont les mêmes. Au Mali et au Sénégal, ce niveau est politisé depuis un certain temps alors qu'en Guinée la structure du parti au pouvoir et la domination d'élites traditionnelles locales dans les institutions de bas niveau électives ont contribué à assurer que la population reste plus passive. Dans les trois pays étudiés et dans toute la région, bien que l'étendue de la liberté politique varie, la capacité des citoyens moyens à obliger tout niveau de gouvernement à rendre des comptes est très limitée. Les réformes de décentralisation se justifieraient de par les bénéfices qu'elles apporteraient en matière de fourniture de services et de gestion politique. Toutefois, les réformes sont moins une façon d'aller vers les masses qu'une réponse aux conflits politiques de haut niveau et aux pressions séparatistes. Cette situation ainsi que l'influence des structures de l'état dont ces pays ont hérité de la France font que toutes ces réformes ne retirent guère de contrôles du gouvernement national. On justifie ceci en invoquant une bonne gestion politique, paradoxalement l'une des raisons citées pour justifier la décentralisation. Dans la pratique, l'influence de la tutelle se fait sentir au moins autant dans les retards et la manipulation politique que dans le contrôle des impropriétés et de l'incompétence aux niveaux inférieurs. L'opacité des relations entre le centre et les localités aux yeux du citoyen moyen, tant dans les domaines des politiques de gestion que de la fiscalité, est un obstacle important à l'obligation verticale de rendre des comptes au niveau local dans les trois sociétés étudiées.

On distingue une différence majeure entre la Guinée et le Sénégal d'une part et le Mali d'autre part dans le cadre de la relation entre les gouvernements locaux et les structures préexistantes de direction et de légitimité. Alors que les municipalités urbaines et rurales de Guinée et du Sénégal semblent reproduire l'organisation artificielle de l'espace et de la politique héritée du colonialisme, le Mali semble adopter une démarche allant de la base au sommet dans la constitution de gouvernements locaux et a donc ouvert le processus aux influences de l'histoire et de la tradition. Le respect de modèles existants de solidarité sociale et ethnique est au cœur des principes du programme de décentralisation au Mali. Ceci, et peut-être une certaine manipulation politique à différents niveaux, a pour résultat un processus de décentralisation qui s'est écarté des contrôles prévus et a abouti à la création de deux fois plus d'unités de gouvernement local que prévu, dont plusieurs, si ce n'est la plupart ne sont pas logiques d'un point de vue géographique ni économique (par exemple plusieurs ne sont pas contiguës ou n'ont pas de moyens apparents d'assurer leur subsistance). Vu sous un autre angle, on peut considérer que ceci est une phase nécessaire de la reconstitution d'une autorité locale légitime au Mali. La porte semble ouverte pour une consolidation une fois l'expérience en cours. Si cela marche, on pourrait (avec peut-être un peu d'optimisme) s'attendre à ce que les gouvernements locaux bénéficient d'une plus grande légitimité, d'un capital social local (même limité) et d'un pouvoir de mobilisation qui n'auraient pas sinon vu le jour. Inversement, au Sénégal et en particulier en Guinée, les gouvernements locaux continuent à faire face aux limites usuelles concernant leur légitimité et à la tâche de

susciter un engagement civique de haut en bas.

Le résultat final, pour les besoins de cette étude, de cette disparité potentielle dans le domaine de la légitimité pourrait être la différence entre un gouvernement compétent et bien financé ou son contraire. Beaucoup de choses dépendent de toute évidence de la structure politique et des institutions de contrepoids au niveau national. Les différences dans les programmes de décentralisation reflètent déjà ceci dans une certaine mesure. Les gouvernements qui présentent divers niveaux de légitimité et donc de pouvoir de direction et de mobilisation seront plus ou moins à même de répondre aux besoins des populations locales, de coopérer avec elles, d'accepter leur supervision et d'en retirer des ressources. On attend des gouvernements locaux, comme de tous les gouvernements, qu'ils répondent aux échecs potentiels des marchés et de l'action collective. La vente de biens privés ou la perception de droits d'usage pour certains biens de mérite peut exiger peu d'intervention gouvernementale au-delà du maintien d'un cadre de marché ou de la garantie de l'accessibilité du bien. La perception des impôts pour des services publics tels que la construction de routes, la rémunération du personnel administratif local ou le gouvernement national est une autre question. On ne peut simplement tendre la main. On a toujours tendance à profiter d'une situation donnée surtout lorsque les bénéficiaires sont les plus distants ou les plus opaques pour le contribuable.

Les gouvernements locaux en Afrique de l'Ouest ont hérité d'un contrôle du haut vers le bas et d'une illégitimité néfastes dont ils doivent se défaire. Il se peut que certains d'entre eux puissent tirer des bénéfices du soutien d'initiatives privées ou de coproduction locales (qui sont nombreuses) et de l'introduction d'un maximum de droits d'usage (également fréquents) jusqu'à ce qu'ils aient établi une relation dans leurs circonscriptions leur permettant de se concentrer sur les impôts fiscaux et les biens publics. Il est clair que les limitations économiques, du moins à cette étape, signifient que les gouvernements locaux ne peuvent faire les deux en même temps, mais ils doivent graduellement changer l'équilibre pour atteindre le niveau souhaité. Il faudra pour ce faire un maximum de capacités de direction et de transparence. Il faudra également que le gouvernement participe à des initiatives privées, qu'on ait un activisme bien mené pour trouver le rôle approprié du gouvernement dans chaque cas et une orientation vers les services. En bref, le gouvernement local sera en mesure de subvenir à nombre de ses besoins uniquement s'il convainc de ses capacités et se montre efficace.

## **2.5 La mesure de la performance**

Quels seraient des objectifs appropriés pour les pays de l'ACO en ce qui concerne la gestion politique et les finances publiques décentralisées? Comment juger de leur performance? Quels critères appliquer pour déterminer la viabilité d'une unité gouvernementale locale? Afin de comprendre les progrès et les performances en ce domaine, il est utile de poser quelques paramètres. Ceux-ci pourraient inclure des normes qualitatives appliquées à la nature des bases fiscales locales, des types de transferts utilisés et des questions institutionnelles telles que la nature de la supervision du gouvernement central et les méthodes de contrôle financier. Au nombre des mesures quantitatives pourraient figurer une division des parts fiscales allant aux gouvernements

national et locaux selon un pourcentage, des taux de recouvrement fiscaux locaux, un pourcentage des dépenses sous-nationales financé par les ressources “générées localement” (et non par des transferts) et des indicateurs d’effort fiscal. Ces paramètres pourraient être utilisés pour évaluer le changement et la performance avec le temps et peuvent fournir une base permettant de comparer des unités sous-nationales, des pays de la région et des pays situés dans et hors de la région. La contrainte la plus importante ici est la rareté et le manque de fiabilité des informations statistiques. Les indications fournies par les normes de gestion politique formelle et les informations sur le revenu et les dépenses doivent de même être interprétées en contexte et leurs limites en tant qu’indicateurs de succès ne doivent pas être oubliées. Pour ne prendre que quelques exemples, l’impact de l’aide étrangère, des formations politiques et de la corruption ne sont pas complètement révélés par ces indicateurs. Ce que nous suggérons ici sont des éléments possibles d’un cadre REDSO pour évaluer et peut-être intervenir dans les réformes de financement public et de décentralisation. Ces éléments pourraient, et sans doute devraient, être révisés et recombinaés pour répondre aux besoins des utilisateurs.

### 2.5.1 Les Normes de qualité

Quels sont les principaux indices permettant d’affirmer qu’une unité gouvernementale est effectivement décentralisée dans la région de l’ACO? On pourrait commencer par appliquer les normes proposés par Mawhood (1983) et passées en revue dans l’Annexe D: une unité disposant de son propre budget, d’une existence légale séparée, de l’autorité d’allouer des ressources substantielles, d’un pouvoir de contrôle sur une série de fonctions et au sein de laquelle les décisions sont prises par des représentants des populations locales. Selon ces critères, le niveau municipal, y compris les CRD et les CUD en Guinée et les communes au Mali et au Sénégal sont décentralisés. Les niveaux supérieurs, y compris par exemple les régions au Sénégal qui ont des conseils élus mais ne sont pas incorporées séparément ni ne contrôlent un budget devraient être considérées comme des unités déconcentrées de l’administration centrale ou au mieux des unités hybrides. Les trois pays ont annoncé leur intention de décentraliser à des niveaux de plus en plus élevés mais ceci n’a pas eu lieu au-delà du niveau municipal.

Si l’on considère le niveau municipal, existe-il des paramètres clairs et qualitatifs selon lesquels on peut déterminer leur capacité (réelle ou potentielle) à fournir sur un mode durable des biens publics et de mérite qui favorisent le développement? En termes généraux, ces paramètres pourraient être regroupés sous les rubriques de l’autorité, des ressources et de l’obligation à rendre des comptes. Certains aspects se retrouvent dans les trois pays étudiés. Comme nous l’avons indiqué, ils ont tous créé des unités gouvernementales décentralisés au niveau municipal (y compris des centres ruraux). Dans chaque cas, le niveau d’administration centrale au-dessus de la municipalité exerce la tutelle qui s’applique en général *ex ante* de façon substantive. Le droit de lever des impôts est garanti par la législation nationale, qui permet dans quelques cas un certain pouvoir discrétionnaire local, celui d’imposer de nouvelles taxes ou de nouveaux droits, sans dépasser certaines limites. Les taxes qui génèrent le plus de revenu sont souvent partagées avec, et perçues par, les agents du gouvernement central. Les mesures qualitatives permettant d’évaluer l’amplitude de la décentralisation qui distingue les trois systèmes incluent: la capacité de créer de

nouvelles taxes et de fixer de nouveaux taux et une nouvelle assiette fiscaux, la mesure dans laquelle l'autorité locale s'exerce sur des secteurs sociaux (la police, les programmes scolaires, l'embauche, la construction...), l'étendue de la liberté à former des districts ou des unités de plus haut niveau dans un but spécifique parmi les communautés, l'étendue de la base fiscale et de l'utilisation des droits d'usage, les types de transferts disponibles, les modalités de supervision de la tutelle et l'étendue de la transparence fiscale. Le Sénégal affiche en général de meilleurs résultats que les deux autres pays, bien que le Mali se place avant dans certains domaines spécifiques. Les trois pays étudiés sont comparés selon ces critères dans la Table 2.1.

**Table 2.1 Mesures qualitatives de décentralisation**

	Guinée	Mali <sup>9</sup>	Sénégal
<b>Autorité</b>			
● Créer des impôts, fixer les taux et les assiettes	Tous les impôts, bases et taux sont fixés par la loi et les règlements centraux	Taux et assiettes des taxes assignées fixés par la loi centrale. Taxes locales peuvent être fixées jusqu'à un certain plafond et des droits imposés avec l'accord de la tutelle	Taux et assiettes des taxes assignés par la loi centrale. Taux et assiette des taxes locales fixés localement. Des surcharges peuvent être imposés jusqu'à un certain plafond.
● Secteurs sociaux: Education et Santé	Sous l'autorité centrale mais importante coproduction et gestion locales.	Soins de santé de base et cycle primaire sous autorité locale.	Soins de santé de base Maternelle et primaire sous autorité locale. <sup>10</sup>
● Formation d'unités plus importantes	Peu, voire aucune possibilité	Villages s'auto-organisent en <i>communes</i> , qui peuvent agir ensemble et forger des liens.	Localités peuvent former des autorités pour des objectifs précis.
<b>Ressources:</b>			
● Base fiscale	Par habitant, professionnelle, secteur informel (présomptive), loyer, armes, véhicules, et d'activité et de marché (non-fiscales)	Par habitant, sur les entreprises, professionnelle, loyer, bétail, armes, véhicule, d'activité et de marché (non-fiscales)	Par habitant, sur les entreprises et professionnelles, loyer, et diverses taxes non fiscales.
● Droits d'usage	Certains pour la santé (vaccination) et l'éducation mais sous-exploités	Utilisation importante pour la santé de base, certains pour l'éducation de base.	Utilisation importante dans le secteur de la santé.
● Types de transfert	Subventions négociées, surtout pour des dépenses récurrentes.	Quelques (anciens) transferts négociés, d'autres (récents) devraient être basés sur des formules.	Certains négociés, certains basés sur des formules générales, quelques emprunts du fond central.

<sup>9</sup> Cette description s'applique à la situation selon les nouvelles lois de décentralisation qui commencent seulement à être appliquées

<sup>10</sup> Les localités rurales n'ont pas l'autorité d'embaucher ni de licencier le personnel éducatif.

Obligation de rendre des comptes:  ● Style de supervision centrale    ● Transparence	Contrôle <i>ex ante</i> de la plupart des décisions. Autorité centrale importante de révocation des responsables locaux.	Contrôle <i>ex ante</i> principalement des décisions du budget. Autorité centrale importante de révocation des responsables locaux.	Passage en revue du budget <i>ex post</i> par la <i>préfecture</i> . Autorité centrale de révoquer les responsables locaux légèrement limitée
	Politiques de gestion et budgets du gouv't local <i>et de</i> la tutelle non publiés.	Droits des citoyens d'avoir accès aux informations à tous les niveaux. Certains droits de faire appel.	Politiques de gestion et budgets non publiés au niveau local. Certains droits de faire appel.

### 2.5.2 Les Indicateurs quantitatifs

Les mesures quantitatives peuvent fournir des indications concernant l'étendue de la décentralisation fiscale en comparant par exemple les revenus locaux aux revenus nationaux et aux transferts. Un paramètre de ce type sera l'équilibre vertical, c'est-à-dire une comparaison de la perception fiscale et des dépenses aux niveaux nationaux et locaux. Par exemple, le pourcentage que représentent les dépenses des gouvernements sous-nationaux ( y compris des régions ou des provinces ainsi que des municipalités) par rapport aux dépenses totales du secteur public varie d'une moyenne de 47,6 pour cent dans les systèmes fédéraux (Australie, Inde, Etats-Unis...), 28,5 pour cent dans les systèmes mixtes de l'Amérique Latine ou des Caraïbes à 17,8 pour cent dans les systèmes unitaires comme la France, qui exporta sa structure en Afrique de l'Ouest durant l'époque coloniale.<sup>11</sup>

On peut présenter les comparaisons de pourcentages de dépenses publiques pour l'équilibre vertical d'une façon qui peut être plus utile en les faisant figurer à côté des pourcentages correspondant du total des revenus fiscaux, ou des revenus publics en général. La table 2.2. présente les informations sur trois pays d'Amérique Latine.

<sup>11</sup> Winkler (1994) p. 7

**Table 2.2** Décentralisation des dépenses et des finances <sup>12</sup>

	Argentine (1992)	Colombie (1991)	Pérou (1991-92)
Dépenses nationales au sein du total	51.9%	67.0%	90.8%
Dépenses provinciales/départementales au sein du total	39.5%	15.7%	n/a
Dépenses municipales/locales au sein du total	8.6%	17.3%	9.2%
Revenus fiscaux nationaux au sein du total	80.0%	81.6%	95.5%
Revenus fiscaux provinciaux au sein du total	15.4%	11.1%	n/a
Revenus fiscaux municipaux/ locaux au sein du total	4.6%	7.3%	4.5%
Revenu national total au sein du revenu total	n/a	68.9%	88.5%
Revenu provincial/ départemental au sein du revenu total	n/a	16.9%	n/a
Revenu municipal/local au sein du revenu total	n/a	15.1%	11.5%

Pour comprendre la capacité et la performance financières comparées, il est utile si possible de désagréger les ressources “propres” des transferts fiscaux en examinant les ressources budgétaires des gouvernements sous-nationaux. Ceci permet d’obtenir un indicateur appelé “correspondance fiscale”. La table 2.3 présente des informations indicatives pour deux pays, à nouveau situés en Amérique Latine.

---

<sup>12</sup> Source: Murphy (1995), p. 22-28.

**Table 2.3 Correspondance fiscale<sup>14</sup>**

	Govt. National		Govt. Provincial/Dept.		Govt. Municipal/Local	
	Colombie (1991)	Pérou (1992)	Colombie	Pérou	Colombie	Pérou
Total: ressources propres	92.79%	77.5%	52.62%	n/a	63.57%	32.8%
Ressources fiscales	53.61%	73.7%	31.25%	n/a	18.58%	30.3%
Autres ressources	39.18%	0.8%	21.37%	n/a	44.99%	2.5%
Transferts	10.52%	0.0%	49.6%	n/a	24.41%	62.3%

Des informations complètes dans les domaines de l'équilibre vertical général et de la correspondance fiscale n'étaient pas disponibles pour les pays d'Afrique de l'Ouest étudiés. On a pu obtenir certaines informations mais comme nous l'indiquons dans les études de cas (voir Annexes A-C), celles-ci sont partielles, exigent un certain nombre d'ajustements et ne devraient pas être prises pour argent comptant. Elles permettent toutefois de proposer des estimations très vagues de la décentralisation fiscale, en accord avec la discussion ci-dessus. Selon une estimation, les revenus des gouvernements locaux au Mali représentent quatre pour cent des revenus publics.<sup>15</sup> Les chiffres pour le budget de 1992 montrent que les dépenses au niveau des communes au Sénégal se montaient à cinq pour cent du budget national.<sup>16</sup> Comme on pouvait s'y attendre, la Guinée a (de loin) le pourcentage le plus faible de finance publique locale par rapport aux finances publiques totales, moins d'un pour cent, comme on peut le voir dans la Table 2.4.

<sup>14</sup> Source: Murphy (1995) p. 26-29. Les chiffres sont présentés sous la forme de pourcentages de dépenses à un niveau donné et reflètent les surplus, les déficits et les intérêts.

<sup>15</sup> Ce chiffre représente les revenus perçus par les 19 communes du Mali avant la mise en place des nouvelles lois sur la décentralisation. Voir Annexe B.

<sup>16</sup> *Caisse Française de Développement* (1994) p. III. 51. Les revenus et les dépenses doivent d'habitude être équilibrés dans les systèmes de finances publiques de la région. Ils sont donc traités comme étant approximativement équivalents dans cette discussion pour des raisons de simplicité bien que le recouvrement des impôts et les taux de réalisation du budget peuvent les faire diverger dans la pratique.

**Table 2. 4 Dépenses publiques en Guinée <sup>17</sup>**

Niveau de gouvernement	Catégorie	Dépenses (millions de FG)	Pourcentage des dépenses centrales (y compris <i>préfectures</i> )
Central	Total	924,687	
	Fonctionnement	604,287	
	Dette publique	353,911	
	Fonds extérieurs	265,400	
	Régions administratives (Fonctionnement)	610	
<i>Préfecture</i>	Total	5,415	
	Fonctionnement	3,987	
	Fonds extérieurs	1,252	
CUD/CRD (municipalité)	Total	6,956	0.75%
	CUD	1,950	
	CRD	5,006	
	Total fonctionnement <sup>18</sup>	1,977	0.3%

En ce qui concerne la correspondance fiscale, les informations pour le Nigéria de la fin des années 1970 au début des années 1990 montrent que le pourcentage de finances locales dérivées des dons centraux s'échelonne de 94 pour cent dans certaines juridictions rurales à 40 à 60 pour cent dans les zones urbaines. Les gouvernements locaux au Bénin ne touchent aucun transfert du centre. Le Kenya, comme la Guinée (voir Annexe A) ne fournit quasiment aucun transfert aux niveaux locaux.<sup>19</sup> Parmi les pays d'Afrique de l'Ouest étudiés, le Sénégal, bien qu'il ait le pourcentage le plus élevé de revenus locaux par rapport aux revenus totaux, fournit aussi probablement le plus haut niveau de transferts du niveau central aux niveaux sous-nationaux. On

<sup>17</sup> Sources: Loi L/94/036/CTRN portant loi des finances pour 1995; DNB *Section de Budget des Collectivités*, DND *Division de Tutelle Financière*, Guinée. Les chiffres représentent les prévisions de budget pour l'année fiscale (du 1er janvier au 31 décembre) car les chiffres réels n'étaient pas disponibles pour tous les niveaux. Dans le cas des préfectures, les chiffres couvrent la période allant du 1er juillet 1995 au 30 juin 1996. Les chiffres municipaux sont ajustés pour tenir compte du fait qu'un tiers des CRD et des communes de Conakry n'ont pas fourni de données. Les préfectures sont incluses avec les chiffres des dépenses centrales. Bien que, contrairement aux régions administratives, elles préparent leurs propres budgets et touchent des parts de certaines taxes locales, elles sont considérées comme étant des unités déconcentrées de l'administration centrale plutôt que des gouvernements locaux décentralisés. Voir Annexe A.

<sup>18</sup> Comparé aux dépenses de fonctionnement centrales (y compris celles des préfectures).

<sup>19</sup> Olowu et Smoke (1992) p. 10.

pourrait s'attendre à nouveau à ce que le Mali suive l'exemple du Sénégal une fois que son programme de décentralisation aura été mis en place. Les chiffres pour la période précédant les réformes de décentralisation au Sénégal, fournis dans la Table 2.5 ci-dessous, montrent qu'une forte proportion de finances proviennent des revenus "propres" au niveau des communes comparé aux autres pays de la région, et quasiment aucun transfert n'a lieu pour les dépenses de fonctionnement.<sup>20</sup>

De toute évidence, dans les exemples tirés d'Afrique de l'Ouest, on doit se rappeler qu'un pourcentage relativement élevé de finances provenant des sources "propres" n'indique pas forcément un gouvernement local solide et autonome. Il peut refléter plus le manque de soutien des gouvernements centraux dû à leurs propres problèmes macro-économiques. La façon dont on envisage ces pourcentages dépend dans une grande mesure de la conception des transferts et de savoir si les fonds d'investissement sont inclus dans la mesure fiscale de correspondance fiscale (ils ne le sont pas dans le cas de la Table 2.5). Néanmoins, puisque cette mesure peut permettre de tenir compte de toutes les unités décentralisées du gouvernement et réaliser des comparaisons entre les pays et les provinces, il serait utile d'en faire un des indicateurs de décentralisation fiscale.

**Table 2.5 Sources de revenu local en Afrique de l'Ouest**<sup>21</sup>

	Sénégal	Cameroun	Côte d'Ivoire	Burkina-Faso	Bénin
Impôts partagés	6%	30%	0%	4%	
Transferts (fonctionnement)			16%		
Impôts locaux directs	64%	21%	57%	55%	76%
Taxes municipales et <i>domaine</i>	28%	8%	19%	18%	21%
Autres	2%	41%	8%	22%	3%

Une autre catégorie de mesures de décentralisation qui pourrait être utile, en particulier en ce qui concerne les finances publiques, serait la comparaison entre la production fiscale et l'efficacité des diverses unités sous-nationales. Une telle mesure comparerait les revenus des localités et leurs dépenses par habitant. La Table 2.6 présente des informations variées en ce

<sup>20</sup> Les fonds de transferts préexistants, tels que le FECL, sont essentiellement consacrés à l'investissement et basés sur des projets. Les fonds établis sous les nouvelles lois de décentralisation devraient fournir des ressources de fonctionnement du moins pendant un certain temps. La situation est similaire au Mali. On pourra consulter également l'analyse de plusieurs budgets locaux en Guinée, section 2.1.1. de l'annexe A.

<sup>21</sup> Source : Caisse Française de Développement (1994) p. II-8.

domaine. Des estimations approximatives tirées des informations budgétaires actuelles réunies au Mali indiqueraient un chiffre par habitant pour la commune de Ségou par exemple de 8 337 FCFA (prévision). Ceci est similaire à une autre mesure qui apparaît dans les études mais n'a pu être appliquée à la région de l'ACO dans cette étude à cause des informations et du temps limités: l'effort fiscal.<sup>22</sup> Dans sa forme la plus simple, celui-ci se mesure en établissant le quotient d'impôts payés par rapport au revenu individuel, par juridiction et ou par type de taxe. Au fur et à mesure que des informations plus complètes concernant les impôts et les revenus seront disponibles pour des unités administratives sous-nationales en Afrique de l'Ouest, cette mesure (avec les précautions appropriées) pourra être utilisée pour comparer la performance fiscale locale entre les juridictions situées dans des milieux similaires.

**Table 2.6 SÉNÉGAL: revenus et dépenses locaux par habitant<sup>23</sup>**

	Dakar	Dakar Métro (CU)	Thiès	Plus de 50,000 habitants	Moins de 50,000 habitants	Total
Population	750,405	1,680,394	202,591	1,651,702	567,796	3,172,494
Dépenses par habitant	9,490	2,788	1,563	2,269	4,144	4,753
Revenu par habitant	9,364	2,422	2,118	2,534	4,534	4,761

Ces informations concernant l'Afrique de l'Ouest donnent une certaine idée des situations relatives, mais elles demeurent approximatives et incomplètes. Etant donné l'absence d'informations complètes sur les pays de l'Afrique du Centre et de l'Ouest, les chiffres cités ci-dessus concernant l'Amérique Latine fournissent un exemple de données qu'il pourrait être utile de rassembler dans la région, afin de comprendre le processus de décentralisation fiscale. Dans la plupart des cas, les chiffres bruts existent dans les services fiscaux et les gouvernements sous-nationaux. Toutefois, ceux-ci n'ont pas été réunis et mis à disposition et ils ne sont pas souvent accessibles aux personnes extérieures au service, sauf dans les cas où ils font l'objet d'une requête formelle émanant d'un niveau supérieur de gouvernement ou d'une agence de bailleurs de fonds.<sup>24</sup> En Afrique de l'Ouest, les mesures portant sur l'équilibre vertical, la correspondance fiscale et l'effort fiscal seraient utiles pour réaliser des comparaisons de décentralisation entre les pays. A

<sup>22</sup> Voir R. Bahl et L. Schroeder, "Local Government Structure, Financial Management and Fiscal Conditions," dans Bahl et Miller (1983) p. 28-34.

<sup>23</sup>Source: *Caisse Française de Développement* (1994) p. III. 55. Les chiffres datent de 1991-2 et sont en FCFA.

<sup>24</sup> La plupart des chiffres réunis auprès du gouvernement central en Guinée figuraient dans des livres de comptes manuscrits dont il n'existait aucune copie supplémentaire.

notre connaissance, ces mesures n'ont pas encore été réalisées pour la région.

Un domaine dans lequel nous disposons de données (bien qu'elles ne soient pas consistantes et que leur qualité puisse dans certains cas être mise en doute) est le taux de recouvrement des impôts y compris, selon le pays, les impôts locaux, nationaux, alloués et partagés. En Guinée, le taux de recouvrement combiné des sept principales taxes locales, calculé par région, a été estimé à 58 pour cent, sur la base de données disponibles pour 1996. En fait, les taux de recouvrement varient énormément selon le type d'impôt, la région et la localité. Un simple exercice d'inclusion dans un modèle (voir Annexe A) montre que, si les taux de recouvrement aux niveaux des préfectures et des CRD/CUD atteignaient le niveau médian, on générerait 1,6 milliard de FG supplémentaires par an (une augmentation de 31% ou environ 1,6 millions de dollars américains). Si le niveau était partout au 90ème centile, ceci permettrait une augmentation totale de 3,1 milliards de FG par an (une augmentation de 60% ou environ 3,1 millions de dollars américains). Au Mali, le taux de recouvrement moyen pour les impôts locaux perçus dans sept arrondissements centraux de différents cercles était en 1995 de 61 pour cent<sup>25</sup>. Au Sénégal, des données de qualité égale ne purent être obtenues, mais des taux de recouvrement des impôts locaux de 60 pour cent ou en dessous seraient consistants avec nos résultats. Donc, la même logique devrait s'appliquer, à savoir que l'amélioration des évaluations, l'accroissement des efforts de perception, et le contrôle de la corruption dans l'administration fiscale permettraient d'obtenir des augmentations importantes dans le domaine des rendements d'impôts locaux.

Il ressort de cette discussion qu'une analyse plus rigoureuse des facteurs qui provoquent et expliquent cette variance permettrait d'identifier un certain nombre de remèdes et d'approches possibles et applicables à grande échelle pour améliorer la perception fiscale. Une question reste ouverte: quels sont les effets de substitution ou de découragement que pourraient avoir de telles collectes sur les populations locales? Des enquêtes portant sur les revenus et les dépenses des foyers et des communautés locales, qui sont maintenant réalisées dans toute la région par la Banque Mondiale, pourraient fournir des indices. En ce domaine, il serait également utile de désagréger les impôts fiscaux des taxes non-fiscales et des droits d'usage, surtout étant donné les faibles taux de recouvrement des impôts d'origine fiscale et les résultats impressionnants que donnent de nombreux arrangements impliquant des droits d'usage. Enfin, quelle norme utiliser pour juger des taux de recouvrement des impôts au niveau local? Comme cela a été suggéré, une norme pourrait être interne, le but étant de permettre aux juridictions les moins performantes d'atteindre les niveaux des meilleures. Une autre pourrait être une norme comparative régionale ou internationale. Nous n'avons pu réunir un ensemble important de données concernant les taux de recouvrement mais des chiffres de 40 à 60 pour cent semblent être communs dans les pays en voie de développement, alors que des taux de 80 pour cent et au-dessus sont plus typiques des pays industrialisés.

Un nombre de facteurs compliquant la situation doit être pris en compte pour parvenir à établir des paramètres utiles. Il est clair qu'on doit s'attendre à des résultats divers si l'on compare

---

<sup>25</sup> Source: Ongoiba et Toure (1996).

les zones urbaines aux zones rurales, et les régions côtières aux régions du Sahel. On devrait également contrôler certains facteurs tels que les récoltes manquées à cause des conditions climatiques ou des invasions d'insectes et autres désastres. Un autre facteur majeur qui ne peut être ignoré est le pourcentage de l'aide étrangère dans les dépenses publiques de la région. Le chiffre de 50 pour cent au Mali se semble pas atypique. Le traitement du budget de l'aide ne semble pas être le même dans tous les projets, toutes les régions, chez tous les bailleurs de fonds ou sur une période donnée. Les envois d'argent et les contributions des ONG ( hormis celles qui sont fondées sur l'aide) peuvent également jouer un rôle. Tous ces facteurs auraient des effets divergents, mais pas toujours dénaturants, sur les revenus, les dépenses et les mesures de correspondance fiscale. Néanmoins, étant donné le rôle important qu'ils jouent surtout dans le domaine du financement de la fourniture de biens publics et de mérite, il serait important de les prendre en considération si possible. L'obstacle le plus sérieux si l'on veut parvenir à des mesures complètes de la décentralisation fiscale serait peut-être le manque de transparence de ces chiffres dans les gouvernements, les agences des bailleurs de fonds et dans une certaine mesure les ONG. Une fois que des lignes de conduite auront été établies, la décentralisation pourra se poursuivre de façon plus systématique que de nos jours.

Le problème de la collecte de données dans la région est très important. Une bonne partie de l'assistance technique en matière de réforme de politiques de gestion qui s'impose dans ce domaine ne peut être fournie de façon très efficace à cause de la faible qualité des données disponibles. Plusieurs efforts ont été faits, avec le soutien des bailleurs de fonds, pour remédier à cette situation mais ceux-ci sont souvent limités à un seul pays et il n'existe aucun mécanisme de distribution régionale. En particulier, on ne sait pas grand chose de l'organisation régionale de l'activité économique hors de la capitale de la plupart des pays de l'Afrique Sud-Saharienne. Il est pourtant indispensable d'obtenir ces informations pour mettre en place une réforme appropriée du système fiscal local et pour choisir l'échelle optimale de la fourniture de services publics. Le Club du Sahel subventionne plusieurs études de ce type dans un certain nombre de pays. On devra disséminer l'information recueillie et peut-être l'intégrer dans une perspective régionale. Au Sénégal, l'ACDI canadien a demandé à des personnes locales de réunir de façon extensive des données sur les bases fiscales, les évaluations et les recouvrements à tous les niveaux de gouvernement et dans tout le pays. L'agence a aussi subventionné une enquête auprès de 3000 contribuables pour mieux comprendre les choix faits en matière d'acquiescement des impôts. Se pose également le problème de l'uniformité ou de la comparabilité des données réunies dans la région, qui nous ont posé des dilemmes comme ce fut sûrement le cas pour d'autres chercheurs. Bien des choses restent à faire, et c'est là le sujet de la section suivante.

## Chapitre 3

### Recommandations

Quelles mesures est-ce que REDSO peut prendre dans ce domaine? Nous présentons ici des recommandations pour chacun des domaines ayant fait l'objet d'une discussion dans le précédent chapitre. Celles-ci soulignent les activités qui permettraient d'exploiter l'avantage comparatif de REDSO dans la mesure où il s'agit d'un bureau régional et d'une source technique, et qui complètent d'autres programmes de nature bilatérale ou régionale, qu'ils soient gérés par USAID ou d'autres agences de bailleurs de fonds. Les principales recommandations pour REDCO/WCA incluent:

- la concentration des recherches et la dissémination des résultats concernant l'obligation verticale intergouvernementale de rendre des comptes et le lien entre la performance fiscale locale et l'emploi de droits d'usage et la coproduction.
- le développement de nouveaux programmes de transferts intergouvernementaux transparents basés sur une formule et créer un fonds régional pour les subventionner.
- L'aide à la coordination des bailleurs de fonds à tous les niveaux pour inciter à rendre des comptes et favoriser la transparence fiscale dans tous les programmes d'aide.

Nous passons en revue brièvement les programmes de bailleurs de fonds existants dans la section suivante avant de faire quelques recommandations.

#### 3.1 Les programmes existants

Les recommandations fournies ci-dessous tiennent compte des programmes d'aide existants et prévus d'USAID et d'autres bailleurs de fonds. Un bref résumé de ces programmes est fourni dans cette section. Il couvre les principaux points mis en évidence dans les études réalisées mais ne prétend pas être exhaustif.

USAID a depuis longtemps fait de la décentralisation un composant de ses programmes dans la région. Actuellement, ce composant figure dans des programmes soutenant la gestion politique démocratique aussi bien que le développement sectoriel, principalement dans les domaines de la santé et de l'éducation. Les programmes ayant pour but d'augmenter l'engagement et l'efficacité de la société civile dans le développement local touchent les gouvernements locaux dans les trois pays étudiés. CLUSA et Africare sont parmi les organisations les plus importantes qui mettent en place des programmes. D'autres activités incluent la formation en matière de finance publique et de gestion politique aux niveaux locaux et nationaux. Celles-ci comprennent des sessions de travail avec des groupes de maires locaux, des ministres nationaux et des administrateurs fiscaux. On doit également noter des initiatives, telles que le programme de PRED au Mali qui ont pour objectif d'augmenter la transparence dans la gestion politique au

niveau national grâce à des mesures telles que l'automatisation du développement et du suivi des budgets du secteur public. Les initiatives régionales actuellement en cours mettent l'accent sur la recherche et en particulier l'information. Les systèmes d'information régionaux géographiques permettent de plus en plus à REDSO et à d'autres groupes de dégager les modèles, de suivre les tendances et d'évaluer les programmes. L'Initiative Leland fournit des liens via Internet dans toute l'Afrique, et insiste en particulier sur l'établissement d'un réseau de responsables de gouvernements locaux. Cette Initiative offre le moyen de transmettre et d'échanger des informations ainsi que de fournir une formation ciblée aux participants.

La Banque Mondiale est active dans ce domaine . Certains des programmes de recherche qu'elle subventionne incluent des enquêtes de revenu (dans certains cas par région ou localité) et des études sur la finance décentralisée et la décentralisation sectorielle. Ils devraient fournir des données importantes et nécessaires pour les choix de politiques de gestion à venir et l'assistance en ce domaine. Une partie de l'activité se fait sous l'égide du Programme de Développement Municipal, qui subventionne la recherche, la formation, l'assistance technique et les associations de gouvernement local depuis 1991.

D'autres bailleurs de fonds actifs dans le domaine de la décentralisation incluent le Canada, l'Allemagne, l'Union Européenne et la France. L'aide allemande est actuellement concentrée dans un programme de formation en gestion publique qui s'adresse aux responsables élus. La France subventionne le renforcement des capacités des gouvernements locaux dans toute la région et a relancé son programme d'aide à la décentralisation dans certains pays après une interruption de quelques années. Il est intéressant de noter qu'il est prévu que le programme français lui-même suive une approche décentralisée et fasse appel à des associations gouvernementales locales en France (par exemple Cités Unies France) et d'autres pays nordiques poursuivant des projets communs avec les communautés en Afrique de l'Ouest. Les projets portent en particulier sur le renforcement des capacités administratives au niveau local dans divers pays, y compris les trois pays étudiés, sous la rubrique de Projet d'Appui au Processus de la Décentralisation .

L'agence d'aide canadienne a identifié certains moyens et certaines possibilités d'aide et s'occupe maintenant de trouver et de collecter des informations concernant la décentralisation. Au Sénégal, par exemple, le programme a cinq composants: 1) formation et renforcement des capacités pour les responsables élus locaux; 2) études portant sur les questions fiscales locales (en cours), 3) soutien aux Associations de Responsables Elus à tous les niveaux, 4) aides diverses apportée aux responsables locaux pour leur permettre de formuler et d'appliquer les budgets, de mobiliser des ressources, de mettre en place des programmes spéciaux pour les femmes et 5) planification de l'aide pour améliorer les infrastructures dans les domaines de la santé, de l'eau et des routes rurales. En ce qui concerne le second composant en particulier, les Canadiens ont lancé un *Projet d'Etude sur la Fiscalité Locale* dans le but de collecter des informations de base dans deux domaines distincts. Ils ont engagé d'une part une compagnie locale sénégalaise pour rassembler des informations sur le budget et le recouvrement fiscaux de toutes les communes pour une période allant de 1993 à 1996. Ils ont lancé d'autre part une étude de 3000 contribuables pour

obtenir une perspective différente sur l'activité économique et les facteurs qui incitent les contribuables à s'acquitter des impôts. Il faut noter qu'en particulier en Guinée et au Sénégal, le Canada subventionne des projets pour améliorer l'administration locale et les programmes de vulgarisation grâce au Centre Canadien d'Etude et de Coopération Internationale (CECI).

Un autre partenaire qui joue un rôle vital est bien sûr le Fonds Monétaire International. Si le FMI était il fut un temps opposé à la création d'une nouvelle structure régionale locale, il a l'intention de poursuivre son travail sur les réformes fiscales à tous les niveaux, y compris celui des impôts locaux, dans l'avenir immédiat. Bien qu'il s'intéresse principalement aux questions de revenu national, le FMI croit que la question la plus importante en ce qui concerne le financement local est la capacité de recouvrement locale. Un recouvrement local adéquat va devenir encore plus important à court terme puisque le FMI estime que le quotient du revenu total par rapport au PNB va décliner ce qui implique une réduction des transferts du centre.

Bien qu'il ne soit pas directement impliqué dans la décentralisation, le Club du Sahel a un projet pour les "économies locales" au sein de son *Etude à Long Terme sur La Population en Afrique de l'Ouest* qui porte sur l'exode rural. Ce projet tente d'examiner l'activité économique dans et autour des villes secondaires dans six pays de l'Afrique Centrale et de l'Ouest (le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal). Les résultats préliminaires indiquent qu'une activité économique substantielle a lieu dans les villes secondaires étudiées et leurs régions périphériques et que l'échelle des dépenses publiques locales est extrêmement faible (environ 1%) par rapport au niveau de l'activité économique (effort fiscal). Ceci suggère que la création de districts fiscaux agrégés serait préférable aux arrangements spatiaux et légaux actuels pour capter cette activité. Ceci suggère également que le problème du sous-financement ne peut être que partiellement résolu en améliorant le recouvrement des impôts existants et des bases et qu'on pourrait peut-être mieux y répondre en analysant les arrangements institutionnels et les mécanismes fiscaux.

### **3.2 La décentralisation**

Comme le suggère ce rapport, il y a divers moyens d'augmenter la gestion politique décentralisée. Un aspect important est la formation et le soutien matériel des gouvernements locaux. Ces questions ont reçu l'attention de la Banque Mondiale, de l'UNDP et des bailleurs de fonds bilatéraux. On peut sans nul doute faire plus et ceci devrait être considéré comme un complément nécessaire de programmes en faveur de changements institutionnels qui font l'objet de notre étude.

Les programmes de décentralisation dans toute la région présentent un certain nombre d'éléments communs, le moindre n'étant pas le point de départ de la majorité des pays de l'Afrique du Centre et de l'Ouest, à savoir le système hérité de l'administration coloniale française. On trouve plus fréquemment encore un accent mis sur la déconcentration des bureaucraties du gouvernement central plutôt que sur la dévolution des pouvoirs aux unités autonomes locales. Ceci n'est guère surprenant, étant donné le point de départ et les impératifs

politiques en jeu. Plusieurs pays, y compris ceux étudiés, se sont engagés à poursuivre la décentralisation. La Guinée fait des progrès particulièrement lents en ce sens, alors que le Mali semble aller à une vitesse telle que des questions ont été soulevées concernant la possibilité pour les mécanismes permettant de rendre des comptes de suivre le rythme. Une série de questions comparatives qui mériterait une étude régionale inclut le choix d'une échelle de temps et d'une séquence adéquates pour la décentralisation. Le plan suivi par les pays susmentionnés est le suivant: déconcentrer puis transmettre les pouvoirs en partant de la base. Comme on l'a fait remarquer, ceci suit peut-être une logique politique raisonnable, mais est-ce vraiment le bon choix? Que nous apprennent les cas de décentralisation réussis en ce qui concerne l'enchaînement des événements? Du point de vue de l'obligation à rendre des comptes, l'enchaînement semble être logique si on suppose qu'une supervision importante de la tutelle sera relâchée ou retirée une fois que la décentralisation aura atteint le niveau administratif de la région. Une question inévitable ici serait de déterminer dans quelle mesure ceci affecte la coopération supranationale dans la région. Si l'on envisage la question sous divers angles, ce problème d'enchaînement qui est en fin de compte un problème de modèle approprié est d'ordre régional et peut bénéficier d'une intervention de REDSO dans les domaines de la recherche comparée, de la discussion et même de l'assistance technique.

Deux questions subsidiaires se posent ici. Tout d'abord, quels droits ont les populations et les gouvernements locaux de constituer des unités plus importantes? Sur ce point, le Mali et le Sénégal ont adopté une position libérale, bien que de telles décisions locales doivent être ratifiées à des niveaux supérieurs. Le droit de former des unités plus importantes ou d'établir des liens entre les unités implique potentiellement un certain nombre de choses, y compris la capacité de former des régions administratives séparées. Ceci n'est certainement pas le but de la loi au Mali et probablement pas au Sénégal et dans les deux cas une telle évolution rencontrerait de fortes résistances. Ce qu'on semble envisager est la capacité de former des districts autour d'un objectif commun, des relations de villes jumelles, des associations de gouvernements locaux etc. Il s'agit ici encore d'un domaine qui présente des dimensions régionales et où REDSO pourrait être utile en présentant divers modèles aux preneurs de décision, en stimulant la recherche et la discussion à l'échelle de la région sur ces questions et en soulignant les bénéfices d'une telle coopération, y compris les économies d'échelle, le partage de faibles ressources telles que l'expertise et l'équipement capital... Pour aller plus loin, le fait de reconnaître le droit de formaliser en tant qu'unité gouvernementale une sphère de fonction collective, que ce soit dans les domaines de l'irrigation, des services de santé, des communications ou pour des questions plus générales pourrait contribuer de façon significative à l'efficacité des gouvernements locaux.

La seconde question porte sur la structure institutionnelle des relations intergouvernementales. Une des questions clefs ici, est comme nous l'avons souligné, les mécanismes verticaux permettant d'obliger les responsables à rendre des comptes: passages en revue ex ante ou ex post, contrôle substantifs ou procéduriers, vérifications administratives ou judiciaires? Dans chacun de ces couples, le premier terme représente le système actuel dans presque toute la région, alors que le second terme est plus proche du modèle fédéral. Une autre dimension est la décentralisation fiscale, en particulier l'équilibre entre les bases fiscales et les

pouvoirs de taxation entre les gouvernements locaux et centraux qui dans la région favorise particulièrement les échelons supérieurs. Si les pays d'Afrique de l'Ouest ont l'intention de mettre en place un système décentralisé dans lequel les initiatives de politique de gestion et la mobilisation des ressources sont maximisées, ils devront incorporer au moins certains aspects des systèmes fédéraux. Ceci représente de toute évidence un changement par rapport au modèle français, du moins le modèle français d'avant 1982 et suscitera par conséquent une opposition basée sur le souhait (exprimé) de maintenir une certaine culture politique et légale, de ne pas importer des façons de procéder américaines. On peut bien sûr également se poser des questions d'un point de vue constitutionnel. REDSO peut faciliter ce processus en soulignant l'importance de la question, en exposant les acteurs appropriés dans la région à des variations des modèles unitaires et fédéraux et en stimulant la discussion, la réflexion et la recherche. Ce que l'on connaît sous le terme d'obligation horizontale de rendre des comptes ou du système d'équilibre des pouvoirs entre les différentes branches du gouvernement a fait l'objet de nombreuses études parmi les bailleurs de fonds de même que l'obligation verticale de rendre des comptes à la base, entre le gouvernement et la société civile. La dimension intergouvernementale est tout aussi importante mais n'a pas suscité le même intérêt. Elle est particulièrement importante dans le domaine des finances publiques (le fédéralisme fiscal) et devrait figurer parmi les initiatives qui ont pour objectif une mobilisation des ressources locales.

### **3.3 Les Revenus locaux**

Une majeure partie des manques dans les revenus locaux est due aux faibles taux de recouvrement. Nous avons cité les données en Guinée et au Mali qui indiquent que les taux de recouvrement varient énormément selon le type d'impôt et la région. Une analyse plus rigoureuse des facteurs qui expliquent cette diversité de résultats pourrait permettre d'identifier les problèmes spécifiques et les remèdes à apporter pour améliorer les collectes. Etant donné la prévalence du problème dans toute la région, la forte probabilité de causes communes et l'importance croissante des finances publiques locales, un programme de dimension régionale devrait être utile.

On peut faire une observation similaire en ce qui concerne les bases fiscales locales. Les unités de gouvernement décentralisées sont sous-financées dans toute la région, en partie à cause des pouvoirs fiscaux que se garde le centre et en partie à cause du manque de nouvelles sources fiscales développées. Malheureusement, la législation fiscale nationale continue à refuser aux gouvernements locaux les pouvoirs discrétionnaires nécessaires pour élargir leur base fiscale en créant de nouveaux instruments. Ceci va présenter un problème à résoudre en priorité dans certains pays, mais moins dans d'autres (par exemple au Sénégal). Etant donné à nouveau les systèmes et les problèmes communs, les synergies et les économies d'échelle, on a des raisons de poursuivre un programme au niveau régional. La coopération et la complémentarité avec la Banque Mondiale et les partenaires bilatéraux concernés jouera probablement un rôle important en ce domaine. Toutefois, étant donné l'expérience des Etats-Unis en matière de fédéralisme fiscal, REDSO peut avoir un avantage comparatif ici et peut faire du développement des bases fiscales locales un des thèmes de toute coopération entre villes jumelles qu'il soutient. Un problème fondamental est le manque d'impôts sur la propriété tels que nous les connaissons. Dans

les pays étudiés, le revenu basé sur la propriété provient des impôts sur les loyers et de la vente de droits d'usage. La principale source de revenus locaux dans les pays de l'Ouest n'est pas exploitée. Les réformes foncières, la dérégulation, l'élimination des subventions (du moins de leur partialité urbaine) et les réformes fiscales elles-mêmes sont des conditions prérequis dans de nombreux cas. Peut-être que des impôts sur le revenu ajoutés aux impôts existants mériteraient qu'on leur prête attention. Il serait également utile de revoir la conception des autres impôts tels que la patente et les surtaxes locales. La simplification, en particulier de tout l'éventail de taxes locales non-fiscales sur l'activité, devrait également être envisagée dans toute la région.

Enfin, étant donné le potentiel des droits d'usage, et leur succès dans certains secteurs tels que la santé et l'éducation, une enquête menée en commun portant sur les moyens d'étendre leur application et de maximiser leurs revenus semble se justifier. Cette dernière étude présenterait un cadre utile pour organiser des rencontres entre les responsables fiscaux et sectoriels de toute la région afin d'envisager les diverses alternatives. Un aspect qui soulève des questions et qui ne semble pas avoir reçu beaucoup d'attention est la relation entre le recouvrement des impôts d'une part et le rendement des droits d'usage et de certaines taxes non-fiscales (liées à une activité ou un objectif précis) d'autre part. La recherche permettant d'obtenir des chiffres concernant la combinaison des efforts fiscaux, des taux de recouvrement fiscaux et des rendements des droits d'usage (de la coproduction également, si possible) pour quelques juridictions pourrait mettre en évidence le lien, s'il existe, entre la volonté des populations locales à payer pour certains biens de mérite et le faible acquittement des taxes locales. Les résultats d'une telle étude pourraient jouer un rôle critique dans la reconfiguration des structures fiscales locales dans toute la région. Cette dernière pourrait faire l'objet de programmes pilotes subventionnés par la région, de la dissémination des meilleures approches qui en ressortent etc... La Banque Mondiale et l'ACDI d'aide canadienne réalisent un travail important en ce domaine.

### **3.4 Les Transferts**

Un des résultats les plus surprenants qui ressortent de cette recherche est l'inadéquation et le manque de transparence des systèmes de transfert. Cette situation évolue quelque peu avec l'introduction dans certains pays d'équilibrage et de fonds d'investissement basés sur des critères généraux et la réservation des fonds (par exemple des portions des revenus de la TVA au Mali et au Sénégal) pour subventionner ces mécanismes de transfert. Le maintien de niveaux adéquats de biens et de services publics à long terme exige une nette amélioration des revenus locaux. Toutefois, ceci n'est pas seulement un but à long terme car les ressources locales auront toujours besoin selon toute probabilité de s'accompagner de transferts et d'autres sources externes. Cette situation incite REDSO à accorder une attention immédiate à la conception de transferts transparents et basés sur une formule dans toute la région. La transparence, qui fait actuellement défaut, est nécessaire pour avoir un contrôle financier efficace, pour obliger à rendre des comptes au public et pour améliorer l'acquittement des impôts. Les formules peuvent tenir compte des besoins d'équilibrage de même que de certaines préférences locales. Ce qui est peut-être le plus important, la conception des transferts peut stimuler la mobilisation de revenus locaux grâce aux conditions portant sur l'effort fiscal ou des critères de contrepartie. Certains bailleurs de fonds, y

compris USAID, ont soutenu ou fourni des dons sectoriels exigeant une contribution locale et d'autres transferts par le passé. REDSO pourrait jouer un rôle important dans ce cas pour aider à développer de nouvelles idées et des approches de telle façon qu'on améliore la gestion politique et l'effort fiscal local.

Un autre aspect des systèmes de transfert est, bien sûr, leur source de financement. Les fonds de transferts du gouvernement central sont au mieux problématiques dans les pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest. REDSO pourrait être une source de fonds d'aide intermédiaires qui fourniraient un supplément aux fonds de transferts centraux (par exemple le *Fonds de Dotation* au Mali et au Sénégal). On paraît structurer ceci en créant un fonds régional et en se mettant d'accord avec les pays bénéficiaires suivant une formule de base qui ferait dès lors partie intégrante des systèmes de transfert des pays participants. Dans ce cas, la meilleure approche serait de structurer le fonds comme un fonds exigeant une contrepartie et pour lequel les gouvernements locaux (ou peut-être des partenariats publics-privés locaux) pourraient déposer un dossier de demande afin d'obtenir des fonds équivalents pour aider les services sociaux locaux et les infrastructures liées. Chaque pays participant recevrait une part fixe des fonds sous la forme de dons à ses gouvernements locaux ou bien la concurrence pourrait se faire à l'échelon supranational. Dans ce dernier cas, un comité régional déterminerait quelles localités dans quels pays recevraient des dons exigeant une contrepartie. Ceci encouragerait les gouvernements centraux à maximiser les fonds que reçoivent leurs pays en soutenant des initiatives locales et en s'assurant que les demandes de fonds de leurs pays soient d'excellente qualité. Le programme devrait également autoriser (même encourager) les unités gouvernementales locales à créer des associations ou des districts spéciaux et à chercher à obtenir des dons joints de cette manière. Les dons seraient nécessairement de petite taille (pas plus de \$25 000). Les programmes, de même que la conception des formules de transfert, auraient pour objectif d'augmenter les fonds pour les services sociaux locaux et les infrastructures liées, d'augmenter la transparence fiscale et l'effort fiscal.

### **3.5 La Gestion politique**

La recherche a permis de mettre clairement en évidence le besoin d'augmenter la transparence, de créer des mécanismes pour contrôler la corruption et d'améliorer la gestion politique locale. REDSO pourrait soutenir des programmes régionaux dans des domaines tels que la supervision législative et les lois régissant l'accès à l'information, qui auraient pour objectif précis la transparence des finances publiques. Malheureusement, de tels programmes auront plus de chances de donner des résultats dans la capitale, alors que l'obligation de rendre des comptes en matière de finances locales publiques est la plus nécessaire et la plus difficile à imposer en périphérie. Toutefois, un programme bien conçu pourrait soutenir l'innovation locale et la dissémination de nouvelles idées. L'un de ceux-ci pourrait consister en simples brochures, panneaux et autres moyens publicitaires qui présenteraient les rudiments du système fiscal et les mécanismes d'obligation à rendre des comptes afférents. ("Vos impôts travaillent").

USAID, la Banque Mondiale, le FMI et d'autres ont concentré leur attention ces dernières

années sur la corruption et ont également affiché un souci croissant concernant sa prévalence et son impact sur le développement économique. L'Afrique est en général considérée comme une région particulièrement à risque, de même que l'ancienne Union Soviétique. USAID/Sénégal et IRIS ont tenu une conférence régionale francophone à Dakar en 1996 pour mettre sur pied des approches générales sur ce problème dans la région. REDSO a déjà été impliqué dans ce type de travail et d'autres projets liés à la gestion politique, y compris des études de paiements illégaux sur les routes dans le commerce régional. On reconnaît de plus en plus que le renforcement du contrôle financier et des vérifications sont une priorité pour les pays africains. Il s'agit ici essentiellement de vols et autres emplois frauduleux des revenus et des fonds versés au budget. Un élément additionnel serait le contrôle de la corruption dans les revenus et la perception des dépenses qui ne se présente pas sous forme de vol, par exemple les pots-de-vin et les extorsions d'impôts ou le versement de dessous-de-table entre les agents de divers niveaux du gouvernement chargés de la programmation des dépenses sociales.

REDSO pourrait intervenir utilement en ce domaine en organisant des sessions de formation régionales portant sur les nouvelles approches et les meilleures pratiques pour limiter ces formes de corruption, en aidant les enquêtes et autres études ayant pour objectif de repérer et de quantifier les fuites dans toute la région, et peut-être en améliorant les programmes bilatéraux dans des domaines tels que l'automatisation des systèmes de budgets (qui font l'objet par exemple d'un programme au Mali). Un projet qui aurait pour objectif des enquêtes empiriques des contribuables et des responsables, en supposant que celles-ci puissent être réalisées étant donné les contraintes politiques, pourrait permettre d'obtenir des estimations plus fiables de la corruption que celles dont nous disposons actuellement. <sup>26</sup>Un autre rôle que pourrait remplir REDSO serait de servir d'analyste, d'avocat et de point de coordination parmi les bailleurs de fonds internationaux pour le soutien d'une bonne gestion politique, et surtout de son application dans le cadre de la conception de tous les programmes d'aide dans la région. Un inventaire des programmes d'aide en révélera sans doute un nombre important qui contrecarrent plutôt qu'ils ne favorisent la discipline et la transparence dans les finances publiques.

Enfin, REDSO pourrait intervenir afin de capter et d'analyser d'expérience régionale intéressante qui se développe dans la conception des unités gouvernementales locales en relation avec les systèmes traditionnels d'autorité de même que les associations locales ("spontanées"). On pourrait, par exemple, étudier ces mécanismes de gestion indigènes en y voyant des réponses pour

---

<sup>26</sup> Cette approche semble apporter les meilleurs résultats dans des secteurs spécifiques où l'intervention est discrète, par exemple les douanes, les points de contrôle sur les routes et l'utilisation de services locaux particuliers. Cette série d'"enquêtes sur la fourniture de services" soutenue par l'Institut du Développement Economique de la Banque Mondiale a permis de se faire une idée de l'incidence de la corruption dans des domaines tels que les revenus et les terres mais n'a pas permis d'obtenir des estimations systématiques des fuites. Voir la Presidential Commission of Inquiry Against Corruption, *Service Delivery Survey: Corruption in the Police, Judiciary, Revenue and Lands Services* (ED et CIET International, 1996). Une association de comptables et de contrôleurs aux USA a d'autre part estimé le coût de la fraude et des abus pour les compagnies privées américaines et les organisations à environ \$ 400 milliards par an. Cette estimation semble être basée sur une combinaison de cas réels, de statistiques et d'estimations des responsables financiers concernant les coûts que représentent la fraude et les abus pour les organisations individuelles. *Association of Certified Fraud Examiners Home Page, <http://www.acfe.org/>*.

s'adapter au statut actuel, y compris des occasions limitées de formaliser des niveaux de gouvernement nouveaux et différents (par exemple l'incorporation de nouvelles villes ou la création de districts pour des objectifs précis). De la même façon, on pourrait étudier le secteur informel pour y trouver des indices sur la pratique de l'entreprenariat et les échecs des institutions de l'état qui incitent à rester dans le secteur informel. La recherche et la discussion comparant l'expérience de décentralisation au Mali dans les années à venir, par rapport aux autres pays de la région et l'étude des pratiques qui ont donné des résultats positifs dans des pays hors de la région mériteraient le soutien de REDSO. Le lien clef ici se situe entre la légitimité du gouvernement local et sa capacité à assurer son propre financement. Là encore, la coopération avec la Banque Mondiale serait particulièrement importante, puisque Mamadou Dia, entre autres, travaille sur cette question à la Banque Mondiale depuis quelques années.

### **3.6 La mesure et la collecte des données**

Dans la section 2.5 de ce rapport, nous avons présenté une discussion détaillée des données et des questions de mesure en ce domaine. Le point fondamental qu'on doit souligner ici est qu'une grande partie de l'assistance technique en matière de réforme de politique de gestion dont on a besoin ne peut se faire à cause de la faible qualité des données disponibles. Plusieurs efforts ont été mis en chantier avec l'aide des bailleurs de fonds pour remédier à ce problème mais ceux-ci se limitent le plus souvent à un pays et il n'existe aucun mécanisme de distribution régionale. Un bureau régional tel que REDSO est dans une position idéale pour faire office de point de triage pour l'information et pour promouvoir la recherche afin de combler les manques qu'il est en mesure d'identifier. Comme nous l'avons suggéré auparavant, il est nécessaire de réaliser une collecte de données aux niveaux régionaux sur l'organisation de l'activité économique, sur l'effort fiscal et sur d'autres domaines apparentés. Une telle initiative mérite d'être soutenue, en coordination avec les efforts en cours à la Banque Mondiale et autres agences.

En ce qui concerne la question des mesures et des indicateurs, l'approche idéale pour REDSO consisterait en un ensemble de mesures telles que celles décrites dans la section 2.5 dans le but d'évaluer les progrès de la décentralisation. Un des indicateurs de quantité à lui seul, tel que l'équilibre vertical ou les taux de recouvrement fiscal, mènera probablement à des interprétations partiellement erronées à moins qu'il ne s'accompagne d'une évaluation qualitative de l'autorité, des ressources et de l'obligation à rendre des compte du gouvernement local. Ces mesures combinées pourraient être utilisées de diverses manières. Elles pourraient figurer dans les conditions d'aide et dans les formules pour un programme de dons exigeant des contributions locales tels que ceux que nous avons cités. Il est inutile de préciser que les mesures décrites dans ce rapport ne sont que des suggestions et pourraient faire l'objet de diverses modifications et adaptations.

## Annexe A

### Etude de cas : la Guinée

#### 1. Situation politique et administrative

##### 1.1 Structure administrative

Que l'on applique des critères internationaux ou ceux en vigueur en Afrique de l'Ouest, le Gouvernement de la Guinée est très centralisé. La décentralisation a commencé après l'instauration du régime militaire de Lansana Conté en 1984, avec la reconnaissance formelle des autorités locales élues préexistantes et l'élaboration d'un cadre légal pour les communautés locales urbaines et rurales vers la fin des années 1980 et le début des années 1990. Il en résulta un système qui devait refléter les "premiers pas" vers la décentralisation, c'est-à-dire une autorité formelle prédominante de la hiérarchie du gouvernement central, un système déconcentré d'autorités centrales qui exerçaient des pouvoirs techniques et administratifs par rapport aux communautés locales et des communautés locales disposant de domaines relativement étroitement définis dans lesquels elles pouvaient exercer des pouvoirs discrétionnaires et, il faut le souligner, de peu de ressources sous leur autorité formelle. Le système reflétait bien plus une approche dite de déconcentration ou une décentralisation administrative qu'une dévolution ou décentralisation politique.

L'autorité des ministères exécutifs et techniques de Conakry s'exerce actuellement directement et à travers une série de niveaux d'autorité déconcentrée. Il existe huit régions administratives y compris la Ville de Conakry, disposant chacune d'un Gouverneur et de représentants de tous les ministères centraux, y compris un Trésorier Principal pour la région, qui exerce le contrôle financier sur le niveau suivant, celui des préfectures. On trouve 33 préfectures dans les huit régions qui ont la responsabilité d'une tutelle rapprochée des communautés locales décentralisées situées au sein de leurs frontières. Alors que les régions dépendent directement du gouvernement central pour toutes leurs ressources, les préfectures préparent leur propre budget, recouvrent les impôts et partagent les revenus et subventions avec les communautés locales.

Les communautés semi-autonomes décentralisées, c'est-à-dire les *Communes ou Communautés Urbaines de Développement* (CUD) et les *Communautés Rurales de Développement* (CRD) sont incorporées séparément. La formation d'unités gouvernementales décentralisées est régie par la loi nationale (voir ci-dessous); la constitution et la tradition de droit civil en Guinée ne reconnaissent pas le droit de créer librement des institutions formelles d'auto-gouvernement. Au niveau de la commune, on trouve de cinq communes qui constituent la ville de Conakry et 33 CUD à l'extérieur de Conakry, chacune servant également de siège préfectoral. Les CRD et CUD sont gouvernées par des responsables élus et des conseils qui travaillent sous la supervision des préfets, ou celle des sous-préfets dans le cas des CRD (des fonctionnaires nommés par le gouvernement central fournissent une aide technique et administrative). Elles

préparent leurs propres budgets, lèvent des impôts, partagent les revenus avec les niveaux de la préfecture et de la nation, mobilisent des ressources locales privées pour des projets et proposent des projets publics d'investissement qui sont subventionnés par le gouvernement central et les bailleurs de fonds internationaux.<sup>1</sup>

Ce système est clairement dominé par les autorités centrales et leurs représentants locaux. Au niveau local, les sous-préfets sont particulièrement autoritaires car ils opèrent dans un contexte rural marqué par une plus grande déférence et un taux plus élevé d'analphabétisme que les zones urbaines. On a dit des CRD qu'ils étaient des "coquilles creuses" sans vraie légitimité et dominées par les anciens, les notables et la tutelle centrale.<sup>2</sup> En théorie, les autorités locales peuvent faire appel des actions de la préfecture auprès du *Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation* (MATD), mais ceci semble ne pas être une option valable. Les députés de l'opposition à l'Assemblée Nationale ont proposé d'éliminer les sous-préfets. Plusieurs projets subventionnés par les programmes d'aide français, canadiens et américains, y compris le CLUSA (The Cooperative League of the USA) et le CECI (Centre Canadien d'Etude et de Coopération Internationale), ont pour but de former les responsables locaux pour qu'ils remplissent leurs fonctions sans dépendre excessivement des représentants locaux du gouvernement central, et pour leur permettre de résister aux exigences excessives. Ces programmes comprennent entre autres une formation technique et de gestion, de même que la traduction des lois de décentralisation en langues locales.

La Guinée part donc d'une situation d'extrême centralisation et de domination de l'exécutif pour organiser sa transition constitutionnelle et sa décentralisation. Etant donné cette situation de départ, les progrès réalisés laissent malgré tout le Président dans une position nettement dominante, d'autres éléments du gouvernement et de la société civile étant largement subordonnés ou même dépendants. La constitution, plutôt que de déléguer les pouvoirs à l'exécutif, part du principe que l'exécutif domine (une position soulignée publiquement par le Président). La compétence législative de l'Assemblée Nationale est définie dans une longue liste de domaines, le reste figurant dans une catégorie "régulatrice" réservée au pouvoir exécutif.<sup>3</sup> La même approche est appliquée pour définir les pouvoirs des communautés décentralisées; on dresse donc une liste de domaines pour lesquels l'autorité est déléguée.<sup>4</sup> De plus, les maires et chefs de CRDs peuvent être révoqués par une décision prise au niveau préfectoral.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Voir les ordonnances # 091 et 092/PRG/SGG/90.

<sup>2</sup> M. Niasse, M. Okanla, T. Bayer, E. Hart (1997).

<sup>3</sup> Constitution (Loi Fondamentale) de 1992, articles 59-60.

<sup>4</sup> Ordonnance 092/PRG/SGG/90, article 28.

<sup>5</sup> Ordonnance 092/PRG/SGG/90, art.6; *Recueil des Textes Réglementaires Portant sur des Communes Urbaines* chapitre II: L'organisation et le fonctionnement des Communautés Rurales de Développement (MIMEO, DND).

La même approche est appliquée pour les ressources fiscales mises à la disposition des communautés décentralisées. L'Ordonnance 091/PRG/SGG/90 détermine les types d'impôts que les CRD peuvent lever, les conditions dans lesquelles ceux-ci sont recouverts, les règlements régissant le budget et les principes de comptabilité. L'Ordonnance fixe également les salaires et les bénéfices des membres et des présidents de CRD. Elle dresse une liste des impôts de "l'état" assignés aux communes. Ceci signifie en principe que le gouvernement central grâce à sa *Direction Nationale des Impôts* (DNI) représentée dans la capitale et dans les régions, recouvre les impôts nationaux tels que la TVA, mais que le personnel des services fiscaux au niveau des préfectures est chargé de percevoir les impôts attribués et de transférer les parts appropriées aux CRD et aux CUD. Le régime fiscal géré par les CRD et les CUD elles-mêmes et qui ne fait pas l'objet d'un partage avec le niveau préfectoral, est également défini dans l'Ordonnance 091/PRG/SCC/90. Ceci signifie que le pourcentage des parts du revenu fiscal attribué aux communautés locales de même que leur régime fiscal interne peuvent être modifiés par exemple, par un vote de l'Assemblée Nationale dans la loi des finances annuelle. Les investissements et les budgets de fonctionnement pour Conakry et tous les CRD et CUD s'élevaient à à peine plus de 5 milliards de FG en 1993.<sup>6</sup>

## 1.2 Le paysage politique

Les politiques électorales, et donc le choix collectif des citoyens en matière de politiques de gestion des impôts et des dépenses du secteur public, affectent le niveau central, et celui des communautés locales. Le Président Conté a été élu en 1992 pour servir un mandat de 5 ans, à la suite de la transition de la Guinée vers un gouvernement constitutionnel formel. *L'Assemblée Nationale* a été élue en 1995. Elle comprend 114 députés, dont 38 représentants élus sur les listes de parti. Deux tiers des membres de l'Assemblée sont inscrits au PUP, le parti de la majorité aligné avec le Président, et un tiers est inscrit au CODEM, une coalition d'une douzaine de partis d'opposition. Les préfets gouvernent avec la participation de conseils administratifs composés de membres du conseil communal et des CRD, de dirigeants d'associations et de notables locaux. Les membres des conseils au niveau de la préfecture ne sont pas élus mais désignés par les préfets; ils servent d'organismes conseils.

A la base, les communes et les CRD ont élu des chefs et des conseils choisis parmi les membres des conseils élus au niveau inférieur. Les membres des conseils communaux sont choisis parmi les membres de conseil de quartier et les conseils de CRD sont de même choisis parmi les membres des conseils de district dans les zones rurales. Peu d'élections au CRD ont eu lieu bien que ce soit requis depuis 1995, donc plusieurs CRD et au moins un CUD sont gouvernés par des "délégations spéciales", c'est-à-dire des gouvernements intérimaires non élus. Les niveaux du quartier et du district, qui existaient sous l'ancien système, ont été habituellement élus mais ils ne contrôlent aucun budget officiel de leur propre chef. Pour cette raison, les responsables du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD) ont

---

<sup>6</sup> Associates in Rural Development (ARD) (1994) p. 94.

annoncé que la position officielle du gouvernement était que ce niveau de base était "administratif" plutôt que politique et devrait donc être nommé et non élu<sup>7</sup>. Cette position permettrait également au Président de contrecarrer les effets d'une base électorale qui diminue (actuellement par exemple quasiment la moitié des conseils municipaux (18 sur 38) est contrôlée par les partis d'opposition).

## 2. Les revenus locaux

### 2.1 La structure du financement local

Il est difficile d'obtenir une évaluation complète des sources de revenu dont disposent les communautés locales pour financer leurs dépenses. Les informations ne sont pas recueillies de façon systématique ni conservées dans une seule unité gouvernementale<sup>8</sup>. Dans cette section, nous nous intéressons aux revenus fiscaux parce que les programmes de transfert formels n'ont rendu que des sommes dérisoires aux gouvernements locaux ces dernières années et parce que nous n'avons pu trouver aucune trace d'emprunts des gouvernements locaux. Même au sein de la catégorie des revenus fiscaux, les informations sont incomplètes. Nous présentons donc tout d'abord une analyse des impôts recouvrés centralement pour lesquels on dispose d'informations comparatives pour une majorité des préfectures de Guinée. Ceci sera suivi d'une analyse de quelques budgets locaux qui permettra de mettre en perspective l'importance des impôts recueillis centralement.

**2.1.1 Impôts locaux.** Comme dans de nombreux pays francophones d'Afrique, la structure des impôts locaux en Guinée est complexe, s'appuyant sur un héritage colonial qui n'est que partiellement adapté aux capacités locales de paiement et de recouvrement. La *Nomenclature Budgétaire* qui définit et classe les budgets locaux, dresse une liste de 40 impôts et honoraires séparés pour les CRD, à l'exclusion des dons, subventions et autres transferts. Les dépenses des budgets des CRD sont divisées en deux catégories: les sources pour assurer le fonctionnement et celles pour assurer les investissements. Les sources de fonctionnement sont elles-mêmes divisées en "revenus fiscaux" (six impôts que nous présentons en détail ci-dessous), "revenus non-fiscaux" (huit impôts ou droits, y compris des droits pour des certificats civils, des taxes sur les spectacles et les performances, sur la pêche et les amendes routières), "revenus des domaines" (huit droits tels que des droits de marché et de kiosque, des loyers pour des bâtiments appartenant à l'état et des droits pour l'extraction minière), "revenus de patrimoine" (autres droits, tels que les loyers perçus sur les terres et les bâtiments appartenant à l'état), "dons et subventions de l'état",

---

<sup>7</sup> Seules les préfectures, les CRD et les CUD figurent sur la liste constitutionnelle de collectivités décentralisées, ce qui jette un doute supplémentaire sur le statut des districts et des quartiers. D'un autre côté, l'inclusion des préfectures sur cette liste implique que ce niveau devrait être dévolu à des dirigeants élus localement, une position que soutient le parti d'opposition à l'Assemblée Nationale.

<sup>8</sup> Une analyse détaillée exigerait le recouvrement indépendant de tous les budgets et l'agrégation de leurs contenus, puisque ceci ne semble pas être fait régulièrement par le gouvernement.

"revenus du portfolio de l'investissement public" (six catégories) et "revenus exceptionnels" (quatre catégories). Il y a onze catégories générales de sources de revenu pour l'investissement allant d'un éventail de dons et subventions aux prêts, dons accordés par les bailleurs de fonds et revenus venant de la vente des équipements et de la propriété de l'état. Ces catégories sont elles-mêmes divisées en 32 sources spécifiques. Comme nous allons le présenter, toutefois, l'examen des budgets de plusieurs CUD/CRD révèle que rares sont les catégories pour lesquelles les écritures de budget sont supérieures à zéro.

L'allocation des impôts parmi les divers niveaux de gouvernement est elle-même relativement fluide, grâce à une combinaison de facteurs, y compris la publication et la distribution peu fréquentes de textes légaux et la possibilité apparente qu'une loi de finance puisse prendre précedence sur des textes existants et modifier l'allocation des revenus fiscaux parmi les différentes juridictions. L'allocation est encore plus complexe dans la mesure où de nombreuses sources de revenu sont distribuées parmi les divers niveaux de gouvernement et où les formules régissant la distribution ne sont pas facilement accessibles<sup>9</sup>.

Un certain nombre de réformes fiscales ont été introduites depuis 1985, date jusqu'à laquelle un code fiscal datant de 1966 était en application. Fait plus significatif, les révisions de 1995 ont modifié les seuils et les tranches des impôts locaux et ajusté la base des patentes pour y inclure de nouvelles professions. Ces réformes ont aussi vu l'introduction d'une *Taxe Professionnelle Unique*, une taxe présumptive qui avait pour but de capter des activités du secteur informel qui échappaient à la patente, à l'impôt minimum forfaitaire et à diverses autres taxes professionnelles et commerciales<sup>10</sup>. Le Tableau A.1 reflète les informations auxquelles nous avons pu avoir accès concernant la structure des taxes locales dans la catégorie des "revenus fiscaux" et l'allocation des revenus parmi les gouvernements locaux. Il résume ce que l'on sait des composants des revenus fiscaux dans la nomenclature du budget de la Guinée.

---

<sup>9</sup> Nous avons observé ceci lors de nos discussions sur la distribution des revenus pour l'IMDL avec un responsable de haut niveau du gouvernement central qui ignorait la formule et prit des notes précises lorsque nous avons parlé de cette division.

<sup>10</sup> Une TVA fut introduite en 1996 à un taux uniforme de 18%. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays francophones, aucune part des revenus de la TVA n'a pas été réservée aux gouvernements locaux.

**Table A.1 Impôts locaux et Distribution des Revenus parmi les Juridictions**

Impôts/Définition	Taux	Gouvern. Central	Préfecture	Sous-Préfecture	CUD/CRD
Patente (P): Taxe Professionnelle basée sur les catégories professionnelles.	Varie selon la catégorie	70%	30%	NA*	NA
Taxe Prof. Unique (TPU): Taxe présomptive sur les activités du secteur informel ayant pour but de recouvrer diverses taxes telles que la patente	5% de la valeur des échanges de l'année précédente	30%	56%	0%	14%
Impôt Min. de Développement Local (IMDL): Impôt par habitant pour tous les individus entre 14 et 60 ans.	2 MFG	0%	25%	15%	60%**
Taxe Foncière pour Propriétés Bâties (TFPB): Taxe recouvrée auprès des propriétaires de bâtiments. évaluée sur la base des loyers perçus ou présumés.	10% ( $\leq 300$ MFG) 15% (301-1.000) 20% ( $\geq 1.000$ MFG)	50%	0%	0%	50%
Taxe d'Habitation (TH): Taxe sur l'occupation basée sur la valeur de la location	10%	0%	100%	NA	NA
Taxe des Armes à Feu (TAF): Taxe sur la possession d'armes à feu.	225-5.000FG	0%	0%	0%	100%
Taxe Unique sur Véhicules (TUV): estimée par rapport au tonnage ou à la taille des véhicules et bateaux de plaisance	10 MFG-450MFG	75%	25%	NA	NA

\* NA indique que la division de l'allocation au niveau supérieur n'est pas connue: il se pourrait qu'elle soit retenue dans sa totalité à l'échelon supérieur ou transférée en partie ou en totalité aux niveaux inférieurs.  
\*\* dont 10% sont réservés au district ou au quartier.

On remarque qu'il n'y a aucune taxe assignée au niveau du gouvernorat car on part du principe que ce niveau de gouvernement est une simple extension administrative du gouvernement central n'ayant aucune responsabilité de dépenses par lui-même.<sup>11</sup>

Les juridictions n'ont pas l'autorité légale de modifier les impôts, qui sont fixés par le gouvernement central et appliqués uniformément à toutes les juridictions. En théorie, les

<sup>11</sup> Ce traitement du niveau régional exclut certaines possibilités d'intervention tant du côté des dépenses que des revenus qui seraient souhaitables pour des raisons d'équité et d'efficacité. On observe parfois des économies d'échelle dans le domaine des fournitures, mais il est aussi possible que la région représente un niveau d'agrégations plus complet qui permettrait d'imposer une grande part de l'activité économique.

juridictions n'ont pas non plus de pouvoirs discrétionnaires sur la définition de la base fiscale. Toutefois, puisque tous les impôts ne sont pas évalués sur les listes de contribuables, ce qui signifie qu'un recensement est fourni par le gouvernement central à tous les percepteurs (qu'ils soient des agents du gouvernement central travaillant à la préfecture ou la sous-préfecture ou bien des employés du gouvernement local), les gouvernements locaux jouissent d'une certaine latitude dans la définition des activités économiques imposables.

Seuls deux des sept impôts qui figurent dans le tableau 4.1 représentent une contribution potentiellement importante pour les revenus fiscaux locaux, si on se base sur les évaluations réalisées par le gouvernement central (le TPU est exclu car c'est une nouvelle taxe imposée depuis 1996 et on ne dispose d'aucune évaluation ni d'expérience conséquente en ce qui concerne son recouvrement)<sup>12</sup>. La source la plus importante de revenu dans cette série d'impôts au niveau du gouvernement non-central est l'IMDL. Nous estimons, sur la base de calculs dérivés d'informations sur les évaluations, que les revenus de l'IMDL pourraient représenter près de 68% des "revenus fiscaux" au niveau préfectoral agrégé.<sup>13</sup> Les patentes constituent la seconde source substantielle de revenu et représentent environ 22% du potentiel de "revenus fiscaux" locaux selon les évaluations.

Au niveau du CUD/CRD, la dépendance par rapport à l'IMDL est encore plus accentuée, celui-ci représentant environ 78% des revenus fiscaux potentiels. On trouvera dans le tableau A.2 un sommaire des sources de revenu pour les 31 préfectures pour lesquelles nous disposons d'informations complètes (les résultats au niveau de la préfecture figurent dans les tableaux A.6 et A.7 de l'appendice). Ces calculs résultent de l'application des pourcentages d'allocation du tableau A.1 aux informations concernant les évaluations par type d'impôt au niveau de la préfecture. On peut remarquer que les informations au niveau préfectoral reflètent ici les évaluations agrégées pour la juridiction plutôt que les évaluations sur lesquelles la préfecture jouit du contrôle final, alors que les informations concernant les CUD/CRD reflètent la moyenne de la distribution des évaluations qui reviennent à toutes les juridictions CUD/CRD au sein de la préfecture. Bien qu'une majorité de préfectures et de CUD/CRD ressemblent aux modèles moyens, il existe un certain nombre de déviations où des revenus potentiels de patentes excèdent ceux des IMDL. Seules trois préfectures disposent de revenus potentiels venant de la TFPB qui dépassent 25% de leurs revenus fiscaux potentiels.

---

<sup>12</sup> Nous nous sommes basés ici sur des évaluations plutôt que sur les sommes perçues pour proposer une approximation de la base fiscale. Celles-ci sont plus révélatrices du potentiel maximum pour le financement des gouvernements locaux, indépendamment de facteurs affectant une collecte adéquate de revenus.

<sup>13</sup> Ce calcul et d'autres qui suivent sont basés sur des informations fournies par la *Direction Nationale des Impôts*. Elles sont incomplètes et pas toujours directement comparables et les analyses basées sur celles-ci exigent qu'on fasse un certain nombre de suppositions que nous signalons le cas échéant.

**Table A.2 Sources de Revenu Potentielles: Préfecture et CUD/CRD<sup>14</sup>**

	<b>IMDL</b>	<b>TH</b>	<b>TFPB</b>	<b>Patentes</b>	<b>TUV</b>
<b>Distribution des Sources de Revenu Agrégé : Préfecture (%)</b>					
Moyenne du Groupe	61.1%	2.9%	6.4%	27.1%	2.4%
Moyenne de la Distribution dans Chaque Préfecture	67.9	2.8	4.6	22.2	2.5
Maximum de la Distribution dans Chaque Préfecture	94.0	13.7	33.6	55.5	7.3
Minimum de la Distribution dans Chaque Préfecture	7.1	0.2	0.1	2.7	0.7
<b>Distribution des Sources de Revenu Moyennes : CUD/CRD(%)</b>					
Moyenne du Groupe	77.1%	3.7%	8.1%	10.3%	0.8%
Moyenne de la Distribution dans Chaque CUD/CRD	79.8	3.6	6.7	9.1	0.8
Maximum de la Distribution dans Chaque CUD/CRD	97.0	19.4	56.0	28.0	2.0
Minimum de la Distribution dans Chaque CUD/CRD	11.8	0.2	0.1	0.8	0.2

Pour avoir une vision d'ensemble de l'importance des sources fiscales de revenu par rapport aux autres impôts disponibles, nous avons examiné les budgets de 1996 dans une préfecture (Fria), un CUD (Kindia) et un CRD (Ouassou). Il est bien sûr impossible de tirer des généralisations s'appliquant à tout le pays à partir de ces résultats puisque les revenus des impôts dans la catégorie Domaine peuvent changer en fonction des ressources naturelles présentes sur le territoire. Néanmoins, les résultats sommaires présentés dans la Table A.3 ci-dessous complètent des informations disponibles et fournissent certaines indications concernant les contributions potentielles des diverses catégories fiscales au financement local.

Comme prévu, étant donné l'évaluation statutaire des impôts et la distribution de certains revenus à divers niveaux, la composition des revenus du gouvernement local varie nettement à tous les niveaux. Au niveau de la Préfecture, les revenus fiscaux constituent la vaste majorité des revenus, la patente représentant la contribution la plus importante (environ 70%) au sein de cette catégorie. La seule autre source de revenu d'importance est une subvention directe du budget national, utilisée en grande partie pour le fonctionnement et les salaires. La préfecture est bien sûr une branche administrative du gouvernement central et présente des sources de revenus

<sup>14</sup> Cette distribution omet la TAF et les droits pour les licences parce que ceux-ci ne représentent qu'une contribution minimale à l'ensemble des revenus fiscaux et que les informations concernant ces deux taxes manquent souvent.

très différentes des unités gouvernementales locales élues. Les sources de revenu y sont relativement mieux équilibrées bien que des différences existent entre les CUD et les CRD. Les taxes des domaines sont plus importantes aux niveaux des CUD et CRD et représentent avec les prélèvements (transferts aux gouvernements locaux des parts fiscales recouvrées par les préfectures) 78 à 87 % des revenus locaux potentiels et 79 à 90% des revenus locaux réels. Les taxes des Domaines les plus importantes (en termes de potentiel et de réalisation) pour les CRD sont les taxes ou droits perçus sur les marchés, les kiosques et les stationnements de véhicules. Presque tous les revenus générés dans la catégorie Domaine pour les CUD viennent des droits d'extractions minières.

		Fiscal	Non-Fiscal	Domaine	Prélèvement	Subventions	Total
Préf. Fria	Estimés	342,814,750	3,355,219	4,150,000	---	35,868,000	386,187,969
	Perçus	281,270,431	4,211,219	238,000	---	32,879,000	318,598,650
	Taux de recouv.	82.05%	125.51%	5.73%	---	91.67%	82.50%
CUD Kindia	Estimés	48,924,210	5,200,000	108,572,000	80,871,591	---	243,567,801
	Perçus	30,507,355	4,375,850	82,896,125	51,507,392	---	169,286,722
	Taux de recouv.	62.36%	84.15%	76.35%	63.69%	---	69.50%
CRD Ouassou	Estimés	6,307,818	200,000	25,400,000	23,000,000	---	54,907,818
	Perçus	4,442,000	115,000	24,141,300	20,607,600	---	49,305,900
	Taux de recouv.	70.42%	57.50%	95.00%	89.60%	---	89.80%

  

Sources de Revenu Escompté par Catégorie Fiscale (Montants Estimés)						
Préf. Fria	88.8%	0.9%	1.1%	---	9.3%	
CUD Kindia	20.1%	2.1%	44.6%	33.2%		
CRD Ouassou	11.5%	0.4%	46.3%	41.9%	---	

  

Sources de Revenu Réel par Catégorie Fiscale (Montants Perçus)						
Préf. Fria	88.3%	1.3%	0.1%	---	10.3%	
CUD Kindia	18.0%	2.6%	49.0%	30.4%	---	
CRD Ouassou	9.0%	0.2%	49.0%	41.8%	---	

**2.1.2 Les Dons, transferts et subventions.** Les communautés locales ont reçu des subventions jusqu'en 1993, mais depuis, elles reçoivent des sommes qui baissent d'année en année et ne sont plus formellement des subventions émanant de la nomenclature guinéenne. La plupart du temps, des subventions spéciales qui prennent la forme de transferts sont réservées à des activités spécifiques telles que le fonctionnement des marchés ou bien prennent la forme de subventions en nature telles que des professeurs pour des écoles construites et entretenues localement. Un exemple de la première catégorie est une subvention de 12 millions de FG

accordé en 1996 au CRD de Kindia pour faciliter le fonctionnement du marché. Ces transferts d'argent s'intègrent plus souvent dans les budgets de fonctionnement plus généraux mais sont rarement, voire jamais, utilisés pour des investissements sociaux. Le gouvernement central a un fonds d'investissement qui est utilisé pour financer les investissements "normaux" de l'état et peut apporter des avantages plus importants à certaines communautés locales qu'à d'autres mais il n'existe aucun système formel de transferts selon une formule appliquée telle que celles que l'on trouve dans la plupart des économies décentralisées. Bien que la majorité des subventions récentes aient été versées aux communes de Conakry (CUD), des subventions sont parfois accordées aux communautés locales pour compléter des projets que celles-ci lancent.

La division des responsabilités entre le *Ministère des Finances*, qui détermine et accorde les subventions et le *Ministère de la Décentralisation* auquel les budgets sont soumis pour accord entrave le processus de transferts ou d'octroi de subventions. L'agence chargée de distribuer les fonds prend donc les décisions sans disposer d'informations directes concernant les demandes et les projets des clients. De plus, puisque les transferts ne sont pas accordés selon une formule établie, il n'est pas possible de déterminer quels transferts sont utilisés pour équilibrer l'accès aux ressources dans les juridictions. En théorie, toutes les subventions, quelle que soit leur application éventuelle, devraient passer par les préfetures. En pratique, de nombreuses plaintes ont été toutefois enregistrées concernant la tendance qu'ont les subventions destinées aux CUD et CRD à ne jamais arriver à destination. Actuellement, on envisage d'introduire une nouvelle législation qui permettrait aux subventions d'être transférées directement aux destinataires.

## **2.2 L'efficacité du système fiscal**

**2.2.1 Le système de recouvrement.** Certains impôts sont perçus par les CRD et les CUD pour leur propre compte, alors que d'autres sont partagés entre les niveaux central, préfectoraux et locaux. Les parts fiscales qui vont au gouvernement central passent des CRD/CUD à la préfecture puis à la région. Le Trésorier Principal au niveau régional passe en revue les dépenses de la région, les assure avec les parts fiscales et équilibre le budget avec le trésor central. La région est aussi un point de passage pour les salaires, les subventions et autres formes de paiement émanant du centre vers les niveaux inférieurs. (Des soucis concernant le retard et la corruption au niveau régional ont incité à proposer une loi qui éliminerait la région de ce flux fiscal.)

En théorie, les impôts divisés selon une formule fournissent une plus grande autonomie que les dons conditionnels ou les remboursements de coûts<sup>15</sup>, mais le système guinéen limite en fait l'autonomie sans apporter les avantages des autres systèmes, à cause de l'exercice d'un strict pouvoir de contrôle et de l'aval de la tutelle nécessaire pour les budgets locaux. Le manque d'informations fiables sur les formules de partage fiscal est un autre facteur compromettant; les pourcentages utilisés sont en conflit avec les principes des lois sur la décentralisation et les textes

---

<sup>15</sup> Bahl (1986).

définitifs sont difficiles à localiser ou non-existants.

Alors que plusieurs autres impôts locaux sont perçus par les CRD et les CUD, la TPU est, en principe, recouvrée par les représentants des services fiscaux du gouvernement central au niveau préfectoral. Le consensus général parmi les responsables guinéens et les observateurs veut que la capacité de perception fiscale au niveau des CUD, et des CRD en particulier, soit faible et que les estimations et les collectes soient bien en dessous des sommes escomptées. Pour cette raison, les représentants de la tutelle rapprochée ont apporté une aide à ce niveau, y compris aux secrétaires communautaires (au niveau des CRD), aux secrétaires communaux (au niveau des CUD) et aux trésoriers aux niveaux régionaux et préfectoraux. Ce personnel "technique" entre parfois en conflit avec les responsables locaux élus et les préfets, dont les fonctions sont d'ordre politique. D'un autre côté, les préfectures ne disposent pas du personnel nécessaire pour recouvrer tous les impôts dont elles sont responsables au niveau local. Certaines préfectures délèguent donc le recouvrement des impôts à des individus ou à des représentants des CRD et CUD, moyennant parfois le versement d'un droit ou d'une commission. Les percepteurs des CRD ne sont pas spécialisés; il existe sur le papier un service technique pour aider les CRD mais dans la réalité ils ne reçoivent aucune aide. Les préfectures ne peuvent assurer la collecte de la TVA, c'est hors de leur capacité. Elles inspectent et recouvrent des impôts à tous les niveaux. Elles ont des agents à la préfecture qui délèguent leur travail aux agents de la sous-préfecture qui vont au niveau des CRD pour évaluer et percevoir les impôts, se rendant même dans les villages. Ils envoient parfois les listes aux chefs de quartier qui assurent seuls la collecte.

Dans la pratique, les montants que les CRD et les CUD reçoivent tendent également à dépendre de la personne qui recouvre les impôts et donc du type d'impôt. Les accords concernant les transferts de revenus entre les préfectures et les CRD/CUD affectent également les sommes perçus par ces dernières. La part des CRD/CUD est généralement garantie quand elles assurent la perception et déposent les fonds dans une banque, comme l'exigent les procédures de MEF et comme le font maintenant certaines communautés. L'ancienne pratique donne aux préfectures l'occasion d'exercer une influence indue et a généralement eu pour résultat que les préfectures protégeaient leurs parts escomptées aux dépens des communautés locales quand les revenus étaient trop faibles. Bien qu'en théorie, les CUD/CRD soient supposé avoir un personnel technique nommé par le centre pour gérer le recouvrement des impôts et le contrôle financier, ceci n'est généralement pas le cas.

**2.2.2. Le recouvrement.** On suppose le plus souvent que les faibles taux d'acquittement fiscal représentent un obstacle majeur pour les capacités des gouvernements locaux en Afrique Sud-Saharienne. Nous présentons certes ci-dessous des informations qui confirment cette supposition, mais les informations montrent également que les taux de succès des régions varient considérablement en matière de recouvrement des impôts, ce qui suggère qu'il est possible de remédier dans une certaine mesure au sous-financement chronique des gouvernements locaux en Afrique Sud-Saharienne. Le problème de la sous-perception dépasse toutefois largement une simple question de non respect des lois et un certain nombre de facteurs doit être pris en compte simultanément pour améliorer les taux de recouvrement.

Plusieurs études, entretiens et informations montrent l'importance des manques à gagner dans la perception des revenus. Selon une estimation, les manques de revenus fiscaux annuels par rapport à un total "normal", s'élèvent à 5% du PNB, c'est-à-dire à 150 milliards de FG<sup>16</sup>. Un atelier organisé en 1993 a révélé que la perception annuelle des revenus locaux dans les préfectures de Forecariah et Kankan s'élevait respectivement à 7111 FG et 260 FG par personne<sup>17</sup>. La Direction Nationale des Impôts a donné en 1993 des chiffres d'évaluations des impôts locaux s'élevant à 0.18% du PNB, environ 5,5 milliards de FG ou moins de 1000 FG par personne (2800 FG par personne à Conakry et 500 dans les autres régions). Pire encore, les taux de recouvrement en 1992 et 1993 étaient estimés à environ 23% et 14% respectivement.<sup>18</sup> Parmi les raisons qui expliquent ces faibles résultats, on compte des conditions économiques faibles, un secteur informel important et difficile à imposer, un manque de personnel formé et de systèmes de gestion, une collusion entre des responsables corrompus et des contribuables qui cherchent à obtenir des exemptions ou des réductions indues de leurs factures d'impôts, un manque d'information de la population sur l'utilisation des revenus fiscaux, des façons d'envisager les choses et de procéder en vigueur sous l'ancien système centralisé et qui n'ont pas changé depuis et l'impression parmi la population que l'iniquité et la corruption règnent dans le système.<sup>19</sup> D'autres raisons qui peuvent être invoquées incluent l'existence d'un éventail confus d'impôts qui se recoupe, en particulier dans les domaines des affaires et du foncier, et des facteurs tels que la division par deux en 1993 du pourcentage de l'*Impôt Minimum pour le Développement Local* (IMDL) qui doit être remis aux quartiers urbains, ce qui a incité les chefs de quartier à ne pas fournir de réels efforts pour recouvrer les impôts dans leur secteur<sup>20</sup>. Les responsables locaux ont cité l'arrivée tardive des reçus fiscaux (les tickets) de Conakry ce qui retarde le recouvrement des impôts. Le choix du moment est également important dans les zones rurales où, si le recouvrement est retardé au-delà de la saison des récoltes, les fermiers n'auront probablement plus les moyens de payer.

Tous s'accordent à dire que les contribuables locaux disposent de peu d'informations sur les avantages publics que rapportent les paiements fiscaux. Des études ont montré que bien plus de contribuables s'acquittent de leurs impôts si l'on organise des campagnes d'information, de formation et de civisme. Ceci figurait dans le projet des villes marchés financé par USAID, qui montrait un lien étroit entre l'acquittement des droits de marché par les marchands et un vaste programme d'améliorations des structures de marché. Selon l'estimation de la *Direction Nationale de la Décentralisation* (DND), on continue à percevoir des montants d'impôts plus

---

<sup>16</sup> UNDP (1995) p.79.

<sup>17</sup> Lebreton (1993) p.E

<sup>18</sup> UNDP (1995) p.235.

<sup>19</sup> Ibid., ARD p.81-2.

<sup>20</sup> UNDP (1995) p.236.

élevés et on assiste à une demande en faveur de tels projets ou du moins d'une dissémination de l'expérience du projet dans d'autres villes. Indépendamment de ces problèmes de recouvrement, le système relativement opaque de préparation du budget du secteur public, de planification des investissements et des subventions aux localités incite les contribuables à faire preuve de réticence pour payer les impôts. Un manque de crédibilité dû à la perception publique que la fraude et les exemptions indues sont monnaie courante chez les gens bien placés joue également un rôle.<sup>21</sup> Le succès de certaines campagnes fiscales locales soutenues par le programme des villes marchés confirme cet état de faits. La campagne comprenait l'affichage d'informations et de tableaux concernant les postes et services officiels, la publication des montants des collectes locales d'impôt et la planification des améliorations apportées aux infrastructures publiques telles que les places de marché urbaines et leur financement grâce aux augmentations de revenu des droits et taxes de marché. Ces approches ne donnèrent pas toujours des résultats positifs, mais dans certains cas les augmentations de revenu furent spectaculaires. Kankan doubla les revenus provenant des taxes de marché en un an.<sup>22</sup>

La corruption dans le système provoque également des fuites importantes et une sousperception. Différents types d'impôts présentent des opportunités pour divers individus qui veulent abuser de leurs postes. La corruption est un problème entre les différents niveaux de gouvernement aussi bien qu'entre les fonctionnaires et les individus privés. Nous avons déjà cité les allégations concernant les transferts destinés aux CRD qui seraient détournés au profit de la préfecture. Mais on trouve d'autres formes de vol intergouvernemental. Une préfecture qui assure le recouvrement des impôts qui doivent être distribués à divers niveaux du gouvernement peut par exemple augmenter le pourcentage d'un impôt qui lui est alloué si le recouvrement est inférieur à 100%, en remplissant son quota avant de partager les revenus fiscaux. Il s'agit là d'une forme d'abus relativement bénigne mais qui a de réelles implications négatives pour les niveaux inférieurs de gouvernement. Plusieurs responsables locaux ont suggéré qu'il arrivait souvent que leur communauté ne reçoive pas les ristournes leur revenant sur la perception centrale des impôts.

Le refus d'acquitter des impôts parmi les contribuables est un autre problème. Celui-ci varie énormément d'un impôt à l'autre. Les responsables officiels à tous les niveaux du gouvernement étaient d'accord pour dire que l'IMDL était l'impôt le plus facile à percevoir, certains citant son histoire pour expliquer que la population voit son acquittement comme une responsabilité sociale normale. On trouvait en général un consensus selon lequel les taux d'acquiescement des impôts pourraient être nettement améliorés si l'on fournissait aux contribuables les preuves d'une meilleure application de leurs contributions fiscales aux services publics. L'utilisation de nombreuses taxes ou droits de service met ce lien en évidence, souvent au détriment de la collecte des impôts. Le contribuable se rend parfaitement compte par exemple

---

<sup>21</sup> UNDP (1995) p.171.

<sup>22</sup> Lebreton (1993).

si les taxes de marché qu'il paie génèrent des améliorations dans l'infrastructure du marché comme prévu. Certains responsables croient également que la nouvelle taxe présumptive (TPU) mènera à de nettes améliorations dans les taux d'acquiescement dans les trois ans à venir car les contribuables se rendront compte que de moins en moins de leurs revenus peuvent échapper à l'imposition.

Les gens sont en général d'accord pour dire que la patente est l'impôt le plus difficile à percevoir, pour des raisons techniques car il couvre un grand nombre de catégories professionnelles et à cause de la diversité des revenus dans chaque catégorie. La capacité des responsables locaux à percevoir les impôts est limitée; rares sont ceux qui travaillent hors de la capitale qui seraient capables de gérer leur propre cadastre fiscal; ils doivent donc dépendre des recensements fournis par le gouvernement central. Selon la part assignée des revenus fiscaux, il est évident que le gouvernement central est peu incité à maintenir des listes de contribuables à jour pour certains impôts. Quelquefois, la capacité est limitée pour des raisons anecdotiques. Les responsables fiscaux à Kindia, par exemple, reçoivent leurs tickets de marché pour percevoir les taxes de marché de Conakry mais les tickets arrivent toujours tard dans l'année. Pour des communautés rurales, le moment choisi pour le recouvrement des impôts est important car les fermiers n'ont d'argent qu'au moment des récoltes.

La table A. 4 présente les taux de recouvrement pour les 38 préfectures et les CUD de Conakry pour lesquelles nous possédons des évaluations et des reçus pour chaque type d'impôt en 1996. Les détails concernant le niveau préfectoral sont présentés dans le tableau A.8 de l'appendice. Dans la partie supérieure du tableau, figurent les pourcentages d'évaluations qui furent recouverts au niveau régional selon la taxe au sein de chaque catégorie budgétaire de "revenus fiscaux"<sup>23</sup>, dans la partie inférieure, des statistiques des taux de recouvrement au niveau préfectoral.

Tout d'abord, il est évident qu'il existe à première vue une grande disparité dans les taux de recouvrement pour un type donné d'impôt parmi les régions. Au niveau régional, les taux de recouvrement globaux s'échelonnent d'environ 40% à environ 80%. Il est bon de se rappeler que quasiment 90% des revenus proviennent de l'IMDL et des patentes et que les taux de recouvrement pour l'ensemble des préfectures citées en ce qui concerne ces deux impôts sont de 76% et 51% respectivement. Dans l'ensemble, les informations régionales confirment que l'IMDL est plus facile à percevoir que les patentes, mais ce n'est pas le cas systématiquement. Des comparaisons intra régionales seraient utiles puisque le même mécanisme et la même capacité de perception sont en place pour les deux impôts. Ces comparaisons montrent des taux de recouvrement nettement plus élevés pour l'IMDL uniquement dans trois des six régions

---

<sup>23</sup> Ces pourcentages régionaux pour chaque type de taxe représentent les quotients des revenus totaux par rapport aux émissions totales dans chaque région dans les préfectures pour lesquelles les informations concernant les émissions et les revenus sont disponibles dans chaque catégorie. Les informations d'origine incluent un certain nombre de préfectures pour lesquelles soit les évaluations soit les revenus existent mais ces dernières furent éliminées.

éligibles.

Deuxièmement, pour chaque type d'impôt excepté la TH, au moins une préfecture déclare 100% de recouvrement, ce qui suggère que des taux de recouvrement élevés sont possibles pour tous les mécanismes de "revenu fiscal". Il serait donc vraiment utile de conduire des enquêtes portant sur certaines des préfectures où les taux de recouvrement sont très élevés pour identifier les conditions qui ont permis d'aboutir à ces résultats. Enfin, les taux de recouvrement généraux sont assez élevés, avec plus de la moitié des préfectures qui annoncent des taux de 70% pour l'ensemble des types d'impôts dans chaque catégorie.<sup>24</sup>

**Table A.4 Taux de Recouvrement pour Diverses Taxes, par Région, 1996 (%)**

	IMDL	T.H.	TFPB	Patentes	Licences	Armes	T.U.V.	Toutes Taxes
<b>Par Région</b>								
Kindia	23.0%	4.5%	46.9%	58.8%	40.9%	---	100.0%	47.6%
Boke	52.0%	39.4%	52.2%	40.8%	10.1%	75.5%	99.5%	49.1%
Mamou	100.0%	29.0%	33.1%	48.5%	100.0%	---	250.5%	86.0%
Labe	97.0%	44.1%	45.2%	28.6%	100.0%	---	70.9%	82.1%
Faranah	64.2%	10.9%	27.0%	61.1%	---	17.4%	52.0%	62.0%
Kankan	74.4%	73.7%	90.3%	43.5%	39.4%	---	233.8%	67.7%
N'Zerekore	85.5%	5.4%	5.0%	83.7%	23.0%	100.0%	100.0%	83.4%
Conakry	---	31.7%	24.5%	50.1%	71.3%	---	100.0%	44.1%
Toutes régions	75.5%	31.1%	32.1%	51.4%	50.2%	82.4%	103.6%	58.0%
<b>Par Préfecture</b>								
Moyenne	74.0%	33.2%	31.6%	55.1%	46.3%	79.6%	100.9%	65.4%
Médiane	94.1%	28.1%	25.2%	57.8%	35.2%	100.0%	100.0%	70.0%
Maximum	103.8%	87.2%	100.0%	108.9%	100.0%	100.0%	407.5%	103.0%
Minimum	15.4%	1.9%	0.1%	6.7%	3.0%	17.4%	9.0%	8.8%

Il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir des informations systématiques sur les taux de recouvrement pour le reste du portfolio fiscal des gouvernements locaux. On doit noter toutefois que la récalcitrance n'est pas uniquement caractéristique des contribuables. Comme le montre clairement le tableau A.3 pour trois gouvernements locaux, les "taux de recouvrement" des transferts du gouvernement central et des ristournes venant des échelons élevés du gouvernement non-central peuvent être loin des 100%.

<sup>24</sup> Il est tout à fait approprié de considérer ces informations avec un certain degré de scepticisme. Pourtant, il est également clair qu'il n'existe pas de partialité systématique ni de misinformation évidente. Onze préfectures annoncent un taux de recouvrement de 100% de l'IDML et deux affichent un taux de 100% pour les patentes. De plus, la moitié des préfectures affichent des taux de recouvrement de plus de 94% pour l'IDML et 58% pour les patentes.

**2.2.3 L'équilibrage.** Bien qu'on dispose de preuves formelles de l'existence d'une échelle de richesses parmi les juridictions, il n'y a pas de mécanisme explicite conçu pour équilibrer les ressources entre les juridictions. Dans la préfecture que nous avons visitée, par exemple, les revenus fiscaux des CRD/CUD les plus riches de la préfecture de Kindia étaient deux fois supérieurs aux plus pauvres. Dans cette préfecture, le conseil local a envisagé et prévu de mettre en place un modeste système d'équilibrage parmi les neuf CRD. Il s'agit là d'une initiative purement locale qui a pour but de remplir une fonction traditionnellement réservée aux échelons supérieurs du gouvernement. Il ne semble pas exister de mécanisme équivalent au niveau national, bien que d'autres régions envisagent apparemment de lancer un programme d'équilibrage similaire.

### **2.3 Le potentiel pour augmenter les revenus locaux**

Comme elles n'ont aucun droit de modifier la base fiscale, d'augmenter les taux, ou d'introduire de nouveaux instruments, n'exercent apparemment guère d'influence sur la rationalisation des transferts et n'ont aucune possibilité d'emprunter, les communautés locales sont obligées d'augmenter les taux de recouvrement pour accroître les revenus locaux. Ceci signifie qu'elles doivent augmenter les taux d'acquittement des impôts, réduire la corruption et améliorer l'efficacité. Il est difficile d'évaluer le potentiel des communautés locales à augmenter leurs revenus et ceci dépasse les limites de ce projet. Toutefois, nous sommes en mesure d'évaluer le montant possible des taux de recouvrement, puisque certaines communautés se débrouillent mieux que d'autres et ceci nous aide à estimer les taux de recouvrement maxima que l'on peut escompter, si l'on améliore un ou plusieurs des facteurs principaux qui affectent les taux de recouvrement.

Nous pouvons utiliser les informations sur les évaluations et le recouvrement des sections précédentes pour créer un simple modèle déterministe afin d'évaluer l'impact de l'amélioration de certains taux de recouvrement. Cet exercice a pour but de fixer une limite maximale raisonnable pour la contribution aux finances locales d'une série d'impôts (les revenus fiscaux) du portfolio accessible aux juridictions locales. Ce simple modèle est basé sur l'application de seuils de taux de recouvrement tirés des statistiques pour les préfectures étudiées qui perçoivent insuffisamment mais nous ne discutons pas explicitement des moyens qui permettraient d'atteindre ces taux de recouvrement. On suppose donc qu'il n'y a rien d'exceptionnel concernant les conditions qui permettent un recouvrement élevé dans certaines juridictions et que ces conditions pourraient être dupliquées dans d'autres lieux. Dans ce simple modèle, les avantages de l'amélioration des taux de recouvrement sont distribués de façon mécanique parmi les divers niveaux des juridictions locales en appliquant une formule d'allocation présentée en détail dans le Tableau A.1. On peut supposer à partir de cette allocation que si le recouvrement est assuré par la CUD/CRD, celle-ci appliquera tout d'abord ses ressources marginales au recouvrement de l'IMDL alors que si la préfecture est chargée du recouvrement, son représentant concentrera ses efforts additionnels sur la patente et la TPU.

La table A.5 présente tout d'abord les taux de recouvrement pour chaque type d'impôt aux

cinquantième, soixante-quinzième et quatre-vingt-dixième percentiles des juridictions pour lesquelles nous disposons de taux de recouvrement pour chaque type d'impôt. Ces taux sont comparés aux taux de recouvrement réels et le chiffre le plus élevé est appliqué à l'évaluation de chaque juridiction pour donner les revenus estimés pour cette juridiction. Le premier bloc indique la ligne de base totale et les revenus escomptés de même que les augmentations de pourcentage résultant dans toutes les juridictions qui sont au ou au-delà des seuils de percentile. Les troisième et quatrième blocs distribuent les revenus selon la formule du Tableau A.1.<sup>25</sup>

Les suppositions les plus conservatrices de ce modèle, (qui veulent que toutes les juridictions puissent augmenter leurs taux de recouvrement pour atteindre le niveau moyen de l'échantillon pour chaque impôt, permettraient d'accroître le rendement de 1.6 milliards de FG (une augmentation de 31%) annuellement. Environ un tiers d'un milliard de FG irait aux préfectures dans l'échantillon et environ trois quarts d'un milliard de FG iraient aux CUD/CRD situées dans ces juridictions. Si la supposition la plus optimiste se matérialisait, les "revenus fiscaux" totaux augmenteraient de 3,1 milliards de FG (une augmentation de 60%). Pour mettre ces chiffres en perspective, il en coûte environ 6 milliards de FG à la CRD pour construire un centre de réunion local. Il est probable que ces estimations de potentiel sont plutôt conservatrices car elles ne tiennent pas compte des juridictions pour lesquelles nous n'avons pas d'informations. On peut supposer que ces juridictions ont des taux de recouvrement plus faibles et que le potentiel d'augmenter les revenus grâce à un meilleur recouvrement y est plus important.

---

<sup>25</sup> On fit les suppositions suivantes en ce qui concerne l'allocation des revenus là où les informations existantes ne donnaient aucune précision au sujet des allocations actuelles ou bien étaient contradictoires: Patente: 15% préfecture, 15% CUD/CRD; TH: 50% préfecture, 50% CUD/CRD; TUV: 12.5% CUD/CRD, 12.5% préfecture.

55

<b>Table A.5 Accroissements potentiels des "Revenus Fiscaux" , 1996 FG</b>								
	<b>IMDL</b>	<b>T.H.</b>	<b>T.F.P.B.</b>	<b>Patentes</b>	<b>Licences</b>	<b>Armés Feu</b>	<b>T.U.V.</b>	<b>Tous</b>
<b>Taux de Recouvrement par Taxe et Percentile</b>								
50ème	94.1%	28.1%	25.2%	57.8%	35.2%	100.0%	100.0%	
75ème	100.0%	56.0%	52.2%	74.4%	74.4%	100.0%	100.0%	
90ème	100.0%	74.8%	73.8%	82.5%	100.0%	100.0%	100.0%	
<b>Augmentation des "Revenus Fiscaux" dérivée de l'application des nouveaux taux de recouvrement</b>								
Base	2.361.252.150	158.032.237	428.165.360	2.024.306.765	3.525.000	2.646.650	296.065.684	5.273.993.846
50ème	3.358.706.345	199.430.248	527.164.417	2.491.992.204	4.104.199	3.148.750	314.838.779	6.899.384.942
75ème	3.478.727.500	316.231.617	668.252.645	2.963.890.507	6.213.929	3.148.750	314.838.779	7.751.303.727
90ème	3.478.727.500	413.881.024	930.635.181	3.267.073.393	7.570.000	3.148.750	314.838.779	8.415.874.627
<b>Augmentation en Percent. des "Revenus Fiscaux" en appliquant les nouveaux taux de recouvrement</b>								
50ème	42.2%	26.2%	23.1%	23.1%	16.4%	19.0%	6.3%	30.8%
75ème	47.3%	100.1%	56.1%	46.4%	76.3%	19.0%	6.3%	47.0%
90ème	47.3%	161.9%	117.4%	61.4%	114.8%	19.0%	6.3%	59.6%
<b>Préfecture Uniquement, Augmentation des "Revenus Fiscaux" dérivée de l'application des nouveaux taux de recouvrement</b>								
Base	590.313.038	79.016.119	0	303.646.015	1.762.500	0	37.008.211	1.011.745.881
50ème	839.676.586	99.715.124	0	373.798.831	2.052.099	0	39.354.847	1.354.597.488
75ème	869.681.875	158.115.808	0	444.583.576	3.106.964	0	39.354.847	1.514.843.071
90ème	869.681.875	206.940.512	0	490.061.009	3.785.000	0	39.354.847	1.609.823.243
<b>CUD/CRD Uniquement, Augmentation des "Revenus Fiscaux" dérivée de l'application des nouveaux taux de recouvrement</b>								
Base	1.416.751.290	79.016.119	214.082.680	303.646.015	1.762.500	2.646.650	37.008.211	2.054.913.464
50ème	2.015.223.807	99.715.124	263.582.208	373.798.831	2.052.099	3.148.750	39.354.847	2.796.875.667
75ème	2.087.236.500	158.115.808	334.126.323	444.583.576	3.106.964	3.148.750	39.354.847	3.069.672.769
90ème	2.087.236.500	206.940.512	465.317.590	490.061.009	3.785.000	3.148.750	39.354.847	3.295.844.209

## 2.4 Les autres possibilités de mobilisation des ressources

**2.4.1 Les droits.** Un autre type de mobilisation des ressources est le paiement de droits pour des services. On peut considérer que le programme des villes marchés est une sorte de programme de service payant, puisque les droits et les taxes sur la location d'un stand furent liés à une série spécifique d'améliorations sur les marchés publics. Les programmes de vaccination sont un autre domaine où cette approche a été appliquée avec un certain succès en Guinée; des droits raisonnables (100 à 2000 FG) ont été réclamés aux parents qui voulaient bien faire vacciner leurs enfants.<sup>26</sup> Cette approche a été sous-exploitée dans le secteur de l'éducation, mais selon une estimation, les paiements scolaires qui auraient pu être exigés pour l'année scolaire 1992-3 se seraient élevés à environ 56 millions de FG pour les écoles primaires à Conakry et environ 333 millions de FG pour les écoles secondaires dans tout le pays.<sup>27</sup>

**2.4.2 Les contributions des ONG et des associations.** Comme nous l'avons signalé précédemment, environ 80% du budget d'investissements public en Guinée provient des bailleurs de fonds internationaux et selon une estimation, au moins 10% des investissements locaux proviennent de sources locales privées. Celles-ci prennent diverses formes. Au sein des communautés elles-mêmes, les *Associations Parents / Elèves*, comme dans d'autres sociétés, sont très impliquées dans la gestion des APE locales ou des écoles. En Guinée, ceci semble aller de paire avec des engagements de ressources substantiels des membres, sous la forme de matériaux de construction, de temps de travail et de contributions financières. Les infrastructures de santé entre autres sont souvent gérées par des *Comités de Gestion* locaux qui contribuent également leur temps et d'autres ressources, et supervisent le fonctionnement de ces bâtiments. Comme on peut s'y attendre, l'engagement de ressources par les gens impliqués incite ces derniers à se sentir quelque peu propriétaires et à escompter une utilisation appropriée des ressources investies. Toutefois, nombreux sont ceux qui expriment des doutes quant à la transparence et l'adéquation de la gestion des ressources locales et des politiques de gestion de tous types, mais avant tout quant à celles du secteur officiel. L'expérience des groupes privés est peut-être meilleure, mais cette question n'a pas fait l'objet d'études poussées.

Les *Associations de Ressortissants*, des organisations dans les principales villes qui fournissent une aide aux préfectures d'origine de leurs membres jouent également un rôle au niveau local. Ces associations fournissent apparemment un montant important de ressources privées qui sont utilisées pour l'infrastructure et les services sociaux. Les membres se retrouvent pour décider des projets et pour obtenir des subventions. Ces organisations sont particulièrement courantes parmi les gens originaires de la région Fouta Djallon. Il n'est pas rare qu'un projet donné bénéficie de l'aide du gouvernement, des bailleurs de fonds internationaux et des groupes

---

<sup>26</sup> UNDP (1996) p.224.

<sup>27</sup> UNDP (1996) p.234.

privés localement et dans les grandes villes. Une partie de cette activité se poursuit également en parallèle avec des groupes privés qui prennent des décisions d'investissement indépendantes sans impliquer la structure officielle, ce qui suscite des plaintes de certains responsables concernant des manques de coordination et une distribution inégale des services sociaux. Les avantages que présentent les groupes privés par rapport au gouvernement dans ce domaine incluent non seulement une plus grande motivation et plus de légitimité mais aussi la capacité apparente d'attirer les services de personnes plus éduquées, du moins en ce qui concerne le développement local.

Il est impossible de savoir avec certitude quels types d'associations génèrent le plus de ressources pour le développement en Guinée, bien qu'il soit probable que les *Associations de Ressortissants* investissent plus, du moins en termes de ressources financières, pour leurs localités particulières que les groupes locaux sur place. Dans la préparation du budget des investissements nationaux sectoriaux, la participation locale privée, en termes de main d'oeuvre et de matériaux, est en général estimée à 20/25% du total.<sup>28</sup> Parmi les projets de développement menés à bien par les ONG locales (principalement dans leurs régions d'origine) on compte :

194 salles de classe construites par 18 ONG  
375 kms de routes rurales construites par 10 ONG  
36 services de santé construits par 5 ONG  
27 puits forés par 9 ONG pour leurs communautés  
10 mosquées.<sup>29</sup>

**2.4.3 Les défis à la mobilisation des ressources privées.** Le fait que toutes les associations et les partis politiques doivent être autorisés par le *Service de Coordination des Interventions* des ONG (SCIO) de la DND pose un problème majeur. Les nouvelles ONG sont autorisées à fonctionner pendant deux ans avant d'obtenir leurs chartes de la DND; celle-ci se réserve le droit de dissoudre l'association si elle enfreint la loi ou menace l'ordre public. Les associations économiques et "apolitiques" ont plus de liberté, c'est-à-dire qu'elles sont moins sujettes aux contrôles, que les associations des droits de l'homme et les partis politiques. On doit aussi se rappeler que le secteur formel des ONG en Guinée est relativement nouveau, puisque ses 450 membres ont vu le jour depuis 1985. Apparemment, une proportion relativement faible d'entre eux est en opération.<sup>30</sup> La nouveauté du mouvement des ONG et son implication dans les services et l'infrastructure sociaux présentent d'autres obstacles. Selon une estimation, malgré le rôle qu'ils jouent dans l'évaluation et l'amélioration physique des écoles, les *Associations Parents / Elèves* sont généralement peu efficaces en Guinée, à cause de la longue domination de l'état dans le secteur de l'éducation et de l'attitude passive de la plupart des gens envers le système. Ce

---

<sup>28</sup> Africare (1996) p.71.

<sup>29</sup> Africare (1996) p. 69-70.

<sup>30</sup> Africare (1996) p.58-60, ARD p.64.

même problème affecte le secteur de la santé. Le manque de responsabilité locale exercée dans les centres de santé a pour conséquence un niveau élevé de détournements de fonds et autres conduites inappropriées. D'un autre côté, lorsque les associations sont actives et créent de nouvelles structures, l'état n'est pas toujours capable de faire face à ses responsabilités et de fournir le personnel et les autres aides nécessaires.<sup>31</sup>

### 3. Dépenses pour les services publics locaux

#### 3.1 La gestion du budget et des dépenses

**3.1.1 La préparation du budget.** Les questions de budget qui affectent les communautés locales le plus directement selon des modes qui entrent dans le cadre de cette étude sont la préparation des budgets d'investissements sociaux triennaux et annuels et la préparation des budgets annuels locaux et préfectoraux. Le processus pour entériner les budgets locaux des CRD/CUD présente plusieurs problèmes. Au niveau de la communauté, les dépenses de fonctionnement de l'an passé (qui représenteraient 80% de toutes les dépenses publiques figurant au budget des communautés) sont prises en compte, de même que les propositions des membres des conseils concernant les investissements nécessaires dans leurs quartiers ou districts, ces derniers pouvant figurer dans les budgets des CRD/CUD et des préfectures, dans le programme d'investissements national, dans le cofinancement des bailleurs de fonds et/ou dans la coproduction associative. Les budgets préfectoraux remontent jusqu'à la région puis vont à la *Direction Nationale du Budget (DNB)* au *Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)* pour être approuvés. Les budgets des CRD et CUD passent par les préfectures et les régions (qui exercent une autorité préliminaire d'approbation) au DND dans le MATD pour être entérinés --- plus précisément dans la *Division de la Tutelle Financière*. Les responsables du MEF se plaignent de ce système; ils affirment que le personnel de la DND ne fait pas partie de la chaîne de comptables publics et donc n'a pas les qualifications requises pour faire ce travail correctement ni n'a à rendre de comptes au *Directeur National du Trésor*. De plus, ces processus d'approbation séparés n'incitent pas à une coordination entre la préfecture et les budgets des CRD/CUD.

On cite également des cas d'influence indue de la DND sur les dirigeants des communautés locales, y compris la sollicitation de pots-de-vin pour que le budget soit approuvé plus rapidement. Dans tous les cas, le système d'aval n'est pas transparent et n'est sujet à aucun critère apparent de politique de gestion, mis à part l'obligation de soumettre un budget équilibré et réalisable, de présenter une politique de gestion consistente et dans certains cas une vague proportionnalité entre les budgets de fonctionnement et de capital. De plus, les dirigeants des communautés se sentent assez concernés par la possibilité de jouir de la faveur des responsables centraux officiels pour que certains d'entre eux se rendent à Conakry pour négocier l'approbation de leurs budgets tandis que d'autres organisent des réceptions dispendieuses à l'occasion des

---

<sup>31</sup> Africare (1996) p. 38-9, UNDP (1995) p.224.

visites du préfet dans leurs localités. Ceci renforce la dépendance écrasante des communautés locales par rapport au centre dans la structure de gestion politique en Guinée.

La programmation des dépenses, et donc la distribution des ressources au niveau régional au sein du secteur public est très centralisée. On ne consulte pas ou peu les gens sur le terrain, et les parts des niveaux inférieurs de gouvernement sont déterminées plus ou moins unilatéralement, sans véritable coordination entre le centre et les niveaux inférieurs. Afin de préserver leurs intérêts, les comptables sur le terrain se rendent fréquemment à Conakry pour avoir accès à leur part de budget. Au sein du gouvernement central aussi bien qu'entre les niveaux central et déconcentrés et entre le gouvernement central et les communautés locales, on trouve de nombreuses tentatives de prélèvement de droits dans le processus d'allocation des dépenses. Les directeurs des budgets au niveau inférieur se plaignent de devoir promettre un pourcentage de leur allocation, une espèce de commission, aux agents chargés du versement des fonds pour obtenir une allocation correcte. Ce processus a pour résultat un centre qui se garde la part du lion du budget national, un exemple typique étant un ministère où 70% du budget de fonctionnement allait aux bureaux du ministère à Conakry.<sup>32</sup>

En fin de compte, la préparation du budget officiel et les processus d'allocations sont d'une importance relativement limitée en Guinée actuellement, car les ressources nationales ne couvrent que 20% du budget d'investissements national *de facto*, le reste provenant de bailleurs de fonds. De plus, au niveau local, ces sources couvrent peut-être 90% de tout l'investissement social, 10% venant des ressources et des efforts des associations locales et de leurs représentants dans les grandes villes de Guinée (voir ci-dessous). En termes de comparaisons entre le niveau central et les niveaux locaux, on estime que le budget total pour la ville de Conakry, les CUD et les CRD en 1993 représente environ 4% des dépenses du gouvernement central (à l'exclusion du remboursement de la dette).<sup>33</sup>

**3.1.2. La programmation des investissements.** Les investissements en infrastructures sociales comprennent à la fois les projets centraux (dont les projets proposés au niveau de la préfecture) qui figurent au *Programme des Investissements Publics* (PIP) et les projets de microréalisation, pour lesquels les communautés locales cherchent le soutien central et international pour de faibles investissements en biens publics. Ces derniers passent par les étapes suivantes pour être approuvés:

Soumission des demandes de financement au MATD  
Sélection des projets et transmission au Ministre du Plan  
Estimations des coûts par les services comptables  
Ouverture d'un marché public

---

<sup>32</sup> ARD p.79-83.

<sup>33</sup> UNDP (1995) p.234.

Evaluation des offres par la *Direction Nationale des Investissements Publics* (DNP), la DND et les responsables des préfectures  
Lettre de notification par le MATD  
Préparation des contrats  
Octroi et estimation  
Avances  
Réalisation et contrôle.<sup>34</sup>

Le processus d'investissement public au niveau central en Guinée implique la soumission de propositions à la DNP par les ministères sectoriels, l'obtention de leur accord au sein du PIP et de la loi des finances annuelle. Le processus d'accord de la DNIP est basé en partie sur une carte scolaire et une carte sanitaire qui reflètent en principe le niveau de services et d'infrastructure existant dans la communauté. Les critères pour déterminer ceux-ci sont assez flexibles ce qui laisse la porte ouverte aux pouvoirs discrétionnaires. Ceci peut être utile mais peut aussi permettre des pressions politiques. Ces dernières ne sont pas surprenantes dans un tel système, surtout si l'on considère que l'assemblée législative a été créée récemment et est de plus en plus agressive puisqu'elle comprend des membres élus dans les circonscriptions locales. Les subventions aux communautés locales tendent à suivre les mêmes critères, bien qu'à cause de leurs montants limités et de leurs liens avec des besoins spécifiques à court terme, elles sont de moindre importance et soulèvent moins de problèmes. Depuis les élections à l'Assemblée Nationale, les députés élus dans les circonscriptions géographiques ont commencé à représenter leurs districts dans les processus de préparation du budget et des investissements. Selon tous les rapports, la région forestière de Guinée a été la plus désavantagée en ce domaine, peut-être parce que les Malinke et les Sousou dominant le jeu politique depuis l'indépendance, et qu'il n'y a aucune formule d'équilibrage qui permette de compenser cet état de faits.

Bien qu'il fasse partie en théorie d'un programme d'investissement rotatif de trois ans, le PIP annuel inclus dans la loi de budget est en fait déterminé lors de sessions d'arbitrage (qui s'apparentent plus à des échanges de faveurs) entre les ministres sectoriels, et dans certains cas des préfets locaux et la DNIP. Il ressort de ces négociations un PIP préliminaire qui peut faire l'objet de changements ultérieurs, car la DNB peut d'une part le réduire sur la base d'impératifs macroéconomiques et fiscaux non déclarés, pour qu'il corresponde aux ressources fiscales; et parce qu'il existe d'autre part des projets hors-budget qui sont financés par des engagements courants des bailleurs de fonds et qui ne sont pas inclus dans le PIP formel mais font partie *de facto* du programme d'investissement.<sup>35</sup> Selon une estimation, le PIP reflète essentiellement l'interprétation de la DNIP concernant les priorités des bailleurs de fonds, bien que les responsables et autres personnes intéressées ne disposent d'aucune information complète sur les dons externes pour pouvoir comparer et coordonner la part du PIP financée par l'état (*Budget*

---

<sup>34</sup> UNDP (1995) Annex 3.

<sup>35</sup> Banque Mondiale, Country Economic Memorandum (1996) p.28.

*National de Développement* ou BND), la part financée par les bailleurs de fonds (FINEX) et pour coordonner les deux (de même que pour faire la distinction entre les dépenses figurant dans chaque rubrique)<sup>36</sup>. Dans son application, le budget national est sujet à des révisions en milieu d'année (on met au point une loi rectificative) qui ont pour but principal de s'adapter aux manques de revenus. Le gouvernement a établi une hiérarchie des dépenses prioritaires qui passent avant les autres (du moins au sein des budgets de fonctionnement) en cas de manques; celles-ci incluent le paiement des salaires publics, le remboursement de la dette internationale, les dépenses du Ministère des Affaires Etrangères, la sécurité, en particulier militaire.<sup>37</sup>

**3.1.3 Le processus de dépenses locales.** Les CRD et CUD, de même que les préfectures, ont aussi des budgets de fonctionnement et de capital. En principe, les budgets locaux sont conçus de façon à tenir compte des projets proposés aux niveaux du district ou du quartier. Etant donné les partages fiscaux qui ont lieu et qui sont prévus par les préfectures, tout ce processus est dominé par la tutelle. Un exemple de budget d'investissements d'un CRD présentait une majorité d'investissements tels que l'amélioration de la résidence du sous-préfet ou de bâtiments administratifs. Le montant réservé aux investissements sociaux, des latrines et un dispensaire, était dérisoire. La loi attribue certains revenus fiscaux aux dépenses de capital et non de fonctionnement et ne permet pas d'utiliser le budget du capital pour les dépenses de fonctionnement.<sup>38</sup> Même lorsque les collectes d'impôts locaux sont extrêmement faibles, les préfectures se servent souvent sur les budgets des CUD et des CRD pour assurer leurs propres besoins. Ceci a contribué à réduire la capacité des communautés locales à financer les investissements publics. Dans le même temps, le gouvernement central paye les coûts, principalement de fonctionnement, des services déconcentrés qui ont pour but de servir et de coopérer avec les communautés, ces "subventions" au niveau local se seraient montées en 1993 à 2,7 milliards de FG.<sup>39</sup>

Les dépenses assurées par l'état sont sujettes à des retards et des manques de supervision. De multiples contrôles ont pour résultat de longs retards dans l'exécution des décisions du gouvernement central dans le domaine des dépenses. Il est typique de ne voir que 70% des fonds du budget central dépensés dans l'année du budget.<sup>40</sup> Les dépenses au titre du PIP ont été décrites par la Banque Mondiale comme étant "extrêmement complexes et longues", et on soupçonne que les retards de paiement dans ce contexte sont utilisés intentionnellement pour

---

<sup>36</sup> Banque Mondiale, *Public Expenditure Review* (1996) p.50-51, UNDP (1995) p.110.

<sup>37</sup> *Ibid*, p.56, UNDP (1995) p.119-20.

<sup>38</sup> Ordonnance 091- Articles 34, 50-51.

<sup>39</sup> UNDP (1995) pp.237 et 240.

<sup>40</sup> UNICEF (1995).

faire détailler les programmes et pour modifier les priorités de dépenses de façon informelle.<sup>41</sup> Les retards de paiement du gouvernement peuvent également affecter le trésor, puisqu'ils obligent parfois l'état à verser des amendes contractuelles.<sup>42</sup>

A part les investissements approuvés dans le plan national et la loi des finances annuelle (voir ci-dessous), les transferts du niveau central vers le niveau local (par exemple vers les CRD, CUD et les préfectures) prennent la forme de transferts *ad hoc* (appelés subventions ou aides de l'état) pour des cas d'urgence, des insuffisances de fonds pour des investissements locaux sélectionnés etc. La question des transferts aux CRD et CUD fait l'objet d'une proposition législative selon laquelle les fonds seraient mis directement à la disposition des communautés locales, plutôt que d'être versés par les préfectures<sup>43</sup>, comme c'est le cas dans le système actuel, ou bien les fonds seraient immédiatement débloqués par les préfectures. Il n'existe aucun critère régissant la distribution de tels fonds, ce qui permet un niveau de pouvoirs discrétionnaires officiels qui ouvre de toute évidence la porte à de multiples possibilités de collusion et de fraude, de même qu'à des distortions.<sup>44</sup>

De plus, des sources telles que la Banque Mondiale confirment l'existence d'importants versements de fonds par les unités centrale, déconcentrées et décentralisées du gouvernement, sans aucun suivi adéquat.<sup>45</sup> En ce qui concerne le problème des dépenses non approuvées au niveau local, les responsables de la DND les attribuent au manque de formation et de compréhension des maires et des présidents de CRD. Etant donné les informations disponibles à ce sujet, on ne peut qu'imaginer ce que peuvent être dans certains cas les relations entre les dépenses et les budgets à ce niveau.

### 3.2 Le contrôle financier

Les fonctions de comptabilité et d'audit en Guinée sont faibles et ont du mal à contrôler la corruption endémique. Le Country Economic Momerandum de la Banque Mondiale cite des problèmes de corruption tels que des extortions de faible envergure, des détournements de fonds, des exemptions de paiement de droits de douane, une fraude dans l'administration et dans l'octroi

---

<sup>41</sup> Banque Mondiale, Public Expenditure Review (1996) p.54-5

<sup>42</sup> UNDP (1995) p.124.

<sup>43</sup> Ces fonds sont actuellement versés par les *Trésoriers Pricipaux* régionaux aux préfectures, qui les fournissent ensuite aux communautés locales. La DNT admet que ce processus est lent et compliqué.

<sup>44</sup> La DND a exprimé son intérêt pour une aide lui permettant de définir des normes et des critères en ce domaine.

<sup>45</sup> La proportion de paiements effectifs par rapport aux paiements autorisés dans certains secteurs a atteint 500%, avec des proportions générales de 156% en 1993 et 111% en 1994 pour les dépenses centrales. Country Economic Memorandum de la Banque Mondiale (1996) p. 3.

de marchés publics frauduleux. <sup>46</sup> Le Code Pénal et l'Article 12 du Code Civil définissent les normes de conduite et les sanctions pour les responsables publics, mais celles-ci ne sont apparemment pas appliquées. <sup>47</sup> De plus, tout contrôle judiciaire des actions du gouvernement est affecté par la tendance qu'ont les cours à prendre le parti du gouvernement. <sup>48</sup> Cette tendance est probablement renforcée par les procédures de nomination dominées par l'exécutif prévues par la constitution et la loi organique. <sup>49</sup>

**3.2.1 Contrôle interne.** Au sein du MEF, le Trésor (*Direction Nationale du Trésor* ou DNT) est chargée de la comptabilité du gouvernement. Des contrôleurs sont placés aux niveaux régionaux et préfectoraux et soumettent leurs comptes au Directeur National du Trésor qui exercent des pouvoirs disciplinaires. Au niveau des communautés locales, ceux-ci sont supposé remplir la fonction de receveurs et envoyer les comptes locaux au Trésor,<sup>50</sup> bien que ceci n'ait pas été appliqué (voir ci-dessous). Dans les CRD, par exemple, les secrétaires communautaires exercent des fonctions de comptable même s'ils ne sont généralement pas formés pour. Le contrôle interne est exercé par des *Inspecteurs Généraux* au sein de chaque ministère, par *l'Inspection Générale d'Etat* (IGE) et *l'Inspection Générale des Finances* (IFG). Les inspecteurs de ces Ministères organisent des audits occasionnels à la requête de leurs ministres. Il existe également des Inspecteurs dans chaque région qui se rendent dans les préfectures pour surveiller les dépenses, du moins en principe. L'IGE et l'IFG opèrent avec un personnel de 45 inspecteurs et contrôleurs. L'IGE exerce un contrôle financier direct sur toutes les agences de l'exécutif et fait son rapport au Président. L'IFG, créée par un arrêté du MEF et chargée de soumettre ses rapports au Ministre, surveille le travail de tous les comptables et responsables des fonds publics. Le travail des IG ministérielles et celui des IFG portent sur l'année budgétaire en cours alors que celui des IGE porte *a posteriori*. Ni l'IGE ni l'IFG ne disposent d'une autonomie financière ni de personnel, salaires et autres ressources suffisantes pour remplir leurs fonctions correctement. <sup>51</sup> Il existe également une *Brigade de Vérification du Trésor*, chargée de surveiller toutes les étapes du travail des comptables du gouvernement sous l'autorité du Trésor. <sup>52</sup>

L'autorité limitée de ces groupes les rend incapables de gérer l'échec endémique des agences du gouvernement à conformer leurs dépenses aux lois concernant le budget annuel et de

---

<sup>46</sup> Country Economic Memorandum de la Banque Mondiale (1996) p.37.

<sup>47</sup> ARD p.86.

<sup>48</sup> ARD p.66.

<sup>49</sup> Constitution, Article 81; Loi Organique L/91/008, Article 10; Loi Organique L/01/011, Article 2.

<sup>50</sup> Décret # 91/167/PRG/SGG, section 2.

<sup>51</sup> Public Expenditure Review de la Banque Mondiale (1996) p.73, ARD p. 87-8.

<sup>52</sup> UNDP (1995), 128.

santionner le dépôt tardif des comptes. On a tendance à ne pas tenir compte de leurs rapports. De plus, l'IGE est réputée être un paradis pour les personnes nommées par piston; elle montre donc peu d'initiative à éviter ou poursuivre les conduites irrégulières. Ces manques de contrôle encouragent le gaspillage et l'utilisation incorrecte des ressources du gouvernement, l'élaboration d'un budget qui a peu d'impact sur les divers types de dépenses et aboutissent à un problème croissant de manque de motivation et de fraude parmi les contribuables.<sup>53</sup> De plus, les mécanismes de contrôle internes qui devraient exister au niveau local n'existent pas et la nomination des receveurs communautaires requise par la loi n'a généralement pas lieu, en partie à cause du manque de ressources. Les adjoints au sous-préfet et les secrétaires communautaires remplissent donc des fonctions de comptabilité et assurent la programmation des dépenses au niveau local.<sup>54</sup>

**3.2.2 Fonctions de vérification des comptes.** Le contrôle externe est quasiment inexistant. Selon l'Article 61 de la constitution et l'Article 35 de la loi organique de la *Cour Suprême*, la responsabilité du contrôle de conformité à la loi des finances *a posteriori* incombe à la *Chambre des Comptes*, qui remet en principe son rapport au Président et à l'Assemblée Nationale. Les comptes locaux et nationaux vont à la Chambre des Comptes une fois qu'ils sont passés et ont été consolidés par la DNT. La *Chambre des Comptes* remplace la *Cour des Comptes* et selon ce nouveau système, elle opère en tant que section de la *Cour Suprême* sous l'autorité du Président de la *Cour Suprême*. Les deux autres sections de la *Cour Suprême* traitent pour l'une des appels civils et criminels et pour l'autre des questions administratives et constitutionnelles. La chambre exerce un contrôle sur le *Directeur National du Trésor* (le principal comptable du gouvernement), les trésoriers préfectoraux et les receveurs communaux et communautaires.<sup>55</sup>

Les comptes locaux sont souvent remis en retard, ou pas du tout. Les comptes nationaux commencent seulement à arriver à la *Chambre des Comptes* après un retard de cinq ans depuis la création de la chambre selon la constitution et les nouvelles lois organiques qui ont suivi de peu, malgré une clause stipulant que tous les comptes publics, locaux et nationaux, doivent être consolidés et soumis à la chambre par la DNT, plutôt que d'être transférés directement. Cette clause semble être la principale cause de retard. A la mi-1996, le Trésor devait à la *Chambre des Comptes* 50 milliards de FG pour avoir soumis les comptes en retard.<sup>56</sup> Un arrêté imposé au Trésor par la chambre concernant 36 milliards de FG de paiements non justifiables découverts

---

<sup>53</sup> UNDP (1995) p.130-1.

<sup>54</sup> UNDP (1995), p.241.

<sup>55</sup> UNDP (1995), 129.

<sup>56</sup> Banque Mondiale, Public Expenditure Review, p.50.

bf

dans les comptes de 1989 a été ignoré.<sup>57</sup>

La *Chambre des Comptes* a de toute évidence été marginalisée en tant que point de contrôle, comme le montre l'absence de toute sanction pour une soumission tardive des comptes et le fait que le Président de la *Cour Suprême* est nommé par le Président. Selon une estimation, le Président de la Cour est un proche politique du Président et ne permet pas que les rapports de vérification des comptes critiques soient rendu publics. De plus, le personnel de la *Chambre des Comptes* est composé de fonctionnaires qui doivent leur nomination aux postes d'auditeurs au MEF (DNT) de même qu'au *Ministère de la Réforme Administrative et la Fonction Publique*.<sup>58</sup> Ils n'ont donc aucune autonomie dans la vérification des comptes de ces ministères parmi d'autres. Le personnel limité de la *Chambre des Comptes* traite de tous les comptes centraux, locaux et des entreprises publiques, une tâche qui serait difficilement réalisable même dans les meilleures circonstances.<sup>59</sup> De plus, il souffre des problèmes universels de faible rémunération, les taux les plus élevés atteignant environ 350,000 FG par mois (environ US \$350) et de manque de formation adéquate.

D'autres moyens de contrôle existent. Pour combattre le détournement de fonds, le gouvernement a créé par décret (93/170/PRG) en 1993 l'*Agence Judiciaire de l'Etat* afin de recouvrer les dettes dues à l'état. Son taux de succès de 6.6 % en 1994 parle pour lui-même; on a attribué sa faiblesse aux problèmes de coopération avec la police, de corruption judiciaire, d'interventions de hauts responsables et à l'existence de clauses limitant le montant des dettes recouvrable dans certains cas.<sup>60</sup> Il existe des procédures pour obtenir des vérifications indépendantes des programmes du gouvernement réalisés par des cabinets comptables privés mais ceux-ci sont soumis aux mêmes contraintes de gestion politique globale, puisque leurs rapports ne sont pas remis à une agence d'audit autonome.

**3.2.3 La Transparence.** L'Assemblée Nationale n'en est qu'aux prémises de sa tâche d'imposer une discipline aux planifications des budgets et des dépenses. La *Commission des Finances et de l'Economie de l'Assemblée*, dirigée par M. Sekou Soumah (un député du PUP) ne peut guère réaliser des estimations de budgets indépendamment de ceux fournis par le gouvernement, et n'a pas été impliquée dans l'approbation des budgets préfectoraux. Ceci est resté jusque maintenant une chasse gardée du MEF, bien que les budgets préfectoraux fassent partie du budget du gouvernement central. Etant donné l'échec du système de contrôle financier,

---

<sup>57</sup> UNDP (1995) p.132.

<sup>58</sup> Les nominations initiales sont faites par le Président de la *Cour Suprême*.

<sup>59</sup> ARD p. 88-9. Dans le modèle français sur lequel ce système est basé, il existe des *Chambres des Comptes* régionales qui réalisent des vérifications des dépenses publiques aux niveaux inférieurs et dont on peut faire appel au niveau central. Brown (1993) p.34-5.

<sup>60</sup> UNDP (1995) pp. 129 et 132.

il y a peu de raisons de croire que les informations fournies sur l'exécution du budget soient fiables. De plus, alors que la Constitution fournit à l'Assemblée le droit de convoquer les Ministres et les responsables pour leur poser des questions, elle ne leur octroie aucun pouvoir pour les obliger à se présenter. L'Article 73 de la constitution et de la loi organique gouvernant l'Assemblée affectent l'engagement pris lors témoignages officiels devant les commissions législatives et limitent sévèrement l'accès aux sessions et aux rapports du comité. <sup>61</sup> Enfin, alors que la commission a l'intention d'exercer un certain pouvoir de contrôle sur les dépenses du gouvernement, elle n'a pas encore à ce jour lancé d'enquête portant sur les comptes du gouvernement ou sur ses décisions en matière de dépenses. Certains députés, en particulier ceux de l'opposition élus dans des circonscriptions géographiques, ont exprimé l'intention d'examiner la nature et les effets des dépenses du gouvernement dans leurs circonscriptions. Leur capacité à le faire sera encore limitée par le manque d'informations et d'autres contraintes. Des responsables des MATD auraient empêché des MP, surtout des membres de l'opposition, d'avoir accès aux habitants de leur circonscription et leur auraient interdit d'organiser des rencontres politiques. <sup>62</sup>

La création du poste extraconstitutionnel de Premier Ministre par le Président Conté et la nomination de Sidaya Touré, un Ivoirien qui a la réputation d'être compétent et incorruptible a été perçue comme un signe encourageant par certains observateurs en Guinée. On a accordé à M. Touré le pouvoir de contrôle sur les ministères du gouvernement dans le but apparent d'améliorer l'intégrité dans ces domaines, de contrôler les dépenses de l'état et donc d'augmenter la crédibilité du gouvernement. Le mandat de M. Touré fut changé début 1997 pour permettre à son portfolio d'être général, et les *Ministères de l'Economie et des Finances et du Plan et de la Coopération* en rapportent maintenant au Président et non au Premier Ministre. Ceci porte à croire que le Président cherchait en fait à réduire le contrôle de M. Touré sur les ministères économiques pour servir ses propres fins et à se rapprocher des ministères.

**3.2.4 L'octroi des marchés publics.** Comme on pouvait s'y attendre, l'octroi de marchés publics du gouvernement est un des domaines les plus problématiques de contrôle des dépenses, si ce n'est le pire. Actuellement, la réalisation de projets d'investissement centraux est gérée par le DNIP, le *Ministère des Travaux Publics* et les ministères sectoriels concernés. Les marchés publics sont annoncés et les entrepreneurs choisis centralement. Des faiblesses dans le système d'octroi des contrats résultent, selon la plupart des rapports, en une corruption massive. Selon une estimation, chacun des ministères concernés, le MEF, la Planification, les Travaux Publics et le ministère sectoriel impliqué se servent en obligeant l'entrepreneur choisi à verser un pot-de-vin. Celui-ci compense alors ses pertes en ayant recours entre autres aux surfacturations.

Il faut ajouter à cette série de problèmes la capacité apparente relativement minime du gouvernement central (même si l'on suppose qu'il le désire vraiment) de superviser les projets de

---

<sup>61</sup> L/91/015 du 23 décembre 1991, ARD p.62.

<sup>62</sup> IFES p.8.

la capitale exécutés dans l'intérieur du pays. Les communautés touchées semblent avoir peu voix au chapitre, et sont peut-être peu incitées à intervenir puisque le budget pour ces projets n'est ni sous leur contrôle, ni bien connu. Ce système remplace un arrangement antérieur selon lequel les travaux publics étaient gérés au niveau préfectoral. Les responsables du centre ont décrit ce système comme étant intolérablement corrompu, un résultat de la capacité limitée d'évaluation de sélection et de contrôle au niveau préfectoral. On peut dire sans grand risque de se tromper que le nouveau système semble également inadéquat. Les deux commissions interministérielles qui traitent des projets de travaux publics seraient sous la pression constante des ministères qui veulent favoriser certains fournisseurs. Dans les cas où l'agent responsable de l'octroi des marchés refuse de céder à cette pression, des marchés prévus ont été annulés.<sup>63</sup> Selon la plupart des témoignages, les problèmes existent pour les projets financés localement, avec des fonds privés ou par les bailleurs de fonds également, bien qu'ils semblent moins graves. Ainsi, le *Génie Rural*, chargé des projets liés à l'agriculture, a maintenu une réputation d'efficacité. Ce sont là certaines des raisons pour lesquelles l'Assemblée Nationale a proposé de confier l'octroi des contrats directement aux niveaux locaux, ou du moins de court-circuiter le niveau préfectoral dans la fourniture de subventions du gouvernement aux niveaux locaux.

Selon une très vague estimation, les pertes et les coûts excessifs occasionés par les pratiques irrégulières d'octroi de marchés publics s'élèvent à 100 milliards de FG environ par an pour tous les secteurs, y compris quelques 15 à 20 milliards de FG qui affectent directement les investissements sociaux dans des domaines tels que l'éducation et la santé.<sup>64</sup> On a même avancé que des arrangements corrompus ont été passés entre les fournisseurs du secteur public et les comptables du gouvernement chargés du contrôle des projets, selon lesquels ces derniers exigent des pots-de-vin pour accélérer leur travail ou fermer les yeux.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Un troisième comité, sous l'autorité du MEF, a un pouvoir de contrôle et de conseil dans ce processus. UNDP (1995) p.136-7.

<sup>64</sup> Ceci peut être comparé, par exemple, à un budget typique de l'éducation nationale de 51 milliards de FG en 1994. UNDP (1995) pp. 74 et 137.

<sup>65</sup> UNDP (1995) p. 123. Renforcement des capacités.

**Table A.6 Estimations: préfectures pour lesquelles on dispose d'informations sur toutes les taxes (sauf les Licences et les Armes) 1996 FG**

Région	Préfectures	IMDL	T.H.	F.B.	Patentes	T.U.V.	Total
Boke	Fria	35,922,000	11,316,558	169,675,009	280,775,930	7,995,000	505,684,497
	Boffa	90,600,000	1,617,000	1,944,000	15,689,200	3,727,500	113,577,700
	Gaoval	106,022,000	1,256,000	342,000	4,098,321	1,758,000	113,476,321
	Boke	126,054,000	6,011,940	1,002,136	29,299,998	8,175,000	170,543,074
	Koundara	66,886,000	1,730,360	44,430	14,213,310	2,015,000	84,889,100
Faranah	Kissidougou	150,870,000	1,694,180	646,242	52,254,750	8,662,500	214,127,672
	Dabola	66,956,000	2,528,400	3,175,750	6,528,000	3,200,000	82,388,150
	Faranah	103,676,000	6,593,920	10,154,280	25,084,709	6,187,500	151,696,409
	Dinguiraye	79,084,000	680,580	275,724	9,736,000	2,056,250	91,832,554
Kankan	Kouroussa	105,912,000	1,635,789	707,040	3,010,000	1,393,750	112,658,579
	Kankan	192,378,000	15,547,150	7,903,800	173,725,415	6,631,250	396,185,615
	Siguiri	196,178,000	3,200,000	2,750,180	35,195,346	2,230,000	239,553,526
	Kerouane	82,246,000	3,725,525	1,666,066	69,801,302	2,534,525	159,973,418
	Mandiana	111,429,400	760,000	620,000	8,500,000	1,581,250	122,890,650
Kindia	Kindia	148,040,000	30,336,528	132,647,493	187,133,603	14,000,227	512,157,851
	Telimele	156,220,000	3,198,920	1,333,320	5,839,162	1,662,500	168,253,902
	Dubreka	18,464,000	3,336,124	20,712,712	47,117,305	938,750	90,568,891
	Coyah	34,956,000	3,830,980	11,524,463	66,584,138	3,753,750	120,649,331
Labe	Koubia	67,416,400	977,461	754,183	3,137,656	525,000	72,810,700
	Tougue	94,138,000	2,293,941	1,184,650	20,053,371	4,031,250	121,701,212
	Mali	64,884,600	2,343,384	1,761,276	6,235,999	5,900,000	81,125,259
	Lelouma	117,926,000	264,230	929,288	7,986,312	2,443,750	129,549,580
	Labe	168,428,000	12,854,366	4,474,828	97,482,834	11,858,750	295,098,778
Mamou	Mamou	45,704,300	18,589,988	15,112,887	51,948,851	4,052,500	135,408,526
	Dalaba	98,090,000	2,083,250	849,900	14,208,665	895,000	116,126,815
N'Zere kore	Beyla	143,232,000	5,783,870	3,449,540	21,433,325	1,850,000	175,748,735
	Lola	86,062,000	1,941,950	1,212,440	30,616,635	2,565,000	122,398,025
	N'Zerekore	160,194,000	10,781,860	7,566,360	121,429,581	12,738,800	312,710,601
	Macenta	147,104,000	6,241,135	5,504,040	48,749,971	7,086,750	214,685,896
Total:		4,153,802,100	199,520,933	437,823,119	1,841,705,211	166,926,577	6,799,777,940
Alloc.:		61.09%	2.93%	6.44%	27.08%	2.45%	100.00%

**Table A.7 Estimations: Préfectures pour lesquelles on dispose d'informations sur toutes les taxes (excepté les Licences et les Armes)**

Région	Préfect.	IMDL	T.H.	F.B.	Patentes	T.U.V.
Boke	Fria	7.1%	2.2%	33.6%	55.5%	1.6%
	Boffa	79.8	1.4	1.7	13.8	3.3
	Gaoval	93.4	1.1	0.3	3.6	1.5
	Boke	73.9	3.5	0.6	17.2	4.8
	Koundara	78.8	2.0	0.1	16.7	2.4
Faranah	Kissidougou	70.5	0.8	0.3	24.4	4.0
	Dabola	81.3	3.1	3.9	7.9	3.9
	Faranah	68.3	4.3	6.7	16.5	4.1
	Dinguiraye	86.1	0.7	0.3	10.6	2.2
Kankan	Kouroussa	94.0	1.5	0.6	2.7	1.2
	Kankan	48.6	3.9	2.0	43.9	1.7
	Siguiri	81.9	1.3	1.1	14.7	0.9
	Kerouane	51.4	2.3	1.0	43.6	1.6
	Mandiana	90.7	0.6	0.5	6.9	1.3
Kindia	Kindia	28.9	5.9	25.9	36.5	2.7
	Telimele	92.8	1.9	0.8	3.5	1.0
	Dubreka	20.4	3.7	22.9	52.0	1.0
	Coyah	29.0	3.2	9.6	55.2	3.1
Labe	Koubia	92.6	1.3	1.0	4.3	0.7
	Tougue	77.4	1.9	1.0	16.5	3.3
	Mali	80.0	2.9	2.2	7.7	7.3
	Lelouma	91.0	0.2	0.7	6.2	1.9
	Labe	57.1	4.4	1.5	33.0	4.0
Mamou	Mamou	33.8	13.7	11.2	38.4	3.0
	Dalaba	84.5	1.8	0.7	12.2	0.8
N'Zerekore	Beyla	81.5	3.3	2.0	12.2	1.1
	Lola	70.3	1.6	1.0	25.0	2.1
	N'Zerekore	51.2	3.4	2.4	38.8	4.1
	Macenta	68.5	2.9	2.6	22.7	3.3
Mean		67.9%	2.8%	4.6%	22.2%	2.5%

Table A.8: Taux de recouvrement

Région	Préfect.	IMDL	T.H.	F.B.	Patentes	Licences	Armes	T.U.V.	Toutes Taxes
Boke	Boffa	15.4%	---	---	78.3%	11.1%	---	100.0%	27.2%
	Boke	22.7	---	---	30.8	3.0	19.2	100.0	27.9
	Fria	16.7	35.4	52.2	38.4	---	---	98.4	42.4
	Gaoval	100.0	75.9	73.8	72.8	---	100.0	100.0	98.7
	Koundara	100.0	---	---	59.6	38.7	---	100.0	93.0
Conakry	Dixinn	---	53.8	0.1	9.9	---	---	---	24.8
	Kaloum	---	87.2	2.7	41.8	---	---	---	36.1
	Matam	---	17.3	4.5	44.4	100.0	---	---	34.6
	Matoto	---	1.9	2.3	17.2	---	---	---	8.8
	Ratouma	---	27.3	2.7	6.7	15.9	---	---	13.6
	Ville de ..	---	---	54.4	70.8	40.0	---	100.0	70.0
Faranah	Dabola	91.3	3.6	25.2	61.6	---	17.4	69.1	82.6
	Dinguiraye	93.7	---	---	72.3	---	---	41.5	90.2
	Faranah	40.8	13.6	---	79.8	---	---	25.6	45.8
	Kissidougou	52.9	---	35.7	49.9	---	---	67.1	52.7
Kankan	Kankan	36.4	---	---	37.6	31.8	---	407.5	43.5
	Kerouane	35.4	---	---	41.9	---	---	100.0	39.4
	Kouroussa	103.8	---	---	76.4	50.0	---	100.0	103.0
	Mandiana	95.9	73.7	90.3	85.3	---	---	26.2	94.1
	Siguiri	100.0	---	---	63.1	83.3	---	100.0	94.4
Kindia	Coyah	---	---	4.7	74.3	26.7	---	100.0	65.5
	Dubreka	61.5	4.5	67.5	74.9	---	---	100.0	68.1
	Forecariah	---	---	---	---	---	---	---	---
	Kindia	18.2	---	47.4	49.3	71.4	---	100.0	40.7
	Telimele	---	---	---	---	---	---	---	---
Labe	Koubia	100.0	2.3	---	57.0	---	100.0	100.0	96.8
	Labe	100.0	---	---	26.9	100.0	---	100.0	74.4
	Lelouma	100.0	37.8	---	34.5	---	---	100.0	95.8
	Mali	81.9	---	---	89.7	---	---	9.0	76.9
	Tougue	96.0	62.6	45.2	11.1	---	100.0	54.6	79.6
Mamou	Dalaba	100.0	---	---	13.2	---	---	28.8	88.5
	Mamou	---	29.0	31.3	50.3	100.0	---	299.5	54.1
	Pita	100.0	---	100.0	100.0	---	---	---	100.0
N'Zerekore	Beyla	94.1	5.4	0.2	77.4	---	---	100.0	87.4
	Gueckedou	56.4	---	---	58.5	23.8	---	100.0	58.8
	Lola	35.2	---	11.6	---	---	---	100.4	36.8
	Macenta	97.6	---	8.7	66.3	---	100.0	100.0	88.1
	N'Zerekore	100.0	---	3.3	108.9	25.0	100.0	100.0	101.1
	Yemou	100.0	---	---	52.2	20.3	100.0	100.0	85.5
Toutes régions		75.5	31.1	32.1	51.4	50.2	82.4	103.6	58.0%

## Liste de personnes interrogées : La Guinée

### USAID/Guinée

Vic Duarte, Economiste de Programme  
Kenda Diallo, Economiste, USAID  
John Flynn, Directeur, USAID/Guinée  
Pamela Callen, Directeur Adjoint, USAID/Guinée

Tibor Nagy, Ambassadeur des Etats-Unis

Mouctar Diallo, Bureau Politique, Ambassade des Etats-Unis

Eduardo Locatelli, Banque Mondiale

Steve Ursino, Depty Res. Rep. UNDP

Akoy Beavogui, Assistant de Coordination, Africare

Idiatou Bah, Chargée de la Décentralisation, Centre Canadien d'Etude et de Coopération Internationale (CECI)

Benoit-Pierre Laramee, Directeur Régional, CECI

Ben Lentz, Représentant du Pays, CLUSA

Djingri Ouoba, Conseiller en Formation, CLUSA

### Gouvernorat de Kindia

Trace Mara, Conseiller du Gouverneur  
Kourouma Severin, Trésorier Principal  
Mouloukou Souleymane Camara, Inspecteur Régional des Affaires Sociales  
Kade Boye Diallo, Coordinatrice Régionale PFASE

### Préfecture de Kindia

Ibrahima Sylla, Secrétaire Général Chargé de la Décentralisation  
Mamadou Sylla, Directeur Préfectoral Economie-Finances  
Sekou Youla, Directeur du Plan  
Sekouba Mansoko, Directeur Adjoint du Plan

### Commune Urbaine de Kindia

Mamadouba Camara, Chargé du Budget  
Ibrahim Fofana, Secrétaire Général de la Commune  
Maire, Premier Vice-Maire, Conseil

### Communaute Rurale de Développement de Friguiabe

El Hadj Fode Keita, Président de la CRD  
El Hadj Isory Keita, Vice-Président de la CRD

Mohamed Dian Keita, Sous-Préfet Adjoint  
Jean Oulare, Secrétaire Communautaire  
Conseillers, représentants du district, dirigeants d'associations.

Direction Nationale des Impôts, Ministère de l'Economie et des Finances  
Mamadouba Sylla, Directeur Adjoint, Direction Nationale des Impôts  
Leopold Lamah, Dir. Divisionnaire Chargé des Impôts d'Etat, Impôts Locaux, TUV,  
Enregistrement et Timbre

Direction Nationale du Budget, Ministère de l'Economie et des Finances  
Moustapha Diallo, Directeur National Adjoint du Budget  
T. Aliou Bah, Chef de Division, Etudes et Synthèse Budgétaire  
Dhaby Fode Mohamed, Chef de Div. des Dépenses de Fonctionnement et d'Intervention  
Ousmane Bah, Chef de Div. du Contrôle Financier  
Ibrahima Sory Fadi Diallo, Chef de Section Lois des Finances  
Lavile Onivogui, Chef de Section, Budget des Collectivités Décentralisées

Karamokoba Camara, Dir. National du Trésor, Ministère de l'Economie et des Finances

Direction Nationale de la Décentralisation, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la  
Décentralisation  
Mamadouba Tounkara, Directeur National de la Décentralisation  
Mamadou Tanon Bah, Directeur National Adjoint  
Adama Bah, Chef de la Tutelle Financière

Direction Nationale des Investissements Publics, Min. du Plan et de la Coopération  
Mamadou Bano Diallo, Chef Division du Quatenaire  
Fatou Tounkara, Div. Quatenaire  
Patrice Maony, Section Santé, Div. Q.  
Sombili Diallo, Section Education, Div. Q.  
Kadiatou Bah, Section Education, Div. Q.

Cour Suprême  
Lamine Sidime, Pres., Cour Suprême  
Fode Roussa Camara, Conseiller Référendaire, Chambre des Comptes  
Mohamed Bachir Fougla, Cons. Ref., Coordonnateur, Entreprises Publiques, CC  
Saa Joseph Kadouno, Cons. Ref., CC  
Mamadou Djoulde Diallo, Cons. Ref., Coord. Chargé des opérations de l'état et des  
collectivités territoriales  
Soumare NFaly, Cons. Ref., CC  
Mamady Mara, Cons. Ref., CC

Assemblée Nationale  
Ousmane Bah, Député, CODEM (Pita)  
Mamadou Bhoie Bah, Député, Président Groupe Parlementaire, CODEM

Alpha Oumar Barou Diallo, Député. CODEM  
Sekou Soumah, Député & Prés. Commission des Affaires Economiques et Financières, du  
Plan et de la Coopération

## Annexe B

### Etude de cas : le Mali

#### 1. Situation politique et administrative

Le Mali a engagé un processus de réforme fondamental, ce qui complique toute discussion de la situation sur le terrain dans ce pays. Une série de lois de décentralisation a été votée depuis 1993, mais les premières élections de gouvernement local qui devraient les mettre en application doivent avoir lieu en juin 1997. Cette discussion porte donc en partie sur les structures qui sont actuellement en place, bien que la nouvelle structure de décentralisation présente le plus d'intérêt. Il est bon de noter au passage que l'application des réformes de décentralisation ne se fait pas sans une certaine confusion. Les lois qui expliquent en détail les nouvelles relations de gestion politique et fiscale, et les procédures afférentes, ont été votées, mais les modalités de la transition ne sont pas clairement définies, ce qui soulève des questions concernant l'applicabilité actuelle de certaines procédures alors que d'autres sont gelées dans l'attente des élections au niveau municipal (d'autres encore dans l'attente de l'organisation et l'élection des autorités décentralisées aux échelons plus élevés).

On trouve au Mali, comme en Guinée, une version du système présidentiel français avec des institutions d'équilibre des pouvoirs faibles. Le Président Alpha Oumar Konare, qui devint le premier chef d'état de la Troisième République en 1992, à la suite de la chute de la dictature Traore et de La Conférence Nationale, a été réélu à une écrasante majorité en mai 1997 pour servir un second mandat. Les élections législatives qui avaient été organisées quelques semaines auparavant furent annulées à la suite de protestations et d'accusations de désorganisation et de fraude. Il n'y a donc actuellement pas de législature en place, et la date des nouvelles élections n'avait pas été fixée au moment où nous rédigeons ce document. Comme celle de la Guinée, la constitution du Mali prévoit un chef d'état souverain qui détient un pouvoir résiduel de légiférer par décret dans tous les domaines qui ne sont pas explicitement du ressort de l'assemblée. Le *Haut Conseil de la Magistrature*, qui nomme et discipline les juges, la *Cour Constitutionnelle* et la *Cour Suprême*, y compris les unités administratives les plus élevées chargées du contrôle et de la vérification des comptes dépendent tous dans une large mesure du Président. Le Président Konare a été l'une des forces motrices du programme de décentralisation actuellement en cours, a rendu publique sa déclaration de biens chaque année et a la réputation d'être un dirigeant intègre. Comme dans la plupart des cas en Afrique, on ne peut être sûr qu'il contrôle des éléments puissants au sein du gouvernement et du parti au pouvoir dont la conduite et les aspirations reflètent des façons de procéder en vigueur sous l'ancien régime. Cette base de pouvoir semble inciter à la décentralisation sans se rendre parfaitement compte des questions de capacité et de gestion politique que soulève celle-ci.

Le Mali est actuellement divisé en huit régions administratives plus le District de Bamako. Les régions sont elles-mêmes divisées en cercles et arrondissements, qui sont tous administrés par des responsables et des représentants des services techniques déconcentrés nommés par le

gouvernement central. Les régions, cercles et arrondissements préparent leur propre budget (avec l'aval de la tutelle) et exercent une autonomie de gestion limitée. Les budgets régionaux, puisqu'ils dépendent en grande partie de fonds émanant du gouvernement central, figurent en tant que sous-sections du budget du gouvernement central. Les échelons les plus bas du gouvernement contrôlent les budgets financés par les impôts recouverts au niveau local et les parts fiscales que se partagent les régions. Les communes (on en trouve six qui forment le District de Bamako et treize dans le reste du pays), jouissent actuellement d'une certaine autonomie semblable à celle des CUD et CRD en Guinée. Comme dans le cas de la Guinée, tous les services, à quelques exceptions près telles que les services sanitaires et d'entretien de l'infrastructure urbaine y compris des marchés, sont fournis et subventionnés par le gouvernement central. Le code communal de 1996 accorde à certains ministères le pouvoir effectif de contrôler l'utilisation des budgets du gouvernement local et d'invalider les décisions du conseil.<sup>1</sup> Les six communes de Bamako opèrent donc sous la tutelle du Gouverneur du District, et les conseils régionaux, de cercle et d'arrondissement sont dans la même position par rapport à leurs commandants nommés par le gouvernement central. Même si l'on exclut leurs pouvoirs discrétionnaires relativement limités en matière de finances et de gestion, les conseils régionaux, de cercle et d'arrondissement n'ont parfois pas été constitués ou n'ont pas fonctionné, par exemple lors de la période qui a suivi l'éviction de Traore, et les conseils de village n'ont pas tenu d'élections depuis au moins six ans. Les services et l'infrastructure fournis localement sont subventionnés par une pléthore d'impôts locaux, de droits et de parts de l'impôt par habitant ou TDRL (*Taxe de Développement Régionale et Locale*) et la patente, de même que d'occasionnels subsides du budget central. Le contrôle par la tutelle centrale inclut la pré-approbation de tous les budgets locaux, des instruments de revenu et même de la plupart des décisions concernant les ressources des communes. Le niveau central a également (et ceci n'a pas changé sous les nouvelles lois de décentralisation) l'autorité de dissoudre les gouvernements locaux sur la base de critères relativement généraux.

## 2. La décentralisation

La décentralisation a suscité beaucoup d'intérêt au Mali au cours des vingt dernières années, bien que le mouvement politique dans cette direction connaisse sa plus grande intensité seulement depuis 1992. La commune ou municipalité a jusque maintenant été la seule juridiction décentralisée jouissant d'un statut légal autonome et d'un contrôle fiscal limité. La réforme de décentralisation de 1977, mise en place par l'Ordonnance 77-44, a fait de la région la clef de l'autorité déconcentrée, a placé des représentants des ministères sectoriels à ce niveau et en a fait le point focal de la planification du développement et de la gestion de services publics. La même loi a fait du District de Bamako, qui comprend six communes, une seule unité administrative déconcentrée. La réforme de 1977 prévoit également, et ceci est révélateur, l'établissement de conseils élus aux niveaux du village, de l'arrondissement, du cercle et de la région de même que des comités de développement au-dessus du niveau du village. Le décret d'application de 1982 a posé les grandes bases de principe (décret #14) de l'opération indépendante de ces conseils, puisqu'ils ne seraient pas convoqués par l'administrateur territorial. Enfin, à la suite des

---

<sup>1</sup> Loi N. 9-66.

discussions tenues lors du séminaire national de 1987 sur la Planification de la Décentralisation, le FDRL (*Fonds de Développement Régional et Local*) a été établi en 1988 pour fournir un mécanisme d'auto-financement des initiatives de développement local.<sup>2</sup>

La Constitution de 1992 (arts. 97 et 98) prévoit des gouvernements locaux "administrés librement par des conseils élus selon les modalités définies par la loi" et a créé le *Haut Conseil des Collectivités* pour représenter les intérêts des gouvernements locaux et régionaux auprès du gouvernement central sur les questions de gestion qui les affectent. Un groupe d'études, La *Mission de Décentralisation* a entamé une importante restructuration des autorités gouvernementales. Les lois de décentralisation prévoient la dévolution des pouvoirs de décision et des ressources à tous les niveaux existants de la hiérarchie administrative.<sup>3</sup> La première étape consiste à transférer des responsabilités et des ressources aux communes urbaines existantes, et de faire de même pour une série de communes rurales. On a créé ces dernières afin qu'elles remplissent les fonctions des arrondissements actuels et servent d'unités administratives de base, et qu'elles assument d'autres responsabilités centrales confiées aux communes. Les responsabilités transférées incluent le premier cycle de l'éducation, des services de santé de base et la construction et l'entretien de certaines infrastructures. Dans le cas des communes rurales, de nouvelles responsabilités incluront également celles déjà assumées par les communes urbaines et qui dépendent actuellement des cercles et arrondissements. Les décisions les plus importantes prises par les unités gouvernementales décentralisées, y compris l'adoption d'un budget, le choix des taux fiscaux et droits, les prêts et autres utilisations des ressources, restent soumis à l'accord préalable de la tutelle sous les nouvelles lois de décentralisation.<sup>4</sup>

Les ressources financières viendront de diverses sources. Selon une estimation, ces dernières années, les revenus centraux, qui sont ventilés au niveau national mais aussi auprès des autorités régionales et locales déconcentrées, ont représenté quelque 96% des revenus publics. Le reste est fourni par les communes, qui jouissent (en principe) d'un statut fiscal et légal autonome. La faiblesse de la base financière et de la collecte d'impôts dans les communes a augmenté leur dépendance par rapport aux fonds du gouvernement central.<sup>5</sup> Ceci, lié aux calculs électoraux qui incitent les maires et les autres membres du conseil à ne proposer ni augmentations d'impôts ni amélioration de l'évaluation ou de l'application, a abouti à une dépendance accrue par rapport aux subventions centrales. Le même problème a eu pour résultat la création de toute une série de mécanismes financiers alternatifs pour les services tels que la santé et l'éducation, y compris le paiement de droits, les collectes ou cotisations et la vente de médicaments. Le FDRL avait pour but de résoudre ces problèmes, de fournir "des fonds locaux pour des problèmes locaux" mais du

---

<sup>2</sup> Hall et al. 1991.

<sup>3</sup> Loi N. 93-008 du 11 février 1993 et Loi 95-034 du 12 décembre 1995.

<sup>4</sup> Loi N. 95-034 du 27 janvier 1995, Arts. 15, 84 et 132.

<sup>5</sup> Toutes les communes du Mali ont reçu des subventions pour compenser les manques de revenu (Hall et al., 1991)

moins sous le régime uniparti, une proportion importante de ces fonds a servi à subventionner des organisations politiques locales et des projets favorisés. Les agences de bailleurs de fonds internationales et leurs partenaires ONG vont continuer à jouer un rôle de premier plan.<sup>6</sup>

Les finances publiques permettant de subventionner les nouvelles responsabilités des communes viendront d'un accroissement des parts fiscales allant au gouvernement central, principalement le TDRL (80%), la patente et la licence (60% dans le District de Bamako, 40% aux communes de Bamako et 100% aux autres communes), de même que des impôts et droits supplémentaires (dans les limites de la loi) qui pourraient être levés par les communes. Les conseils des communes peuvent fixer les taux des impôts locaux, mais ne peuvent dépasser un plafond stipulé dans les lois de décentralisation. La base fiscale et d'autres questions administratives sont régies par le code fiscal central. Les communes sont toutefois libres d'imposer des droits.<sup>7</sup> Les autres sources de financement seront la *Dotation Générale de Décentralisation*, la *Dotation du Fonds de Péréquation* et les *Subventions Spéciales*.<sup>8</sup> Les sources de ces transferts de fonds n'ont pas encore été déterminées à l'heure où nous écrivons, mais feront l'objet d'arrêtés ministériels. On envisage actuellement de réserver un milliard de FCFA de la TVA par an et des transferts de "crédits" équivalents au coût prévu dans le budget de 1996 des responsabilités de service confiées aux communes. Les modalités de distribution de ces fonds font encore l'objet de discussions. Le transfert de crédits sera, on le suppose, basé sur les budgets de services actuels. On propose d'utiliser pour la Dotation Générale une formule basée sur le nombre d'habitants.

Une question critique dans le cadre du processus de décentralisation est la division du territoire en communes ou découpage. La *Mission de Décentralisation*, l'unité chargée par le gouvernement du Mali d'élaborer des plans et une législation pour le programme de décentralisation, avait proposé de confier le pouvoir à des unités qui seraient plus ou moins équivalentes aux arrondissements actuels, au nombre d'environ 300. Toutefois, une fois que cette proposition fut soumise à des discussions au niveau des communes, toute une série de questions d'ordre social, politique, historique et ethnique firent surface. La Mission avait organisé le découpage selon des critères tels que la viabilité économique, l'accès, le profil démographique et les modèles existants de solidarité sociale (ethnique ou historique). Ce dernier critère joua rapidement un rôle de premier plan. C'est naturellement une bonne idée en principe de tenir compte de ce critère. La division des unités selon des modèles existants de solidarité peut contribuer à transformer les unités artificielles qui jouissent de peu de légitimité aux yeux des citoyens en unités capables d'exercer un rôle directif et de mobiliser l'énergie et les ressources des groupes unis par une histoire commune et des formes d'interaction. Toutefois, l'emphase mise sur ce facteur a compromis les autres, notamment la viabilité économique. Un programme s'est dessiné qui implique la création de 682 communes allant de 100 000 personnes à Bamako à 2000 dans les groupements ruraux les plus petits. Une controverse se déclara en ce qui concerne une

---

<sup>6</sup> Hall et al. 1991

<sup>7</sup> Loi N. 96-051 du 16 octobre 1996, Arts. 2 à 8, Loi N. 96-058 Arts. 1 et 5.

<sup>8</sup> Loi N. 93-008 du 11 février 1993, Art. 180.

condition imposée par la Mission qui stipule que les communes urbaines doivent s'autogérer seules et que seules les communes rurales peuvent combiner plus d'une localité existante. Comme on pouvait s'y attendre au Mali, les vestiges historiques des frontières de royaumes, la vassalité, l'alliance et l'inimitié devinrent des facteurs importants dans le processus de découpage. Certains se sont également plaints que plusieurs choix aient été faits selon des critères politiques, le parti au pouvoir cherchant à assurer sa base politique grâce au découpage judicieux des communes. Tous ces facteurs pourraient bien avoir un impact important sur le succès ou l'échec à venir des communes décentralisées.

### **3. Revenus et ressources locaux**

#### **3.1 Structure et efficacité des impôts locaux**

L'étendue de l'autorité fiscale confiée aux communes sous l'égide de la décentralisation est encourageante, mais la base fiscale limitée de la plupart des communes (en particulier en zone rurale) et le rendement décevant de la plupart des impôts locaux sous le régime actuel, sont de mauvais augures pour la durabilité financière de ces juridictions. Les trois grandes catégories d'instruments fiscaux disponibles (voir ci-dessus), sont la patente et la licence, la TDRL et un ensemble d'impôts et de droits allant de taxes sur le bétail, les armes à feu et les transports aux taxes de marché. La patente et la licence sont de loin les principales sources de revenu, parce qu'on peut les évaluer relativement facilement et que certains responsables locaux disposent de moyens pour exiger les paiements, en refusant certains services et autorisations aux travailleurs et compagnies qui ne sont pas en règle. Les responsables urbains citent des taux de recouvrement de 80 à 90%, et le District de Bamako estime que sa part des revenus de la patente représente actuellement 90% de la totalité de ses revenus fiscaux.<sup>9</sup>

La situation de la TDRL et des impôts et droits locaux est totalement différente. La TDRL est un impôt par habitant dont la valeur varie selon les cercles. Malgré sa simplicité, elle s'est révélé difficile à recouvrer. Les responsables signalent une forte disparité entre les impôts recouverts à Bamako et d'autres zones urbaines d'une part et ceux recouverts dans les zones rurales d'autre part. Le manque apparent de tout lien entre le paiement de cet impôt et l'accès des contribuables aux services locaux publics explique peut-être que l'impôt rapporte si peu. Des responsables signalent également que les résidents urbains sont plus conscients de ceci que les autres et que les percepteurs en zone rurale, avec l'aide des chefs locaux, semblent plus prêts à avoir recours à la force, ce qui ne serait pas possible dans les zones urbaines, la peur et peut-être les effets des "exemples" encouragent donc l'acquiescement de l'impôt.<sup>10</sup> Les informations obtenues par la *Mission de Décentralisation* montrent des taux de TDRL allant de 875 FCFA à 2600 FCFA

---

<sup>9</sup> On trouve une situation similaire dans les régions, ou du moins dans celles où se trouvent un certain nombre de communes urbaines.

<sup>10</sup> On a suggéré que certaines pratiques coloniales sont encore en vigueur dans certaines zones rurales; les chefs de foyer seraient parfois obligés de rester assis au soleil jusqu'à ce qu'ils trouvent les moyens de payer sur le champ.

par an, et un éventail de taux de recouvrement allant de quasiment 0 à près de 80%. Les taux de recouvrement des impôts et honoraires locaux présentent une disparité au moins aussi importante. Dans l'arrondissement de Fana dans la région de Koulikoro, les taux de recouvrement moyens sont de 10 à 15 pour cent. On a suggéré que la perception de droits pour l'entretien des marchés et le ramassage des ordures est plus élevée que celle de taxes sur le bétail, les armes et les transports, du moins dans les communes bien gérées. On est à nouveau en présence ici du refus de payer pour des services dont on ne peut constater l'existence, et peut-être également à des incitations sélectives telles que l'incapacité des communes à refuser des emplacements de marché à ceux qui ne disposent pas de reçus indiquant qu'ils se sont acquittés de leurs droits. Des gouvernements locaux, par exemple le District et les communes de Bamako, ont mis sur pied des commissions et autres formes d'incitations pour les agents du fisc, apparemment sans succès notable.

Il faudrait savoir si les communes, en particulier celles en zone rurale, disposent d'une base fiscale adéquate. Actuellement, la patente et la licence représentent la majorité des revenus fiscaux. Ceci ne s'avérera toutefois pas suffisant à l'avenir. Tout d'abord, de nombreuses juridictions rurales ne disposeront pas dans un avenir proche d'une base adéquate d'activité professionnelle et d'affaires qui leur permettraient de percevoir des revenus. Deuxièmement, là où de nouvelles compagnies se sont installées, en particulier autour de Bamako, elles profitent souvent d'exemptions fiscales accordées par le code de l'investissement, ou à la suite d'arrangements spéciaux. Elles peuvent être exonérées de la patente, habituellement pour une période de dix ans. Le code de l'investissement actuel ne prévoit aucune compensation pour de telles exemptions dans les lois préexistantes ou les statuts de la décentralisation.<sup>11</sup> Le besoin d'attirer des entreprises incite souvent à sacrifier une part importante de la base fiscale locale. Troisièmement, toutes les communes devront exploiter des sources complémentaires de revenu afin d'assurer les responsabilités que le gouvernement central leur transfère. Parmi les sources actuellement sous-exploitées de revenu figure la propriété réelle, qui fait l'objet d'un paiement direct à l'état pour le transfert d'un droit d'usage, plus un impôt sur le loyer perçu. Il n'existe aucun impôt sur la valeur de la propriété réelle. Un tel impôt existait apparemment autrefois mais a été aboli. La réintroduction d'un tel impôt, auquel certains responsables urbains sont favorables, soulève de nombreuses difficultés. Tout d'abord, les impôts sur la propriété ne figurent pas sur la liste des impôts transférés et locaux mis à la disposition des communes selon les lois sur la décentralisation, et il faudrait donc procéder à des changements législatifs avant d'envisager toute réintroduction.<sup>12</sup> Deuxièmement, l'évaluation implique des coûts et des complications additionnels, bien que de nouvelles techniques et technologies semblent réduire les coûts dans d'autres secteurs de la région. Une difficulté spécifique tient au fait que les évaluations sur la propriété réelle exigent qu'on estime la valeur des droits d'usage, puisque le titre appartient à l'état. On pourrait envisager des systèmes relativement faciles à administrer qui seraient basés sur un impôt présumé, ou suivraient une formule plus simple.

---

<sup>11</sup> Loi N. 96-051, Art. 4.

<sup>12</sup> Loi N. 96-051, Arts 5 à 8.

Comme nous l'avons évoqué, l'administration fiscale semble loin d'être à la hauteur. Les entretiens n'ont pas révélé de problèmes majeurs concernant la corruption des responsables fiscaux, bien que les faibles taux de recouvrement indiquent peut-être certains problèmes de ce type. La Banque Mondiale a estimé que les pertes d'impôt sur le revenu dues à la fraude s'élevaient à 35 milliards de FCFA en 1989, ce qui représente une somme équivalente au montant perçu à cette époque, et a estimé les pertes en droits de douanes à 100 milliards de FCFA.<sup>13</sup> Le recouvrement des impôts destinés à ou partagés avec le gouvernement central, jusqu'au niveau de l'arrondissement, est assuré par des agents de l'état (avec l'aide des chefs locaux) qui remettent les fonds collectés aux percepteurs du service central travaillant au niveau communal ou à celui du cercle. Les impôts à partager sont alors divisés et la part locale remise. On dispose de quelques informations, mais elles ne sont pas consistantes, indiquant que les communes ont du mal à toucher leur part de la TDRL par exemple puisque "les priorités de l'état passent en premier". La part locale de la TDRL est apparemment mêlée à des fonds du Trésor et la possibilité que l'état épuise ces fonds à lui seul fait venir les maires à Bamako où ils réclament leur part. Les impôts locaux destinés aux budgets des communes doivent être perçus par le personnel des communes.

### 3.2 Autres ressources

Un certain nombre de ressources supplémentaires est actuellement disponible pour financer les services locaux au Mali. Le système de transferts du gouvernement central sous les lois de la décentralisation a fait l'objet d'une présentation ci-dessus. L'expérience acquise avec les FDRL existants n'est pas nécessairement encourageante, mais les nouveaux fonds transférés pourraient, si les plans actuels sont mis en place, être mieux distribués et leur partage être plus transparent. Les formules de partage doivent être déterminées par décret.<sup>14</sup> Les mécanismes de recouvrement des coûts, un domaine où le Mali fait figure d'innovateur dans la région, ont abouti à des accords pour le versement de droits dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Un décret de 1993 autorise le paiement de droits pour certains services de santé; il impose une table de droits applicable dans les structures nationales et régionales mais permet aux centres de santé locaux de fixer les droits sans dépasser un certain plafond.<sup>15</sup> Plus récemment, "l'Initiative de Bamako" pour améliorer les services de santé en Afrique de l'Ouest grâce à la décentralisation, a incité à une plus grande initiative personnelle, ce qui a permis le recouvrement de 60 à 100 % des coûts récurrents dans les centres de santé communautaires au Mali. Les communautés locales ont été les principales responsables de la construction d'écoles depuis l'époque coloniale. Ces dernières années, l'acquittement de frais de scolarité et les écoles privés sont devenus de plus en plus fréquents. On encourage les écoles à réunir de 500 à 5000 FCFA par élève pour défrayer les

---

<sup>13</sup> Banque Mondiale, *Public Expenditure Review* p. 11.

<sup>14</sup> Loi N. 93-008, Art. 180.

<sup>15</sup> Hall et al. (1991) 29.



coûts.<sup>16</sup>

La plus grande partie des ressources provient de loin des bailleurs de fonds internationaux, grâce aux aides au budget et aux ONG. Tout le budget de l'investissement du gouvernement central et environ la moitié du budget central sont subventionnés par les bailleurs de fonds. Les contributions des ONG locales au développement à la base sont aussi subventionnées en grande partie par les bailleurs de fonds. On a estimé que la contribution totale des ONG au développement du Mali s'élevait de 27 à 30 milliards de FCFA en 1992, et celle-ci a probablement augmenté régulièrement depuis.<sup>17</sup> Les dons privés sont également importants. Le cas de l'arrondissement (qui sera bientôt une commune) de Fana, où les entreprises cotonnières locales contribuent environ 15% de leurs revenus aux projets de développement locaux, ne semble pas être une exception. On attend des coopératives agricoles et d'autres groupes qu'ils contribuent directement en plus de tout impôt dont ils s'acquittent. Selon une estimation, les contributions par les populations locales (habituellement en espèces) s'élèvent à environ 10% des coûts des centres de santé. Des contributions locales couvrent parfois les frais de personnel supplémentaire, indépendamment du personnel fourni par l'état dans les centres de santé. Comme dans d'autres lieux, les fonds envoyés par les émigrés vivant à Bamako ou à l'étranger doivent être pris en compte, bien qu'on ne pense pas que ceux-ci représentent une part importante des fonds pour le développement local au Mali. Les responsables locaux sont de toute évidence au courant de ces activités qu'ils encouragent. Toutefois, on ne peut définir avec certitude si ces efforts sont dirigés vers des projets qui fourniront des avantages maximum à la communauté ou si l'utilisation de ces ressources est bien gérée.

#### **4. Dépenses pour les services publics locaux**

##### **4.1 Gestion du budget et des dépenses**

Le budget au Mali semble être géré selon une approche courante dans la région. Les dépenses couvrant les frais d'opération, en particulier les salaires des fonctionnaires, consomment presque tout le budget de l'état dont les revenus sont générés au sein du pays. Les budgets semblent être conçus sur la base de pratiques passées et de revenus prévus, plutôt que selon une méthodologie programmatique ou sur la base zéro. La programmation des investissements n'est pas transparente. La DNP (*Direction Nationale du Plan*) rassemble les dossiers des divers ministères sectoriels concernant les projets dont le financement est assuré par les bailleurs de

---

<sup>16</sup> UNDP p. 55. Save the Children (EU) a annoncé que ses efforts se sont soldés par l'addition de 400 nouvelles écoles primaires dans la région de Sikasso. Elles ont toutes vu le jour grâce à des contributions locales et opèrent selon un système de frais d'inscription.

<sup>17</sup> On doit faire preuve d'une certaine circonspection en ce qui concerne les estimations des contributions des ONG. Selon une évaluation séparée, la contribution de 69 grandes ONG (sur 90 qui ont fourni des chiffres) s'élevait à 7,1 milliards de FCFA en 1989. Dans le même temps, environ 400 accords avec le gouvernement (Accords Cadres) auraient existé en 1993. Centre Djoliba (1993) p.64-5. La transition vers un régime civil et la floraison d'activité associative qui s'en suivit, explique sans doute la différence entre ces chiffres.

fonds et des fonds complémentaires et, comme ailleurs, l'existence de tels projets est le moteur du programme d'investissement. Le critère dominant la prise de décision en matière d'investissement semble être l'existence de fonds émanant de bailleurs et de sources qui complètent les sommes nécessaires, les fonds des bailleurs représentant 50% du total des dépenses publiques, selon une estimation.<sup>18</sup> Le processus consiste à soumettre les projets à la DNP qui les évalue et émet son opinion, puis à les transmettre à la DNB (*Direction Nationale du Budget*) qui les inclut dans le budget national. Toutefois, ce processus est rarement suivi. Les coûts récurrents sont exemptés de la procédure et les projets des bailleurs de fonds ne sont généralement pas soumis à un tel cheminement car on craint les retards indus et autres problèmes. De nombreux projets de bailleurs de fonds sont réalisés hors budget et souvent seule la contribution locale (qui représentait 2% des dépenses du gouvernement en 1994) figure au budget.<sup>19</sup> Le budget des gouvernements locaux et les pratiques afférentes au budget et aux dépenses dans les gouvernements locaux semblent suivre le même modèle.

En général, la gestion du budget du gouvernement au Mali souffre de manques de planification et d'une lenteur de l'exécution selon les procédures normales ce qui provoque un recours fréquent aux procédures exceptionnelles. Ceci est vrai en particulier mais pas uniquement pour les projets d'investissement. A tous les niveaux, les "charges communes" représentent une part importante du budget. Ces fonds de contingentement exigent une appropriation du budget de la part de la DNB lorsque leur utilisation est déterminée, ce qui ralentit le processus d'exécution sans améliorer apparemment la transparence des dépenses. On trouve souvent également des cas de dépenses provisionnelles qui restent dans les livres sans être régularisées, celles-ci s'élevaient à environ 80 milliards de FCFA en 1992. Malgré ces irrégularités, il reste souvent des fonds non utilisés en fin d'année fiscale.<sup>20</sup>

Les projets de travaux publics qui affectent les services et l'infrastructure locaux semblent donner satisfaction. Ils sont maintenant gérés en grande partie par l'AGETIP, une unité gouvernementale publique qui accorde des contrats similaire à d'autres unités mises en place dans toute l'Afrique francophone (à l'exception de la Guinée). On exige de faibles contributions des localités pour clore les budgets. Dans le passé, le commandant de cercle accordait apparemment des emplois et la fraude était fréquente. Avec la création de l'AGETIP au début des années 1990, ces problèmes ont régressé. On a institué des procédures d'enchères bien plus rigoureuses qui suivent en partie des normes internationales. Les procédures de l'AGETIP équilibrent les incitations et les capacités des enchérisseurs grâce à l'application d'un impôt *a priori* et de critères régulateurs de mise en conformité, à la fourniture de formation et d'information aux enchérisseurs potentiels et à l'utilisation d'arrangements selon lesquels le fournisseur verse une certaine somme pour garantir la qualité des travaux. On informe les niveaux supérieurs des besoins locaux en suivant la chaîne administrative; les dossiers passent par le Ministère de l'Intérieur puis aboutissent

---

<sup>18</sup> Banque Mondiale, *Mali Expenditure Review*, p. 11

<sup>19</sup> Ibid p. 48-50.

<sup>20</sup> Ibid p. 42-3.

au ministère sectoriel. Quand un projet est prévu, AGETIP visite le site, travaille avec le *Comité de Gestion* local et assure le contrôle local et le suivi grâce aux consultations d'un ingénieur de projet. Bien qu'on n'ait pu obtenir de bonnes informations concernant la performance du système sur le terrain, les personnes interrogées ont signalé des améliorations importantes par rapport à l'ancien système et elles se sont plaintes, lorsqu'elles l'ont fait, non pas des échecs dans la politique de gestion mais des critères stricts appliqués aux entrepreneurs. Le fait que la limite de contrats émanant d'une seule source est assez élevée comparée à la taille habituelle des projets accordée, peut présenter des problèmes car cela laisse la porte ouverte à des pouvoirs discrétionnaires bureaucratiques importants.

#### 4.2 Contrôle financier

Il ne semble pas y avoir de contrôle effectif des utilisations des ressources publiques au Mali. La conduite exemplaire du Président ne permet pas de contrôler celle des ministres et hommes politiques aux plus hauts échelons ni celle des bureaucrates de moindre niveau. Les organismes d'enquête et de contrôle sur le terrain, le *Contrôle Général* et l'*Inspection des Finances*, sont compromis par leur position au sein de l'administration et leur manque d'autonomie. Le pouvoir ultime de vérifications de comptes *a posteriori* n'a jamais été exercé sous le régime actuel, puisque la *Section des Comptes* de la *Cour Suprême* n'a pas eu l'occasion de vérifier les comptes de l'état (du moins jusqu'à maintenant).<sup>21</sup> La cour chargée des vérifications de comptes, comme la *Cour Suprême* en général, manque d'indépendance et ne peut donc garantir un contrôle fiable de la branche exécutive.

La faiblesse des contrôles explique pourquoi la fraude fiscale et la mésappropriation des ressources publiques continue. De plus, il y a eu des rapports selon lesquels des responsables du gouvernement au niveau local auraient accepté des pots-de-vin en échange de faveurs dans la vente des droits d'usage des terres en zone urbaine. Ces cas, liés aux autres preuves citées, indiquent que de sérieuses fuites des ressources publiques dues à la corruption vont continuer et que celles-ci vont toujours présenter des problèmes, même si ceux-ci sont moins graves que sous l'ancien régime. Les experts de finances publiques au Mali expriment leurs craintes de voir les impératifs politiques de la décentralisation mener à la création de gouvernements locaux dont les responsabilités et les capacités de revenu dépassent les mécanismes actuels les obligeant à rendre des comptes. Ils suggèrent donc qu'on pourrait assister à une augmentation substantielle de la corruption après l'application des réformes de décentralisation, du moins à court terme. Une fois terminée la période de transition de cinq ans accordée pour la mise en place de ces réformes, des contraintes budgétaires relativement strictes devraient inciter à une utilisation efficace des revenus locaux. Ceci pourrait ne pas advenir, mais l'histoire et les politiques de décentralisation dans la région permettent d'entretenir de modestes espoirs.

---

<sup>21</sup> Fin 1994, la *Section des Comptes* n'avait jamais vérifié les comptes de l'état. *Le Développement du Secteur Public* (1994).

## Liste des personnes interrogées : Mali

*Mission de Décentralisation, La Primature*

Ousmane Sy, *Directeur*

Lassine Bouare, *Inspecteur des Services Économiques*

Mohamed El Haky Keita, *Directeur des Impôts du District de Bamako, Direction Nationale des Impôts, Ministère des Finances*

Kloussama Goita, *Receveur du District de Bamako*

Aminata Sow, *Premier Fondé de Pouvoirs, District de Bamako*

Boubacar Kardigue Coulibaly, *Inspecteur des Impôts Commune I, Bamako*

Mama Diane, *Perception, Commune I, Bamako*

Tenema Togola, *Secrétaire Permanent de la Commission de Développement Intégré, Commune I, Bamako*

H.A. Maiga, *Chef de Centre et Inspecteur des Impôts, Commune II, Bamako*

Oumarou Bocar, *Directeur Général de l'Institut National de Formation Judiciaire*

Abdoulahi Fani, *Secrétaire Générale, Commune de Ségou*

Demba Sow, *Chef de Centre et Inspecteur des Impôts, Commune de Ségou*

Karounga Diawara, *Membre du Parlement, Ségou*

Mohamed Ag Aboubacrine, *Chef d'Arrondissement de Fana*

Konimba Sidibe, *Koni-Expertise, Conseil Fiscal*

Abou Bakar Traore, *ABT, Conseil Fiscal*

Sanoussi Toure, *Consultant et Expert Fiscal*

Theodore Nkiko Mpatswenumugabo, *Economiste, PNUD, Bamako*

Maiga Sina Damba, *Directrice Exécutive, Comité de Coordination des Actions des ONG au Mali*

*Association Malienne pour le Développement*  
Bakary Some, *Sécrétaire General*  
Amadou Keita, *Coordinateur, Projet Migrants*

Duncan Last, *Chef de Parti*, PRED -- Réformes du Budget, Chemonics International

Curtiss Reed, *Représentant du Programme*, CLUSA/NCBA (National Cooperative Business Ass'n)

Peter Laugharn, *Directeur Régional*, Save the Children

Moussa Daffe, *Entrepreneur Nioro du Sahel, Travaux de Génie Civil et Rural*

## Annexe C

### Etude de cas: le Sénégal

#### 1. Situation politique et économique

Le Sénégal fut un des premiers pays à participer au mouvement de réforme en faveur de la décentralisation; il a entrepris une politique très graduelle de décentralisation depuis 1966, date à laquelle le premier code administratif communal fut voté. Depuis, il y a eu plusieurs amendements pour faire progresser le système de gestion politique locale mais l'application de ces nouveaux actes reflète l'ambivalence du parti au pouvoir en ce qui concerne la décentralisation et ses implications en matière de démocratie et de gestion politique. En octobre 1990, un nouveau *Code Communal* fut promulgué; il transférait la gestion des communes des sous-préfets aux présidents des conseils ruraux élus. La nouvelle loi a abouti à de substantielles modifications des frontières des districts. L'organisation régionale actuelle consiste en 60 villes, 43 communes d'arrondissement, dont 19 à Dakar, 103 communes et 320 communautés rurales. Même avec ces derniers changements, ce mouvement est resté principalement un mouvement de déconcentration des activités de l'état grâce au renforcement des structures administratives régionales plutôt qu'une réel mouvement de décentralisation.

Les dernières phases en date du mouvement de décentralisation ont commencé formellement le 22 mars 1996, avec le vote d'un ensemble de six lois et d'un décret qui ont modifié les compétences, les pouvoirs et l'organisation des diverses unités territoriales.<sup>1</sup> Le 27 décembre 1996, 22 décrets supplémentaires ont été publiés dans le journal officiel du gouvernement.<sup>2</sup> L'innovation la plus visible de cet ensemble de lois et décrets fut la création d'un nouveau niveau de gouvernement élu au niveau régional. Il était toutefois stipulé que ce nouveau niveau de gouvernement n'avait aucun pouvoir fiscal ni aucune part garantie des impôts existants pour accompagner ses nouveaux pouvoirs. Fait encore plus subtil, mais potentiellement tout aussi important pour la réussite finale de la décentralisation, on trouve un certain nombre de clauses qui transfèrent l'équilibre du pouvoir de l'état et de son administration vers les gouvernements locaux élus. Une telle clause fait passer par exemple le processus de révision du budget local assuré par la préfecture de *ex ante* à *ex post*. Une seconde clause donne aux conseils locaux le pouvoir de nommer les secrétaires généraux des conseils. Ces changements modestes ont le potentiel de faire basculer l'équilibre des pouvoirs du centre vers les communautés en modifiant les mécanismes bien établis selon lesquels le centre établit et conserve le contrôle des décisions locales.

---

<sup>1</sup> Loi 96-06 à 96-11 et Décret # 96-228. *Recueil des Textes de la Décentralisation*. Imprimerie Nationale, février 1997.

<sup>2</sup> Le numéro du 27 décembre était le dernier de l'année. On entend souvent raconter une anecdote selon laquelle les décrets étaient en fait finis la première semaine de 1997 mais leur publication officielle dans le journal officiel du gouvernement fut prédatée à la demande du Président de telle façon que le cadre institutionnel de décentralisation soit terminé en 1996.

Etant donné la lenteur des progrès en matière de décentralisation au cours des trente dernières années, il est légitime de se demander ce qui motive les dernières réformes et quelle amplitude les nouveaux changements peuvent avoir. Il existe d'une part un soutien politique officiel, comme en attestent la présence du président Diouf au premier plan des débats publics sur la décentralisation et le dernier slogan du mouvement qu'on lui doit "Moins d'Etat, Mieux d'Etat". Il existe également des pressions externes qui incitent à poursuivre le programme de décentralisation. Tout d'abord, le public reconnaît les contraintes strictes de ressources et les nouvelles limites s'exerçant sur ce que l'état (et habituellement la nomenclature centrale) peut fournir. Les bailleurs de fonds exercent de plus en plus de pressions en faveur d'une décentralisation accrue, qui représente des réformes politiques et économiques appropriées et reflète une participation locale et une démocratie croissantes dans le gouvernement<sup>3</sup>. La Banque Mondiale, entre autres, devrait mettre sur pied son projet "Urban 3" pour soutenir les collectivités locales en instituant *l'Agence de Développement Municipal*, en aidant à la création d'institutions et en assurant un soutien financier direct de certains services fournis par les municipalités, avec des dons ou des projets exigeant une contribution locale maximale de 20%.

On note d'autre part une importante résistance à tout changement, qui émane parfois de sources surprenantes. Les préfets surveillent de près les budgets locaux, même *ex post* parce qu'ils sont frustrés et ont besoin de justifier leur existence. Le *Ministère des Finances*, sur la base d'un argument de stabilisation macro-économique, ne semble pas très favorable à l'octroi d'une plus grande autonomie fiscale aux gouvernements locaux parce que ceux-ci doivent rationaliser les impôts et de maintenir les taux à un faible niveau. Le *Ministère des Finances* croit également que l'imposition d'activités du secteur informel devrait être la priorité. On ne sait pas dans quelle mesure le Parti socialiste va maintenir sa neutralité lorsque les réformes vont peu à peu se mettre en place. Le Parti s'est restructuré en 1984 pour se conformer exactement d'un point de vue organisationnel à la nouvelle structure de déconcentration. Cette année-là, le Parti remporta les 317 élections locales<sup>4</sup>. Enfin, certains croient que les maires sont ceux qui s'opposent le plus aux changements. Bien que certains d'entre eux soient de véritables gestionnaires, la plupart ne le sont pas et on assiste actuellement à de nouvelles batailles juridictionnelles sur les questions d'impôts et de dépenses entre les maires, les conseils régionaux et les communautés rurales et urbaines.

Dans un certain sens, cette mission qui a pour but de réunir des informations sur le Sénégal se présente à un moment inopportun pour réaliser une évaluation comparative des questions de décentralisation, puisqu'il ne s'est pas écoulé assez de temps pour permettre l'observation d'un quelconque impact des réformes. Néanmoins, elle fournit quelques éclaircissements concernant les questions d'application associées à la décentralisation. Puisque le

---

<sup>3</sup> On note également des différences apparentes parmi les bailleurs de fonds. Le FMI, par exemple, ne pensait pas que le moment était opportun pour se lancer dans une nouvelle initiative de régionalisation.

<sup>4</sup> En 1996, leurs résultats furent presque parfaits et ils ne perdirent qu'un petit nombre d'élections locales. On pense généralement que le Parti jouit d'une extrême sophistication dans le processus de création des districts, en particulier dans le choix de limites des nouvelles communes d'arrondissement. Une même dynamique caractérise le processus de décentralisation au Mali (voir Annexe B).

Sénégal est de toute évidence en avance par rapport à certains de ses voisins en Afrique Centrale et de l'Ouest, les leçons tirées concernant le processus des réformes de décentralisation seront utiles pour les pays qui entament seulement ce qui doit être un long processus graduel. Les difficultés les plus notables ont été la grande confusion et la mésinformation apparente en ce qui concernait l'autorité des maires, les décisions d'allocation qui avaient déjà été prises et les implications de la nouvelle loi. Bien que tous étaient au courant de l'existence de la nouvelle loi, bien des gens ne la connaissaient pas très bien. Bien moins de gens encore connaissaient les nombreux décrets qui l'accompagnaient. Certains responsables du gouvernement local ne savaient pas si certains composants importants de leur budget étaient réservés à des projets précis ou non. Nombre d'entre eux, arrivés au troisième mois de l'année, n'avaient toujours pas été notifiés des transferts que devaient recevoir leurs communautés. Personne ne prétendait même savoir comment les décisions d'allocation de transferts étaient prises et plusieurs firent des comparaisons peu favorables avec d'autres communautés qui devaient recevoir plus de fonds<sup>5</sup>. Aux échelons les plus bas du gouvernement, dans les communes rurales, les présidents de conseil n'avaient souvent pas vu les nouvelles lois. Enfin, il s'avère évident qu'un problème de taille demeure: on n'a pas assez réfléchi à la nouvelle direction qui serait appropriée pour la structure centrale de l'état.

Comme dans les autres pays en voie de développement engagés dans un processus de décentralisation, le gouvernement a réalisé un bien meilleur travail dans le domaine de la dévolution des responsabilités de dépenses que dans celui des sources de revenu. Au Sénégal, l'état encourage maintenant activement les maires à créer de nouvelles structures permettant de générer des revenus parce qu'il reconnaît explicitement que les communes n'ont pas atteint leur potentiel fiscal. Cette nouvelle emphase reflète peut-être également une admission tacite de leur hésitation à transférer une réelle autonomie en matière de sources de revenu. Selon cette nouvelle loi, les gouvernements locaux peuvent passer des accords directement avec les bailleurs de fonds et peuvent emprunter un maximum de 100 millions de FCFA sans autorisation.

L'octroi d'une autorité statutaire a permis cette nouvelle orientation formelle; les communes peuvent solliciter directement des bailleurs de fonds et passer des accords bilatéraux avec eux. La plupart de ces accords ont pris à ce jour la forme de programmes de partenariat assez traditionnels de jumelage entre villes et régions, le plus souvent avec des communautés françaises. Comme on pouvait s'y attendre, la qualité de l'aide fournie grâce à ces programmes est extrêmement variée, mais quelques-uns au moins ont eu des effets positifs et ont nettement amélioré la vie de communautés sénégalaises locales. Bien que l'autorité de négociation bilatérale soit relativement nouvelle, la Mission USAID de Dakar annonce qu'un nombre important de maires les a déjà contactés pour financer leurs projets d'investissement public.

De façon moins formelle, les maires sont maintenant incités à réfléchir aux investissements publics profitables, et les pressions en ce sens vont certainement s'accroître étant donné leur base

---

<sup>5</sup> Décret # 96-1126 établit certaines règles pour l'allocation des fonds émanant de l'état mais on ne peut évaluer avec exactitude le rôle que jouent des critères tels que la population et la surface des territoires. *Recueil des Textes de la Décentralisation*. Imprimerie Nationale, février 1997.



de ressources inadéquate. Au vu des ressources limitées, ces investissements publics vont certainement réduire les fonds disponibles pour des investissements de base non-profitables tels que des écoles. De plus, les maires, dans leur hâte à trouver des projets profitables, vont peut-être empêcher des investissements du secteur privé de profiter des quelques occasions de profit dans les communautés locales. Les projets qu'étudient les dirigeants dans les communautés incluent par exemple l'achat de camions réfrigérés, de bâtiments de réfrigération et d'usines de préparation et de mise en conserve de la nourriture. Aucun de ces projets ne se présente comme un vrai bien public. Le nouveau secteur public est donc incité à s'immiscer dans les affaires commerciales, à un niveau plus décentralisé toutefois.

## 2. Les revenus locaux

### 2.1 La structure des finances locales

Le Sénégal, ce qui n'est guère surprenant, suit de relativement près le modèle français de finances publiques locales; les revenus d'un certain nombre d'impôts sont ventilés entre divers niveaux tandis qu'un certain nombre de taxes "d'activité" moins importantes et non-fiscales sont réservées aux budgets de fonctionnement et d'investissement des différentes unités du gouvernement local.<sup>6</sup> A l'exception des taxes non-fiscales, la perception est généralement assurée par des bureaux locaux de l'administration centrale puis les sommes collectées sont rendues au gouvernement local. La loi détermine le type d'impôts que les communautés locales peuvent lever mais semble octroyer aux conseils locaux certains pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne les montants et les taux applicables. Dans le passé, il y avait une surcharge qui venait s'ajouter à la TVA et qu'on remettait aux gouvernements locaux. On a suggéré récemment que la TVA devrait passer à 20% et qu'un quart des revenus devrait aller aux communautés locales; malheureusement, 95% des revenus de la TVA proviennent de Dakar et cette option ne fonctionnerait pas pour d'autres localités. L'état, à travers son *Service du Trésor* gère la base fiscale (et les rôles) des impôts locaux, y compris les patentes, l'impôt foncier (sur les propriétés bâties et non-bâties), le minimum fiscal, et les licences. Ce principe d'unité budgétaire incite à une collecte moins stricte des impôts et ouvre la porte à certains abus intergouvernementaux que nous avons observés dans d'autres pays où existaient des systèmes similaires.

Les revenus fiscaux représentent environ 80% des revenus de la cité de Dakar mais la ville ne gère ni ne contrôle toute la gestion de ces impôts. Par exemple, l'état fournit encore les rôles (et les évaluations) mais puisqu'aucune part des impôts vraiment locaux ne revient à l'état, l'administration centrale n'est pas incitée à maintenir ou améliorer l'exactitude de ces rôles. En fait, l'an dernier, Dakar ne reçut ses rôles officiels qu'en juillet, date à laquelle les informations concernant 20 à 30 pour cent des contribuables y figurant n'étaient pas à jour.

Le niveau régional, bien qu'il dispose de plus de pouvoirs grâce aux conseils élus, n'a pas

---

<sup>6</sup> L'article 250 du *Code des Collectivités Locales*, # 96-06 dresse une liste détaillée des sources de revenu allouées au fonctionnement dans les communes. Il cite six sources fiscales, 17 taxes indirectes et 18 types de droits.

de sources fiscales indépendantes. Bien que cette question ait fait l'objet de discussions, on a décidé que puisque la base fiscale restait la même après l'introduction de cette nouvelle région, il serait plus prudent de ne pas ajouter un autre niveau au sein duquel on devrait distribuer une base fiscale fixe. Les budgets régionaux sont donc financés par des transferts du gouvernement central.

En plus des impôts, les communautés locales disposent de diverses sources de dons pour assurer le financement des dépenses locales. La plus importante est le *Fonds de Dotation (FD)*, qui est financé par les revenus de la TVA (environ 17% des revenus de la TVA alimentent ce fonds, qui se montait à environ 4,9 milliards de FCFA en 1996). Le Fonds est géré par la *Direction des Collectivités Locales (DCL)* et a été créé afin de ne pas accroître la charge pesant sur la base fiscale. Une partie de ce fonds est utilisée pour l'équilibrage, en fonction de ce "qu'on appelle les besoins des diverses régions". Les transferts de ce fonds vers les communautés locales, semblent, en fin de compte, être généraux et non-spécifiques. Au cours de la première année, toutefois, les transferts ne semblent pas avoir été réalisés sans restrictions puisqu'ils sont à peu près les mêmes partout et sont accordés pour remplacer les montants que devait (mais ne pouvait) fournir le budget des dépenses du gouvernement central. Savoir si les responsables vont utiliser ces nouveaux pouvoirs discrétionnaires de dépenses reste une question empirique. Un facteur qui fait pencher la balance en faveur de cette nouvelle indépendance est le fait que les services du gouvernement dont la fourniture aux communautés locales était auparavant centralisée doivent maintenant faire l'objet de contrats passés par l'unité locale. Des contrats modèles existent qui spécifient le type et l'étendue des services qui devraient être fournis par les représentants de l'administration centrale, à l'image des contrats de consultation usuels. On nous a par exemple montré un contrat passé entre un conseil local et un préfet qui permettait la fourniture de conseils techniques pour assurer l'amélioration du cadastre foncier. Il s'agit d'une réforme concernant l'administration et la fourniture de services au potentiel important qui pourrait changer fondamentalement la façon dont les gouvernements locaux gèrent leurs relations avec le centre, mais les responsables élus, bien qu'ils soient en général au courant de ce nouvel arrangement, ne lui accordent pas beaucoup d'importance.

Le Fonds accorde un montant spécifique à chaque commune. Aucun des cinq maires auxquels nous nous sommes adressés ne connaissait la formule régissant la distribution de ces fonds. Certains croyaient qu'il s'agissait d'un mécanisme de transition qui venait après le vote des budgets locaux et les allocations de la première année ne reflètent que les sommes que le gouvernement avait prévu de dépenser à travers ses ministères avant qu'il ne devolve le pouvoir de contrôle des dépenses. Il ressortait de la majorité des discussions concernant le Fonds l'impression que celui-ci était un outil politique et que les décisions concernant l'allocation des fonds s'expliquaient au mieux en adoptant cette perspective.

Le second mécanisme de transferts important dont disposent les gouvernements locaux est le *Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL)* qui comprenait environ 3 milliards de FCFA en 1996. Le fonds est réservé uniquement aux projets d'investissement. La distribution des fonds entre les projets acceptés est établie par les *Ministères des Finances et de l'Intérieur*. Ces fonds viennent en supplément des budgets des communes et leur montant est infime, du moins

pour les grandes villes et cités (par exemple Dakar qui a un budget de 11 milliards de FCFA a reçu environ 40 millions de FCFA de subventions en 1996). Le FECL est le plus ancien programme de transferts d'aide du gouvernement. La sélection des projets est assurée par un comité national responsable qui inclut des représentants du ministère de tutelle primaire des communes locales et de la DCL. Les trois critères fondamentaux régissant la sélection des projets sont les suivants: 1) un coût en personnel ne devant pas dépasser 40% des coûts totaux, 2) une expérience préalable du FECL et une utilisation bien gérée des fonds alloués à un projet antérieur par le FECL et 3) la justification des avantages des projets proposés pour les clients. Ce fonds s'élevait en 1996 à 2,5 milliards de FCFA et on estime que ce chiffre restera le même en 1997.

Bien que les gouvernements locaux aient traditionnellement eu peu accès au crédit pour le financement des opérations, un instrument spécial a été créé au Sénégal pour financer certains types de projets d'investissement sur des bases concurrentielles. Le *Compte de Crédit Communal* a été conçu par le gouvernement et la Banque Mondiale sans qu'on ait guère consulté au préalable les futurs utilisateurs. Il offre des crédits pour des projets qui génèrent des revenus avec un taux d'intérêt de 6% et des modalités de remboursement sur sept ans. Selon la plupart des estimations, ce programme n'a pas eu beaucoup de succès et on a avancé un certain nombre de raisons pour expliquer sa sous-utilisation. Tout d'abord, on estime souvent que les procédures de demande sont trop complexes, et exigent trop d'accords émanant de divers ministères et agences gouvernementales. En fait, un dossier doit passer deux niveaux avant d'être accepté: un comité de projet, situé au DCL, juge de l'adéquation du projet et un comité bancaire applique des tests habituels d'évaluation des prêts. Deuxièmement, de nombreux maires considèrent que les termes sont trop durs. Dans cette mesure, il est possible que l'AGETIP représente une trop grande concurrence en offrant de bien meilleurs termes. Troisièmement, ce fonds est confronté à un problème difficile et irrésoluble causé par les 600 milliards de FCFA que contribue le gouvernement du Sénégal. Les responsables locaux sont quasiment tous opposés à l'idée de payer des taux d'intérêt commerciaux pour des fonds émanant du gouvernement qui, de leur point de vue, devraient leur revenir de toute façon. Enfin, même des clients très au courant des procédures eurent des difficultés à présenter un dossier. La cité de Dakar, par exemple, a soumis divers projets d'investissement au CC qui avaient tous reçu les accords nécessaires mais pour lesquels aucun fonds ne fut alloué.

Les droits d'usage sont une source fréquente de financement dans certains secteurs au Sénégal. Dans le domaine de la santé, les droits représentent environ 8 pour cent des coûts récurrents des hôpitaux, 10 pour cent de ceux des centres de santé et 28 pour cent des dépenses.<sup>7</sup>

La dernière source de financement pour les investissements publics sociaux dans plusieurs communes reste les dons des émigrés. Ceux-ci peuvent être substantiels dans certains cas et servir à payer divers investissements tels que des écoles, des mosquées, des centres de santé et des systèmes d'irrigation. La majorité de ceux-ci se trouvent dans la région du Fleuve et dans l'est du Sénégal où ils jouent un rôle substantiel dans le financement de projets publics locaux. Des

---

<sup>7</sup> Bitran, Brewster et Ba (1994) p. 62-75.

informations préliminaires ont été réunies par la *Caisse Française de Développement* (CFD) pour janvier 1997 pour la région du Fleuve. Les mandats postaux envoyés dans un échantillon d'arrondissements vont de 6 millions de FCFA à 60 millions de FCFA. Les responsables de la CFD estiment que ces mandats représentent environ 30% de l'argent envoyé de l'étranger, ce qui implique que le flot mensuel est trois fois supérieur aux chiffres suscités. Selon certaines sources, ces fonds se tarissent parce que les émigrés commencent à se rendre compte que leurs contributions peuvent être détournées tout comme les autres revenus publics et qu'ils peuvent trouver d'autres possibilités d'investissement profitables à Dakar et dans d'autres villes.

## 2.2 L'efficacité du système fiscal

Le Sénégal applique les principes de la séparation des évaluations et du recouvrement qui existent dans le système français bien qu'il y ait certaines exceptions, en particulier pour certaines des taxes locales non-fiscales. Celles-ci représentent toujours une proportion infime des revenus. La perception des impôts est organisée de la même façon, le Service du trésor national assurant le recouvrement de plusieurs impôts à tous les niveaux sauf, encore une fois, les taxes non-fiscales qui sont recouvrées par les municipalités. Depuis 1995, Dakar a la distinction unique d'assurer sa propre collecte d'impôts locaux fiscaux. Ce n'est peut-être pas un hasard si depuis que la collecte est assurée par la ville, le montant recouvré a augmenté de 30%.

Les communes rurales sont confrontées à plusieurs problèmes en ce qui concerne le recouvrement des impôts. Tout d'abord, la fraude fiscale des taxes universelles telles que l'impôt par habitant est endémique; dans une communauté où nous nous sommes rendus, sur une estimation très modeste des impôts locaux s'élevant à 9,5 millions de FCFA, seuls 26% étaient recouverts. Le sentiment général est que les contribuables refusent de remplir leurs obligations parce qu'ils ne reçoivent aucun bénéfice tangible ou visible. Deuxièmement, une grande partie de l'activité économique locale est saisonnière et informelle. Même dans les communautés côtières situées près de Dakar où on voit de nombreux bâtiments en construction, les responsables officiels ont du mal à obliger les maçons et d'autres métiers de la construction à payer des impôts. Ni l'examen des statuts ni nos conversations avec des responsables fiscaux ne nous ont permis d'estimer dans quelle mesure le Sénégal a recours à l'imposition présumptive.

Certaines communes réussissent à améliorer considérablement leur recouvrement fiscal en faisant de cette question une des priorités de l'administration, en améliorant les procédures et en réduisant la corruption. Dans une commune, par exemple, le nouveau maire affirme avoir fait passer le recouvrement de la taxe journalière sur les marchés de 25 000 FCFA à 30 000 FCFA et celle sur le grand marché hebdomadaire de 75 000 FCFA par mois à 700 /900 000 FCFA par mois. Il y est parvenu en apportant des modifications mineures et en accordant un soin particulier à la collecte. La commune utilise les reçus de 1996 et y appose un tampon de 1997, plutôt que d'attendre des nouveaux reçus de Dakar. On a ajouté un contrôleur à l'équipe chargée du recouvrement. Celui-ci a pris sur le fait un percepteur qui empochait les taxes sans donner de reçu.

La question du faible taux de recouvrement des impôts dus est assez grave pour qu'un groupe s'y consacre actuellement, avec l'aide du FMI; celui-ci réunit des représentants du *Service du Trésor*, du *Ministère de l'Intérieur* et un certain nombre de représentants des maires qui discutent de la question de l'amélioration de la collecte au niveau local. Ils devaient remettre leur rapport préliminaire fin mars.

Les plus petites unités du gouvernement, et surtout les communes rurales, sont confrontées à un problème important. L'activité économique est difficile à identifier et à capter parce que les transactions peuvent se faire hors de la communauté même si l'activité a lieu au sein de la communauté. Les villages côtiers sont susceptibles de figurer dans cette catégorie car nombre d'entre eux n'ont pas de moyens de réfrigération adéquates. Les pêcheurs locaux se rendent dans des communautés avoisinantes plus importantes qui disposent de réfrigération et de marchés établis. C'est là où les transactions ont lieu et là où les impôts sur l'activité sont prélevés. De même, le manque d'infrastructure signifie qu'on ne peut ajouter de valeur au produit en assurant sa transformation ce qui occasionne une perte de revenus pour la communauté. Ceci suggère qu'il y aurait peut-être une meilleure échelle régionale à mettre en place pour la perception des taxes "locales" qui permettrait une fourniture plus équitable des biens publics.

Malgré l'éventail évident des ressources locales dans le pays, l'équilibre en soi ne joue pas un rôle important dans les relations fiscales entre le centre et les autres zones. Un des programmes de transfert que nous avons abordé ici, le *Fonds de Dotation* a un composant d'équilibre explicite mais il est limité par un décret à une proportion relativement faible des fonds disponibles. Ce décret ne traite toutefois pas explicitement de la formule d'équilibre sauf dans des termes très généraux. Il n'existe aucune autre autorité publique bien connue qui s'occupe de la division des fonds publics par transferts. Bien que le FD soit en principe un mécanisme de transition permettant de faciliter le transfert des dépenses assignées aux communes locales, des responsables du gouvernement pensent qu'il va continuer à exister une fois la phase de décentralisation terminée parce que c'est un fonds de "solidarité" qui sera utilisé ensuite exclusivement pour l'équilibre.

### **3. Dépenses locales**

#### **3.1 Gestion du budget et des dépenses**

De nouvelles procédures ont été élaborées pour permettre de créer, d'entériner et d'appliquer des budgets locaux. Une réunion du conseil traitant de l'approbation du budget, et impliquant les conseillers (une commune moyenne de 19 villages dotée d'une population d'environ 26 000 habitants aura un conseil de 30 membres environ) se tient en présence du sous-préfet. Le représentant de l'état peut y assister pour donner des conseils mais il doit assister à toute les délibérations des conseils (à tous les niveaux) et le vote sur les budgets ne peut se faire en sa présence. Dans la pratique, les budgets des communes rurales sont souvent préparés par la tutelle. La nouvelle loi de décentralisation transfère la responsabilité de la fourniture de biens et de services aux responsables officiels élus. Par le passé, le préfet a "appliqué" les dépenses, c'est-à-

dire qu'il a fourni des biens et des services aux communes.

La tutelle régionale est, en théorie, bien moins impliquée dans la gestion du budget des communes locales que par le passé. Selon la nouvelle loi, le rôle de la tutelle est d'assurer un passage en revue *ex post* (après le vote) et le sous-préfet n'a qu'un rôle d'observateur dans le processus de préparation du budget par le conseil. Il semble pourtant que le sous-préfet puisse rejeter un budget mais seulement dans son ensemble, pas en partie. Quand un budget est rejeté par un sous-préfet, il est renvoyé à la communauté et le conseil traite du problème. S'il refuse d'accepter les recommandations du sous-préfet, le dossier est soumis à une cour de justice. Les sous-préfets peuvent rejeter des budgets pour diverses raisons, mais en général ils le font pour des faiblesses de comptabilité (par exemple des projections de revenu irréalistes) plutôt que pour des problèmes d'allocation des fonds aux divers projets. Par le passé, il existait des quotients standard (par exemple les dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'investissement) qui devait être respectés; si les nouvelles lignes de direction sont suivies, ceci représentera une réduction de l'interférence par l'appareil central. On ne peut définir clairement les conditions dans lesquelles ces conflits surgissent mais dans une grande région (Thies), le chef du Bureau de Tutelle a indiqué que ces désaccords n'avaient jamais été soumis à une cour dans sa juridiction. Nous avons par la suite découvert qu'une dispute aurait été présentée à la cour dans une commune de l'arrondissement de Pikine.

Un problème important qui se pose lorsqu'on élimine le passage en revue *ex ante* des budgets locaux est qu'il existe une telle dépendance par rapport aux fonds centraux que, sans coordination, on n'impose peu de limites sur les dépenses et aucune garantie que les demandes de ressources auprès de l'état tiendront compte des ressources disponibles. Par le passé, tous les budgets des communautés locales devaient être soumis à la DCL pour être analysés et évalués. La Direction réunissait alors une conférence de budget pour passer en revue systématiquement les budgets individuels et voir quelles étaient leurs implications pour le budget de l'état. Cette expérience a montré que la majorité des problèmes était liée au fait que les responsables locaux avaient l'impression que les contraintes du budget public étaient lâches. Les ressources ne permettaient pas de couvrir les dépenses. Une seconde série de problèmes était liée aux coûts des projets, fixés sans tenir compte des réalités. Ces évaluations ont maintenant été éliminées. Selon les termes d'un responsable du gouvernement qui a l'habitude des résultats de l'ancien et du nouveau processus: "soit la gestion du budget s'est miraculeusement améliorée cette année, soit il y a beaucoup d'abus".

Le secteur de l'éducation fournit un bon exemple de la façon dont les responsabilités et les affectations en matière de dépense ont changé avec les années. Certains aspects de ce secteur ont déjà été décentralisés : les budgets des écoles, des manuels et des fournitures de même que les inspections, par exemple, dépendent du département. Le personnel reste du ressort du niveau national de même que la construction des écoles qui dépend d'une *Unité de Coordination de Projets*; dans ce dernier cas, une forte proportion des fonds vient de l'aide extérieure, qui aide les écoles à tous les niveaux, en particulier dans le primaire. On s'attend à ce que les dernières réformes compliquent quelque peu les choses. La construction dépendra des gouvernements

locaux, mais le nombre d'écoles est lié au plan national d'éducation, ce qui soulève la question de la concertation entre les deux niveaux.

En ce qui concerne la question de savoir s'il y a des préférences "locales" en matière de biens publics, le Sénégal est encore loin de la notion de "politiques d'éducation locales". La situation est telle en grande partie parce que les gens craignent que le système soit trop fragile pour supporter les conséquences de politiques vraiment locales. On a encore plus peur de discuter du principe que le choix de la langue d'éducation dans les écoles incombe aux niveaux régionaux. Lors d'une conférence récente sur l'éducation locale à Saint Louis, par exemple, on a conclu qu'il devrait y avoir environ 25% de contenu local dans les programmes d'éducation.

### 3.2 Les travaux publics

Dans le domaine de l'infrastructure publique, l'AGETIP (*Agence Générale d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public*) est une source importante de financement et de mise en pratique des capacités. L'agence a été créée pour répondre aux difficultés qu'avait le pays à absorber les fonds disponibles émanant des bailleurs de fonds. Son principal objectif était de "consolider" plus efficacement les ressources de toutes origines (gouvernements locaux, gouvernement central, bailleurs de fonds étrangers) afin de permettre le financement de projets qui étaient sinon voués à l'échec. L'agence préfère financer des projets de petite envergure et tous les projets sont exécutés en faisant appel à des entrepreneurs du secteur privé. A l'origine, les projets pouvaient être entrepris sans contribution locale. Récemment, on a exigé une contribution de la communauté locale couvrant 10% des coûts du projet et les responsables de l'AGETIP escomptent augmenter graduellement les contributions locales pour qu'elles atteignent 50%, bien qu'ils reconnaissent que c'est là un objectif ambitieux. Selon une des clauses principales de la charte de l'AGETIP, celle-ci doit avoir un rôle limité dans la fourniture de services publics au niveau le plus bas du gouvernement. Il est clairement stipulé que l'organisme a pour but de réduire la pauvreté et le chômage. Selon la Banque Mondiale, cet objectif sera encore plus important dans l'avenir et exclura probablement un certain nombre d'investissements publics locaux valables.

On présente souvent l'AGETIP comme une organisation modèle pour d'autres agences quasi-gouvernementales du Sénégal et comme un moteur du mouvement en faveur du financement local en Afrique. Les institutions de l'AGETIP sont presque indépendantes parce qu'elles ont passé une convention spéciale avec le *Ministère des Finances* et les coûts des opérations et de l'administration sont surveillés de près. Les dirigeants viennent du secteur privé. On s'attend à ce que l'*Agence de Développement Municipal* (approuvée et subventionnée entre autres par la Banque Mondiale) fonctionne selon des principes similaires. Cette nouvelle agence aidera le processus de planification fiscale dans les communautés locales et coordonnera les plans locaux aux niveaux régionaux pour équilibrer les besoins et les ressources. Onze communes ont été sélectionnées pour participer à cette première phase.

### 3.3 Vérification des comptes et contrôle des dépenses

Des vérifications des budgets locaux et des dépenses sont organisés, en théorie, par le *Contrôle Financier à la Présidence*, un service exécutif divisé en trois sections: le fonctionnement de l'état, le secteur quasi-public et les communautés régionales et rurales. Cette dernière section est chargée d'assurer des évaluations régulières et détaillées des dépenses des communes locales. Les budgets sont examinés à deux niveaux. Le premier consiste simplement à analyser les budgets pour voir si les ressources disponibles pour la communauté sont réelles et suffisantes pour financer les dépenses prévues; par le passé, cette section pouvait rejeter les budgets qui n'étaient pas conformes à certains quotients (par exemple les investissements par rapport au fonctionnement) mais cette prérogative lui fut retirée par les nouvelles lois de décentralisation.<sup>8</sup> Au second niveau, on assure des vérifications plus complètes des dépenses, de la gestion et des procédures sur le terrain. Dans la pratique, cette section a eu de grandes difficultés à entreprendre des missions de vérification sur le terrain car elle ne disposait pas de fonds pour les déplacements. L'année dernière, par exemple, les vérifications sur le terrain ont été réalisées principalement dans la Communauté Urbaine de Dakar. Par le passé, le Président, agissant sur des rapports fournis par ce service, a révoqué des maires et les a remplacés par des délégations spéciales pour continuer à enquêter sur la situation. Il existe un second organisme de vérification au gouvernement appelée la *Commission de Vérification des Comptes* qui est rattaché au *Conseil d'Etat* et fonctionne comme une *Cour des Comptes*.

Le contrôle fonctionnel des activités des communautés locales dépend de la *Direction des Collectivités Locales*, une direction au sein du *Ministère de l'Intérieur* qui est chargée de fournir une aide technique au *Ministère de la Décentralisation*. Ce service étudiait auparavant les projets proposés par les communautés locales. Il exerçait un pouvoir de tutelle sur les communes locales en appliquant deux types de contrôle: un contrôle d'opportunité et un contrôle de loi. Le premier équivalait à passer en revue à priori les budgets terminés et à déposer une requête pour obtenir une justification des dépenses engagées par les communes locales, à la discrétion de la tutelle. Le second était plus un contrôle de conformité aux diverses lois applicables. Selon la nouvelle loi, le contrôle d'opportunité est éliminé à ce niveau, mais augmenté pour les représentants locaux de l'état.

---

<sup>8</sup> Une ligne de conduite pour les dépenses locales stipulait par exemple que les salaires ne devaient pas dépasser 25% des dépenses budgétaires locales.

**Liste des personnes interrogées: Sénégal**

Seydou Cisse, Ousmane Ndao, USAID

Ousmane Sané, USAID

Magatte Wade, *Directeur Général*; M. Jay, *Directeur de Développement*, AGETIP

Cadman Atta Mills, *Représentant du Pays*, Banque Mondiale

Babacar Néné MBAYE, *Ministre*, Modernisation de l'Etat

Lamine Bâ, *Chef de Service*, *Contrôleur financier des Régions, Communes, et Communes Rurales à la Présidence*

Thierno Birahim NDAO, *Maire de Kaffrine*, *Sec. Général de l'Association des Maires du Sénégal*;

Balla Moussa DAFFE, *Maire de Sedhiou*

Mme. Aïssatou Gueye Sy, *Directrice de l'Administration Générale et des Finances*, *Commune de Dakar*

Mme. Olimata Ndao, *Présidente de la Communauté Rurale de Poppinguine*

D. Banba Sylla, *Sous-Préfet de Sindia*

Abdou Karim Kamara, *Gouverneur*, *Région de Thiès*

C. Bassi Falle, *Chef*, *Bureau de Tutelle des Collectivités Locales*

Papa Alane Ndao, *Conseil Régional de Thiès*, *ancien maire of Thiès*; *Délégué à l'Assemblée Nationale*

Mohammed Gaye, *Secrétaire élu du conseil régional de Thiès*

Omar Ndiaye, *Conseil municipal de Thiès*

Dr. El-Hadji Guèye, *Maire de la Commune de Gandiaye*

Mamadou Ndoye, *Ministre de l'Education de Base et des Langues Nationales*

Ousmane Ndiaye, *Secrétaire Général du Gouvernement*

Jean-Marie (?) Bellot, *Caisse Française de Développement*

Samba Thiam, *Représentant Résident, Fonds Monétaire International*

Seydou Cissé, Ousmane Sané, Kifflé Negash, Robert Navin, USAID

Birame Owens, *Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne, Agence Canadienne de Développement International*

Abdoulay Lô, Adjoint to the Director, *Direction des Collectivités Locales Mamadou Diouf, Directeur, Direction des Collectivités Locales*

David Stasavage, OECD

Jean Marie Cour, *Club du Sahel*

Claude Praliaud, *Ministère de la Coopération*

## **Annexe D**

### **Passage en revue des études réalisées<sup>1</sup>**

Nous abordons dans le cadre de cette annexe diverses questions qui ont déjà fait l'objet d'études parfois poussées. Nous passons brièvement en revue et établissons des rapprochements entre les principales études réalisées. Ce survol ne prétend pas être exhaustif mais se concentre plutôt sur certaines questions-clefs théoriques abordées dans diverses études (ou qui concernent l'Afrique de l'Ouest et sur les liens entre les ressources publiques et la gestion gouvernementale décentralisée.

#### **1. Politique fiscale**

D'importantes réformes tendant à la décentralisation fiscale ont des répercussions bien plus vastes que leur seul impact au niveau de l'ensemble des revenus disponibles, car elles modifient directement la distribution des ressources et de la richesse (y compris d'une génération à l'autre) et affectent l'emploi des ressources dans l'économie. Dans la première section, nous passons brièvement en revue les principaux aspects de ces questions.

##### **1.1 L'incidence fiscale**

Dans le souci de simplifier les choses (ou de les rendre plus faciles à gérer, étant donné les exigences en matière de réformes qu'imposent les bailleurs de fonds et les pressions auxquelles on peut s'attendre), nous supposons que toute restructuration du système fiscal ayant pour objectif une autonomie locale accrue doit être à tout le moins neutre en matière de revenu. Si nous supposons que les réductions des dépenses des gouvernements centraux reflètent les réductions de revenu dues aux changements dans les structures fiscales, une question importante demeure concernant les incidences des impôts et leur répartition.

Certains économistes spécialisés dans les finances publiques, en particulier Shah et Whalley (1991), avancent que l'analyse traditionnelle des incidences, qui se base sur des suppositions conventionnelles en matière de fluctuation des charges fiscales, n'est pas appropriée pour les pays en voie de développement et pourrait en fait mener à des conclusions incorrectes en matière de politiques de gestion. Ceci est principalement dû au fait que les caractéristiques institutionnelles non-fiscales des pays en voie de développement peuvent avoir des impacts dominants et affecter toute l'économie. Parmi les caractéristiques institutionnelles qui doivent être prises en compte dans les pays en voie de développement, figurent le fait que les taxes internationales représentent une part importante, si ce n'est majoritaire des revenus fiscaux, que les impôts sur le revenu ne représentent qu'une part moyenne des sources de revenu, que le

---

<sup>1</sup>Cette section est basée en partie sur un passage en revue des études existant qui fut réalisé antérieurement dans le cadre de ce projet. S. Kakhonen, G. Korsun, P. Meagher, C. Volland, "Revenus escomptés et la décentralisation du financement de l'éducation et de la santé en Afrique Centrale et de l'Ouest" (Mémo IRIS, 1996).

gouvernement possède une large part du secteur corporatif, qu'on note des interventions importantes au niveau du contrôle des quantités et des prix, et que les marchés noirs constituent une large proportion de l'activité économique. Chacune de ces caractéristiques suffit à elle seule pour rejeter l'analyse des effets d'incidence conventionnelle en matière d'évaluation des réformes fiscales potentielles.

## **1.2 Relations entre les taux et les revenus fiscaux**

L'une des caractéristiques de l'impôt local est que l'administration locale en fixe le taux. Dans de très rares cas, lorsqu'on ne peut imposer de changement externe ou lorsque le revenu est peu flexible (par exemple les impôts sur la valeur d'un site) le choix des taux est moins important. Dans les autres cas, le choix des taux joue un rôle de premier plan pour deux raisons, il peut avoir des effets incitatifs sur l'utilisation des ressources fiscales et peut entraîner des concurrences entre juridictions.

Bien qu'elle soit conséquente, la littérature théorique existant sur l'imposition optimale n'est guère utile dans la pratique. Dans le cas des impôts sur la consommation, par exemple, la plupart des économistes spécialistes de finances publiques qui étudie les pays en voie de développement considèrent les études fiscales de Ramsey (impôts optimaux sur les articles) peu désirables car elles font appel dans la pratique à des taux différents pour chaque article. Ceci vient à l'encontre des conseils habituels selon lesquels il faut préserver la simplicité des tableaux d'imposition et s'assurer qu'ils soient à la mesure des capacités limitées d'application.

On ne dispose guère de preuves empiriques en ce qui concerne le lien entre les taux fiscaux et la croissance dans les pays en voie de développement. Shalizi et Squire (1988) révèlent les résultats de deux études selon lesquelles en augmentant les revenus sur les impôts de 11% à 16% du PNB dans les pays d'Afrique Sud-Saharienne entre 1966 et 1982, on a abouti à des réductions importantes des taux de croissance du PNB. L'une des principales difficultés que rencontreront les chercheurs empiriques qui s'intéressent à cette question est que la structure des taux d'imposition et la distribution des impôts aux divers niveaux du gouvernement jouent probablement un rôle aussi important que le montant total des impôts collectés.<sup>2</sup>

## **1.3 Les revenus et les structures fiscaux**

Deux tendances se dessinent lorsqu'il est question de comparer la structure fiscale et la performance de ces économies. Tout d'abord, les pays en voie de développement génèrent des revenus fiscaux nettement moins élevés (évalués proportionnellement au PNB) que les pays développés. Deuxièmement, les pays en voie de développement génèrent leurs revenus grâce à un

---

<sup>2</sup> La structure fiscale peut aussi aider à déterminer la sensibilité de la production de revenus d'un pays aux chocs externes car elle affecte la base fiscale et la composition sectorielle d'une économie. On pourra consulter Dawkins et Whalley (1994) pour avoir plus d'informations sur l'effet économique de ce facteur.

ensemble d'instruments fiscaux différent de celui des pays industriels, ces derniers dépendant beaucoup plus de l'impôt direct (Burgess et Stern, 1993).

Les pays de l'OCDE génèrent l'équivalent d'environ 30% de leur PNB en revenu fiscal, un chiffre qui est à peu près deux fois supérieur à celui des autres groupements de pays. Les pays d'Afrique dans leur ensemble (pas seulement les pays d'Afrique Centrale et de l'Ouest) arrivent en second, mais leur chiffre de 18% est bien inférieur à celui de l'OCDE. Si on considère chaque pays pris individuellement en Afrique Centrale et de l'Ouest, on trouve un large éventail d'indices allant de 7.2% pour le Cameroun et le Sénégal à 20% pour la Côte d'Ivoire et le Togo, la moyenne se situant aux environs de 13%. Une tendance semble se dessiner à la longue vers la réduction de la génération de revenus, la majorité des pays donnant des valeurs inférieures pour la dernière période envisagée. Au cours des deux ou trois dernières décennies, cet indicateur a souvent été utilisé pour demander des augmentations des impôts, ce qui permettrait supposément au gouvernement d'augmenter les réserves nationales, favoriseraient les investissements et la croissance future. Cet argument a été en grande partie discrédité car les augmentations de revenus ont presque toujours été accompagnées d'augmentations de dépenses (Bird, 1990).

Si l'on considère maintenant la structure des comparaisons en matière de sources de revenus, il semble que les pays développés tirent leurs ressources principalement des impôts domestiques sur les biens et les services (environ 30% de leur revenu), des impôts sur le commerce extérieur et des impôts sur le revenu (mais principalement ceux affectant les corporations, et surtout les corporations étrangères ou mixtes). Les pays développés, quant à eux, comptent principalement sur les impôts sur le revenu (mais individuels), les impôts domestiques sur les biens et les services et la sécurité sociale (Burgess et Stern 1993). Les gouvernements des pays en voie de développement tendent également à dépendre plus de leurs revenus non-fiscaux que les pays développés (21% et 10% des revenus du gouvernement respectivement) (FMI, 1989). Ces revenus proviennent principalement de la production de l'état ou des contrôles régulateurs sur les industries nationalisées, les réserves en minerai et les comités agricoles. Récemment, les impôts sur les biens et les services sont devenus une source croissante de revenu pour les pays en voie de développement, avec l'introduction des TVA et des impôts de la Régie.

Au sein des pays d'Afrique Centrale et de l'Ouest, il existe toutefois un ensemble relativement varié de structures fiscales récemment créées, un fait que cachent souvent les calculs de moyenne non compensés. Dans quatre pays (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Liberia et Zaïre), les impôts sur le revenu individuel ont dépassé ceux sur les revenus corporatifs. Quatre pays présentent également des contributions plus importantes des impôts directs que des impôts sur le commerce international (le Cameroun, le Gabon, le Libéria et le Nigéria). Enfin, et ceci a peut être encore plus d'implications en matière de décentralisation fiscale potentielle, quatre pays (le Burkina Faso, le Tchad, la Côte d'Ivoire et le Mali) présentent des contributions fiscales proches ou dépassant la moyenne de celles de l'OCDE évaluée à 2.6%, ce qui est encore bien loin des 10% que les économistes estiment être la contribution maximum des impôts sur la propriété.

#### 1.4 Les Politiques de réforme fiscale

La réforme fiscale est en perpétuelle restructuration dans toutes les économies, bien plus que la plupart des politiques de gestion économiques. Les économies de marché ont lancé de nombreuses et diverses réformes fiscales au sein desquelles certaines tendances se dessinent. "L'évolution récente [...] [dans la politique fiscale] reflète un changement fondamental des principes d'imposition; on s'éloigne des objectifs d'équité inter personnels pour converger vers des objectifs d'efficacité économique" (Faria, 1995, 276). Parmi les tendances qui contribuent à cette convergence, on compte: la tendance à une globalisation dans le domaine de l'imposition sur le revenu personnel (tous les revenus étant traités à égalité), un écrasement de la structure fiscale et une réduction de la marge supérieure des taux d'imposition. On a de plus assisté à une évolution des structures des systèmes fiscaux, l'accent étant mis plus sur les impôts à la consommation et moins sur les impôts sur le revenu et la richesse. Le consensus sur les impôts à la consommation semble être en faveur d'une TVA de consommation confirmée par les reçus. Celle-ci semble être la méthode la plus appropriée aux économies de marché. Fait tout aussi important, on note une désaffectation similaire par rapport aux impôts sur le commerce extérieur qui sont maintenant perçus comme n'étant ni de bonnes sources de revenu ni des outils protectionnistes efficaces.

Dans le cas des économies en voie de développement, des économistes spécialisés en finances publiques défendent une approche réformiste qui tienne compte simultanément des revenus et des dépenses. Bird (1990), par exemple, avance que des réformes de dépenses devraient accompagner toute réforme fiscale. Il affirme de plus qu'il devrait y avoir des liens plus étroits entre les dépenses et les revenus, proposant même un recours plus important aux impôts sur les bénéfices. Même dans les cas des dépenses en matière d'éducation et de santé, il cite des études qui montrent que les principaux bénéficiaires des politiques de gestion en matière de santé et d'éducation sont habituellement ceux qui peuvent se permettre ces services de toutes façons.

Burgess et Stern (1993) passent en revue les réformes mises en place dans huit pays (dont un seul, le Malawi, se trouve en Afrique Sud-Saharienne) et conclut que les régimes solides qui ont de plus longues perspectives d'avenir sont plus enclins à se lancer dans des réformes fiscales à grande échelle. Les conditions précédant les réformes varient énormément mais on trouve généralement une trop grande dépendance par rapport aux sources particulières (réelles ou perçues comme telles), des bases étroites, une structure fiscale indirecte compliquée qui résulte en modifications importantes *ad hoc* et une administration faible. Ils observent toutefois que ces conditions peuvent exister pendant de longues années avant qu'on n'introduise des réformes. De nouvelles pressions en faveur de réformes dans des domaines liés semblent souvent servir de catalysts telles celles touchant des déséquilibres macro-économiques, des changements de commerce ou de politique industrielle, ou un accord sur des "programmes structurels d'ajustement" qui ont la faveur des multinationales. Dans les huit études de cas présentées, les changements d'imposition sur le revenu font souvent partie intégrante de la réforme. L'objectif d'origine était moins toutefois d'augmenter les revenus que de rationaliser le système grâce à une plus grande intégration du traitement des revenus personnels et corporatifs. De toute évidence on a cependant mis l'accent dans ces huit pays sur les impôts indirects: réduction des impôts sur le

commerce extérieur compensée par une augmentation des impôts sur les produits et biens domestiques, habituellement grâce à l'introduction d'une TVA. En ce qui concerne cette dernière, Burgess et Stern concluent que "les effets de l'introduction d'une TVA sur le revenu peuvent être substantiels, même sur un court laps de temps [...] les revenus de la TVA [passèrent] de 1% à 4% du PNB entre 1984 et 1989 en Indonésie." (P. 812)

Les types de réforme entreprises par ces huit pays correspondent assez bien aux recommandations des institutions financières internationales. Shalizi et Squire (1988), par exemple, recommandent dans un document de la Banque Mondiale de délaissier les impôts sur le commerce international pour favoriser les impôts sur la consommation intérieure tout en restructurant les incitations à l'investissement. Ils recommandent également de ménager une large base d'imposition (un type d'impôt à la consommation), d'utiliser sélectivement des impôts de la Régie pour introduire une certaine progressivité, de limiter les taxes d'importation pour fournir une certaine protection si besoin est, et d'éliminer les taxes à l'exportation.

Il est intéressant de noter qu'il semble y avoir peu d'articles dans les exigences de réforme fiscale imposées par les multilatérales qui traitent explicitement de la décentralisation fiscale, en particulier lorsqu'il s'agit des états pris individuellement où il n'existe aucune incitation à revoir la dévolution<sup>3</sup> des systèmes d'imposition et de dépenses. Ceci est assez surprenant, étant donné que la décentralisation fiscale peut permettre de créer une combinaison plus vaste, plus cohérente des réformes économiques, démocratiques et de celles visant à une bonne gestion gouvernementale. L'exception à la règle a été l'attention qu'a suscitée la décentralisation fiscale dans l'Ancienne Union Soviétique et dans quelques pays d'Europe de l'Est. De toute évidence, cette réforme doit affecter les processus de transfert intergouvernementaux. Comme le souligne Prud'homme (1995, 214): "Le domaine des transferts tient beaucoup de promesses pour des améliorations de politiques de gestion, car dans de nombreux pays en voie de développement, les systèmes de transfert sont souvent très rudimentaires". Silverman (1992) [...]ajoute : "on a affirmé 'que des transferts fiscaux dans de nombreux pays en voie de développement constituent probablement l'une des sources de revenu les moins fiables' à cause des changements fréquents dans les décisions des responsables des gouvernements centraux".

## 2. Fédéralisme fiscal

Le Théorème de la Décentralisation d'Oates fournit la base économique fondamentale pour confier la responsabilité des collectes d'impôts et des dépenses aux gouvernements locaux. Celui-ci stipule que : "Dans le souci d'accroître la qualité de vie, [...] il sera toujours plus efficace (ou au moins aussi) pour les gouvernements locaux de fournir les niveaux d'efficacité Pareto de production pour leurs juridictions respectives que pour le gouvernement central de fournir quelque niveau de production spécifique uniforme pour toutes les juridictions." (Oates, 1976,

---

<sup>3</sup> En fait, si la pression pour réformer le système d'imposition national prend souvent la forme de conditions de prêt, on ne connaît aucun cas où des objectifs de décentralisation plus explicites aient été utilisés comme indices pour maintenir des droits d'emprunt.

35)<sup>4</sup>. Etant donné ce résultat, tout un travail a été réalisé pour dégager les moyens par lesquels la fonction allocative du gouvernement (contrairement à ses fonctions de stabilisation et de redistribution) pourrait être distribuée à divers niveaux de gouvernement (Musgrave et Musgrave, 1980, Atkinson et Stiglitz, 1980).<sup>5</sup> En termes économiques, ces questions sont importantes pour les gouvernements unitaires et fédérés.

Le Théorème de la Décentralisation implique deux conditions indispensables associées qui caractérisent les juridictions locales. Premièrement, il exige que les gouvernements locaux aient des moyens de recueillir des informations sur la demande locale et de plus, que les gouvernements locaux soient réceptifs aux désirs des résidents de la circonscription (tels qu'ils transparaissent par exemple chez l'électeur moyen de la communauté locale). Deuxièmement, le théorème suppose que les consommateurs habitent un "...monde de foyers mobiles qui 'votent avec leurs pieds' en choisissant d'habiter dans une juridiction de résidence qui fournit l'ensemble fiscal le plus désirable" (Oates, 1993)<sup>6</sup>. Cette condition implique un arrangement juridictionnel où il existe à la fois un éventail adéquat de préférences et une autonomie suffisante pour que les gouvernements locaux varient la fourniture de biens publics de telle façon que les foyers mobiles se retrouvent dans des communautés relativement homogènes. Oates (1993) souligne qu'il est indispensable que les autorités locales dans les pays en voie de développement disposent de sources de revenu indépendantes. En général, les arrangements actuels dans les pays en voie de développement ont pour résultat une surdépendance par rapport aux transferts émanant du gouvernement central; ceux-ci s'accompagnent souvent de clauses restrictives et peuvent affecter les décisions fiscales locales par le jeu de mauvaises incitations. Dans le même esprit, Oates souligne qu'on doit tenir compte de la structure des revenus locaux car des instruments inappropriés peuvent également modifier les choix faits au niveau local. A tout le moins, les impôts locaux ne devraient pas affecter les mouvements de biens et d'activités entre les juridictions locales et devraient refléter, même si ce n'est que de façon approximative, les bénéfices reçus par les contribuables locaux.

Bien que certains doutent de la véracité des suppositions fondamentales d'Oates (surtout dans le cas des pays en voie de développement), les économistes spécialisés en finances publiques s'accordent en général à dire que ce modèle présente des caractéristiques utiles pour décrire les gains potentiels en efficacité. Quelques chercheurs se démarquent du consensus en faveur de la décentralisation: Prud'Homme (1995) résume bien les problèmes potentiels liés à la décentralisation. Sa démonstration est toutefois fortement sujette à caution car il part du principe

---

<sup>4</sup> Nous employons plusieurs termes de façon interchangeable pour qualifier le transfert des décisions en matière de fiscalité, en tout ou en partie à des unités gouvernementales infra nationales. D'autres auteurs font la distinction entre la déconcentration, la délégation et la dévolution (Silverman, 1992).

<sup>5</sup> Il existe une seconde justification non-économique de la décentralisation qui part du principe des idéaux démocratiques, de la prise de pouvoir locale et d'une meilleure gestion. Cette perspective est envisagée dans la section suivante.

<sup>6</sup> L'exode rural en Afrique du Centre et de l'Ouest ne constitue pas une preuve de foyers mobiles puisqu'il est généralement motivé par des facteurs autres que la fourniture optimale de biens publics.

d'une "décentralisation pure" où il n'y ait aucune interaction entre les différents niveaux du gouvernement en matière de politique fiscale.

Prud'homme avance que la décentralisation peut augmenter les disparités entre les juridictions en rendant la redistribution entre les juridictions plus difficile. La concurrence entre les juridictions (qui peut avoir des effets positifs, en incitant à l'efficacité) peut devenir destructrice si les juridictions jouissent d'une indépendance complète en matière fiscale. La décentralisation rend les politiques de stabilisation plus difficiles à mettre en place car elle réduit les possibilités de pression exercée par les outils de stabilisation fiscale. Sur ce dernier point, il cite des exemples dans le monde développé (Etats-Unis et Royaume-Uni) où les décisions en matière de dépenses locales s'opposèrent aux politiques de gestion nationales et où leur effet cumulé suffit à affecter les politiques de gestion centrales.

De plus, Prud'homme, de même que nombre d'autres chercheurs, croit que les conditions nécessaires à l'obtention de résultats efficaces auront peu de chances de durer dans les pays en voie de développement car de nombreuses suppositions faites dans le cadre du modèle de la décentralisation ne peuvent être réunies. Il avance que les principales différences parmi les résidents ne sont pas une question de goût mais plutôt de revenu et que, facteur plus important, le niveau de fournitures de la plupart des services publics est inadéquat dans la majorité des cas. En conséquence, les avantages acquis dans le domaine de la qualité de la vie qui découlent de la satisfaction de demandes locales diverses seront probablement limités, par rapport aux avantages acquis si l'on répond à des critères de fourniture minimum. Prud'homme remet également en question la validité des mécanismes de mise à jour des préférences qui soutiennent les décisions des gouvernements locaux et avance également qu'il pourrait y avoir des économies d'échelle qui déboucheraient sur une meilleure efficacité dans la fourniture nationale de biens et de services publics.<sup>7</sup>

Les décisions en matière de décentralisation des impôts et des dépenses ont donc souvent pour objectif de réaliser de potentielles améliorations Pareto en donnant aux juridictions locales plus d'autonomie à la fois en ce qui concerne l'éventail et le niveau de fournitures de biens publics locaux et la collecte des revenus, à condition que le niveau approprié de transparence officielle existe. Une supposition qui soutient cette étude veut qu'il y ait une fourniture inadéquate de services de santé et d'éducation, ce qui implique que les juridictions locales vont devoir augmenter la collecte de revenu pour financer ces dépenses supplémentaires. Etant donné les fortes pressions émanant de la communauté de bailleurs de fonds multilatérale en faveur de la stabilisation macroéconomique dans de nombreux pays en voie de développement (qui incluent généralement la réduction des déficits en limitant les dépenses du gouvernement), on doit trouver d'autres moyens de financer cet accroissement de la consommation.

L'objectif d'augmenter la consommation de certains biens publics tout en transférant le

---

<sup>7</sup> Prud'homme avance également que la corruption sera probablement plus importante au niveau local mais cette question fait l'objet d'un chapitre ultérieur.

contrôle de la fourniture de ces services aux juridictions locales soulève deux questions: comment augmenter les revenus pour financer une consommation accrue et quels mécanismes fiscaux choisir pour permettre aux juridictions locales d'exercer un contrôle approprié. En ce qui concerne le premier point, il semble exister trois moyens d'augmenter les revenus:

1. Modifier le mélange d'instruments fiscaux pour augmenter l'efficacité en permettant une meilleure allocation des ressources (on augmenterait ainsi les revenus à long terme en encourageant la croissance économique, quelque soit le système fiscal et le niveau des taux fiscaux)
2. Modifier le mélange d'instruments fiscaux (y compris les transferts intergouvernementaux) ce qui, dans l'avenir immédiat, augmenterait les revenus en restructurant le système fiscal pour aboutir à des instruments plus souples, disposant d'une base plus large ou plus faciles à administrer. (Nous incluons dans cette catégorie les politiques de gestion qui s'appliquent à la disponibilité des revenus et supposons que l'on augmente les revenus en réduisant les taux d'imposition) et
3. Modifier la gestion ou l'administration du système fiscal (indépendamment des propriétés des instruments individuels) pour réduire les fuites résultant de l'inefficacité ou de la corruption. Cette dernière option fera l'objet d'une étude ultérieure.

Les gouvernements locaux ont d'autres moyens, bien sûr, de financer les dépenses, y compris en ayant recours à divers emprunts. De nombreux pays développés (Europe et Japon par exemple) ont des organisations ou des institutions de crédit municipales tels celles chargées des émissions de bons municipaux (EU) qui ont permis de financer des dépenses locales. Diverses raisons telles que le recours impossible à des emprunts par les gouvernements locaux dans l'Afrique Sud-Saharienne et la difficulté de déterminer la solvabilité pour les crédits nongouvernementaux font que la plupart des mécanismes financiers non-fiscaux ne donnent pas de résultats exceptionnels dans les pays en voie de développement. Des mécanismes de recouvrement des coûts spécifiques à chaque secteur, y compris le paiement de droits pour les services de la santé et de l'éducation, ont eu plus de succès. Ceux-ci font l'objet d'une discussion dans la section 4.

En ce qui concerne la seconde question, il est important de noter qu'il n'y a rien de fondamentalement 'local' dans la plupart des mécanismes fiscaux disponibles, sauf ceux qui sont basés sur les bénéfices reçus plutôt que sur les principes de la capacité à payer, et même dans ce cas de figure, uniquement en ce qui concerne les biens publics locaux, tels que ceux qui résultent en bénéfices à un niveau infranational. L'inverse est exact de la plupart des mécanismes fiscaux utilisés au niveau national tels que les impôts corporatifs et personnels sur le revenu, qui peuvent et sont souvent facilement mis en place au niveau local, à l'exception des impôts sur le commerce extérieur et de quelques TVA. On peut toutefois tenir compte d'une combinaison de facteurs pour déterminer les divers niveaux du terme 'local'. Un impôt peut être "local" s'il apporte des avantages aux gouvernements locaux et si les autorités locales en assurent le recouvrement, si son

taux, et plus rarement, sa base sont déterminés par les gouvernements locaux. Pour déterminer les instruments à utiliser, il faut savoir si les autorités locales auront le droit de choisir la taux et la base de même que les contributions relatives émanant des autres sources de revenu au budget local, y compris les transferts du gouvernement central et les emprunts, si possible. (Norregard, 1995).

### **3. Impôts locaux**

Comme nous l'avons vu, on ne peut définir avec précision la relation entre les instruments fiscaux et le niveau auquel ils sont administrés d'un point de vue technique. Cela signifie que dans chaque pays, les emplois potentiel et actuel dépendront dans une large mesure des facteurs institutionnels tels que l'histoire ou la tradition coloniale, ou bien encore de conditions économiques spécifiques. Il est toutefois utile pour définir les modalités d'une décentralisation d'évaluer les mécanismes variés selon certaines propriétés souhaitables.

Pour répondre à nos objectifs, on distingue sept critères (qui se recoupent dans cette certaine mesure) qui peuvent être d'une application utile dans le cadre de cette évaluation: l'efficacité, la base fiscale, la souplesse des revenus fiscaux, la facilité avec laquelle on peut les administrer et avec laquelle on peut y échapper, leur incidence ou leurs implications de distribution et enfin, car nous parlons de gouvernements locaux, leur exportabilité. L'efficacité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle un impôt affecte l'activité économique, son imposition augmentant les poids morts ou modifiant la qualité de vie. Tous les impôts à l'exception des impôts sur des sommes globales affectent négativement la qualité de la vie. La base fiscale permet de définir quels individus ou quelles activités feront l'objet d'une imposition; plus la base est large, meilleur est l'impôt puisque des taux plus faibles (et qui affectent donc moins les revenus) peuvent être imposés pour réunir une somme constante de revenus. La souplesse d'un impôt représente sa capacité à augmenter la collecte de revenu au fur et à mesure que les ressources augmentent. Une administration plus facile et une faible possibilité d'évasion fiscale sont des concepts qui s'imposent à l'évidence et qui feront l'objet d'une étude plus poussée dans le cadre de ce chapitre. L'incidence permet de définir ceux qui vont être imposables en déterminant si les contribuables peuvent transférer l'obligation de paiement en tout ou en partie. L'incidence détermine donc également le niveau de progressivité d'un impôt et s'il peut être utilisé pour permettre une redistribution, ou ce qui est plus probable, pour éviter d'imposer une charge supplémentaire à ceux qui peuvent le moins se le permettre. L'exportabilité, dans ce contexte, est un cas particulier d'incidence; il s'agit de la capacité des juridictions locales à transférer une charge fiscale vers d'autres juridictions ou vers des individus résidant dans d'autres juridictions.

On trouvera ci-dessous une brève discussion des mécanismes disponibles et un résumé de leurs propriétés en accord avec les critères présentés.

### 3.1 Les Impôts sur le revenu, la richesse et les profits

*Impôts sur le revenu.* Selon la plupart des analyses réalisées, l'impôt sur le revenu se présente comme un bon candidat, en théorie, pour la fiscalité locale parce que son incidence est connue, sa charge difficile à transférer, qu'il est souple et peut facilement devenir progressif ce qui permettrait donc une redistribution intrajuridictionnelle. A moins qu'il n'existe un large éventail de taux entre les juridictions, il n'aurait pas d'effet négatif dénaturant sur les choix de résidence des foyers. Bien des pays développés ont recours aux impôts locaux sur le revenu, ceux-ci sont toutefois rares dans les pays en voie de développement à cause des difficultés que présentent leur évaluation, leur gestion et leur recouvrement. Quand les impôts locaux sur le revenu sont utilisés dans les pays en voie de développement, ils prennent généralement la forme de surcharges à l'impôt sur le revenu national. En accordant aux gouvernements locaux le droit de définir la base, on introduirait probablement des déformations spatiales dans les décisions économiques. Dans tous les cas, la capacité à optimiser localement la base implique des capacités d'évaluation qui sont probablement au-delà de ce que l'on peut trouver dans les administrations fiscales locales de la plupart des pays en voie de développement.

Etant donné les difficultés liées à l'évaluation et au recouvrement des impôts sur les revenus individuels, en particulier dans les économies où l'on trouve de vastes secteurs informels, l'impôt sur le revenu est un bon candidat à une forme d'imposition présomptive. Dans la pratique, un impôt présomptif sur le revenu peut être basé soit sur une évaluation normative du revenu (en fonction de la catégorie professionnelle, par exemple, au quel cas il devient un impôt au montant fixe au sein de chaque catégorie) ou sur une tentative pour évaluer le revenu en fonction de critères tels que la propriété foncière et d'autres biens<sup>8</sup>. En fait, les impôts présomptifs (sous diverses formes) sont déjà largement utilisés dans de nombreux pays de l'Afrique Sud-Saharienne. Au sein de l'Afrique du Centre et de l'Ouest, le Ghana, la Sierra Leone, le Burkina Faso, le Gabon, le Cameroun, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Bénin emploient tous une certaine forme d'imposition présomptive (Tekper, 1996; Taube et Tadesse, 1996).

*Impôts présomptifs.* Les impôts sur la propriété sont l'instrument fiscal le plus intimement lié au financement des gouvernements locaux dans le monde développé mais ne contribuent guère aux revenus consolidés des gouvernements des pays en voie de développement. Leur popularité est justifiée dans la mesure où les impôts sur la terre et la propriété, qui sont tous deux clairement sis dans une commune donnée, sont fondamentalement mieux adaptés au financement public local. Il est donc difficile pour des communautés d'exporter leurs charges fiscales (Prud'homme, 1989). L'incidence au sein de la communauté est plus difficile à établir parce qu'elle dépend de l'utilisation de la terre. Quand la possession et l'utilisation ne coïncident pas, il est possible que la charge fiscale soit transférée au locataire; sinon, les propriétaires assument toute la charge puisque la

---

<sup>8</sup> Pour une discussion plus complète des impôts présomptifs, on pourra consulter K. Bulutoglu (1995) et G. Taube et H. Tadesse (1996). Cette dernière source est particulièrement utile en ce qui concerne l'expérience de l'Afrique Sud-Saharienne en matière d'imposition présomptive.

fourniture des terres est quasiment non-élastique<sup>9</sup>. Dans ce dernier cas, un impôt sur la propriété peut ajouter à la progressivité du système fiscal puisque les propriétaires ont tendance à être plus riches.

L'impôt sur la propriété présente des revenus potentiels considérables, mais n'est pas particulièrement souple. Des modifications dans l'estimation de la valeur des propriétés ou du taux d'imposition sont nécessaires pour augmenter les revenus<sup>10</sup>. Tous les spécialistes ne sont pas d'accord en ce qui concerne la charge administrative ou la capacité requise pour ce type d'impôts. Les défenseurs tendent à minimiser les difficultés liées à l'estimation de la valeur et au maintien d'archives qui s'imposent. Les critiques avancent que, pour qu'un impôt foncier soit bien géré, il faut maintenir un cadastre exact à jour et que les coûts afférant à la gestion de l'impôt sont peut-être plus importants que les bénéfices retirés<sup>11</sup>. Enfin, Silverman (1992, p.31) souligne que de tels impôts sont bien plus faciles à identifier et à recouvrer dans des zones urbaines; ils "suscitent souvent des déséquilibres dans les revenus, et donc dans les services et l'investissement entre les populations urbaines et rurales".

*Impôts corporatifs.* Pour diverses raisons caractéristiques des pays en voie de développement, y compris la présence d'un large secteur public et un ciblage des corporations étrangères, les impôts sur l'organisation capitale ou particulière de la possession des biens ne semble pas présenter de potentiel important pour financer directement les dépenses locales. Si l'on donnait aux juridictions locales l'autorité de déterminer les taux, il est probable que la pratique destructrice et déformante d'exonérations et d'autres formes de concurrence que nous observons à l'échelle internationale seraient présentes au niveau infranational, probablement au détriment des gouvernements locaux.

### 3.2 Les Impôts indirects

*L'impôt sur les ventes et sur la valeur ajoutée.* Les impôts sur les ventes, et plus spécifiquement les TVA sont devenus une part importante de presque tous les systèmes fiscaux.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Techniquement parlant, tous les propriétaires de capitaux peuvent être passibles d'un impôt sur la propriété foncière car les marchés de capitaux en fonctionnement impliquent l'équilibrage de la charge fiscale sur toutes les utilisations de capital.

<sup>10</sup> Keith (1993) estime que les impôts sur la propriété ont le potentiel de générer jusque 10% des budgets nationaux, y compris le revenu total émanant de toutes les sources. Aucun pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest n'approche de ce potentiel.

<sup>11</sup> La technologie permet peut-être de réduire les coûts de tels systèmes de cadastres et de changer le calcul portant sur les avantages de l'utilisation d'impôts sur la propriété.

<sup>12</sup> En réalité, une TVA est simplement une taxe sur les ventes appliquée à diverses étapes de la production et de la distribution. La taxe est calculée seulement sur la base de la valeur ajoutée durant l'étape précédant immédiatement dans la chaîne de la production à la distribution. Ceci exclut les TVA payées pendant les phases précédentes et résoud ainsi le problème des cascades dans la plupart des conditions.

La préférence actuelle pour la TVA plutôt qu'un simple impôt sur les ventes résulte en partie du fait que la TVA présente beaucoup plus de flexibilité dans la définition des bases, créant un système de recouvrement applicable et évitant l'imposition multiple (ou en cascade) aux effets dénaturants.

Une TVA peut être appliquée à toutes les dépenses, à toutes les dépenses hormis la dépréciation ou à toutes les dépenses hormis la dépréciation et les achats de produits de base (Zee, 1995).<sup>13</sup> D'une façon plus générale, la TVA est neutre dans le sens où elle ne favorise ni la production ni la consommation d'un produit particulier puisque la production et la consommation sont toutes deux soumises au même impôt. L'administration des coûts des impôts sur les ventes et celle des TVA ne diffèrent probablement guère mais il existe de réelles différences en ce qui concerne le niveau et le type de fraude fiscale qu'ils peuvent générer. Une TVA laisse probablement de meilleures traces permettant le contrôle du fisc puisque les producteurs sont incités à prouver leurs paiements fiscaux antérieurs sur les produits achetés grâce à des factures (McMorran, 1995). Les deux types d'impôts peuvent avoir une échelle de redistribution limitée (et une progressivité modeste) si l'on exempte les produits de base et que l'on impose des taux plus élevés aux produits "de luxe".

Il semble donc que les TVA soient en général des sources de revenu locales appropriées seulement si l'on impose des limites sur les taux et la base. Même ceci serait difficile à gérer. De toute évidence, accorder un certain pouvoir discrétionnaire sur la base de la TVA aux responsables locaux à travers la structure fiscale résulterait en un ensemble complexe, coûteux et inefficace d'obligations fiscales basées sur la juridiction ayant le potentiel de dénaturer les décisions économiques à chaque étape de la chaîne de production et de distribution. Les expériences de TVA locales dans les pays en voie de développement se sont pour la plupart soldées par des échecs.

*Contributions indirectes affectant des produits spécifiques.* Ces contributions indirectes sont des impôts sur les ventes de quelques de biens de consommation disponibles, de préférence en accord avec certaines conventions bien établies. Celles-ci incluent la contribution indirecte sur les produits présentant une ou plusieurs des caractéristiques suivantes: des biens soit produits ou "gérés" de quelque façon que ce soit par le secteur public, des biens dont la demande ne fluctue pas, des biens présentant une souplesse de revenus plus importante que l'unité (produits de luxe) et des biens qui sont néfastes soit parce qu'ils génèrent des externalités négatives ou sont considérés comme peu acceptables d'un point de vue social (McCarent et Stotsky, 1995). La plupart du temps, les contributions indirectes sont appliquées à la consommation d'automobiles et d'essence, d'alcool et de tabac.

On considère généralement que les impôts indirects sont bien moins difficiles à gérer que les impôts sur les ventes ou les TVA et que la fraude est plus difficile. Sur la base de ces données,

---

<sup>13</sup> A part la possibilité d'exemptions, il existe d'autres facteurs qui déterminent la base réelle d'une TVA, y compris si elle est basée sur l'origine ou la destination et si elle applique la méthode du crédit ou de la soustraction. (Zee, 1995).

on recommande donc que les pays en voie de développement y aient plus souvent recours (Bolnick et Haughton, 1996). Lorsqu'ils s'appliquent aux biens qui sont en demande fixe, ils peuvent bien sûr permettre de rapporter un revenu substantiel sans modifier les décisions d'achat (du moins par rapport aux impôts sur les ventes qui s'appliquent sur plus de produits). Lorsqu'ils sont appliqués aux biens en demande élastique et qui impliquent un revenu élevé, ils peuvent être quelque peu progressifs. Quand l'impôt est appliqué à un produit sur une base *ad valorem* (comme on le propose habituellement), il est souple. Aucun de ces avantages ne permet de justifier le fait d'accorder le contrôle de cet impôt aux gouvernements locaux. Les arguments qui vont à l'encontre d'une telle dévolution seraient les mêmes que ceux que l'on a soulevés pour les impôts sur les ventes et les valeurs ajoutées. On trouve l'argument le plus convaincant en faveur de la dévolution du contrôle des impôts sur certains produits aux gouvernements locaux lorsque ceux-ci sont appliqués pour corriger des externalités négatives, à condition que l'externalité soit de nature locale.

#### 4. Les Ressources locales non fiscales

Dans la section précédente, nous avons examiné un certain nombre de mécanismes fiscaux afin de déterminer lesquels pourraient être transmis aux gouvernements locaux. Dans la réalité toutefois, il est peu probable (et peut-être peu souhaitable) que les gouvernements centraux des pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest transfèrent une large partie de l'autorité en matière d'impôts et de dépenses aux gouvernements locaux à moyen terme. Quand ils adoptent une politique de décentralisation, les gouvernements centraux se réservent toujours les meilleurs instruments, c'est-à-dire les plus profitables.<sup>14</sup> Etant donné cette situation, que l'on rencontre fréquemment dans toute l'Afrique de l'Ouest, quelles autres options s'ouvrent aux gouvernements locaux? Dans la section suivante, nous passons en revue un certain nombre de sources de revenu non-fiscales.

##### 4.1 Les Transferts intergouvernementaux

Une option pour augmenter la consommation de services publics locaux consiste à fournir des ressources supplémentaires grâce à des transferts du gouvernement central. Ceci exigerait probablement de réformer le système de transferts intergouvernementaux existant, qui est déjà la principale source de financements (hormis l'aide étrangère) pour les gouvernements locaux dans les pays de l'Afrique du Centre et de l'Ouest. Cette stratégie serait optimale si les réformes fiscales que l'on peut logiquement envisager de mettre en place (pour des raisons politiques ou techniques) ont plus de chances d'augmenter les revenus au niveau national. Inversement, une dépendance accrue par rapport aux transferts du gouvernement central pourrait renforcer le contrôle bureaucratique dans le domaine de la fourniture de biens publics locaux au détriment de

---

<sup>14</sup> Notre interprétation des statuts fiscaux dans plusieurs pays en voie de développement ou en transition indique qu'il y a souvent un conflit dans les allocations de taxes à divers niveaux du gouvernement, qui accordent fréquemment à plus d'un niveau le droit d'accès à un instrument fiscal particulier sans préciser sa primauté. Le résultat final est que le gouvernement central capte presque tous les revenus générés par cet instrument.

préférences locales distinctes. La réponse dépend des résultats que donnerait une analyse détaillée des facteurs institutionnels dans chaque pays. Les pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest disposent d'une certaine forme de partage des revenus mais la plupart, si ce n'est la totalité, de ces systèmes a besoin d'être sérieusement rationalisée, dans la mesure où ils ne sont pas à la hauteur des principes de fonctionnement que l'on attend généralement de bons systèmes de transfert.

Les dons peuvent être utilisés pour accomplir divers objectifs: a) corriger les déséquilibres parmi les différents niveaux de gouvernement en ce qui concerne leur capacité à subventionner les dépenses publiques; b) s'assurer que tous les gouvernements locaux puissent fournir un niveau de service minimum; c) induire une expansion dans la fourniture de biens publics ou méritoires; d) compenser les systèmes de financement local insuffisants; e) corriger les déséquilibres horizontaux entre les juridictions; f) s'assurer qu'il y ait un minimum de redistribution (Norregaard 1995, 252, Oates 1972). Dans le contexte des pays en voie de développement, on doit accorder une attention toute particulière aux faiblesses des administrations locales car une collecte d'impôts centrale plus efficace pourrait augmenter le revenu global dans de telles proportions qu'il compenserait la perte d'autonomie des gouvernements locaux. Les principes que l'on peut utiliser comme cibles pour la réforme des programmes de transferts incluent la prédictabilité, la transparence et les contraintes sur les pouvoirs discrétionnaires des responsables de transferts.

On distingue trois types de transferts intergouvernementaux: les surcharges, les transferts sans restriction et les transferts de catégorie (Silverman 1992, Musgrave et Musgrave 1980, Oates 1972). Une surcharge est le simple transfert vertical du centre vers les communautés locales d'une somme ajoutée à la collecte nationale sur la base de taux choisis par les communautés sans restriction d'usage. Les transferts sans restriction, selon lesquels une partie fixe du revenu national est allouée à un fond et distribuée selon une certaine formule, sont largement utilisés dans les pays développés et ceux en voie de développement pour avoir accès aux instruments fiscaux centraux et pour équilibrer les juridictions. Les transferts de catégorie sont conçus pour augmenter les dépenses locales pour les biens et les services qui génèrent des externalités positives, ou de façon plus ambiguë, peuvent être considérés comme des biens méritoires. On trouve parfois une clause exigeant une contribution équivalente des gouvernements locaux.

Les preuves empiriques concernant les effets incitatifs des transferts intergouvernementaux sur la volonté des communautés à augmenter leur revenu sont ambiguës. Ostrom, Shroeder et Wynne (cités dans Silverman, 1992) ont passé en revue des études qui montrent certains effets démotivants (c'est-à-dire des transferts qui tendent à être perçus comme se substituant aux revenus locaux et qui n'augmentent donc pas les dépenses locales) tandis que d'autres révèlent des effets inverses (les transferts eurent des effets stimulants et les dépenses augmentèrent plus que le montant du transfert).

#### **4.2 Les Droits d'usage et coproduction**

Il est parfois difficile de faire la distinction entre les droits et les impôts. L'avantage théorique que l'on accorde aux droits est que l'efficacité allocatoire est bonifiée de deux manières.

Tout d'abord, les droits simulent les mécanismes de marché; les prix fonctionnent pour les biens fournis par l'état tout comme pour les biens privés. Deuxièmement, les droits fournissent des informations directes et facilement vérifiables concernant les coûts de la fourniture qui seraient sinon cachés dans les impôts agrégés et les types de dépense. Le problème, bien sûr est que les honoraires reflètent souvent imparfaitement le coût réel de la fourniture d'un bien ou d'un service, c'est-à-dire que le prix exigé inclut soit un impôt soit une subvention cachés.

Si les droits sont appliqués de façon correcte (c'est-à-dire de manière efficace) aux biens de mérite et que les biens ont un prix approprié, on aboutit au résultat paradoxal d'une sousconsommation. Inversement, si une partie des droits est subventionnée et que le prix est fixé trop bas, il y aura surconsommation du bien public. De nombreux services de santé et d'éducation fournis par le gouvernement ne sont pas du tout des biens publics et ont des externalités faibles, difficiles à évaluer et à long terme.<sup>15</sup> Ces biens et ces services seraient de bons candidats pour des droits qui reflèteraient les coûts réels de fourniture.

Les services de santé et d'éducation figurent parmi les meilleurs candidats à l'application de droits d'usage, de par leur importance et leur relative excluabilité. La décentralisation sectorielle en Afrique a vu l'introduction d'arrangements de droits d'usage et d'autres méthodes de mobilisation des ressources dans les communautés pour la fourniture de l'éducation primaire et on a assisté à un mouvement similaire dans les secteurs de la santé de base suite à l'initiative Bamako de 1987. En principe, ces efforts sont bien fondés, étant donné les preuves tangibles dont nous disposons indiquant que les foyers sont prêts à payer pour de nombreux services d'éducation et de santé (Getler et van der Graag, 1990; Hecht, Overholt et Holmberg, 1993; McPake, 1993; Shaw et Griffin, 1995). Les études portant sur les dépenses des foyers indiquent que les familles africaines dépensent des sommes importantes pour les services de santé (Banque Mondiale, 1994). Les communautés contribuent à la fourniture de services sous la forme de droits d'usage, de même que de main d'œuvre et de matériaux (voir ci-dessous). Dans les cas cités dans les études réalisées, il s'est avéré que ces dépenses ont attiré de nouvelles ressources dans le secteur de la santé (au lieu d'en déplacer d'existantes) et ont stimulé l'intérêt général pour les questions de santé au sein de la communauté. On note toutefois une limite dans le financement au niveau des communautés, à savoir qu'il ne peut répondre aux questions d'équité. Un autre problème qui se pose est son incapacité à concentrer les ressources (absences de subventions ou de campagnes d'éducation) sur les services qui présentent les externalités les plus positives (par exemple les soins préventifs).

L'aspect qui est peut-être le plus frappant du financement de la santé et de l'éducation en Afrique est son énorme potentiel, que ce soit sous la forme de droits d'usage ou de contributions en nature. On estime que les contributions des foyers aux services d'éducation et de santé en Ouganda s'élevaient à 65 à 90 pour cent des coûts totaux au niveau primaire, et à 70 pour cent au

---

<sup>15</sup> Dans le domaine de la santé par exemple, on pourra comparer les externalités positives associées à la vaccination contre des maladies contagieuses par rapport à celles générées par la réduction de fractures.

niveau secondaire.<sup>16</sup> Les contributions des communautés aux écoles publiques sont également substantielles au Togo et un vaste réseau d'écoles privées est aussi subventionné indépendamment du système public. Certains établissements scolaires, en particulier religieux, cherchent à éviter ou limiter le contrôle de l'état *per se*, mais la plupart du financement au niveau de la communauté en Afrique semble avoir pour objectif de répondre aux demandes, en d'autres termes, les communautés préféreraient que le gouvernement réponde aux besoins (Bray 1996, p. 3-5; voir De Stephano 1996). Les droits d'usage sont en particulier fréquemment fixés à des niveaux inférieurs à leur potentiel, souvent à cause d'un manque de révision ou d'indexation des taux. Au Ghana, par exemple, une majoration importante des droits de soins de santé en 1985 a augmenté le recouvrement des coûts représentant une part des dépenses récurrentes du Ministère de la Santé, de 5,2 à 12,1 pour cent en deux ans (Banque Mondiale, 1994, p. 156). Selon une estimation, un meilleur effort dans le domaine des recouvrements de factures et des ajustements au titre de l'inflation des droits d'usage auraient pu augmenter les montants recouverts de 5 à 20 pour cent des dépenses du gouvernement pour les soins cliniques au Zimbabwe (Hecht et al. 1993).

Dans les cas où la communauté ne dispose pas des ressources nécessaires pour fournir des services d'éducation et de santé, elle peut coproduire avec le gouvernement. Le gouvernement pourrait fournir une partie des fonds et des connaissances spécifiques requises et les membres de la communauté pourraient contribuer de l'argent ou de la main d'oeuvre pour permettre la conception, l'opération et l'entretien des bâtiments. La coproduction peut augmenter la transparence et réduire ainsi les conduites opportunistes au sein du gouvernement (Isham et Kähkönen 1996, Ostrom 1996).<sup>17</sup>

### 4.3 Le Financement de la dette

Le dernier mode de financement public des services et de l'infrastructure locale consiste à faire appel au financement d'une dette. On ne trouve guère de cas de financement de la dette publique locale dans la région de l'Afrique du Centre et de l'Ouest. On peut citer les instruments utilisés par les municipalités nigériennes et les fonds de prêts centraux mis à la disposition des communautés dans des pays francophones tels que le Sénégal. Il est probable que seules quelques-unes des plus grandes villes de la région auraient la capacité de gestion et la structure légale nécessaire pour utiliser seules les marchés financiers dans un avenir proche. Le renforcement de la capacité municipale en matière de comptabilité et de gestion de même que l'introduction de lois sûres régissant banques et prêts figurent parmi les changements nécessaires pour que cela soit possible.

---

<sup>16</sup> Apparemment, le Président Museveni a récemment troublé le jeu en proposant une éducation primaire gratuite pour quatre enfants par foyer. Les responsables d'USAID se posent des questions sur l'impact que peut avoir cette annonce sur le financement au niveau des communautés. Une question liée concerne les politiques de gestion fixant les plafonds des frais scolaires. Dans certains cas, des écoles ont dû exiger des droits supplémentaires pour clore leur budget (Bray 1996, p. 35-6).

<sup>17</sup> Voir la section 7.2 pour une discussion plus détaillée de cette question.

Une option plus réaliste consisterait en une institution de crédit central pour les gouvernements locaux qui pourrait être financée et gérée avec l'aide internationale. Dans certains pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest, ce crédit pourrait être mis à la disposition des municipalités sous certaines conditions, mais probablement pas à celle des gouvernements locaux. En Guinée par exemple, la capacité de gestion financière dans les gouvernements locaux ruraux est si faible que les crédits risquent d'être mal utilisés ou détournés, et le rendement des instruments fiscaux locaux est si bas que les remboursements présenteraient des difficultés. Le crédit devrait s'accompagner d'autres changements tels que la dévolution du niveau préfectoral, qui apporte des ressources de gestion et une échelle plus importante au niveau du gouvernement local, de même que certaines formes de construction des capacités. Indépendamment de ceci, le choix et la gestion de fonds de crédit municipaux devraient de toute évidence être tels qu'ils suscitent un rendement sur les projets de prêt qui permettent le repaiement. Ainsi, une comptabilité et une gestion renforcées, une sélection de projets au rendement suffisant et des améliorations dans le format actuel des perceptions d'impôts sont des conditions nécessaires pour que des programmes de crédit au niveau des gouvernements locaux réussissent dans ce contexte (Davey 1983, p. 102-8; Bahl et Miller 1983, p. 188-227).

Il existe des contreparties dans le choix de moyens pour aider le financement des biens et services publics. Le paiement de droits pour des services, si l'on suppose que ceux-ci couvrent une part importante des coûts et sont recyclés localement, réduit les possibilités d'influence néfaste qu'aurait une administration centrale irresponsable telles qu'on les constate dans les partages d'impôts et autres mécanismes de transfert. D'un autre côté, les droits ne sont pas souples. La décentralisation directe fiscale aux juridictions a un effet similaire, mais elle peut accorder plus de pouvoirs discrétionnaires aux administrateurs locaux que des droits. Les transferts et les subventions dans la plupart des pays en voie de développement, et en particulier en Afrique de l'Ouest, sont imprévisibles et sujets à quelques critères de sélection. Les fournisseurs privés, tels que les associations Hometown Voluntary au Nigéria et les *Associations de Ressortissants* en Guinée sont très efficaces pour la mobilisation des ressources et peuvent dans certains cas offrir une contrepoids politique aux responsables locaux dont la plupart des électeurs font partie des élites de parti dans la capitale. D'un autre côté, ces associations choisissent parfois les projets les plus évidents et les plus plaisants plutôt que les plus utiles et sont parfois inefficaces ou ne peuvent justifier leurs choix. De plus, leurs contributions peuvent être difficiles à enregistrer dans une évaluation des biens publics locaux, elles ne figurent souvent pas dans les décisions budgétaires et présentent des problèmes spécifiques de contrôle financier quand elles sont soutenues par des apports équivalents du gouvernement (Davey 1983, p. 97-8; Bennett 1994, p. 151-7; Schroeder 1989, p. 188).

## 5. L'Administration fiscale

Les dilemmes concernant la mobilisation des ressources locales dans la région sont résumés dans l'analyse suivante de la situation au Mali:

Trois facteurs contribuent à la désaffection de la population en ce qui concerne l'acquiescement des impôts et la reconnaissance de la légitimité de l'autorité municipale. Tout

d'abord, la communauté est très mal informée de l'éventail des services qui pourraient être disponibles, des options dans l'organisation de la fourniture des services, des coûts de ces options et de la réciprocité qui devrait exister entre le gouvernement local et les citoyens en tant que demandeurs de services. Deuxièmement, il n'existe aucun lien visible entre les services rendus et les impôts, droits et charges payés à la municipalité. La seule exception est peut être les droits administratifs pour la préparation et la notariation de documents, mais il est difficile pour le citoyen de considérer ceux-ci comme des services puisque le gouvernement exige de tels documents pour se conformer à ses règlements. Troisièmement, ceux qui ne s'acquittent pas des impôts font rarement l'objet de poursuites ce qui renforce la tendance des contribuables à ne pas remplir leurs obligations.<sup>18</sup>

Les lois et les politiques fiscales déterminent les exigences imposées à l'administration fiscale, de même que les ministères, les cours et autres agences impliquées dans le contrôle et la gestion. La question ici est de savoir si un système fiscal est réalisable d'un point de vue administratif. Les objectifs des politiques de gestion ne concernant pas les revenus tels que les incitations environnementales ou spécifiques à quelque secteur, ou l'allocation de l'utilisation de terres en zone urbaine, sont difficiles à remplir dans les meilleurs des cas, et leur application présente des complications. Des économies qui croissent et se diversifient exigent certes des instruments fiscaux de plus en plus complexes afin de subventionner un secteur public moderne mais il est bon de faire en sorte que les systèmes fiscaux au sein de l'Afrique du centre et de l'Ouest restent aussi simples que possible. La simplification a même été une caractéristique importante des réformes fiscales ces dernières années, que ce soit aux Etats-Unis, à la Jamaïque ou en Bolivie (Bahl et al., chs. 32 et 33 dans Bird et Oldman 1990, Silvani et Radano ch. 2 dans Bird et Casanegra de Jantscher 1992, Bahl et Martinez-Vasquez ch. 3 dans Ibid).

Même en l'absence d'objectifs conflictuels, les systèmes fiscaux en Afrique sont confrontés à d'énormes obstacles administratifs. Ceci est particulièrement vrai au niveau local, puisque les impôts plus faciles à administrer ont tendance à être administrés par et au bénéfice du gouvernement central, tandis que la perception d'impôts alloués aux budgets locaux exige souvent des efforts administratifs plus importants. Les impôts sur la propriété présentent peut-être les plus grandes difficultés. Les impôts sur la propriété urbaine, et encore plus ceux sur la propriété agricole, présentent des coûts administratifs relativement élevés parce qu'ils exigent des évaluations et le maintien de cadastres, bien que des innovations technologiques et autres aident à limiter ceux-ci. Les impôts sur la propriété ne donnent pas de très bons rendements dans de nombreux pays en voie de développement en particulier en Afrique où les ressources administratives sont limitées et où des difficultés particulières se présentent dues aux modes de propriété, aux conflits liés à la possession des terres et aux pressions politiques. Même si les gouvernements locaux ou les ministères dont ils dépendent dans les gouvernements centraux souhaitent réformer l'administration des impôts sur la propriété, ils devraient dans la plupart des cas convaincre l'agence centrale qui administre les impôts, tels que le *Ministère des Finances*, d'appliquer cette réforme. Les impôts les plus communs en Afrique du Centre et de l'Ouest, telles que les *patentes* et les impôts par habitant dans les zones rurales, sont difficiles à recouvrer sur

---

<sup>18</sup> Hall et al (1991) p.42.

une base réaliste - et donc équitable lorsque, comme c'est souvent le cas, les livres de compte des entreprises locales sont rudimentaires ou non-existents, et que les informations du census rural sur les biens des ménages sont dépassées ou incomplètes (Local Revenue Administration Project 1985, Bahl et al. ch. 32 dans Bird et Oldman 1990, Strasma et al. ch. 35 dans *Id.*, Terkper 1996).

L'administration fiscale dans les pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest souffre donc d'un manque de ressources administratives et est confrontée à une série d'obstacles politiques qui rendent difficile la perception des impôts, même les moins compliqués, au profit des gouvernements locaux. Le personnel chargé de l'administration fiscale tend à être numériquement faible, peu formé, rémunéré et motivé. Les évaluations, les vérifications et le travail statistique sont donc difficiles, voire impossibles. Des informations telles que des listes de contribuables, en particulier des registres unifiés de contribuables, des estimations de revenu potentiel et des statistiques sur les impôts recouvrés tendent à être difficiles d'accès ou à ne pas être disponibles (Wozny 1984, Local Revenue Administration Project 1985).

La mobilisation nationale des ressources en vue d'investissements sociaux a beaucoup souffert de cette situation. On trouve dans les faits "un système fiscal tributaire et régressif qui épargne les plus puissants et les riches tout en ponctionnant les pauvres et ceux qui peuvent le moins se permettre de payer " (Dia 1993, 20). Selon une étude réalisée en 1992, par exemple, les revenus douaniers non recouvrés en Gambie s'élevaient à environ 5% du PNB et les pertes dues à la fraude fiscale sur le revenu représentaient 70% des sommes dues (Dia 1993). Cette fraude et le transfert illicite de richesses dû à la corruption ont une tendance régressive, étant donné les montants importants de revenu perdus à cause de la fraude des élites.

Le cas des impôts personnels en Afrique, y compris celui de l'impôt le plus simple, la capitation, illustre plusieurs des difficultés auxquelles sont confrontés les administrateurs fiscaux. On a présenté la difficulté à recouvrer des impôts, en particulier parmi les populations rurales et les personnes travaillant à leur compte en milieu urbain dans les termes suivants:

Le recouvrement des impôts auprès des 1 million et quart de fermiers et de négociants mâles adultes en Ouganda, n'a rien à voir avec une "collecte sans douleur" organisée par les employeurs ou réalisée avec l'affichage de taux informatisés par les comptables municipaux. Il s'agit d'un processus laborieux qui implique environ 6000 employés peu éduqués et mal payés, qui oblige à entrer en contact direct avec des gens vivant dans de petites concessions disséminées dans tout le pays; les visites doivent se faire durant les saisons relativement brèves de l'année pendant lesquelles les gens disposent de l'argent nécessaire pour payer.<sup>19</sup>

Les évaluations fiscales tendent à être faites par des comités locaux présidés par des chefs de village, des employés municipaux.... Les impôts sont recouvrés en allant de maison en maison, en organisant des collectes dans les marchés et en exigeant des individus qu'ils se déplacent périodiquement vers le siège du gouvernement central pour payer. L'autorité locale, un chef rural ou un président de comité urbain, sera responsable de la distribution des documents fiscaux, de la

---

<sup>19</sup> Davey, *Taxing a Peasant Society* p.133-4, cité dans Wozny (1984) p.29.

mise à jour des registres fiscaux et de la distribution des reçus d'impôts agrégés à l'échelon supérieur du gouvernement. Les sommes dues pour les revenus tirés d'exploitations agricoles ou d'un travail à son compte sont généralement évaluées en fonction du type d'occupation, des biens, du bétail... Le processus manque souvent d'équité quand il n'existe pas de lignes de conduite uniformes ou quand les revenus des différents artisanats et secteurs sont non seulement évalués de façon discriminatoire mais appliqués par des gens peu formés ou peu éduqués. Ces systèmes accordent de plus des pouvoirs discrétionnaires importants aux personnes chargées du recouvrement et aux chefs, ce qui laisse la porte ouverte à la corruption et au favoritisme, mais donnent également la flexibilité nécessaire pour traiter des cas individuels selon les circonstances, par exemple en n'exigeant pas le paiement d'impôts lorsque les récoltes sont mauvaises ou que d'autres difficultés se présentent (Wozny 1984).

Comment les pays de l'Afrique du Centre et de l'Ouest peuvent-ils optimiser l'administration fiscale dans une situation de réduction du secteur public et de faiblesse des ressources? La solution que plusieurs pays ont choisie consiste à simplifier non seulement les articles du code légal mais son application. Un certain nombre de tactiques sont mises en place. Une série d'options consiste à remplacer un impôt évalué par un impôt présumé ou à offrir le choix entre les deux. L'impôt "graduel" en Ouganda a par exemple eu apparemment beaucoup de succès. Son succès est dû au fait qu'une grande partie de l'argent est recouvré à la source auprès des employeurs, que le reçu fiscal est utilisé comme document d'indemnité, que de nombreux groupes locaux sont impliqués dans la collecte grâce à des "Comités de Résistance" et que l'impôt n'est pas exploité au-delà de ses capacités (Keith 1993). On trouve un autre exemple d'impôt présumé au Ghana, où des associations professionnelles sont chargées de recouvrer un impôt fixe versé périodiquement par chaque membre. Comme dans le cas de prêts à des groupes, la pression sociale encourage les gens à payer régulièrement (Terkper, 1996). Ces arrangements impliquent de toute évidence de trouver un équilibre entre l'administrabilité et les revenus potentiels d'une part et la possibilité que les groupes locaux chargés de la collecte aillent trop loin et abusent du système d'autre part.

Une autre série d'options consiste à réduire les tâches confiées aux administrateurs fiscaux et à focaliser l'activité sur les domaines les plus lucratifs: préparer les fiches d'impôts des contribuables, déléguer l'évaluation de l'impôt sur la propriété aux individus, "privatiser" certaines fonctions telles que l'acquittement des impôts dans des banques sélectionnées et concentrer les ressources pour veiller à ce que le groupe de contribuables le plus important s'acquitte de ses impôts, par exemple en établissant des unités de "grands contribuables". Le paiement dans les banques, qui existe dans divers pays asiatiques et africains, présente un autre avantage: il évite que les percepteurs ne manipulent du liquide et réduit donc les possibilités de corruption. Des droits de marché dans certaines localités au Nigéria et des impôts sur la propriété au Pakistan s'acquittent de cette manière (Olowu 1992, Keith 1993). En ce qui concerne les grands contribuables, une moyenne de 60 à 70 pour cent des impôts recouverts dans les pays en voie de développement provient de 1% des contribuables. L'Argentine et le Mexique ont réussi à organiser des campagnes contre la fraude qui visaient cette classe de contribuables. Une troisième série d'options implique la simplification et l'accélération du flot de revenu vers le Trésor, grâce à des

mécanismes de retrait à la base, des paiements d'impôts estimés tous les mois ou quatre mois etc... On trouve par exemple dans la région de l'Afrique du Centre et de l'Ouest des impôts sur le revenu retenus au fur et à mesure que les gains sont acquis (PAYE) et des prélèvements de TVA au Nigéria (Bird et Casanegra de Jantscher ch. 1 dans Bird et Casanegra de Jantscher 12992, Terkper 1996, Wadhawan et Gray 1996).

Un autre moyen important d'améliorer les revenus fiscaux tout en minimisant la charge administrative est d'inciter au paiement volontaire. De nombreuses études indiquent que l'Africain moyen est (ou se dit) tout à fait prêt à payer des impôts ou des droits à condition que ceux-ci se concrétisent par des projets et des avantages tangibles (Wozny 1984). Comment l'administration fiscale peut-elle encourager cette façon de penser? La réponse tient en partie à la transparence du système. Les contribuables ont tendance à croire en la légitimité et l'équité du système, et donc être prêts à payer, si le système limite les traitements de privilège pour les riches et les puissants de même que les occasions de corruption internes. On a fait les mêmes remarques en ce qui concerne les exemptions implicites mais non sanctionnées légalement pour les agences d'aide internationale qui consomment des biens et des services locaux. Les systèmes fiscaux africains ne sont pas à la hauteur dans ce domaine et figurent "au plus bas de l'échelle de transparence" (Wadhawan et Gray 1996 25). Le système est perçu comme d'autant plus fiable si, comme nous l'avons signalé ci-dessus, les contribuables ont l'impression que les impôts servent à payer des infrastructures et des services réels plutôt qu'à fournir, par exemple, des revenus fiscaux ruraux qui subventionnent les habitants des zones urbaines. On peut également inciter au respect des lois fiscales en publiant et en rendant les codes fiscaux, les règlements, les instructions et les formulaires accessibles. Les campagnes d'information des contribuables sont particulièrement utiles en Afrique, étant donné le faible taux d'alphabétisation (Wadhawan et Gray 1996).

Enfin, l'application des amendes, de même que les vérifications et les enquêtes de haut niveau, bien qu'ils fassent appel à des ressources administratives déjà limitées, peuvent de toute évidence inciter tous les contribuables au respect des lois fiscales. Au Malawi vers la fin des années soixante, on vota de strictes lois d'application pour répondre à la faiblesse des montants de l'Impôt Minimum recouvrés. Il en résulta une augmentation spectaculaire tant des paiements pour l'année en cours que des arriérés. Dans plusieurs pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest, les reçus et autres preuves de paiement ou d'exemption sont exigés pour l'obtention de certains avantages publics et l'enregistrement de certaines transactions. En Guinée, l'application d'une telle politique a augmenté le respect des lois mais eu pour résultat des pratiques peu recommandables, telles que des paiements fiscaux pour des parents décédés. (Wozny 1984, Terkper 1996).

## **6. La décentralisation**

Toute discussion ayant trait aux finances publiques locales doit aborder les problèmes que posent les complexités administratives et politiques publiques car elles jouent un rôle fondamental dans la décentralisation. La gestion publique dans les états fortement centralisés de l'Afrique de l'Ouest est victime de l'influence fréquente et dénaturante exercée par les relations de pouvoir patrimoniales qui affectent le travail de l'état à tous les niveaux, une influence que facilitent des

manques de structures permettant d'exiger des comptes, un manque de transparence et l'application stricte de l'état de droit. Bien trop souvent, des sources de pouvoir qui pourraient faire concurrence à et limiter l'ingérence de l'état bureaucratique uniparti --la législature, le service judiciaire, les médias, les autorités locales et les groupes d'intérêt, sont sans effet parce que la loi ou le fonctionnement du système politique les ont muselés ou bien parce qu'ils ont participé au partage des gains (Dia 1993).

Le gouvernement local en Afrique s'est érodé pendant les années coloniales et celles qui ont suivi les indépendances, à cause du déclin des autorités traditionnelles, du retrait des administrateurs de district de type colonial et de la montée des états centralisés et des élites politiques. L'impression que les approches centralisées ont échoué a incité à des changements en faveur de structures administratives décentralisées ou mixtes depuis la fin des années soixante (Mawhood ch.1 dans Mawhood, ed. 1983). Deux modèles de réformes administratives se font concurrence: la déconcentration et la décentralisation.

La *déconcentration* représente le partage des pouvoirs entre les unités centrales et régionales ou locales dépendant d'une même autorité centrale, et parallèlement, entre les membres de la même élite politique nationale. Il s'agit de déléguer les pouvoirs concentrés dans la capitale aux unités gouvernementales plus proches de la population, ce qui permet d'accroître l'influence de l'administration dans la périphérie tout en retenant l'autorité politique et administrative centrale au sein du gouvernement central. Cette approche est parfois appelée décentralisation bureaucratique, délégation des pouvoirs ou administration locale, régionale ou préfectorale.

La *décentralisation* représente la dévolution des pouvoirs des gouvernements centraux à des gouvernements locaux ou régionaux constituant des entités séparées et disposant d'une autonomie administrative et fiscale perceptible. On appelle ceci parfois la décentralisation démocratique, l'autogouvernement local, l'administration municipale, la dévolution des pouvoirs ou le fédéralisme. On pourrait estimer qu'un gouvernement local serait décentralisé si l'on trouvait les indices suivants:

1. Un budget autonome (des estimations de revenu à peu près équilibrés, un compte en banque séparé)
2. Une existence légale séparée (statut corporatif, droits de poursuivre en justice, d'être poursuivi, de posséder des biens)
3. L'autorité d'allouer des ressources substantielles (droit de varier et d'appliquer les revenus, de décider des nominations de personnel et de l'application de la discipline).
4. Un pouvoir de contrôle sur un éventail de fonctions (et non pas une unité servant un seul objectif).
5. Des décisions prises par les représentants de la population locale (représentants élus ou parfois nommés).<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Mawhood ch. 1 dans Mawhood, ed. 1993.

Malgré le mouvement récent en faveur de la décentralisation, il s'avère évident que le but est loin d'avoir été atteint dans la plupart des pays de la région. Bien qu'on emploie le terme "décentralisation", le modèle appliqué dans la plupart des cas est celui de la déconcentration --- si ce n'est en termes explicites et formels, du moins en termes politiques informels. Cette situation est dans une certaine mesure la pire possible.

D'une part, les autorités locales sont souvent limitées par de sévères contraintes exercées sur leur base de ressources et leur liberté d'action. Les exigences des politiques patrimoniales peuvent dénaturer les incitations des administrateurs locaux qui renoncent à la fourniture de services locaux pour se tourner vers la fourniture de services pour l'élite nationale politique dont ils font partie (Marks, 1996). D'autre part, la déconcentration peut favoriser les tendances centrifuges au sein de l'administration et de l'élite politique. En l'absence de tout contrôle réel, les représentants locaux du gouvernement central, manipulent les règles pour maximiser les perceptions de droits et pour se remplir les poches grâce à la corruption et au népotisme. Dia (1993) interprète ceci comme une coupure entre "l'autorité" et "le contrôle", coupure à laquelle on ne peut pallier efficacement qu'en instituant une dévolution formelle grâce à laquelle l'état rétablit le contact avec la société civile. Il peut ainsi réunir autorité et contrôle et établir les bases d'une situation qui permet d'exiger des comptes. Mawhood (ch. 1 dans Mawhood ed. 1993) estime également qu'une décentralisation efficace est indispensable en Afrique surtout si on compare la situation avec celle d'autres régions du monde. Les gouvernements locaux en Afrique jouissent de peu de pouvoirs par rapport à l'état central, et il est donc impératif qu'ils puissent contrôler autant que faire se peut leur base de ressources s'ils veulent répondre aux besoins locaux.

Une étude de la décentralisation et de l'ajustement structurel au Ghana, au Nigéria et en Côte d'Ivoire a révélé les problèmes suivants:

- une dépendance extrême des gouvernements locaux par rapport aux politiques et aux transferts des gouvernements centraux;
- des sous-estimations du gouvernement central en ce qui concerne les capacités en ressources humaines des gouvernements locaux et des surestimations du potentiel fiscal local;
- une crédibilité limitée des gouvernements locaux parmi les contribuables due à une piètre performance;
- un suivi et un retour d'informations inadéquats au sein des structures gouvernementales locales imposées
- Peu d'incitations au niveau local à limiter les coûts en personnel et à transférer les fonds vers des budgets opératifs afin d'améliorer les services publics tels que la santé et l'éducation;
- des "illusions fiscales" résultant de politiques de gestion qui émanent généralement du niveau central et encouragent les responsables locaux à faire en sorte que la pression pour obtenir des transferts centraux devienne une priorité plutôt qu'à mobiliser plus efficacement les ressources locales;
- une résistance résiduelle centrale à la dévolution des pouvoirs politiques et fiscaux réels

vers les unités des gouvernements locaux.<sup>21</sup>

Puisque les transferts fiscaux du gouvernement central peuvent être volatiles, un certain niveau de garantie est nécessaire. Un pourcentage fixe de la base fiscale nationale peut par exemple être accordé aux gouvernements locaux, comme au Ghana (Dei 1991 et Terkper 1996).<sup>22</sup> Dans l'idéal, ceci s'accompagnerait d'une "localisation sur place" de la base fiscale, de la mise en place d'agents responsables auprès du gouvernement local qui assureraient l'administration de l'impôt et de localités s'auto-finançant dans une plus large mesure grâce à des surtaxes et autres charges. Des sources de revenu personnelles et des limites budgétaires strictes sont nécessaires pour améliorer la gestion publique locale qui est actuellement caractérisée par sa politisation et son caractère dispendieux dans la plupart des pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest (Marks 1996).

L'expérience américaine, qui diffère certes du contexte africain où l'on trouve des gouvernements post-coloniaux unitaires, suggère qu'un engagement garanti par la constitution à mettre en place un gouvernement central limité, qui n'aurait plus la lourde responsabilité d'une longue liste de services locaux, aide à assurer l'autonomie du gouvernement local. En transmettant rapidement aux gouvernements locaux une pléthore d'obligations, on inverse l'équation, ce qui circonscrit l'initiative locale et s'accompagne souvent d'une absence de base financière adéquate pour assurer ces obligations, comme c'est le cas entre autres dans les pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest et en Inde. En fin de compte, des gouvernements subnationaux ne peuvent gérer leurs affaires et engager des pourparlers efficaces avec le gouvernement central que s'ils disposent de sources de revenu local garanties et ne dépendent pas indûment de transferts centraux (Oates 1993, Garnier et al. 1994, Shome 1995).

Pour être réussie, une décentralisation dépend également d'une série de facteurs tels que l'existence d'une bonne relation coopérative avec le gouvernement central, d'une base économique viable et d'une exploitation intelligente des sources de revenus et de capitaux. Les systèmes de gouvernements locaux aux Etats-Unis qui fonctionnent assez bien génèrent 40 à 70 pour cent de leurs propres revenus. Ceci peut suffire à garantir une autonomie locale mais de toute évidence, bien des choses dépendent des transferts émanant de niveaux plus élevés du gouvernement, transferts qui doivent être réalisés de façon rapide et prévisible. De plus, alors que le contrôle central peut facilement devenir omniprésent s'il n'est pas correctement limité, il est nécessaire de s'assurer que les critères constitutionnels et les priorités des politiques de gestion nationales ne sont pas supplantés par des responsables locaux peu scrupuleux (Olowu et Smoke 1992, Shome 1995). Mais l'inverse est également vrai; l'autonomie des gouvernements sousnationaux sera inévitablement limitée s'il n'existe pas de règles constitutionnelles ni de mécanismes d'application centraux efficaces pour éviter que les autorités centrales n'interfèrent

---

<sup>21</sup> Garnier et al. 1994, 19.

<sup>22</sup> La différence par rapport à la pratique habituelle est que, dans l'idéal, une telle fourniture figurerait dans le code de revenu ou dans la constitution et affecterait toutes les sources de revenu, plutôt que d'être un partage des sources de revenu spécifiques qui changent avec chaque budget annuel.

dans les questions d'ordre local.

## 7. Gestion politique

Les efforts faits pour mobiliser efficacement les ressources locales en faveur des investissements en infrastructure sociale en Afrique du Centre et de l'Ouest exigeront plus de changements que la décentralisation et l'amélioration du recouvrement des impôts. Le système de gestion politique locale, et les systèmes nationaux dans lesquels ceux-ci sont implantés, croulent sous le poids des manques flagrants de transparence et d'obligation à rendre des comptes. La corruption et le déclin de la légitimité du gouvernement qui s'en suivent ont des effets de plus en plus néfastes sur le développement économique et dénaturent le choix politique démocratique. Tous ces problèmes ont mené à des appels en faveur d'un certain nombre de réformes administratives importantes, liées à un nouveau style de gestion locale qui soit plus liée aux institutions indigènes, tant traditionnelles que modernes.

### 7.1 La transparence, l'obligation de rendre des comptes, la corruption

Il semble qu'imposer la transparence et que limiter la corruption dans la mobilisation et l'utilisation des revenus publics aient un effet au moins aussi important en matière de politiques fiscales, de bases fiscales et autres questions de finance publique, en particulier en Afrique de l'Ouest. On comprend de mieux en mieux les causes et les coûts de la corruption. Les études qui ont paru sur la corruption ces vingt dernières années, surtout dans les années 90, ont permis de faire de la corruption, qui était auparavant perçue comme un phénomène irréductible dont traitaient principalement les spécialistes de sciences politiques, une série de défis institutionnels et de politiques de gestion que l'on aborde selon des perspectives analytiques toujours nouvelles. Selon le paradigme dominant, qui fait de la corruption un type de question d'agent principal, le problème est dû au monopole qu'exercent des bureaucrates sur les transferts de fonds ou services publics, aux pouvoirs discrétionnaires de choisir parmi un certain nombre d'objectifs (par exemple l'application d'un taux fiscal ou d'une exemption particuliers) et l'absence de toute obligation de rendre des comptes à une autorité supérieure (S. Rose-Ackerman 1978, R. Klitgaard 1988, A. Goudie et D. Stasavage 1997). On se rend de même compte que des institutions bien connues et des pouvoirs centraux de contrepoids tels que les cours ne respectent pas ces critères. Limiter la corruption, cela exige un engagement moral et politique de la part des dirigeants, un cadre de fonctionnaires et de juges élites et inbus d'une éthique de professionnalisme et d'intégrité, et diverses forces politiques au sein et hors du gouvernement qui permettent à un système de poids et contrepoids d'avoir un effet sur le problème (Transparency International 1996, P. Meagher 1997). Enfin, on trouve de plus en plus d'indications des coûts de la corruption en matière de performance économique et de stabilité politique. Dans les pays d'Afrique et les anciens pays du bloc communiste, de hauts niveaux de corruption sont liés à des investissements qui stagnent, à une croissance économique faible et à des effets dénaturants (D. Kafman et P. Siegelbaum 1996, IRIS 1996). Parmi les effets dénaturants qui affectent les finances publiques figurent l'appauvrissement relatif du secteur de l'éducation (et de façon moins évidente) des services de santé dans les pays aux forts indices de corruption (Mauro 1996).

Nombre de secteurs d'activités en Afrique de l'Ouest connaissent des échecs de gestion politique. On est confronté à une administration de revenu pratiquant corruption et collusion, à un haut niveau d'intervention dans l'estimation et le recouvrement des impôts, à un manque de transparence et parfois une allocation au budget et une dépense illégales des revenus, une utilisation non-justifiable de la tutelle ou de l'autorité de supervision. La corruption fiscale résulte d'une combinaison de facteurs tels que le faible niveau de supervision du personnel des agences fiscales et les politiques patrimoniales. A l'échelon le plus bas, on a cité les pouvoirs discrétionnaires dont jouissent les chefs locaux qui peuvent accorder des exemptions ou des pardons. Il existe également des clauses dans certains systèmes permettant le paiement de commissions aux percepteurs locaux qui incitent à encore plus de corruption. A l'échelon le plus haut, en Tanzanie par exemple, le Ministère des Finances jouissait (du moins jusque récemment) de pouvoirs discrétionnaires lui permettant d'exempter en totalité ou en partie certains biens et individus de paiement fiscal. Des fuites sérieuses en ont résulté dues à des exemptions discrétionnaires et ont pour conséquence des taux d'imposition plus faibles (Wadhawan et Gray 1996).

En ce qui concerne les dépenses, il existe peu de contrôles. Plusieurs études ont permis de confirmer l'utilisation de fonds de transferts nationaux pour augmenter le nombre d'inscrits au parti et servir à d'autres fins politiques, de même que pour l'emploi personnel de véhicules, d'essence et autres biens par les responsables, ce qui contrevient aux objectifs de développement local qui sont couchés dans la législation qui a permis la création de ces fonds (Hall et al 1991, Crook 1994, Marks 1960). Le processus de l'approbation centrale des budgets municipaux au Sénégal s'est résumé dans bien des cas à une rencontre ouvertement politique permettant d'échanger des faveurs au cours desquelles les budgets sont gonflés, réduits et/ou approuvés sans autre forme de procès selon le piston politique dont jouit le maire. L'utilisation de ces budgets fait l'objet de peu de contrôle en pratique. Comme le fait remarquer un responsable au Sénégal:

Le budget d'une commune légalement constituée est un instrument politique. Il y a certes des dépenses qui peuvent être rendues publiques, mais bien d'autres ne peuvent l'être à cause de leur caractère confidentiel. Le maire juge de chaque cas pour déterminer s'il est approprié.<sup>23</sup>

Pour limiter ce type de manipulation et de corruption, on doit introduire des niveaux indépendants de contrôle. Malheureusement, les systèmes existant en Afrique du Centre et de l'Ouest ne sont généralement pas aptes à permettre de tels contrôles. Le réseau politique, en particulier lorsqu'un parti domine, peut éviter que les niveaux nationaux et inférieurs de gouvernement se contrôlent mutuellement. Les responsables politiques dans la capitale et les régions sont au contraire pris dans un jeu de faveurs réciproques et de patronage, ce qui contrecarre le principe même d'une aide administrative "objective" émanant du niveau central et l'exercice de la tutelle. De plus, les institutions nationales chargées des modifications et des contrôles légaux (cours d'appel, audits, bureaux de médiation et les *Conseil d'Etat* et *Cour des*

---

<sup>23</sup> Marks (1996) 36. On pourrait offrir une critique similaire du système de la Guinée, voir l'étude de cas consacrée à ce pays.

*Comptes* francophones) sont généralement mal représentées au niveau régional, manquent de ressources adéquates pour exercer un contrôle effectif (du moins hors de la capitale) ou font partie du même consensus politique élite (Marks 1996).

L'intégrité dans l'administration des impôts, des budgets et des dépenses exige à tout le moins un minimum de professionnalisme et de respect de l'état de droit. Certains états africains ont engagé de réels efforts pour imposer une intégrité publique aux plus hauts échelons. Le Ghana, la Tanzanie et l'Ouganda figurent parmi les pays qui ont passé des règlements stricts s'imposant aux responsables élus en matière de déclaration des biens et ont mis en place des institutions de vérification suprêmes plus solides (Kumado ch. 13 dans Bebbett ed. 1994, IRIS 1996). Ces efforts permettront de mieux isoler l'administration des systèmes de patronage politique et des financements de campagnes électorales.

Il est nécessaire dans le même temps de mettre en place des systèmes plus solides de passage en revue et de contrôle. Dans certains cas, ceci impliquera probablement des changements majeurs dans les constitutions et les lois organiques. Une étape globale importante consisterait à donner aux gouvernements locaux une véritable indépendance légale. Ceci implique de changer le contrôle central, pour qu'il cesse d'être une activité administrative et passe sous le ressort judiciaire (on pourrait au moins le confier à un tribunal administratif) qui ne jouirait pas d'un contrôle très important mais serait chargé d'assurer un partage clair entre les autorités nationales et locales. Les réformes de décentralisation ont progressé dans cette direction, mais les relations entre le centre et la périphérie restent loin d'être transparentes dans la plupart des cas. De plus, les systèmes de révision juridique ont besoin d'être renforcés (au centre et surtout dans les régions). Pour pouvoir revoir efficacement les budgets et les dépenses, il faut de plus disposer d'agences de vérification des comptes indépendantes et exercer un contrôle législatif des dépenses et de la performance de l'administration à tous les niveaux de gouvernement.

Il faut reconnaître que la mobilisation des ressources nécessaires pour réaliser ces objectifs dans les pays de l'Afrique du Centre et de l'Ouest prendra probablement du temps, mais en insistant sur le contrôle légal de préférence à un contrôle administratif, on peut préserver certaines ressources, en particulier si les citoyens ont le droit d'intenter des procès pour des questions administratives (Chemersinsky 1983). Dans certains cas, la solution consiste peut-être à établir une agence de contrôle indépendante qui répondrait aux plaintes des citoyens, tels qu'un litigateur. Par exemple, un "litigateur fiscal" peut non seulement recevoir et traiter les plaintes des contribuables, mais peut également évaluer ouvertement si l'application et le respect des lois sont partout les mêmes, ce qui incite au respect volontaire. Une telle agence existe par exemple dans divers pays occidentaux de même qu'au Japon (Le Tribunal Fiscal National) et en Inde (Le Tribunal Fiscal pour l'Inde) (Gordon ch. 4 dans Thuronyi ed. 1996, Wadhawan et Gray 1996). Bien sûr, les ressources, l'étendue de la juridiction, l'autonomie légale et les contraintes politiques d'une telle agence affectent ses possibilités de succès.

En ce qui concerne le professionnalisme et les incitations liées la performance au sein de l'administration, plusieurs modèles ont été essayés, y compris en Afrique. Il y a eu plusieurs cas

d'épuration de gouvernements locaux et d'autorités chargées des revenus notamment en Bolivie et aux Philippines, où les réglemens de l'administration ont été amendés ou invalidés afin que le personnel administratif puisse être réduit, les employés "fantômes" éliminés, les employés incompetents renvoyés, les responsables corrompus poursuivis et les fonctionnaires consciencieux récompensés. Certaines formes d'incitation liées à la performance, telles que le fait de payer aux individus un pourcentage des impôts recouvrés, surtout sans contrôle réel comme dans certaines zones rurales en Afrique, reviennent à encourager la corruption et la manipulation fiscale.

Plusieurs juridictions, y compris dans les pays d'Afrique tels que le Ghana, le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie, ont tenté de remplacer les autorités fiscales par des comités de revenu indépendants. L'objectif est d'augmenter le professionalism de l'administration fiscale en l'éliminant du secteur administratif et en la plaçant sous l'égide d'un comité ou d'une autorité autonome. Ceci la retire de la concurrence pour les fonds de budget général et lui permet de fixer des politiques de gestion des personnels et des mécanismes gouvernementaux appropriés. Changer ainsi les conditions de travail peut avoir un réel effet, en introduisant le fait d'avoir à rendre des comptes au sujet des revenus fixés et autres indicateurs d'objectif et en fournissant de meilleurs salaires et avantages sociaux de même que certaines incitations liées à la performance. Deuxièmement, cette approche peut aider à harmoniser la formulation et l'application de la politique fiscale. L'efficacité d'une telle approche visant à améliorer la performance de revenu local en Afrique du Centre et de l'Ouest dépendrait bien sûr entre autres du fait de déterminer si les agences locales et centrales de revenu seront astreintes à rendre des comptes. Apparemment, cette expérience au Ghana a souffert quand l'inflation a diminué les formes d'incitation et le moral et l'efficacité du personnel ont baissé jusqu'à ce qu'un ajustement salarial tardif soit fait en 1994. Ceci souligne le besoin d'un engagement et d'une attention soutenues pour que les réformes atteignent leurs objectifs (IMF 1981, Terkper 1994, Terkper 1996, IMF 1996, Dia 1996).

## **7.2 Gestion politique décentralisée et légitimité**

La décentralisation, c'est-à-dire le fait de confier certaines fonctions au secteur privé ou aux organisations de citoyens, ou de créer des partenariats entre le secteur public et les intervenants privés présente un grand nombre d'autres avantages potentiels. Elle permet parfois (mais pas toujours) de préserver les ressources publiques, d'augmenter les informations disponibles pour le gouvernement, de resserrer le contact entre les divers groupes et selon le type d'implication non-gouvernementale, d'améliorer l'obligation de rendre des comptes.

On peut s'attendre à ce que l'efficacité des gouvernements locaux varie avec la qualité de la vie associative dans les communautés. Selon Putnam (1993), une multiplicité d'organisations telles que des clubs créés localement, des clubs de personnes de même âge et des ONG devraient aller de pair avec une demande accrue en bons services publics de même qu'une grande capacité à s'auto-organiser pour atteindre les objectifs déterminés en commun avec le gouvernement. Un environnement moins cohésif tend à être associé avec un gouvernement moins efficace (voir également Widner 1994). Ceci signifie que, à toutes choses égales, les structures hiérarchiques, y compris en particulier celles imposées par une autorité centrale ou coloniale, auraient tendance à

susciter moins de mobilisation. Les processus permettant la constitution de communautés et de gouvernements décentralisés jouent donc un rôle vital pour garantir leur efficacité. Dans le même temps, la présence persistente d'un capital social, bon ou mauvais, devrait avoir un effet déterminant sur l'efficacité des institutions gouvernementales locales mises en place, quelles qu'elles soient, et donc sur leur capacité à mobiliser les ressources.

Nombreux sont les ONG et groupes de surveillance en Afrique aujourd'hui, mais leur capacité à remplir des fonctions de services et de contrôle demeure inégale. L'interférence politique a contribué à leur sous-développement historique, notamment l'application inégale ou non-justifiable de la loi au secteur des ONG. Le refus d'octroyer un statut ou des exemptions fiscales pour des motifs politiques n'est pas rare dans la région (Marks 1996). Même dans les cas où cela n'a pas été un problème, les institutions ont souvent été négligées. Une évaluation réalisée au Ghana, en Côte d'Ivoire et au Nigéria a conclu que "le capital institutionnel local existant est complètement exclu des initiatives de décentralisation envisagées dans les trois pays" (Garnier et al. 1994 37).

L'un des avantages souvent cité que présentent les partenariats avec les ONG et les institutions traditionnelles est la légitimité et le pouvoir de mobilisation qu'ils peuvent contribuer aux initiatives publiques. Dia (1996) avance que l'hybridation des structures de gestion politique représente une "réconciliation" de l'état et de la gestion indigène. Il y a eu de nombreuses discussions portant sur la "participation", le "partenariat" et la "possession locale" parmi les spécialistes de développement. De même, les recherches portant sur les politiques de gestion et les lois en Afrique ont souligné l'importance des formes indigènes de légitimité, d'imagination culturelle et de normes légales (Moore 1978, Ayittey 1991). Impliquer les institutions indigènes, cela ne signifie ni les manipuler ni les imiter. Nombre de tentatives ont été faites dans le cadre des initiatives de décentralisation pour créer ou domestiquer des groupes non-gouvernementaux afin qu'ils participent à la gestion politique locale (Marks 1996). Les tentatives faites par les états en Afrique et en Asie pour donner aux institutions centrales administratives ou judiciaires une touche indigène (en lieu et place d'une réelle dévolution de pouvoir à des unités traditionnelles et locales (Moore 1978)) ont de même abouti à des échecs.

Des efforts menés pour augmenter la perception des revenus au Ghana (avec l'aide d'USAID) dans les années soixante-dix ont apparemment été couronnés de succès; ils illustrent, entre autres, l'utilité de la coopération avec les structures traditionnelles. La collecte d'impôts locaux avant le vote de la Loi sur l'Administration Locale de 1971 était tout à fait inadéquate, à cause de facteurs tels que la perception des populations locales qu'il s'agissait d'une tentative d'extorsion et le manque d'obligation à rendre des comptes. Les contribuables pouvaient souvent se mettre d'accord avec les percepteurs pour payer moins d'impôts en l'absence de tout contrôle effectif. On savait que les impôts servaient principalement à payer les salaires du personnel du conseil local, les projets de développement étant tous subventionnés par des transferts centraux. Dans la région qu'a choisi USAID pour y appliquer ce programme, le tribut pré-colonial avait longtemps été versé à un royaume voisin hégémonique et les administrateurs coloniaux

appliquèrent sans s'en rendre compte le même principe de fonctionnement en plaçant le centre du gouvernement régional dans une zone voisine traditionnelle. Après le vote de la loi de 1971, peu de responsables du district en connaissaient les principales clauses.

Le programme de réforme permit aux responsables du district de recevoir une formation pour connaître les articles de la loi de 1971 et son administration. On recueillit des informations et on fixa des objectifs de revenu, en assurant des vérifications et des passages en revue des objectifs mensuels, de même qu'en exigeant des percepteurs des dépôts hebdomadaires et des contrôles de performance. Ceux qui ne pouvaient remplir leur quota hebdomadaire étaient renvoyés. Facteur tout aussi important, les conseillers locaux, de même que le comité du budget et un comité de marché pré-existant organisèrent des rencontres et demandèrent diverses formes d'aide locale pour améliorer les recouvrements d'impôts. Le gouvernement central avait accepté de placer le centre administratif, et de changer les limites du district, en conformité avec des critères politiques traditionnels datant de longue date. Ceci représentait une innovation radicale qui, avec l'aide d'une concurrence amicale entre les divers districts définis selon le même processus, permit de produire une augmentation spectaculaire des revenus (Warren et Issachar, 1983). Le récent découpage d'unités administratives locales nouvelles au Mali semble répondre à une même logique, bien que la durée de vie de certaines de ces unités soit discutable (voir le cas du Mali étudié dans ce document).

On peut en déduire plusieurs implications. L'une serait que la fourniture de services devrait être nuancée avec peut-être une implication plus importante et plus proactive du gouvernement dans les communautés les moins "civiques" de même que l'inverse. Ceci signifierait un changement vers une introduction plus ou moins importante d'écoles subventionnées par l'état et celle de droits d'usage plutôt que des écoles gérées par les villages par exemple. Une autre implication est que les gouvernements locaux, ou la fourniture de certains services locaux, devrait dans certains cas être conçue en fonction de modèles existants de solidarité sociale comme ce fut le cas au Ghana et au Mali. Un autre modèle serait des associations communautaires ethniques comme celles de Singapour, qui reçoivent un soutien du gouvernement et sont impliquées dans le système éducatif (Bray 1996). Il y a divers moyens par lesquels un gouvernement peut guider, soutenir et approvisionner les communautés qui souhaitent fournir ou financer des services. Parmi ceux-ci, on pourrait citer des dons avec contrepartie aux écoles, aux cliniques et aux districts, de même que des exemptions fiscales pour ceux qui leur font des contributions charitables. Les gouvernements peuvent également assurer un certain niveau de soutien sous la forme de fonds, de personnel ou de matériaux ou pourrait garantir la prise en charge gouvernementale d'une structure une fois que la communauté aura terminé sa construction et l'aura gérée pendant un certain temps (Ibid).

On doit toutefois aborder cette question avec précaution. Des états tels que ceux de l'Afrique du Centre et de l'Ouest sont probablement trop faibles pour être en mesure d'offrir beaucoup de soutien. Une réponse pourrait être un désengagement plus important de l'état central, et une fourniture plus uniforme d'incitations et un soutien général moins onéreux. Si l'on dépend plus des financements et des fournitures de services de la communauté, on encourt deux risques

incontournables : le conflit et l'iniquité. L'allocation de services peut facilement devenir, et c'est souvent le cas, une question politique et peut mener à l'instabilité. De plus, des groupes tels que les minorités locales ou les femmes peuvent être marginalisés et de toutes manières, si on laisse les communautés se débrouiller par elles-mêmes, elles ne pourront assurer des niveaux de services équivalents. On encourt également le risque de tensions ethniques, toujours latentes dans les sociétés multiethniques africaines. D'un autre côté, lorsque les gouvernements sont intervenus de façon plus affirmée, ils ont eu tendance à saper l'initiative des communautés et les incitations à mobiliser les ressources locales (Ibid). La résolution de ces dilemmes doit de toute évidence être adaptée à chaque contexte.

En résumé, en passant en revue les études existantes, on constate que, pour financer une consommation locale accrue de biens publics et de biens de mérite tels que les services de santé et d'éducation, il faut modifier les instruments de revenu et les mécanismes de gestion politique. L'un des principaux défis consiste à instituer une forme de relation entre les gouvernements locaux et centraux qui renforce l'équité, la transparence et fournit des incitations positives à l'initiative locale.

Delivery Order No. ANE-0015-B-26-1019-00  
Page 2 of 8

## ARTICLE I - TITLE

Revenue Expectations and Decentralized Finance in WCA.

## ARTICLE II - BACKGROUND

### Introduction

High population growth, pressure to reduce public spending, and slow economic growth have combined to put persistent downward pressure on social investment expenditures, in real per capita terms, in most West and Central African (WCA) countries. At the same time these expenditures, which are primarily in the areas of health care and education, generally enjoy the broad public support. From an economic point of view, expenditures on public health can be viewed as primarily investments to maintain the stock of human capital in a productive condition. Those for education represent society's willingness to invest in improving its stock of human capital. Unfortunately, the current economic budgetary situation of most central governments in the WCA region is such that adequate investments are not being made in these areas. The result has been a general deterioration in performance variables, i.e., literacy and mortality rates, for these sectors. Prospects for future economic growth may also be being seriously compromised by failure to invest in human capital.

In general, most attention in analysis of the fiscal situation for most governments in the region has been directed at the central government budget deficit. Generally, pressure from the Bretton Woods institutions, donors and financial markets has been on governments to reduce central government budget deficits, resulting in downward pressure in spending in all areas financed by central government, including social sectors. This has represented a "macro" approach, which, however efficient in achieving economic stabilization, neglects numerous aspects of public finance, such as the ability and willingness of people to support public expenditures, and the governance level at which various types of public expenditures can be financed.

An additional problem for public finance in many WCA countries is that current fiscal receipts, not including donor support, are far short of budgetary outlays. In Niger, for example, fiscal receipts were recently reported at only about 20 percent of budgetary outlays. This situation presents several problems: (1) From a developmental point-of-view, no case can be made for sustainability. In these situations, attempts to eliminate, or even substantially reduce, public deficits will result in not even the barest minimum of state expenditures for infrastructure, social investments, security, transportation, etc., being maintained. (2) Development funds are consistently diverted away from their basic intent toward supporting the continuing expenditures (recurrent costs) of the state. Even in such situations of extreme imbalance, emphasis in deficit reduction efforts is generally through the setting certain broad goals, such as increasing revenues and decreasing expenditures by a certain percentage, which offers no protection to social investments.

**Delivery Order No. ANE-0015-B-26-1019-00**  
**Page 3 of 8**

While the desirability of achieving fiscal balance is uncontested, it must be recognized that central government deficits result from both deficiencies in revenue collection, and excessive expenditures relative to revenue collections. Furthermore, given the willingness of African people to pay for health and educational expenditures, models which rely strictly on revenue collection at the central level may underestimate resources which can be mobilized for health and educational expenditures, if revenue to support them were collected locally, and if expenditures for health and education were administered locally.

USAID is in the process of elaborating a new strategy to provide a rationale for its development programs in West and Central Africa. It is expected that Democracy and Governance will form an important part of the strategy. Generally speaking the African public is considered to give a high level of support to health and education expenditures. The control of resources to support expenditures for the benefit of local populations also lies close to the heart of Democracy and Governance issues in the general area of decentralization. In this respect, decentralized governmental finance could be a means of making progress in both reducing fiscal imbalances, and advancing Democracy and Governance themes, in the WCA region. Consequently, the extent to which decentralized finance and administration of health and social expenditures are feasible needs to be considered as part of the strategy formulation process.

**ARTICLE III - DESCRIPTION OF CONTRACTOR' SERVICES**

**I. Outputs**

**A. First Phase - Output No. 1: Review of Literature and Synopsis of Analysis**

In an initial phase of the work, the contractor will produce, by November 30, 1996, Part I of a report entitled, "Revenue Expectations and Decentralized Finance in West Africa." This report will include a review of literature and a synopsis of the most important analytical work which has been done in the area. The contractor will draw on the extensive French and American literature on decentralized financial management, willingness by Africans to pay for social sector investments, and on domestic resource mobilization in West Africa. In addition, the contractor will survey other secondary survey data which may be available such as the World Bank series of household income/consumption surveys recently completed for Poverty Assessments.

**B. Second Phase Output No. 2 - Construction of Revenue and Expenditure Models**

Building on the initial report, the contractor will prepare revenue and expenditure models for three WCA countries. The models will provide disaggregated estimates for revenue collections at centralized and decentralized levels under conditions in which governments pursue a policy of maximum decentralization on both the revenue side, as well as in administration of

**Delivery Order No. ANE-0015-B-26-1019-00**  
**Page 4 of 8**

expenditures for health and education. It is expected that the contractor may provide these estimates in a range. An important operating hypothesis in making the estimates will be that revenue generated at decentralized levels will be earmarked for health and education expenditures administered at the local level.

The contractor may send one or more experts on TDY travel to countries in the WCA region as part of the model building work.

It is anticipated that the contractor will use judgement and discretion in interpolating revenue expectations from reformed fiscal systems between these various studies, and in setting these within a range.

**C. Third Phase: Output No. 3 - Conduct of Seminars for Presentation of Revenue and Expenditure Models**

Working with USAID missions in the region and REDSO/WCA, the contractor will present the models at seminars organized in each of the three countries selected for model construction. The purpose of these seminars will be to solicit comment on the models from African experts in the area of decentralized finance. The models may be revised based on comment received during their presentation.

Alternatively, resources and logistics permitting, the contractor may conduct a single seminar for participants from the three countries (and possibly others), for presentation of the models.

**D. Fourth Phase: Output No. 4 - Final Report**

The contractor will issue a final report which will include the revenue and expenditure models, along with comment received during the seminars. The final report will be due no later than April 30, 1997.

**II. Additional Detail**

As noted above, the contractor will develop a revenue and expenditure expectations models for three African countries. On the basis of including WCA countries across a per capita income spectrum, REDSO/WCA suggests these models be developed for Senegal, Mali and Ghana, but is willing to consider alternative proposals from the contractor. The revenue models will disaggregate existing revenue between the central government and decentralized administrative units.

**Delivery Order No. ANE-0015-B-26-1019-00**  
**Page 5 of 8**

As part of the process of developing different estimates for "revenue expectations," the following propositions may be considered in this work:

- (1) Alternative, realistic goals for reduction in corruption in the existing revenue collection system;
- (2) Dynamic economic assumptions, i.e., revenue-enhancing reductions in existing nominal rates of taxation in such cases where the effect of currently high nominal rates is generally considered to operate as a disincentive for both tax compliance and/or for engaging in economic activity subjected to these rates.
- (3) Innovative enhancement of local governmental revenues. The review the literature and analysis during Phase I of the study is expected to identify innovative methods of local finance which might be applied in WCA.

Prior to the conduct of the seminars, and as part of model construction, the contractor may conduct field visits to the WCA region for consulting with local authorities and experts in the areas of revenue collection, social expenditure administration, and decentralization. Such consultations should include governmental authorities at various levels, as well as academic experts and NGOs and other institutions operating in the area decentralized governance. The matter of whether available travel funds are best applied in conducting the seminars (i.e., a larger number of stateside experts for seminar presentation), or in constructing the models (travel by one or more experts in the WCA region prior to the seminars and for the purpose of model construction) is left to the contractor's discretion.

**Delivery Order No. ANE-0015-B-26-1019-00**  
**Page 6 of 8**

### **III. Performance Period**

The contractor will complete the literature search and synopsis of analysis portion of the work by the end of November 30, 1996, and issue Part I of the report to REDSO/WCA. All other deliverables, model construction, conduct of seminars, and issuance of the final report, must be completed by April 30, 1997.

### **IV. Supervision**

This work will be conducted under the direct supervision of the IRIS project Manager in USAID, Washington, working in collaboration, and in close communication with, the Regional Economist, REDSO/WCA.

### **V. Reports**

The contractor will deliver 10 copies of the Interim Report (Output N. 1), scheduled for issuance on November 30, 1996, to the IRIS Project Manager in USAID/W, and for mailing two copies to REDSO/WCA. The Interim Report does not need to be translated. The contractor will be responsible for delivering 25 copies of the Final Report (Output No. 4), in English, and 25 copies in French to the IRIS Project Manager in USAID/Washington, no later than April 30, 1997. In addition, the contractor will be responsible for mailing 2 English copies and 2 French copies of the Final Report directly to REDSO/WCA.

## **ARTICLE IV - PERFORMANCE PERIOD**

- A. The effective date of this Order is September 30, 1996 and the estimated completion date is April 30, 1997.
- B. Subject to the ceiling price established in this Delivery Order and with prior written approval of the Project Manager (see Block No.5 on the Cover Page), Contractor is authorized to extend the estimated completion date, provided that such extension does not cause the elapsed time for the completion of the work, to extend beyond 30 calendar days from the original estimated completion date. The Contractor shall attach a copy of the Project Manager's approval for any extension of the term of this Delivery Order to the final voucher submitted for payment.
- C. It is the Contractor's responsibility to ensure that the Project Manager-approved adjustments to the original estimated date do not result in costs incurred which exceed the ceiling price of this Delivery Order. Under no circumstances shall such adjustments authorize the Contractor to be paid any sum in excess of the Delivery Order.
- D. Adjustments which will cause the elapsed time for completion of the work to exceed the original estimated completion date by more than 30 calendar days must be approved in advance by the Contracting Officer.

## Bibliographie

- Abel-Smith, B. and Ajay Dua (1988). "Community-Financing In Developing Countries: The Potential for The Health Sector." *Health Policy and Planning* 3(2): 95-108.
- Africare (1996). "Civil Society Development Project: A Community Level Organizations Strengthening Needs Assessment." Conakry, Guinea: Africare.
- Aguirre, Carlos A., Peter S. Griffith, M. Zuhtu Yucelik, and Vito Tanzi (1981). *Taxation in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Atkinson, Anthony B., and Joseph E. Stiglitz (1980). *Lectures on Public Economics*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Ayittey, G.B.N. (1991). *Indigenous African Institutions*. New York: Transnational Publishers, Inc.
- Bahl, R., D. Holland, and J. Linn (1990). "Urban Taxes: Practice and Problems," in *Taxation in Developing Countries* (Richard M. Bird and Oliver Oldman, eds.). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bahl, R., and J. Martinez-Vazquez (1992). "The Nexus of Tax Administration and Tax Policy in Jamaica and Guatemala," in *Improving Tax Administration In Developing Countries* (Richard Bird and Milka Casanegra de Jantscher, eds.). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Bahl, R. And D. Miller, eds., (1983). *Local Government Finance in the Third World, A Case Study of the Phillipines*. USA: Praeger Publishers.
- Bahl, R., J. Miner, and L. Schroeder (1990). "Mobilizing Local Resources in Developing Countries," in *Taxation in Developing Countries* (Richard M. Bird and Oliver Oldman, eds.). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bahl, R. (1986). "The Design of Intergovernmental Transfers in Industrialized Countries." *Public Budgeting and Finance* 6(4): 3-22.
- Bird, Richard M., and Milka Casanegra, eds. (1992). *Improving Tax Administration in Developing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund
- Bird, R. (1990). "Expenditures, Administration, and Tax Reform in Developing Countries." *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*, 1990, 263-267.
- Bitran, R. (1994). "Costs, Financing, and Efficiency of Government Health Facilities in

- Senegal." Submitted to the Division of Health Services, Office of Health, Bureau for Research and Development, USAID, and Ministry of Public Health and Social Action, Senegal (August 1994).
- Blejer, Mario I., and Ke-young Chu, eds. (1989). *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Bray, Mark (1996). *Decentralization of Education: Community Financing*. Washington, DC: World Bank.
- Brudney, J. (1986). "Coproduction and Local Governments." *Public Management* 68(12).
- Bulutoglu, K. (1995). "Presumptive Taxation," in *Tax Policy Handbook* (Parthasarathi Shome, ed.). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Burgess, R., and N. Stern (1993). "Taxation and Development." *Journal of Economic Literature* June: 762-830.
- Caisse Française de Développement (1994). *Guide d'Analyse et d'Informations Financières des Collectivités Locales en Afrique Occidentale et Centrale: Rapport d'Etude*. Paris: Bureau Régional d'Etudes Economiques et Financières.
- Centre Djoliba (1993). "Décentralisation, Organisations Locales Et ONG au Mali." Mémoire du Séminaire de Bamako, 29-31 mars, 1993.
- Chemerinsky, E. (1983). "Controlling Fraud Against The Government: The Need for Decentralized Enforcement." *The Notre Dame Law Review* 58(5): 995-1018.
- Comité Préparatoire du PDI, Cellule Technique, République du Mali (1997). "Cadre Referentiel du Programme de Développement Institutionnel du Secteur Public."
- Comité Préparatoire du PDI, Cellule Technique, République du Mali (1997). "Les Axes du Programme de Développement Institutionnel du Secteur Public."
- Commune de Ségou (1997), Budget de l'Exercice 1997. République Du Mali.
- "Corruption in the Police, Judiciary, Revenue and Lands Services." Service Delivery Survey. Dar es Salaam: Presidential Commission of Inquiry Against Corruption, 1996.
- Crook, R. (1994). "Four Years of the Ghana District Assemblies in Operation: Decentralization, Democratization, and Administrative Performance." *Public Administration and Development*, October.

- Davey, K. (1983). *Financing Regional Government*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Dawkins, C. and J. Whalley (1994). "Tax Structure and Revenue Instability Under External Shocks: Some General Equilibrium Calculations for Côte d'Ivoire." IRIS Working Paper #190. College Park: IRIS, University of Maryland.
- Dei, C. (1991). "Ghanaian Decentralization." Washington, DC: U.S. Agency for International Development.
- DeStefano, Joseph (1996). "Community-Based Primary Education: Lessons Learned from the Basic Education Expansion Project (BEEP) in Mali." Washington, DC: SD Publication Series, Technical Paper No. 15, Bureau for Africa, USAID.
- Dia, M. (1993). *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*. World Bank Technical Paper 225, Africa Technical Department Series. Washington, DC: The World Bank.
- Dia, M. (1996). *Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*. Washington, DC: The World Bank.
- Diawara, D. (1994). *Les Grands Textes de la Pratique Institutionnelle de la IIIème République*. Bamako, Mali: Immeuble COMATEX.
- Dillinger, W. (1989). "External Sources of Local Government Finance." EDI Policy Seminar No. 21, pages 105-10. Washington, D.C.: The World Bank.
- Direction Nationale du Budget (1996). Note de Présentation du Budget d'Etat pour 1996. Bamako: Ministère des Finances et au Commerce, République du Mali.
- Faria, A.G.A. (1995). "Tax Reform in Market Economies and Economies in Transition: Principles and Experience," in *Tax Policy Handbook* (Parthasarathi Shome, ed.). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Garnier, M., D. Green, et al. (1994). "Decentralization: Improving Governance in Sub-Saharan Africa -- Synthesis Report." Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc.
- Gellar, S., et al. (1994). "Democratic Governance in Guinea: An Assessment." Burlington, VT: Associates in Rural Development.
- Gertler, P. and J. van der Gaag (1990). *The Willingness to Pay for Medical Care: Evidence from Two Developing Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gordon, R.K. (1996). "Law of Tax Administration and Procedure," in *Tax Law Design and*

- Drafting* (Victor Thuronyi, ed.). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Hall, R.E., H. Magassa, et al., (1991). "Decentralization, Service Provision, and User Involvement: Local-level Options in the Republic of Mali (volume II)." Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc.
- Hecht, R., C. Overholt and H. Holmberg (1993). "Improving the Implementation of Cost Recovery for Health: Lessons from Zimbabwe." *Health Policy* 25: 213-242.
- Hibou, Béatrice (1996). *L'Afrique est-elle protectioniste? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*. Paris: Editions Karthala.
- Hubbell, L.K. (1983). "Local Government Credit Financing," in *Local Government Finance in the Third World: A Case Study of the Philippines* (Roy Bahl and Barbara D. Miller, eds.). Praeger Publishers.
- IBRD (April 17, 1997). Policy Framework Paper, Jan. 1997- Dec. 1999.
- Institutional Reform and the Informal Sector (1996). *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*. College Park: IRIS, University of Maryland.
- International Foundation of Electoral Systems (IFES) (1996). "Memo to USAID".
- Isham, J. and S. Kähkönen (1996). "Improving the Delivery of Water and Sanitation: A Model of Coproduction of Infrastructure Services." IRIS Center, University of Maryland (A paper prepared for the sixty-sixth annual conference of the Southern Economic Association).
- Journal Officiel, de la République de Guinée* (March 1992). "Numero Spécial: Loi Fondamentale Lois Organiques."
- Kähkönen, S., G. Korsun, P. Meagher and C. Voland (1996). "Revenue Expectations and the Decentralized Finance of Education and Health in West and Central Africa." IRIS draft paper. College Park: IRIS, University of Maryland.
- Khan, S.H. and B.D. Miller (1989). "Voluntarism." In *Financing Governmental Decentralization: The Case of Bangladesh*, (Larry Schroeder, ed.) Boulder, CO: Westview Press.
- Keith, S.H. (1993). *Property Tax in Anglophone Africa: A Practical Manual*. World Bank Technical Paper, no. 209, Africa Technical Department Series. Washington, D.C.: The World Bank.

- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Konare, A.O. (1996). "Portant Loi Organique Fixant L'Organisation, les Règles de Fonctionnement de la Cour Suprême et la Procédure Suivie Devant Elle." La Président De La République, République Du Mali.
- Kone, D. (1994 ). "La Gestion de la Réforme Du Secteur Public: L'Expérience Malienne." Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement and Institut International Sciences Administratives.
- Kone, D. (1996). "Glossaire des Terminologies et Concepts Utilisés dans le Programme de Développement Institutionnel." Comité Préparatoire du PDI, République Du Mali.
- Kumado, K. (1994). "The district assembly and recent local government reform in Ghana," in *Local Government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries* (Robert Bennett, ed.). New York: United Nations University Press.
- La Budget de la Commune I du District de Bamako*, Exercia 1997.
- "Le Développement Institutionnel du Secteur Public" (1994). Présidence de la République, Secrétariat Général. République du Mali.
- "Local Revenue Administration in Burkina Faso." Monograph No. 17, Local Revenue Administration Project, Metropolitan Studies Program, The Maxwell School. Syracuse: Syracuse University, 1986.
- Lebreton, Jean-Michel (1993). *Trip Report--Two Seminars on Market-towns and Mobilization of Financial Resources Generated from Local Equipment--Guinea*.
- Marcou, G. (1994). "Governance and Developments in Paris and Ile de France," in *Local Government and Market Decentralization* (Robert J. Bennett, ed.). Tokyo: United Nations University Press.
- Marks, C. (1996). "Decentralization and the Potential for Effective Municipal Governance in Senegal." Paper no. 183. College Park, MD: Center for Institutional Reform and the Informal Sector.
- Mauro, P. (1996). "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure." IMF Working Paper, WP/96/98. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Mawhood, P. (1983). "Decentralization: the concept and the practice," in *Local Government in*

- The Third World: The Experience of Tropical Africa* (Philip Mawhood, ed.). Chichester: John Wiley & Sons.
- McNulty, M. and R. Honey (1994). "Nigeria's Approach to Decentralized Development: Empowerment of Local Improvement Associations," in *Local Government and Market Decentralization* (Robert J. Bennett, ed.). Tokyo: United Nations University Press.
- McPake, B. (1993). "User Charges for Health Services in Developing Countries: A Review of the Economic Literature." *Social Science Medicine* 36(11): 1397-1405.
- Meagher, Patrick (1997). "Combatting Corruption in Africa: Institutional Challenges and Responses." Paper prepared for the IMF Seminar on Combating Corruption in Economic and Financial Management, May 19-21 in Lisbon. College Park: IRIS, University of Maryland.
- Ministere de l'Interieur, et de la Décentralisation (1991). Arrêté N 91/8312/ MID/SED//CAB/91, Republique De Guinee.
- Ministere de L'Interieur, et de la Décentralisation (mimeo 1997). Recueil des Textes Règlementaires Portant Sur L'Organisation des Communes Urbaines.
- Mission de Décentralisation (Mimeo 1997). "La Réforme de Décentralisation Point Sur l'Etat d'Avancement et Perspectives"
- Mission de Décentralisation, République du Mali (1997). "Manuel de Formation du Découpage Territorial."
- Mission de Décentralisation (1996). *Création des Communes*. République du Mali.
- Moore, S.F. (1978). *Law as Process: An Anthropological Approach*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Murphy, Ricardo Lopez (1995). *Fiscal Decentralization in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Musgrave, R. and P. Musgrave (1980). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Niasse, M., M. Okanla, T. Bayer, and E. Hart (1997). Final Report of the DG TDY Team to Guinea, April, 1997.
- Norregaard, J. (1995). "Intergovernmental Fiscal Relations," in *Tax Policy Handbook*, (Parthasarathi Shome, ed.). Washington, DC: International Monetary Fund.

- Oates, W. E. (1993). "Fiscal Decentralization and Economic Development." Working Paper No. 93-4, Department of Economics, University of Maryland, College Park.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace Jovanovich.
- Olowu, D. (1992). "Urban Local Government Finance in Nigeria: the Case of Onitsha Local Government." *Public Administration and Development* 12(1).
- Olowu, D., and P. Smoke (1992). "Determinants of success in African local governments: an overview." *Public Administration and Development* 12 (1).
- Ongoiba, M.S. and Toure, M.A., (1996). *Rapport de Mission de Collecte de Données Financières*. Bamako: Mission de Décentralisation, République du Mali.
- Ostrom, E. (1996). "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." *World Development* 24(6): 1073-1087.
- Parks, R., et al. (1982). "Coproduction of Public Services," in *Analyzing Urban Service Distributions* (Richard Rich, ed.). Lexington, MA: Lexington Books, p.185-199.
- "Portant Institution D'Un Acompte Sur Divers Impôts et Taxes Emis par la Direction Nationale des Impôts" (1993). Présidence de la République, République du Mali.
- Programme des Nations-Unies pour le Développement (UNDP), "Finances Publiques et Développement Humain: Etude Complémentaire", Working Paper presented at *l'Atelier National sur le Développement Humain Durable*, September 1995, Conakry, Guinea.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (1996). *Impact des Politiques Economiques et Sociales sur le Développement Humain Durable Au Mali*. Koni Expertise, June 1996.
- Prud'homme, R. (1995). "The Dangers of Decentralization." *The World Bank Research Observer* 10(2): 201-220.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Recueil de textes de la Décentralisation* (1997). République du Sénégal, Secrétariat Général du Gouvernement.
- République de Guinée (1990). Ordonnance N 092/ PRG/SGG/90. Secrétariat Général du Gouvernement.
- République de Guinée (1990). Ordonnance N 091/ PRG/SGG/90. Secrétariat Général Du

Gouvernement.

Roth, G. (1987). *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*. Oxford University Press.

Second Republic of Guinea, Fundamental Law (1990).

Shah, A. and J. Whalley (1991). "The Redistributive Impact of Taxation in Developing Countries," in *Tax Policy in Developing Countries* (Khalilzadeh-Shirazi, J. and A. Shah, eds.). Washington, DC: The World Bank.

Shalizi, Z., and L. Squire (1988). *Tax Policy in Sub-Saharan Africa: A Framework for Analysis*. Policy and Research Series 2. World Bank, Washington, DC.

Shaw, P. and C. Griffin (1995). "Financing Health Care in Sub-Saharan Africa through User Fees and Insurance." *Directions in Development*. Washington, DC: The World Bank.

Shome, P., ed. (1995). *Tax Policy Handbook*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Silvani, C.A., and A. H. J. Radano (1992). "Tax Administration Reform in Bolivia and Uruguay," in *Improving Tax Administration In Developing Countries* (Richard Bird and Milka Casanegra de Jantscher, eds.). Washington, DC: International Monetary Fund.

Silverman, J.M. (1992). *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs*. World Bank Technical Paper 188, Africa Technical Department Series. Washington, DC: The World Bank.

Solomon, D. (1985). "The Site Value Tax: An Evaluation." *The South African Journal of Economics* 53(3): 248-257.

Stotsky, J. (1995). "Summary of IMF Tax Policy Advice," in *Tax Policy Handbook* (Parthasarathi Shome, ed.). Washington, DC: International Monetary Fund.

Strasma, J. et al. (1990). "Agricultural Taxation in Theory and Practice," in *Taxation in Developing Countries* (Richard M. Bird and Oliver Oldman, eds.). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.

Taube, G. and H. Tadesse (1996). "Presumptive Taxation in Sub-Saharan Africa: Experiences and Prospects." IMF Working Paper No. 96/5. International Monetary Fund, Washington, DC.

Terkper, S.E. (1994). "Improving the Accountancy Content of Tax Reform in Developing Countries." *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*. January: 21-32.

- Terkper, S.E. (1996). "African Development Bank Workshop on Tax Reforms in Africa." *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*, March 1996: 120-24.
- Traore, Gen. M. (1979). "Déterminant les Impôts et Taxes du District de Bamako et les Communes qui le Composent." Comité Militaire de Libération Nationale, République du Mali.
- PpUNICEF (1994). Guinee, Secteurs Sociaux Et Restructuration Budgetaire, Etude preparee pour UNICEF/Guinee, September, 1994.
- Wadhawan, S.C., and C. Gray (1996). "Enhancing Transparency of Tax Administration." Mimeo.
- Whitaker, G. (1980). "Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery." *Public Administration Review* 40: 240-46.
- Widner, Jennifer A. (1994). "Evaluating the Influence of Socio-Cultural Variables on the Performance of Local Governments." Harvard University Issue Paper, prepared on behalf of the World Bank.
- Winkler, Donald R. (1994). "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America." Washington, DC: World Bank Discussion Paper No. 235.
- World Bank (1994). *Better Health in Africa: Experience and Lessons Learned*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank (1995). Mali Public Expenditure Review. African Region, Western Africa Department, Country Operations. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1996). Country Economic Memorandum, Republic of Guinea, Report No. 15343-GUI. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (1996). Guinea Public Expenditure Review. Africa Region, Western Africa Department, Country Operations. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wozny, J. (1984). "Personal Taxes in African States." Occasional Paper No. 81, Metropolitan Studies Program, The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. Syracuse: Syracuse University.
- Zee, H. (1995). "Value-Added Tax" in *Tax Policy Handbook*, (Parthasarathi Shome, ed.). Washington, D.C.: International Monetary Fund.