



La décentralisation financière en Afrique

Succès, Problèmes et Contraintes

François Paul Yatta
Mai 2000

1 – Cadre général

1. On entend par décentralisation financière, la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Ce concept recouvre la définition d'un champ de ressources propres pour les collectivités locales, l'identification d'un champ de ressources partagées entre l'Etat et les collectivités locales, et les transferts des ressources du budget de l'Etat à celui des collectivités locales.

2. La définition d'un champ fiscal propre aux collectivités locales se retrouve dans la plupart des lois de décentralisation. Dans les pays francophones d'Afrique, cette fiscalité propre s'appuie sur les quatre impôts de locaux de base : le foncier bâti, le foncier non bâti, la taxe d'habitation et la patente (les 4 vieilles). A ces impôts locaux peuvent s'ajouter des taxes spécifiques liées au contexte du développement des différentes localités. Le code général des impôts et les lois concernant l'organisation financière des collectivités locales définissent les principes généraux applicables en ces matières aux collectivités locales. La loi des finances votée par le parlement fixe chaque année les plafonds de ressources autorisés dans le cadre de la nomenclature des impôts locaux. Le recouvrement des impôts et taxes propres aux collectivités locales a jusqu'ici un rendement médiocre. Ceci s'explique par la complexité dans la définition de l'assiette et des modes d'évaluation des impôts, la difficulté de mettre en place au niveau local une instrumentation adaptée pour connaître le potentiel fiscal et assurer l'émission des rôles et le recouvrement, et la quasi-exclusion des collectivités locales de la chaîne fiscale. Dans les pays francophones d'Afrique, ce sont les services du Ministère des Finances qui établissent l'assiette, émettent les rôles et assurent le recouvrement. Dans la plupart des cas, ces services de l'Etat n'ont pas de relations contractuelles avec les collectivités locales pour lesquelles ils sont censés travailler. Ces dernières n'ont guère de possibilité de réaction en cas d'insuffisance de performances de la part des services du ministère des finances.

3. Dans la plupart des pays, l'Etat accepte de partager certains impôts avec les collectivités locales. La méthode généralement adoptée est l'ajout de centimes additionnels pour le compte des collectivités locales à l'impôt collecté pour le compte de l'Etat. La définition de centimes additionnels obéit à des règles peu explicites. L'information sur les centimes additionnels

collectés par l'Etat reste très opaque. Il n'y a pas de mécanismes en place permettant aux collectivités locales de prévoir ce qu'elles peuvent attendre de la fiscalité partagée avec l'Etat. La TVA est l'impôt qui offre le plus de promesses en termes de partage de ressources entre les collectivités locales et l'Etat. Les lois de finances précisent les modalités de partage de la TVA. Mais comme pour les centimes additionnels, les collectivités locales n'ont pas à disposition un système d'information leur permettant de savoir ce que l'Etat leur doit au titre du reversement de la TVA si bien qu'elles prennent ce que l'Etat leur offre. Là aussi aucune prévisibilité n'est possible.

4. Les transferts financiers du budget de l'Etat à celui des collectivités locales se justifient à plus d'un titre : les collectivités locales assurent certaines charges au nom et pour le compte de l'Etat : Etat civil, Police de la propriété, missions d'ordre public, etc. ; les collectivités participent à la mise en œuvre des politiques nationales et contribuent de ce fait à la réalisation des objectifs de développement national. A ce titre, l'Etat se doit de soutenir l'exécution locale des politiques nationales ; l'Etat a le devoir d'assurer une péréquation entre les collectivités locales pour corriger les déséquilibres qui peuvent se développer du fait des dotations différenciées entre collectivités locales en termes de potentialités naturelles, économiques ou humaines. Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales peuvent prendre plusieurs formes :

- dotations générales pour contribuer au fonctionnement des collectivités locales ;
- fonds de concours pour participer au financement ciblé sur certains investissements ou au soutien à certaines politiques ;
- subventions d'équilibre pour contribuer à l'équilibre des budgets des collectivités locales ;
- reversement aux collectivités locales de ressources mobilisées par l'Etat auprès des partenaires au développement au titre de prêts ou de subventions pour des projets urbains et municipaux.

5. La pratique des dotations générales était courante avant la crise des années 90. Ce mécanisme se fait plus rare aujourd'hui, de même le versement des subventions d'équilibre. De manière générale, la définition des règles pour l'octroi des dotations ou des subventions reste assez controversée. Quelques essais de systématisation ont été avancés, qui prennent en compte des formules mettant en rapport la population et son évolution, la croissance économique, la situation de la commune par rapport à la moyenne nationale vis-à-vis de certains ratios d'infrastructure ou d'équipement, les performances passées en matière de recouvrement des fonds propres, etc.

6. Les fonds de concours sont en principe plus objectifs dans leur mise en œuvre, de même le reversement aux collectivités locales de fonds de projets. Mais là aussi, la formulation des mécanismes de concours de l'Etat aux collectivités locales n'est pas bien établie. Il y aurait besoin de plus de rigueur dans cette formulation pour permettre une prévisibilité de ces fonds de concours. La question du reversement des fonds de projets est plus simple dans la mesure où les mécanismes sont prévus dans les accords avec les partenaires. Le problème se situe au niveau de la transparence dans l'information sur les projets négociés entre l'Etat et les bailleurs de fonds.

1 – Les succès de la décentralisation financière

Ressources propres et partage des ressources

7. les collectivités locales insistent pour que le transfert des compétences s'accompagne du transfert des ressources pour les exercer. Un début de réponse positive est apportée à cet égard dans un certain nombre de pays de l'Afrique de l'ouest et centrale. Ainsi au Sénégal, les lois de décentralisation ont défini neuf (9) compétences transférées de l'Etat aux collectivités locales ; l'Etat a accepté de déléguer aux collectivités locales l'équivalent de ce qu'il consacrait à l'exercice de ces neuf compétences quand elles étaient exercées au niveau central, soit une dotation annuelle d'environ 6 milliards F CFA (8.5 millions USD). Au Ghana, il est prévu que l'Etat verse chaque année aux « district assemblies » une dotation globale équivalente à 5 % de ses recettes, soit 100 milliards de cedis (33 millions USD). Le partage de cette dotation se fait selon une formule qui prend en compte 4 critères dont les plus importants sont, la pression pour la demande de services (mesurée à partir de l'importance de la population), le facteur d'égalisation (en termes d'équipements et services sociaux rapportés à la moyenne nationale), le facteur de responsabilité (comment le « district assembly » atteint son objectif de mobilisation de ressources propres). Au Cameroun le mécanisme des centimes additionnels aux impôts d'Etat (taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur les revenus des personnes physiques, impôt sur le bénéfice des sociétés, taxe sur les jeux) permet de reverser aux collectivités locales des montants avoisinant par an les 12 milliards F CFA (plus de 17 millions USD). En Côte d'Ivoire, une dotation générale de fonctionnement (DGF) est allouée chaque année aux collectivités locales ; elle est calculée sur la base de 2 % des recettes fiscales effectivement encaissées par l'Etat au cours de l'avant dernière année précédant l'année de versement de la dotation ; par ce mécanisme, c'est une somme de 30 milliards F CFA (environ 43 millions USD) qui est apportée chaque année aux collectivités locales ivoiriennes au titre de la DGF. Au Mali, un Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales (FICT) est en cours de mise place pour gérer les subventions que l'Etat alloue aux collectivités locales pour le financement des investissements locaux. Ce fonds doté d'une mise initiale de 4 milliards F CFA (un peu plus de 5.5 millions USD) par an sera ajusté annuellement en fonction de la capacité d'absorption des communes et de la disponibilité des ressources au niveau de l'Etat.

En Afrique de l'Est et australe, les compétences transférées font l'objet de compensations financières aux collectivités locales. Ainsi au Botswana, l'appui financier de l'Etat aux collectivités locales se fait par l'intermédiaire de trois mécanismes : (1) un système de subventions pour compenser les charges des compétences transférées (Revenue Support Grant) ; son produit avoisine environ la moitié des ressources locales, (2) un système de prêts (the Public Debt Service Fund) aux collectivités locales, (3) et des subventions d'équipement. En Ouganda, l'Etat a aussi mis en place trois mécanismes d'appui en direction des collectivités locales : (1) des subventions inconditionnelles sont allouées pour assurer un standard minimum de services locaux, (2) des subventions conditionnelles qui financent des programmes conjoints d'équipements entre les collectivités locales et l'Etat, et (3) des subventions destinées à compenser les écarts de niveau de service entre les collectivités locales.

En Afrique du Nord, le Maroc dispose d'une longue expérience de partage des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Dès l'instauration de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) en 1986, le principe du transfert d'un pourcentage de son produit aux collectivités

locales a été adopté. Depuis 1988, 30% du produit de la TVA sont transférés aux collectivités locales, représentant en moyenne près de la moitié des ressources locales. Le produit de la TVA transféré aux collectivités locales est affecté 70% aux charges de fonctionnement et 30% aux programmes d'équipement. La dotation aux charges de fonctionnement est fonction entre autres du potentiel fiscal (dose de péréquation entre communes) et de la promotion des ressources propres (incitation à l'amélioration du recouvrement des ressources locales).

Mobilisation des ressources pour le financement des collectivités locales

8. Dans plusieurs pays d'Afrique, l'Etat joue un rôle actif dans la mobilisation des ressources extérieures destinées au financement des collectivités locales. Plusieurs projets urbains ou municipaux sont en cours d'exécution dans les différents pays, et ces projets représentent une contribution importante au financement des investissements et à l'amélioration de la gestion des collectivités locales. Ainsi au Sénégal, c'est en moyenne 11 milliards F CFA (15 millions USD) qui ont annuellement été mobilisés à travers le 3^{ème} projet urbain ou les projets Agetip cofinancés par la Banque mondiale et les partenaires bilatéraux ; par ce mécanisme, l'Etat sénégalais a injecté au profit des collectivités locales quelques 44,75 milliards F CFA (64 millions USD) de 1993 à 1996 ; le projet d'appui aux communes (4^{ème} projet urbain) en cours d'exécution mobilise pas moins de 55 milliards CFA (75 millions USD) au profit des communes du pays. En Côte d'Ivoire, les projets Pacom (Banque mondiale) et PDCC (Commission européenne) ont permis de mobiliser respectivement 27 milliards F CFA (37 millions USD) et 21 milliards F CFA (28,5 millions Euros) pour financer les investissements communaux. Au Cameroun les 1^{er} et 2^{ème} projets urbains cofinancés par la Banque mondiale et certaines coopérations bilatérales ont permis d'investir dans les principales villes camerounaises entre 1982 et 1995 près de 84 milliards F CFA (120 millions USD). L'Etat a créé dès 1975 le Fonds d'Equipement et d'Intervention des Communes (FEICOM) pour assurer le financement régulier de l'investissement local. Le FEICOM mobilise environ 10 milliards F CFA (14 millions USD) par an en vue d'équiper les collectivités locales et de jouer la solidarité intercommunale. Le FEICOM a tenté et réussi une expérience d'interface entre collectivités locales camerounaises et marché financier. En 1980, il a emprunté 13 millions CAND à la société d'expansion des exploitations du Canada pour une durée de 12 ans (différé de 3 ans ; intérêt 9 % par an), et 46 millions FF au Crédit Commercial de France (durée : 5 ans ; intérêt : 7,5 % par an). Au Burkina Faso, grâce à l'intermédiation de la Commission Nationale de la Décentralisation, l'Etat a réussi à mobiliser l'équivalent de près de 2,5 milliards F CFA (3,6 Millions USD) auprès de partenaires bilatéraux pour financer le démarrage des 33 communes. Deux instruments ont été mis en place à cet effet : le Fodecom et le Sagedecom. Les projets Faso Baara 1 et 2 ont par ailleurs permis de financer pour 25 milliards (35 millions USD) d'investissements communaux dans les principales villes du pays.

Au Maroc, le dispositif institutionnel de renforcement du financement des collectivités locales a été mis en place en 1959. Les ressources du Fonds d'Equipement Communal (FEC) sont constituées au départ des dotations de l'Etat en fonds propres. Le FCL est ensuite devenu une priorité des pouvoirs publics qui se sont penchés sur la dynamisation de son action afin d'élargir ses interventions et le doter de moyens financiers suffisants dont notamment la possibilité de lancer des emprunts sur les marchés financiers intérieurs qu'extérieurs. Cette initiative a permis l'ouverture du FEC sur l'extérieur avec l'octroi de prêts par la Banque Mondiale, la Banque Européenne d'Investissement, la Banque Islamique de Développement et par la mobilisation des emprunts sur le marché financier américain grâce à la garantie de l'Agence Américaine pour le Développement International. En Tunisie, la Caisse de Prêt et de

Soutien des Collectivités Locales (CPSCL) dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière a été créée en mai 1975. Ses ressources proviennent de transferts de l'Etat, du recyclage de prêts antérieurs accordés aux communes (annuités de capital et d'intérêts), des emprunts contractés auprès des bailleurs de fonds extérieurs, du produit des opérations financières effectuées dans le cadre de ses attributions, et de toute autre recette créée ou affectée par la loi. En plus de sa vocation de prêter et d'allouer des subventions pour les programmes d'investissement communaux, la CPSCL consent des bonifications d'intérêts pour les emprunts des collectivités locales contractés auprès d'autres organismes. Il fournit également une assistance technique, économique et financière pour leurs projets d'investissement qu'il finance.

En Afrique de l'Est et australe

2 – Les obstacles à la mise en place d'une véritable décentralisation financière

Faiblesse du niveau général des ressources publiques

9. L'Etat ne peut décentraliser des ressources financières qu'il n'a pas. La crise financière aiguë que connaissent les Etats les met en effet dans la quasi-impossibilité de transférer aux collectivités locales des ressources financières qu'ils ont eux-même bien du mal à réunir du fait du niveau général de pauvreté des populations. Mais l'Afrique est aussi la région du monde où le niveau de mise en commun des ressources en vue de l'action publique est le plus faible. Les prélèvements fiscaux et parafiscaux n'excèdent nulle part les 17 % du PIB ; ils tournent en règle générale autour de 10 % dans la majorité des pays africains, alors qu'ils se situent à des niveaux avoisinant 20 à 25 % en Amérique latine, et 40 % à 50 % dans les pays de l'OCDE. La prépondérance du secteur informel dans les économies africaines n'est sans doute pas étrangère à cette situation. Mais il faut aussi évoquer la faiblesse de la base fiscale qui fait que le poids de la fiscalité est partagé par un nombre relativement restreint de contribuables, qui eux, se considèrent comme surimposés : 10 % des contribuables sont à l'origine de 80 % des recettes fiscales. Ceci n'est pas en faveur d'une extension du civisme fiscal, alors que ces pays sont encore largement sous-fiscalisés.

Prééminence des droits de porte dans les ressources publiques

10. La structure des recettes budgétaires des pays africains reflète l'une des principales caractéristiques des pays en voie de développement : une forte prépondérance des droits de porte et de la fiscalité indirecte telle que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par rapport à la fiscalité basée sur l'activité économique intérieure et le patrimoine. Dans la plupart des pays africains, les recettes douanières (à l'importation et à l'exportation) représentent souvent 50 % et parfois plus, de l'ensemble des recettes de l'Etat. Le fait que les recettes douanières soient typiquement des recettes d'Etat rend assez difficile le dialogue sur leur partage avec des collectivités locales. Mais de l'autre côté du fait de la dynamique de l'intégration régionale et du mouvement de la mondialisation, les droits de douane sont orientés à la baisse. L'Etat hésite d'autant plus à partager des ressources en diminution qu'il ne dispose pas à ce jour de fiscalité de substitution garantissant une facilité de collecte et un rendement équivalents aux droits de porte. A court et moyen termes on s'oriente donc vers une situation de tension encore plus importante des finances publiques. Cette situation n'est pas en faveur d'un partage des ressources avec les collectivités locales.

Dissymétrie du niveau d'information sur les finances publiques entre Etats et collectivités locales

11. Le dialogue sur le partage des ressources financières est inégal parce que l'Etat a l'information sur le montant du produit de la plupart des impôts, alors que les collectivités locales ne l'ont pas. Ceci vient en premier lieu de ce que la décentralisation de certains impôts au niveau local n'a pas impliqué la maîtrise de l'information les concernant par les collectivités locales, loin s'en faut. Dans la plupart des pays, du moins dans les pays francophones d'Afrique, la chaîne fiscale reste encore l'affaire des services déconcentrés et centraux de l'Etat. De ce point de vue les collectivités locales sont des acteurs passifs des différentes étapes allant des travaux d'assiette au recouvrement, en passant par l'émission des rôles. Or l'on sait que les services fiscaux de l'Etat sont surtout mobilisés pour faire rentrer les impôts d'Etat. Par ailleurs les systèmes d'information à mettre en place pour collecter les impôts locaux sont complexes à concevoir et à maintenir. Enfin dans les pays francophones d'Afrique, l'application du principe de l'unicité de caisse pousse l'Etat à maîtriser de bout en bout l'information et l'instrumentation sur la fiscalité. Les collectivités locales n'ont que très rarement les outils et l'expertise nécessaires en cette matière. Enfin très peu d'Etats ont mis en place des cadres de concertation sur les finances locales, à l'exception de la création récente des comités nationaux des finances locales créés dans les pays de l'UEMOA dans le cadre de l'Observatoire des Finances locales développé avec le soutien du Programme de Développement Municipal.

3 – Les contraintes à la mise en place d'une véritable décentralisation financière

Contraintes liées aux politiques d'ajustement structurel

12. Les politiques d'ajustement structurel adoptées et mises en œuvre par la plupart des Etats africains se fixent comme objectifs de rationaliser la gestion des finances publiques. L'une des actions prioritaires conduites dans ce cadre est un meilleur contrôle des recettes et de la dépense publiques grâce à la mise en place au niveau central des outils de pilotage de la programmation des investissements publics et des opérations financières de l'Etat. Cette centralisation de la programmation des investissements et des opérations financières est en porte-à-faux avec la multiplication des centres de décision en matière d'investissements et de dépenses publiques locales qu'implique la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Cette multiplication des centres de décision en matière d'investissement (au niveau des exécutifs locaux) et des caisses annexes (que sont les postes de recettes des collectivités locales) apparaît comme une complication pour les responsables nationaux en charge de l'ajustement structurel. Pour eux, ce phénomène tend à augmenter sensiblement les risques de mauvaise gestion. Il n'est donc pas étonnant que jusqu'ici, contrairement au discours politique sur la décentralisation, les collectivités locales ne mettent en œuvre que 4 % des budgets publics et moins de 1 % des dépenses publiques d'investissement. Par ailleurs à la suite de l'adoption des politiques d'ajustement structurel plusieurs experts sont en faveur d'une globalisation de la fiscalité locale, avec l'institution de taxes locales uniques reliées aux impôts d'Etat (rapport Thiel). Si de telles recommandations étaient appliquées, cela risque d'accélérer la déresponsabilisation des élus locaux vis-à-vis de la fiscalité locale alors que la réussite des politiques de décentralisation dépend avant tout de l'efficacité des collectivités dans la mobilisation des ressources locales. Est en conséquence à l'ordre du jour le problème

de l'ajustement institutionnel des recettes et des dépenses publiques en faveur des collectivités locales, pour rendre les politiques de décentralisation plus crédibles.

Difficultés liées à l'absence d'une tradition de l'évaluation des politiques publiques

13. L'absence d'une culture de l'évaluation des politiques publiques ne permet pas de mesurer correctement le coût des transferts des compétences, ni même d'avoir cette préoccupation. Peu de pays disposent d'une évaluation des coûts des différents services aux populations, et peu d'entre eux ont conduit une réflexion sur la répartition de ces coûts entre les principaux acteurs (Etat, collectivités locales, bénéficiaires, etc.). Dans la plupart des cas, la décentralisation se fait en « aveugle » car on ne dispose généralement pas d'éléments chiffrés pour le calcul des transferts financiers. Pour arriver à se donner les moyens d'une décentralisation effective, il est nécessaire de procéder à une revue des politiques sectorielles en vue de leur inscription sur le territoire, et de la valorisation corrélative de leur territorialisation.

Faiblesse des collectivités locales africaines à concevoir et à mettre en œuvre des politiques locales

14. Les collectivités locales africaines doivent encore convaincre sur leurs capacités à concevoir et à mettre en œuvre des politiques locales. Confrontées à de nombreux problèmes de la vie quotidienne des habitants la plupart de ces collectivités ont du mal à concevoir des politiques locales qui dépassent le traitement des problèmes quotidiens. Or certains problèmes qui étaient jusqu'ici du ressort des Etats sont de plus en plus de la responsabilité des collectivités locales : lutte contre la pauvreté, promotion de l'emploi et du développement économique, politique sociale et culturelle, politique du logement et des services urbains, etc. La mise en œuvre de ces nouvelles responsabilités requiert des actions à court, moyen et long terme. Elle appelle un changement radical de la part des élus et responsables locaux : le terme du mandat électif ne coïncide plus avec le terme des actions engagées ; dans ces domaines, chaque mandature poursuit des actions engagées par la mandature précédente, et lègue à la mandature suivante des engagements qui pèseront sur sa propre politique. L'élaboration de stratégies de développement local à moyen et long termes est un des moyens les plus efficaces d'éviter des actions chaotiques et non coordonnées. Cette vision à long terme ne peut engager l'ensemble de la collectivité et les équipes municipales successives que si elle a fait l'objet d'un consensus large au sein de la population locale et de toutes les forces vives. Il est en conséquence urgent de renforcer les collectivités locales africaines dans leur capacité à construire une vision partagée de leur développement et de leur inscription dans l'espace national et régional. Une telle action est de nature à favoriser l'enracinement des comportements démocratiques au niveau local, mais aussi d'augmenter la cohérence et l'efficacité des politiques locales. C'est seulement dotées de telles politiques que les collectivités locales peuvent entrer dans un dialogue constructif avec les Etats et les partenaires au développement à propos de l'amélioration de la décentralisation financière. C'est une des conditions nécessaire à l'amélioration de la gouvernance locale. A cet égard, les exercices de construction des « Cities Development Strategies » mises en œuvre dans le cadre de l'initiative « Cities Alliance » proposée par la communauté des partenaires au développement présentent des perspectives intéressantes et méritent d'être considérés favorablement par les Etats et les collectivités locales africaines.

4 – Quel un agenda pour progresser dans la décentralisation financière en Afrique ?

Structurer le dialogue entre Etat et Collectivités locales sur la décentralisation financière

15. Une des difficultés que rencontre le dialogue sur la décentralisation financière est l'absence d'un cadre organisé et d'une instrumentation adaptée. Sans un minimum d'informations partagées sur les finances locales, le potentiel et le rendement des différents impôts locaux, le niveau de performance dans la mobilisation des ressources locales, il est difficile d'avoir un dialogue structuré sur la décentralisation financière. D'où la nécessité de centraliser les données sur les finances locales au niveau de chaque pays et de la région, de sorte à en tirer des ratios comparatifs de gestion. Sur cette base on peut se donner les moyens d'évaluer les progrès à accomplir en vue d'une augmentation de la place des collectivités locales dans les finances publiques. L'action de centralisation des informations financières n'a de sens que si parallèlement les nomenclatures budgétaires et comptables locales sont harmonisées à l'échelle nationale et régionale, et leur application rigoureusement suivie. Dans la plupart des pays africains, tel n'est pas le cas. On voit pourtant quel avantage pourrait résulter d'une définition plus rigoureuse des comptes et d'une adoption de normes comptables admises pour l'ensemble des collectivités locales. Cet effort de normalisation et de rigueur de présentation des comptes a permis au secteur des entreprises d'avoir une lisibilité financière suffisamment fiable pour être passible d'un traitement uniformisé quel que soit la latitude. C'est pourquoi l'effort de normalisation, harmonisation et centralisation des comptes des collectivités locales africaines devrait figurer parmi les priorités d'intervention des ministères en charge des collectivités locales et des associations nationales d'autorités locales. Cela faciliterait beaucoup l'organisation de débats sur la décentralisation financière, qui devraient regrouper l'ensemble des acteurs parties prenantes. Un bon cadre pour organiser de tels débats serait la mise en place de comités nationaux de finances locales dont la création est encouragée en Afrique de l'ouest et centrale à l'initiative du PDM.

Définir une stratégie qui relie étroitement performances locales dans la mobilisation des ressources et bénéfice des concours et subventions de l'Etat

16. Un des objectifs assignés à la décentralisation est de favoriser une meilleure mobilisation de l'épargne locale. Le problème qui se pose est celui de l'appréciation du niveau d'effort à fournir. Compte tenu de la faible fiscalisation nationale et locale, on doit pouvoir viser la multiplication par deux ou trois des prélèvements sur l'économie locale et le patrimoine de la collectivité. Encore faut-il avoir une idée du potentiel offert par l'une comme par l'autre. La mise en œuvre d'une instrumentation à la disposition des collectivités locales pour apprécier le potentiel de la fiscalité locale et se fixer des objectifs réalistes de mobilisation doit figurer parmi les priorités d'action dans ce domaine. A l'étape actuelle des politiques de décentralisation en Afrique, c'est moins l'égalisation des conditions locales pour l'accès aux ressources que l'effort pour augmenter les ressources locales qu'il faut encourager. Les formules de partage de ressources entre l'Etat et les collectivités locales devraient donc inclure des incitations positives pour les collectivités locales les plus performantes en matière de mobilisation des ressources. Mais en même temps une attention égale devrait être accordée à la qualité de la dépense locale. Les formules de décentralisation financière devraient en conséquence intégrer des bonus en faveur des collectivités ayant de bons ratios de gestion.

Equilibrer la mise en œuvre des investissements publics et la relier à la problématique du développement local

17. La décentralisation met à l'ordre du jour la prise en compte de l'espace dans l'exécution des politiques sectorielles définies au niveau national. L'application du principe de subsidiarité conduit à reconnaître qu'une part significative des investissements publics devrait être mise en œuvre au niveau local. Un objectif raisonnable serait de viser à atteindre un poids des collectivités locales dans la dépense publique d'un ordre de grandeur de 15 % à 20 % dans les dix prochaines années. Une telle augmentation de la dépense publique locale serait de nature à contribuer à la relance des économies locales. Dans certains pays cet équilibre en faveur de la dépense publique locale devrait pouvoir tirer profit de l'initiative des pays pauvres très endettés en cours des négociations internationales portant sur la remise des dettes, et permettre aux collectivités locales de prendre une part plus importante dans la lutte contre la pauvreté.

Echanger sur les expériences positives en matière de décentralisation financière

18. Les décentralisations africaines suivent des trajectoires différenciées selon l'histoire, le système politique, la culture administrative et financière, et les moyens d'action propres à chaque pays. Il en résulte une somme d'expériences intéressantes à partager, avec comme principe de base la recherche de la plus grande autonomie possible des collectivités locales. Le recensement, la capitalisation et le partage de ces expériences doivent permettre de créer progressivement une intelligence partagée de la décentralisation financière en Afrique. Le résultat attendu à l'issue de cet échange est double : d'une part amener les Etats à admettre la nécessité d'un ajustement institutionnel des recettes et dépenses publiques au profit des collectivités locales, pour porter la part de ces dernières à 15 % à 20 % des dépenses et recettes publiques dans les dix années à venir ; d'autre part montrer qu'une instrumentation existe dans les différents pays dont l'adaptation permet de concrétiser la volonté d'accompagner la délégation de compétences avec la délégation de moyens de les exercer aux collectivités locales. L'échange devrait également concerner les instruments de gestion des finances locales, et pourquoi pas, viser à terme l'harmonisation de tels instruments au niveau des différentes zones économiques et monétaires, comme cela est actuellement envisagé dans les pays membres de l'UEMOA et de la CEMAC.

Windhoek, 18 mai 2000