

# **Accroître les ressources financières des communes**

Pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest  
et du Centre

**Auteurs de la SNV Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Mali et Niger:**

Amagoin Keita, Guy Claude Weinsou, François Lokossou, Gaoussou Sène, Joerg Schaeffer,  
Gaston Galamo, Foki Foki Ngomsu, Danséni Kone, Yaou Ladoua

Sous la direction de Gerard Baltissen et Thea Hilhorst  
Institut Royal des Tropiques, Pays-Bas



## Sommaire

Avant-propos	5
Remerciements	7
<b>1 Introduction</b>	<b>9</b>
<b>2 État des lieux de la décentralisation</b>	<b>15</b>
2.1 La mise en place et l'opérationnalité de la réforme de décentralisation	17
2.2 Gestion des actions de développement par les collectivités	19
<b>3 La gestion financière par les communes</b>	<b>21</b>
3.1 Déconcentration des services financiers de l'État	22
<b>4 Ressources externes des communes</b>	<b>27</b>
4.1 L'apport direct de l'État et la fiscalité	29
4.2 L'apport des partenaires	30
4.3 L'apport externe direct à une commune particulière	31
4.4 Les emprunts	32
<b>5 Cadre budgétaire des communes</b>	<b>33</b>
5.1 Les principes budgétaires	35
5.2 Le processus d'élaboration du budget	36
5.3 Le processus d'exécution du budget	37
5.4 Le contrôle de la gestion budgétaire des communes	38
5.5 Renforcement des capacités – Comptabilité administrative des communes	38
<b>6 Approches multi-acteurs de mobilisation et de gestion des ressources</b>	<b>41</b>
6.1 Climat de confiance	43
6.2 Communication	44
6.3 Le budget partagé au Bénin	46
<b>7 Gestion des équipements marchands</b>	<b>51</b>
7.1 La gestion directe des équipements marchands au Bénin, au Burkina Faso et au Cameroun	55
7.1.1 Bénin	55
7.1.2 Burkina Faso	57
7.1.3 Cameroun	59
7.2 Gestion déléguée des équipements marchands au Mali	60

<b>8 Ressources financières générées par l'exploitation agricole et forestière</b>	65
8.1 Redevances forestières au Cameroun	67
8.2 Impôts sur la production agricole au Mali	70
<b>9 Analyse</b>	73
9.1 Valeur ajoutée des appuis apportés	75
9.1.1 Leçons tirées des rôles et responsabilités	77
9.1.2 L'entretien des équipements collectifs marchands	81
9.1.3 La promotion de l'économie locale	83
9.2 Gouvernance locale et citoyenneté	85
9.3 Défis et perspectives	86
<b>Bibliographie</b>	89
<b>Colophon</b>	93

## Avant-propos

Les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre se sont engagés depuis plus d'une décennie, chacun suivant son rythme, dans des réformes de décentralisation qui favorisent une meilleure gestion de proximité des affaires publiques d'intérêt local. Cette évolution sensible du paysage institutionnel local s'est concrétisée par une plus grande autonomie de gestion financière et administrative des communes. Mobiliser et gérer les ressources financières constituent dès lors des piliers de l'action des collectivités locales pour un développement local durable, orienté sur la fourniture des services de base de qualité et l'amélioration des conditions de vie des citoyens communaux. Toutefois, avec l'évolution, le constat général qui est fait révèle que les capacités financières des communes restent faibles. Les partenaires au développement, afin de faciliter la réalisation de ce chantier important et porteur d'un avenir meilleur pour les hommes et femmes vivants dans les communes, ont apporté des appuis techniques et financiers non seulement pour l'effectivité de la décentralisation, mais aussi pour l'opérationnalisation et le fonctionnement des collectivités dont le niveau le plus important de nos jours est la commune.

C'est dans ce contexte que la SNV, soutenant les collectivités locales dans leurs efforts, a mené des actions d'accompagnement non seulement pour les communes, mais aussi pour les autres acteurs importants du processus tels que les organisations de la société civile, les services techniques déconcentrés de l'Etat. Au nombre des activités importantes apportées aux communes, figurent l'appui à la mobilisation des ressources financières internes et externes, la planification et la et l'accompagnement à la réalisation des investissements répondant aux besoins prioritaires des populations dans une démarche participative. Si au niveau de l'appui à la planification du développement communal un effort de capitalisation a été fait dans la plupart des pays, le constat est que peu d'efforts ont été fournis pour documenter et partager l'expérience de la SNV en matière d'appui à la mobilisation des ressources financières des communes. Dans le souci de combler cette lacune, de rendre visibles les résultats obtenus du travail réalisé par la SNV et ses partenaires de terrain, de permettre aux différents pays de s'inspirer des différentes expériences, le groupe thématique «Gouvernance Locale» de la SNV Afrique de l'Ouest et du Centre s'est engagé dans la capitalisation des expériences faites ces dernières années en matière d'appui à la mobilisation des ressources financières locales.

Le présent document est une tentative de synthèse des efforts de la SNV dans cinq pays (Mali, Niger, Burkina, Bénin et Cameroun) qui ont manifesté leur volonté de produire les expériences et de les partager avec les autres. La SNV, à travers cette publication, veut contribuer à changer le regard des acteurs communaux sur le potentiel financier interne de leurs communes. Les ressources financières locales sont en fait comme un trésor caché dans les communes dont il faut aller à la découverte et à l'exploitation optimale. Si nous voulons des communes qui «jouissent de la liberté de suivre leur propre développement durable» (la mission de la SNV), nous devons œuvrer alors pour que cette société dispose des capacités financières propres pour atteindre cet objectif. Nos appuis en faveur des services de base accessibles au plus grand nombre, en quantité suffisante et en qualité améliorée devront se concevoir et se mettre

en œuvre en prenant en compte le renforcement des capacités des acteurs communaux à mobiliser ce trésor insuffisamment exploité que sont les ressources financières locales.

Cette publication a été possible grâce à l'accompagnement méthodologique du KIT que je voudrais sincèrement remercier pour sa disponibilité permanente à nos côtés. Notre gratitude s'adresse particulièrement aux partenaires de la SNV dans les cinq pays qui ont toujours répondu présent aux sollicitations de nos conseillers.

Nous nourrissons enfin l'espoir que cette publication servira de source d'inspiration aux acteurs travaillant au niveau local pour entamer, poursuivre et réussir des actions de mobilisation et de gestion participative des ressources financières au niveau local en faveur des services de base de qualité de plus en plus accessibles aux populations pauvres.

**Amagoïn Keita**

Directeur National

SNV-BENIN

## Remerciements

Au moment où nous achevons l'édition de ce document, nous voudrions remercier tous ceux qui ont participé à sa rédaction. En effet, cette publication ne s'aurait être une réalité sans la contribution:

- des maires et des agents des collectivités locales du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, du Mali et du Niger qui ont rendu possible les expériences d'appui sans lesquelles on ne pouvait prétendre faire cette capitalisation;
- de certaines directions techniques des pays concernés qui ont collaboré avec les équipes-pays pour la mise à disposition des informations utiles;
- des anciens membres du groupe thématique Gouvernance Locale qui ont décidé d'accompagner un processus de capitalisation des expériences faites ces dernières années par la SNV Afrique de l'Ouest et du Centre en matière d'appui à la mobilisation des ressources financières: félicitations pour la décision prise en novembre 2006;
- des conseillers de différentes équipes de la SNV qui ont rédigé les différents cas de ce document et ceux qui ont participé à la rédaction des différentes synthèses des pays;
- des différents points focaux nationaux qui ont assuré la coordination de ce processus dans les différents pays et qui y ont cru.

A vous tous qui avez apporté votre grain de sel, particulièrement:

- Joop Clappers, responsable du processus au démarrage qui a tracé le chemin et qui, du fait du changement de poste a été obligé de passer la main;
- Sonia le Bay qui a du abandonner le processus du fait de la fin de son contrat à la SNV Mali.

Voici à présent le résultat de votre persévérance et de votre détermination.



# 1

## Introduction



La question d'une plus grande participation des populations à la gestion des affaires les concernant à travers la décentralisation et la gouvernance locale a vu le jour suite au constat d'échec d'une longue période de gestion des affaires publiques par l'État central avec son lot de réalisation de biens et de services sans réelle contribution des populations. Les actions de développement étaient décidées pour et à la place des populations concernées. Cette forme de gestion s'est soldée par des investissements infructueux (en qualité, pérennité et tenue en service). Avec l'avènement de la décentralisation et la gouvernance locale, les populations ont été responsabilisées grâce à l'autonomie de gestion socio-économique et incitées à prendre des initiatives et à les mettre en œuvre tout en s'appuyant essentiellement sur des moyens locaux (humains et financiers).

Sur le continent africain, la décennie 1990-2000 a été marquée par la naissance de mouvements de mise en place de la démocratie et de renforcement de la participation des populations à la gestion des affaires publiques. De fait, ces dynamiques ont abouti à la transformation globale du modèle politique et administratif hérité de la colonisation et ses décennies de centralisme politique, institutionnel et économique. Des réformes de démocratisation, de libéralisation du secteur productif, de modernisation de l'administration et de décentralisation ont été engagées pour asseoir la crédibilité de l'État et renforcer la gouvernance au niveau local.

La décentralisation est alors devenue la réforme fondamentale pour assurer le développement économique local, l'équilibrer régional et l'équité sociale. La décentralisation et, plus précisément, la communalisation sont considérées comme le moyen adapté de faire participer réellement les citoyens et citoyennes à la gestion de leurs propres affaires. Son processus de mise en place institutionnelle a été couronné en premier lieu par des élections communales et un début de fonctionnement des communes, considérées comme l'entité territoriale la plus proche du citoyen et la plus apte à faire de l'épanouissement des populations une réalité durable. Si la décentralisation est devenue une réalité pratique incontournable avec des résultats positifs çà et là dans la gestion du développement de proximité, la performance des services publics demeure toujours peu satisfaisante. La faiblesse de l'économie locale et la faible capacité des communes à mobiliser et à gérer les ressources financières disponibles entraînent de façon récurrente l'insuffisance des investissements et la médiocrité des services communaux.

Les communes ont, d'un point de vue juridique et administratif, la responsabilité locale de la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement répondant aux besoins prioritaires des hommes et des femmes vivant sur leur territoire. Cette responsabilité nécessite, pour l'ensemble des acteurs communaux, l'identification, la mobilisation et la maîtrise de la gestion transparente des ressources financières locales. Car, qui dit accès durable aux services de base, dit réalisation et gestion performante des infrastructures et équipements; qui dit réalisation des infrastructures dit obligatoirement ressources financières dont une proportion importante doit venir de l'effort interne. Étant responsables de l'épanouissement durable des communautés à la base, dont la priorité est l'accès durable aux services de base de qualité, les communes ont l'obligation de procéder à une mobilisation et une gestion

performante des ressources financières internes. Cette attitude contribuera naturellement au succès de la décentralisation et du développement local participatif et durable.

Toutefois, la réalité du moment est qu'environ 70% des financements communaux sont issus de ressources financières externes apportées principalement par les partenaires techniques et financiers qui sont de plus en plus exigeants sur la mobilisation d'une contrepartie financière obtenue localement à partir des efforts déployés par les bénéficiaires. Il en résulte que le financement de la décentralisation en Afrique apparaît comme l'une des problématiques majeures du développement local (Weinsou *et al.*, 2006; Hilhorst et Baltissen, 2004).

Si l'État, avec la mise en place des collectivités territoriales, a légiféré sur la constitution de leurs ressources financières (notamment à travers la détermination des ressources fiscales et non fiscales), les collectivités territoriales, et particulièrement les communes, restent confrontées à des difficultés notoires de mobilisation des ressources internes. Cette situation se trouve aggravée par les retards enregistrés dans le processus de transfert des ressources de l'État aux communes pour la gestion des services sociaux de base dans leurs domaines de compétences respectives. Face à ces défis, les communes tournent généralement leurs regards et leurs efforts vers l'obtention de financements externes, tels les transferts et les dotations de l'État central et les subventions des partenaires techniques et financiers. Mais elles accordent peu d'intérêt au potentiel financier interne, jugé trop rapidement comme étant insignifiant ou presque impossible à mobiliser.

Le positionnement des bénéficiaires au centre des décisions et des actions de développement, la gestion axée sur les résultats, et l'intervention dans les services sociaux de base sont devenus la priorité mondiale pour le développement participatif et durable. La SNV mondiale, dans la logique de son processus de réadaptation continue pour mieux accompagner le développement, a compris que les collectivités territoriales, principalement les communes, constituaient le palier le plus proche pour réussir un développement participatif et durable par le biais de la réalisation et la gestion des services sociaux de base. La SNV, à travers ses appuis, a voulu changer le regard de ces acteurs communaux sur le potentiel financier interne des communes et stimuler ainsi une meilleure gouvernance locale, donc plus de redevabilité verticale et horizontale entre les acteurs. Si nous voulons des communes qui «jouissent de la liberté de suivre leur propre développement durable», nous devons œuvrer pour faire en sorte que cette société dispose aussi de ses propres capacités financières pour atteindre cet objectif.

La problématique de l'autofinancement à travers la mobilisation et la gestion efficace des ressources financières constitue une difficulté de l'évolution normale de la maîtrise d'ouvrage du développement local par les communes. La mobilisation des ressources financières locales est donc devenue un pari à gagner pour l'ensemble des communes, en quête permanente de moyens pour s'administrer librement et réaliser des investissements socio-économiques porteurs de développement. En effet, savoir mobiliser et gérer ses propres ressources financières, c'est:

- disposer des moyens nécessaires pour couvrir régulièrement les charges récurrentes de fonctionnement des services communaux;
- garantir aux collectivités locales la mobilisation de la contrepartie financière locale exigible dans les situations de mobilisation de ressources financières externes complémentaires pour réaliser les investissements locaux, notamment ceux liés aux services de base (éducation, santé, eau et assainissement);
- assurer la pérennité des infrastructures réalisées en rendant disponibles les ressources nécessaires pour faire face aux charges récurrentes;
- assurer une gestion transparente des ressources pour gagner la confiance de la population pour qu'elle contribue au financement des activités de développement.

Forte de sa confiance en la capacité de l'être humain d'être le moteur de son propre développement, la SNV a fait le choix de renforcer les capacités des acteurs communaux en vue de la réduction de la pauvreté et de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Dans la plupart des pays où travaille la SNV, des appuis conseils à la planification du développement, à la mise en œuvre des plans et à la mobilisation de ressources financières ont été donnés afin d'accroître les moyens des communes dans leur combat permanent pour un développement durable. Dans le souci de rendre visibles les résultats obtenus et de permettre aux différents pays de s'inspirer des expériences, la SNV s'est engagée dans la capitalisation des expériences faites en matière d'appui à la mobilisation des ressources financières propres aux communes.

Cette capitalisation revêt un grand intérêt stratégique pour la SNV, si l'on tient compte de l'importance de la mobilisation des ressources financières locales pour faire face aux défis que pose l'amélioration durable de l'accès aux services de base. Le présent document, sans avoir la prétention de donner des recettes toutes faites pour la mobilisation et la gestion des ressources financières des communes, présente quelques résultats des appuis apportés dans cinq pays (Bénin, Burkina Faso, Mali, Cameroun, Niger) dans ce domaine.

Cet ouvrage de capitalisation s'adresse à un vaste public, notamment:

- aux collectivités locales pour entamer ou réussir des actions de mobilisation des ressources financières locales en s'inspirant des leçons tirées des expériences mentionnées ici;
- aux décideurs politiques et partenaires techniques et financiers.

Il commence avec un aperçu de l'état de l'avancement des réformes institutionnelles vers la décentralisation. Il présente ensuite la gestion financière par les communes, les ressources dont elles disposent et le cadre budgétaire. Quelques pratiques émergentes pour augmenter la mobilisation des ressources par les communes sont alors exposées, notamment l'implication active des autres acteurs dans le processus de collecte - lié à la redevabilité; la gestion des équipements marchands, et la taxation de l'exploitation des ressources naturelles. Le document se termine par une analyse des expériences, les perspectives et quelques conclusions.



# 2

## État des lieux de la décentralisation



## 2.1 La mise en place et l'opérationnalité de la réforme de décentralisation

Le processus de mise en place et d'opérationnalisation des instances de la décentralisation évolue différemment d'un pays à l'autre, selon que l'on considère le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Mali ou le Niger (voir aussi le tableau 1).

Au Bénin, la loi-cadre a été approuvée en 2000 et les premières élections communales se sont tenues fin 2002. La simplicité de la réforme administrative liée à la décentralisation au Bénin se manifeste par le fait qu'il n'existe qu'un seul niveau de collectivité (les communes) et un seul niveau de déconcentration (les départements). Les communes à statut particulier sont les grandes agglomérations comptant plus de 100.000 habitants et disposant de ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissements (Cotonou, Porto-Novo et Parakou). On constate également la création de nouvelles structures nationales (Mission de décentralisation, Maison des collectivités, Délégation de l'aménagement du territoire) pour l'accompagnement (Baltissen et Hilhorst, 2005).

Au Burkina Faso, les textes de la décentralisation de 1993 prévoient des régions et des communes toutes institutionnellement installées depuis 2006 dans l'ensemble du pays. Les communes urbaines ont été mises en place dès 1995. Toutefois, seules les communes progressent normalement, les organes des régions tardent à se mettre en place. Des réflexions sont en cours pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan stratégique d'accompagnement de cette réforme de décentralisation. La décentralisation en est à sa phase d'opérationnalisation des instances de décisions et d'exécution des collectivités. Pour ce faire, le gouvernement a élaboré et adopté un cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD). Ce référentiel définit les cinq axes majeurs suivants pour la mise en œuvre efficace de la décentralisation: appropriation sociale et politique de la décentralisation; transfert des compétences et des ressources; renforcement des capacités locales; appui à l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement locaux; et pilotage et coordination du processus de décentralisation.

Malgré la complexité du processus au Cameroun, les textes de la décentralisation de 2004 prévoient clairement deux niveaux de collectivités: la région et les communes. Les communes sont fonctionnelles sur l'ensemble du territoire. La mise en place et le fonctionnement des collectivités régionales ne sont pas à l'ordre du jour. Le processus camerounais ne prévoit pas d'accompagnement spécifique; les actions d'appui conseil et d'assistance technique sont fondées dans le fonctionnement régulier de l'administration et des services techniques de l'État.

Au Mali, les trois niveaux de collectivités (région, cercle, commune) sont fonctionnels depuis 1999. Les textes de loi qui datent de 1993 ont été, à plusieurs reprises, relus et adaptés par rapport aux relations entre ces niveaux de collectivités et entre eux et l'État dans la gestion

**Tableau 1** – État d'avancement de la décentralisation

Éléments d'avancement		Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Mali	Niger
<b>Année de la loi-cadre</b>		2000	1993	2004	1993	1991
<b>Premières élections communales</b>		2002	2006	1996 (municipalités)	1999	2004
<b>Nombre de communes</b>		77	351	339	704	265
<b>Catégorie de communes</b>	<b>Rurales</b>	---	302	306	684	213
	<b>Urbaines</b>	--- <sup>1</sup>	49	33 (statut spécial)	20	52
<b>Niveaux de collectivités</b>		Communes	Régions et communes	Régions et communes	Régions, cercles, communes	Régions, départements et communes
<b>Évolution des communes</b>	<b>Fonctionnement</b>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	<b>Gestion du développement</b>	Quelques réalisations	Quelques réalisations	Peu de réalisations	Pas mal de réalisations	Réalisations
	<b>Existence d'un dispositif d'appui technique</b>	Certaines zones (appui projets)	Non	Non	Oui mais fin de mandat	palpables Non
<b>Existence d'outils harmonisés de planification</b>		Oui	En préparation	Non	Oui	Oui
<b>Compétences transférées légalement</b>		Développement local, habitat et urbanisme, aménagement, infrastructures, équipement et transport, environnement, hygiène et salubrité, enseignement primaire et maternel, alphabétisation et éducation des adultes, santé, action sociale et culturelle, services marchands et investissements économiques	Éducation, santé, culture, jeunesse, sports et loisirs	planification, urbanisme, aménagement du territoire, culture, sports et loisirs	Administration générale, développement local, hygiène, assainissement, sports et culture, santé, éducation, hydraulique	Pas encore amorcé

Sources: texte de loi sur la décentralisation et synthèse pays produite par les différentes équipes de la SNV

du développement. Il existe deux types de communes. Les communes urbaines, qui sont

1 Le Bénin a 3 communes à statut particulier et 74 communes ordinaires qui ne sont pas toutes des communes rurales. Donc la catégorisation n'est pas faite sur la base communes rurales/urbaines au Bénin.

pour la plupart antérieures à la décentralisation, disposent du minimum d'équipement et d'infrastructures et d'un potentiel économique non négligeable. Les communes rurales ont vu le jour avec la décentralisation; leur niveau d'équipement et de potentiel économique varient selon l'appartenance géographique et la population vivant sur le territoire; une proportion importante des appuis techniques et financiers leur sont destinés. La mise en route simultanée de 703 communes et de tous les autres niveaux de collectivités a obligé les plus hautes autorités à concevoir et mettre en œuvre un dispositif national d'appui aux collectivités qui couvre l'ensemble du territoire. Il était composé d'un volet financier géré par l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) et d'un volet d'appui technique mis en œuvre par la Cellule de coordination nationale des appuis techniques aux collectivités (CCN).

Au Niger, il est prévu trois niveaux de collectivités (région, département et commune) mais, depuis 2004, seules les communes sont fonctionnelles. Les départements et les régions n'existent que dans les textes. L'État ne prévoit aucune action dans un proche avenir pour leur concrétisation. Au-delà des prescriptions dans les textes de lois régissant la décentralisation et quelques actions timides, les communes souffrent de l'inexistence d'un mécanisme efficace d'accompagnement (Sène *et al.*, 2007).

## **2.2 Gestion des actions de développement par les collectivités**

Au Bénin, la décentralisation a permis d'importantes avancées en termes d'effets positifs sur le développement local. Par ailleurs, toutes les communes disposent aujourd'hui d'un plan de développement communal et de plans annuels d'investissements, dont la mise en œuvre a été effective dans certaines communes. Les communes maîtrisent progressivement les nouvelles dispositions réglementant l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale et elles ont mis en place des cellules de passation des marchés publics, etc. Le rapprochement de la décision publique des citoyens est un autre aspect positif souvent cité.

Compte tenu de la lenteur du processus de conception et de mise en œuvre de la décentralisation au Burkina Faso, il serait quelque peu prématuré de parler d'impact sur le terrain (c.à.d. en milieu rural) même si quelques réalisations concrètes existent çà et là. Néanmoins, il faut noter, en plus d'un enthousiasme important à la base, un engagement visible de la part des autorités par le biais d'actions d'envergure comme l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan stratégique qui devrait considérablement contribuer à la réalisation des objectifs majeurs de la démocratie à la base.

Au Cameroun, au-delà de la mise en place de la réforme et de quelques précisions sur le partage du pouvoir et son processus de transfert, la décentralisation n'a pas d'impact important. Les potentialités financières prévues et disponibles des communes ne leur permettent pas de faire de réalisations importantes. Les grands investissements restent du domaine privilégié de l'État. La notion de l'autonomie de gestion reste à confirmer dans les faits (Tsobzè *et al.*, 2007).

Au Mali, le démarrage a été soutenu par une volonté politique, des actions importantes des hautes autorités et des partenaires multilatéraux et bilatéraux ont permis de façon générale de faire des investissements répondant aux besoins prioritaires des populations. Des accompagnements de proximité pour la gestion participative et durable des biens et services communaux ont été mis en place. La gestion communale a entraîné une augmentation du nombre d'infrastructures de fourniture de services sociaux de base dans les territoires des collectivités (centre de santé, écoles, infrastructures hydrauliques, etc.). L'ensemble des résultats se traduit en une appropriation progressive des affaires communales par les populations à la base en milieu rural.

Au Niger, le constat le plus encourageant est celui de l'engagement fort des populations à la base et des partenaires au développement, avec des initiatives et des actions salutaires mais qui restent à soutenir dans la durée par les autorités nationales.

L'essentiel des efforts dans les différents pays a porté sur les aspects institutionnels de la réforme: élaboration et adoption des textes de loi, recherche de l'adhésion et mobilisation des populations, installation et fonctionnement des nouvelles autorités communales. C'est pourquoi, les gouvernements ont réussi des avancées significatives en matière d'élaboration des cadres réglementaires et législatifs: réforme administrative; réalisation des élections; installation et équipement des collectivités; et conception et mise en œuvre des outils et méthodes d'accompagnement des nouvelles autorités pour leur opérationnalisation.

En effet, les gouvernements ont prévu dans les textes de loi un accompagnement pérenne des collectivités dans leur mise en place et leur fonctionnement, et surtout, dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement. Cependant, partout, cet accompagnement s'avère insuffisant pour une réelle auto-prise en charge durable des collectivités.

Le grand espoir qui a soutenu cette vague de réforme administrative et socio-économique reste toujours d'actualité. Les cas de succès enregistrés sont les résultats des efforts, de courage et de patience de la part des partenaires d'appui, mais aussi de celle des principaux acteurs des collectivités, dans le but d'arriver à un consensus dans un contexte marqué par les confusions, les imprécisions des textes et des principes conçus et mis en œuvre pour le fonctionnement des collectivités. D'autres questions qui se posent sont les problèmes de clarification des rôles entre les différentes parties prenantes du processus, la diligence de la gestion des affaires quotidiennes au niveau local, le développement durable, participatif et approprié par les communautés de base, le transfert effectif des compétences et des moyens de l'État aux collectivités ainsi que la bonne gestion par les acteurs locaux des compétences qui leur sont transférées.

# 3

## **La gestion financière par les communes**



### 3.1 Déconcentration des services financiers de l'État

Pour gérer les finances de leur commune, les conseillers dépendent de l'appui conseil fourni par les services techniques et financiers de l'État. Cependant, la déconcentration n'a eu lieu dans aucun des pays discutés dans ce document (voir le tableau 2). Le nombre des agents n'a d'ailleurs pas augmenté non plus. Toutefois, ils ont été chargés de l'ensemble des attributions portant sur l'appui conseil et l'accompagnement technique des communes, comme s'ils étaient déconcentrés. Les services du Trésor, des impôts et de la perception ne sont ni techniquement ni psychologiquement préparés pour apporter les appuis nécessaires aux communes dans l'identification, la mobilisation et la gestion des ressources financières internes.

Au Bénin, les structures centrales du ministère des Finances et de l'Économie (la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, la Direction Générale des Impôts et du Domaine) ont leurs structures déconcentrées au niveau des départements (Recette des Finances et Direction Départementale des Impôts). En se référant à l'organigramme des services des impôts et du Trésor public au Bénin, le personnel est bien présent au niveau des communes. Les démembrements de ces structures départementales (la Recette Perception, les services d'assiette et la Recette Auxiliaire des Impôts) sont logés et opèrent au niveau communal. La mairie ne fournit que des agents collecteurs des taxes et impôts aux

**Tableau 2** – État de la déconcentration financière

Aspects d'analyse	Bénin	Burkina-Faso	Cameroun	Mali	Niger
Niveau de Département déconcentration des services techniques de l'État	Département	Province	Commune		Cercle
Le rôle des services déconcentrés dans la mobilisation des ressources financières internes	Appui du comptable public aux opérations de constatation et d'assiette, encaissement, tenue de comptabilité, etc.	Appui du comptable public aux opérations de constatation et d'assiette, encaissement, tenue de comptabilité, etc.	Le préfet et le receveur municipal appuient la commission de recouvrement. Le Centre départemental des impôts dispose du fichier des contribuables	Le receveur municipal identifie, évalue et fait le recouvrement des recettes fiscales, il appuie la mobilisation des recettes non fiscales; tenue de comptabilité	Les services techniques de l'État recouvrent les impôts rétrocédés et appuient la mobilisation des recettes non fiscales; tenue de comptabilité
Maîtrise de l'assiette fiscale	Non	Non	Non	Non	Non
Dépenses de fonctionnement	70 à 80%	70 à 85%	80%	70 à 80%	70 à 80%

Sources: texte de loi sur la décentralisation et synthèse pays produite par les différentes équipes de la SNV

compétences souvent limitées. Ces services déconcentrés de l'État assurent les activités de toute la chaîne: identification, évaluation et recouvrement, mais de façon concertée avec les autorités communales. Cette chaîne permet aux communes de mobiliser les ressources fiscales mais également d'assurer le transfert de ressources et de leur ristourne par l'État central.

Le niveau de déconcentration de la Direction générale des impôts au Burkina est encore faible avec moins d'une cinquantaine de divisions fiscales pour tout le territoire national. Le niveau de déconcentration le plus proche est la province, circonscription administrative intermédiaire entre la région et la commune. Vu le rôle majeur de ces structures dans le recouvrement des ressources locales, cette faible déconcentration engendre des difficultés dans les performances du recouvrement.

La commune est le niveau le plus proche des services financiers de l'État au Cameroun. La difficulté réelle existe au niveau du faible transfert des pouvoirs en matière d'identification, de mobilisation et de gestion des taxes et impôts aux communes. Ceci se manifeste par la tutelle que les agents des services déconcentrés de l'État exercent sur les communes. Au lieu d'un appui accompagnement des communes, on assiste à un contrôle de l'égalité et de l'efficacité de leurs actes dans la mobilisation et la gestion des recettes fiscales par la nomination et le contrôle des receveurs municipaux et des contrôleurs financiers et la tutelle des services provinciaux et départementaux des impôts et du Trésor. Les services de la mairie, à savoir la trésorerie municipale et les services chargés de la collecte et des dépenses de la municipalité, ainsi que de la comptabilité matière, sont chargés de l'identification, l'évaluation, la mobilisation et la gestion des ressources fiscales des collectivités.

Les hautes autorités du Mali se sont engagées dans l'opérationnalisation des institutions nées de la réforme de décentralisation, mais la déconcentration du service de perception n'a pas atteint aujourd'hui le niveau escompté. Les maillons les plus proches des services des impôts et du Trésor se trouvent au niveau des cercles. Ils couvrent en moyenne une vingtaine de communes. Les percepteurs sont responsables, dans chacune d'elles, de l'identification de l'assiette et du recouvrement des ressources financières internes. Les dispositifs d'appui technique et financier aux collectivités ont pour attributions clés, entre autres, l'appui à la mobilisation des ressources fiscales des communes. Des actions concrètes ont été réalisées non seulement par les autorités nationales, mais aussi par les services de la perception et du Trésor, pour une harmonisation des actions d'appui aux communes dans l'identification, la mobilisation et la gestion des ressources fiscales. Les communes urbaines et le district de Bamako sont dotés en moyens par des agents financiers de l'État. Dans les communes rurales, les secrétaires généraux sont souvent les seuls agents qui jouent pratiquement tous les rôles (régisseur des recettes et dépenses, agent de l'État, collecteur et conseiller principal du maire, etc.). Dans certains cas, les préfets, sur la base d'un accord local, se chargent du recouvrement de la taxe sur le développement régional ou local (TDRL) des communes moyennant une ristourne.

Au Niger, avant la réforme de la décentralisation, le niveau de déconcentration était le département avec un personnel limité. Cette situation reste inchangée et aucune action d'envergure n'est envisagée dans un proche avenir pour remédier au problème. Les agents n'ont pas été renforcés par rapport à la réforme et ses répercussions sur leurs activités ordinaires.

En résumé, dans des pays comme le Mali, le Niger et le Burkina, le percepteur ou receveur municipal est un agent de l'État chargé d'appuyer les communes dans l'identification et la mobilisation des recettes fiscales. Cependant, dans le cadre d'une réelle autonomie, ces activités devraient être assurées par des agents relevant des services financiers de la mairie, à savoir:

- le régisseur des recettes pour l'identification, l'évaluation du potentiel recouvrable en fonction des types de recettes et la mobilisation des recettes fiscales;
- le régisseur des dépenses pour la vérification de la conformité, la légalité et surtout les procédures de réalisation des dépenses (la gestion des ressources fiscales). Il est le conseiller financier du maire.

Les communes ne disposent pas de personnel suffisant et compétent, notamment dans le domaine financier, alors que les dispositions des lois les créant prévoyaient un accompagnement des nouvelles autorités dans la mise en place progressive des services des collectivités, notamment les services financiers. C'est une des raisons fondamentales de la faible mobilisation et surtout de la mauvaise gestion du peu de recettes mobilisées au niveau interne.

Pour pallier cette situation au Mali, les autorités des collectivités et les autorités nationales ont décidé de la création de la fonction publique des collectivités qui procédera au recrutement, selon les procédures nationales, d'agents uniquement destinés aux collectivités en fonction des priorités exprimées. Un concours national a été organisé à cet effet. Ainsi, l'ensemble des communes est en train de se doter d'au moins un régisseur des dépenses. Lorsque les moyens le permettent, deux régisseurs sont mis en place: un pour gérer les recettes et un autre pour les dépenses.



# 4

## **Ressources externes des communes**



La notion de financement des communes renvoie souvent à l'apport de ressources financières externes et/ou additionnelles au budget de la commune en termes de fonctionnement et d'investissements. Par fonctionnement, il faut comprendre la partie du budget destinée à l'entretien de l'administration communale ainsi que le financement des actions destinées à la gestion quotidienne des équipements communaux et services de base, comme par exemple le recrutement et le paiement régulier des enseignants du premier cycle de l'enseignement fondamental ou la prise en charge du personnel de santé.

#### 4.1 L'apport direct de l'État et la fiscalité

\*L'apport direct de ressources financières de l'État aux communes en termes de contribution au fonctionnement et à l'investissement varie selon les estimations entre 0,7 et 5% du budget national, ce qui signifie moins de 20% du budget des communes (voir le tableau 3). Il est très inférieur aux prévisions et exigences formulées dans les textes de loi pendant la conception et la mise en œuvre de la réforme de décentralisation. La position des collectivités territoriales dans les négociations pour obtenir le maximum de ressources du gouvernement central est d'autant plus faible qu'elles manquent d'informations sur l'assiette fiscale<sup>2</sup>, le taux de recouvrement et la clé de répartition des taxes et impôts.

**Tableau 3** – Financement externe des communes

Aspects d'analyse	Bénin	Burkina Faso	Cameroun	Mali	Niger
Fonctionnement d'un mécanisme d'appui financier de l'État	Oui	Oui	Oui	Oui	Pas encore
Existence d'une procédure claire d'accès aux fonds de l'État	Oui	Oui (FPDCT)	Oui	Oui (ANICT)	Pas encore
Estimation du volume de financement de l'État	connue	Non maîtrisé	3% du budget de l'État	5%	Pas encore
Destination des financements de l'État dans le budget des communes	Investissements et fonctionnement	Investissements et fonctionnement	85% pour investissements et 15% pour fonctionnement	Investissements et fonctionnement	Investissements
Estimation du volume financier des partenaires	80%	Non maîtrisé	Plus de 50%	70 à 72%	70 à 80%
Existence d'une procédure claire d'accès aux fonds des partenaires	Oui	FPDCT	Oui	Oui	Oui
Destination des financements des partenaires dans le budget des communes	Investissements surtout	Investissements surtout	Investissements et renforcement des capacités	Investissements et renforcement des capacités	Investissements et renforcement des capacités

<sup>2</sup> Par assiette fiscale ici, a faut comprendre les sources potentielles de ressources tant fiscales que non fiscales dans la commune.

La répartition des ressources fiscales entre l'État et les collectivités est un lourd fardeau pour la mobilisation et la gestion des ressources financières au désavantage des communes. Le montant destiné aux communes est notoirement insuffisant et il est encore difficile d'y accéder. Ce phénomène est accentué par l'unicité des caisses, c'est-à-dire que les communes n'ont pas le droit légal de garder les fonds publics à leur niveau. Ces fonds doivent être déposés au Trésor public, qui peut alors les utiliser pour financer d'autres dépenses. Le Niger est le seul pays concerné par cette étude où les communes peuvent garder leurs fonds dans un coffre mis à leur disposition pendant l'installation officielle. Selon les dernières informations, le pays se conformera bientôt au SYSCOA (système comptable ouest-africain) qui ramènera les communes à l'unicité de caisse, et par conséquent le pouvoir des communes de garder et de gérer leurs propres fonds prendra fin aussi au Niger.

En ce qui concerne les ressources partagées, le taux est défini par la loi, mais cette information n'est pas bien diffusée et elle n'est donc pas connue par les communes, bien qu'elles en aient besoin pour faire valoir leurs droits. Il n'existe pas de mécanisme simple et efficace d'identification et de maîtrise de l'assiette fiscale. Les services de la perception et du Trésor ne communiquent pas aux communes les détails nécessaires à la jouissance de leurs ressources, qu'elles soient internes ou externes: le montant exact, la période de disponibilité des liquidités, etc. En conséquence de quoi, l'essentiel des exécutions budgétaires ne se fait qu'après le premier trimestre et, le plus souvent, à la fin de l'année et de façon précipitée par rapport aux exigences légales des procédures. Dans les communes, le personnel est insuffisant ou indisponible, peu qualifié et non motivé et il n'y a pas d'appui technique et ni d'accompagnement suffisant de l'État.

Cette situation contribue aussi à la difficulté de maîtrise des sources potentielles de ressources financières internes par les autorités locales. En effet, le manque de ressources humaines qualifiées pour la mise à jour du fichier des contribuables, le recensement de la base imposable généralement mal fait qui réduit d'autant le nombre de contribuables dans le répertoire, l'inadaptation du système fiscal aux réalités socio-économiques du milieu, l'absence de sensibilisation des contribuables aggravée par l'incivisme de ceux-ci, sont autant de facteurs qui ne favorisent pas un meilleur recouvrement des ressources financières locales.

## **4.2 L'apport des partenaires**

Le financement de la décentralisation dépend majoritairement de la contribution des autres acteurs externes. Le financement de la décentralisation au Mali, par exemple, repose essentiellement sur la contribution des partenaires techniques et financiers (PTF). Entre 2001 et 2007, cela représente 90% du total des financements réalisés dans le seul cadre de l'ANICT (sans prendre en compte les appuis sectoriels et les autres projets programmes qui appuient la décentralisation). Les autorités nationales en collaboration avec les PTF mettent en place plusieurs mécanismes de financement des communes en termes de dispositifs spécifiques (FEICOM, ANICT, FODECOM, etc.). Au Burkina, par exemple, les collectivités territoriales (CT)

disposent de dotations en vue de renforcer leurs moyens d'actions: il s'agit de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement.

Il existe aussi des programmes et projets sectoriels (santé, éducation, agriculture, environnement, etc.) auxquels les communes peuvent avoir accès pour soutenir les services de base. La participation des communes est prévue dans leur conception où elle s'inscrit dans le respect de leur autonomie de gestion financière. Toutefois, dans la mise en œuvre, les interprétations diverses et souvent contradictoires rendent la mise en œuvre des projets sectoriels difficiles. L'accès aux fonds sectoriels devient problématique. Souvent, dans la réalisation des investissements, les communes assurent l'ensemble des activités de la maîtrise d'ouvrage (étude de faisabilité, montage du dossier, passation du marché, etc.), tandis que la gestion effective des fonds (le paiement des décomptes) restent sous la responsabilité exclusive de l'État. La complexité et la lourdeur des procédures de décaissement ne facilitent pas la tâche.

La difficulté majeure constatée concerne le manque de coordination et d'harmonisation de l'aide qui occasionne régulièrement des interventions redondantes et souvent contradictoires aux effets peu visibles et peu durables. De fait, les PTF interviennent souvent selon des zones géographiques choisies en fonction de différents critères qu'eux-mêmes déterminent suivant leurs priorités d'intervention. En dépit de dispositifs financiers spécifiques, les collectivités bénéficient également de financements de la part de grands projets de développement qui interviennent dans la mise en œuvre de la décentralisation ou au niveau des communautés. Ses projets financés conjointement par les autorités nationales et les institutions internationales de coopération visent le développement d'initiatives locales et communautaires. La maîtrise au niveau national du volume financier de ces appuis n'est assurée ni du côté des partenaires ni du côté des autorités en termes de contribution nationale.

Ces dernières années, la déclaration de Paris relative à l'harmonisation de l'aide publique au développement dégage des éléments efficaces pour la coordination des actions des partenaires, le respect et l'appui à l'amélioration des démarches, méthodes et outils conçus et mis en œuvre pour réussir un développement durable de proximité. En réponse à cette orientation, les PTF dans les pays étudiés se sont regroupés dans un cadre de concertation et de synergie d'appui à la décentralisation.

### **4.3 L'apport externe direct à une commune particulière**

Les dispositions législatives permettent aux collectivités d'assurer en partie leur financement en procédant à la recherche de partenaires financiers nationaux ou internationaux. Les communes sont engagées dans une dynamique qui consiste à drainer d'importantes ressources financières à travers la coopération décentralisée, ressources qui serviront en grande partie à la mise en œuvre de projets de développement. Plusieurs projets d'investissements et de renforcement des capacités des communes ont été réalisés de cette manière. Cette coopération prend plusieurs

formes: jumelages; actions de solidarité; coopération technique et coopération économique. Le succès dépend du dynamisme de la coopération Nord-Sud qui permet d'orienter et de canaliser des flux financiers importants et des compétences en direction des collectivités territoriales. Toutefois, au Cameroun, l'expérience de la mobilisation des ressources par la coopération décentralisée est encore embryonnaire en raison des pesanteurs procédurières et de la méconnaissance du potentiel que représente cette opportunité.

Pour certaines communes, leurs ressortissants à l'étranger constituent une autre source de financement. Lorsqu'ils sont organisés, les ressortissants représentent une importante source de financement du développement local. Ils interviennent tant sur le plan communal que communautaire. L'envergure de ce financement dépend de la prise de responsabilité des leaders locaux et des migrants et de la capacité en matière de mobilisation des ressources financières pour le développement.

Les ONG nationales et internationales, en plus des projets qu'elles réalisent directement, peuvent disposer de fonds destinés à soutenir des initiatives locales de développement. Il s'agit d'une reconnaissance de plus en plus grande du rôle de la société civile dans la mobilisation de ressources financières pour le développement. Les communes disposent d'une large possibilité de mobilisation de ces fonds, surtout si elles sont dans une synergie positive avec les organisations socioprofessionnelles à la base pour la conception et la mise en œuvre d'actions de développement.

#### **4.4 Les emprunts**

La commune peut accéder à des emprunts dans le cadre de son développement. Toutefois, les emprunts ne sont autorisés que pour des besoins d'investissements. La demande d'autorisation doit être adressée à l'autorité de tutelle qui en apprécie l'opportunité. Seules les grandes communes de la capitale ou des centres urbains régionaux bénéficient de nos jours de cette opportunité.

Au Niger, la loi permet aux collectivités de recourir à l'emprunt, mais l'unique banque des collectivités (la Caisse de prêts aux collectivités territoriales) connaît des difficultés financières depuis 1999 et n'accorde plus de crédits aux collectivités. Quant aux banques commerciales, elles ne veulent pas s'engager avec des collectivités aux capacités financières incertaines. Dans ces conditions, l'essentiel des financements des communes provient des partenaires techniques et financiers.

# 5

## **Cadre budgétaire des communes**



Selon les dispositions légales des pays de la région qui vivent l'expérience de la décentralisation, les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière pour l'accomplissement de leur mission de développement. Dans ce cadre, elles élaborent leur propre budget qui obéit aux principes généraux de droit budgétaire notamment: l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité des crédits. Ce budget doit être en équilibre réel des recettes et des dépenses. Ce chapitre présente les principes budgétaires, le processus d'élaboration du budget et le contrôle de la gestion budgétaire des communes.

## 5.1 Les principes budgétaires

Les principes, les procédures et les acteurs qui participent aux processus d'élaboration et d'exécution du budget communal évoluent dans un cadre unique influencé par le système comptable ouest-africain. Les quelques différences sont liées aux spécificités socio-économiques, au degré d'opérationnalisation des communes et à l'engagement des hautes autorités.

Le budget communal est un document dans lequel est prévu et autorisé l'ensemble des recettes et des dépenses d'un exercice budgétaire par le conseil communal. Cet exercice commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre de la même année. L'élaboration du budget se fait selon divers principes, dont les plus importants sont les suivants:

- **L'annualité:** le budget doit être voté et approuvé avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il se rapporte.
- **L'universalité:** le budget doit retracer toutes les recettes et toutes les dépenses de la commune sans compensation.
- **L'unité:** le budget doit être dans un seul document bien qu'il y ait quelques exceptions (cas des budgets annexes ou additionnels).
- **La prévision:** l'exercice qui consiste à prévoir les recettes et les dépenses pour l'année suivante doit être fait avant le 31 octobre de l'année en cours.
- **L'équilibre réel:** le budget doit être préparé et voté en équilibre réel, dont les conditions sont les suivantes:
  - L'équilibre doit être réalisé par section: la section Fonctionnement et la section Investissements doivent être votées l'une après l'autre en équilibre;
  - Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère sans majoration ou minoration fictive;
  - Le remboursement de la dette en capital doit être exclusivement couvert par les recettes propres de la commune, à l'exception des emprunts.
- **La permanence des méthodes:** la cohérence des informations comptables au cours des périodes successives implique la permanence dans l'application des règles et procédures. Elle permet la comparaison des documents annuels dans le temps et dans l'espace et répond ainsi aux nécessités d'information interne et externe sur la situation financière.
- **L'indépendance des exercices:** elle est liée au concept même de l'exercice comptable qui est annuel. Chaque exercice enregistre toutes les charges et tous les produits qui le concernent, mais seulement ses charges et ses produits.

- **La prudence:** l'application de ce principe a pour conséquence qu'un gain non encore réalisé n'est pas comptabilisé mais une perte, même probable, intervient dans la détermination des résultats.
- **Image fidèle:** c'est la convergence de la régularité, de la fidélité et de la prudence. La présentation d'un document de synthèse (bilan, compte de résultat et annexe) donnant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de l'organisme.
- **Classification des recettes:** on distingue deux grandes classes de recettes: 1) les recettes de fonctionnement: ce sont des recettes ordinaires (impôts et taxes, produits de l'exploitation, etc.); 2) les recettes d'investissements: ce sont des recettes accidentelles ou extraordinaires (emprunts, dotation globale d'équipement, etc.).
- **Évaluation sincère des recettes:** le montant des prévisions budgétaires doit se fonder sur des éléments réels afin d'éviter les cas de sous-estimation ou de surestimation.
- **Prélèvement obligatoire pour investissements:** les communes ont obligation de prélever un pourcentage variable selon les pays de leurs recettes propres au profit de la section Investissements.

## 5.2 Le processus d'élaboration du budget

Le maire – en tant que président du conseil municipal et premier responsable de la commune – est investi du pouvoir et du devoir de mobiliser les acteurs communaux pour l'élaboration du budget. Pour ce faire, il bénéficie de l'appui de la commission du conseil chargée des questions économiques et financières, des services de la mairie et des services déconcentrés de l'État. Les activités prévues pour réussir l'élaboration du budget sont les suivantes:

- Décision du maire d'élaborer le budget.
- Mise en place d'une équipe qui procède aux activités suivantes: 1) expression et analyse des besoins; 2) évaluation du potentiel financier interne et externe de la commune; 3) recueil des renseignements auprès des services techniques de l'État pour estimer les recettes et les dépenses; 4) analyse des résultats des exercices passés; 5) consultation des conseils de villages, quartiers (débat public); 6) élaboration du projet de budget ou budget primitif.
- À l'issue de cet exercice, le maire convoque une session du conseil municipal et lui soumet le budget primitif pour examen et pour vote. Selon la loi, cette session est obligatoirement publique, c'est-à-dire que les citoyens et les citoyennes peuvent y participer sous certaines conditions. Cette session procédera à l'amendement et à l'enrichissement du projet de budget selon les besoins. Elle se terminera par l'adoption du budget primitif qui devient alors le budget pré-final.
- Après adoption du budget par scrutin, le maire se charge de sa transmission à la tutelle pour vérification des procédures, des exigences liées à son contenu et de la forme d'adoption. Cette analyse se termine par l'approbation du budget dans un délai d'un mois. Passé ce délai, le budget est considéré comme immédiatement exécutoire. Le Niger est le seul pays qui, pour le moment, ne suit pas cette règle car, après l'adoption par le conseil communal et sa transmission au préfet, le budget est immédiatement exécutoire.

- L'intervention de la tutelle est *a posteriori*, c'est-à-dire qu'elle se fait au cours de l'exécution et portera sur le respect des prescriptions de la loi en la matière.

### 5.3 Le processus d'exécution du budget

Après son adoption par le conseil et son approbation par l'autorité de tutelle, le conseil municipal donne l'autorisation au maire, c'est l'acte par lequel l'ordonnateur (le maire) reçoit de l'organe délibérant (le conseil communal) le quitus d'utilisation des crédits en dépenses et en recettes dans le strict respect de leur définition.

Le maire en tant qu'ordonnateur est chargé:

- *En matière de recettes*: 1) de constater les droits de la commune dans tous les cas prévus par les lois et règlements et conformément aux décisions prises par le conseil municipal et approuvées par l'autorité de tutelle; 2) d'en évaluer exactement le montant conformément à la base et aux taux fixés par la loi; 3) d'enjoindre le règlement au redevable par l'établissement d'un titre de recette.
- *En matière de dépenses*: 1) de l'engagement des dépenses prévues au budget dans la limite des crédits disponibles; 2) de leur liquidation, c'est-à-dire de l'évaluation du montant exact de la dette à l'issue du service rendu; 3) de leur ordonnancement, c'est-à-dire de l'établissement d'un mandat de paiement qui, tout en invitant le comptable à payer le fournisseur, permet à la commune de se libérer de son créancier.

En matière d'exécution budgétaire, le comptable ou receveur municipal est responsable de la phase comptable.

- À ce titre, il exécute les ordres de l'ordonnateur en percevant les recettes et en payant les dépenses.
- Il est le seul qui soit habilité à effectuer la perception des recettes et le paiement des dépenses se rapportant au budget de la commune.
- Il assure la garde des deniers de la commune.
- Il contrôle la régularité des pièces justificatives des recettes et des dépenses émises par l'ordonnateur.
- Il produit le compte de gestion à l'attention du Conseil municipal et le transmet à la cour des comptes.

Les services de la division fiscale sont chargés des impôts régis par le code des impôts. Ils doivent recenser, immatriculer les contribuables, calculer le montant des impôts que ceux-ci doivent payer, informer les autorités communales de l'assiette des impôts recouvrables sur leur territoire et de la part exacte qui leur revient, poursuivre le recouvrement et reverser les montants encaissés au receveur municipal. En fin d'exercice, une mise au point est organisée avec les responsables de la mairie pour évaluer les recettes et notifier la part exacte de la commune. Ils font également des contrôles fiscaux auprès des contribuables pour déceler et corriger des erreurs éventuelles.

## 5.4 Le contrôle de la gestion budgétaire des communes

### Le contrôle interne

Le contrôle de la gestion budgétaire commence immédiatement après son approbation par l'autorité de tutelle; l'ordonnateur et le comptable se contrôlent mutuellement dans la réception et le comptage des entrées, les procédures et la somme exacte des sorties d'argent. L'ordonnateur doit effectuer la vérification des écritures périodiquement et de façon régulière (1 fois par mois ou plus, selon les pays). La comptabilité et l'encaisse du receveur sont contrôlées suivant la même fréquence. En fin d'exercice, le maire élabore le compte administratif qu'il soumet au vote du conseil communal. Le receveur, quant à lui, élabore son compte de gestion; il doit y avoir une concordance totale entre le compte administratif du maire et le compte de gestion du receveur.

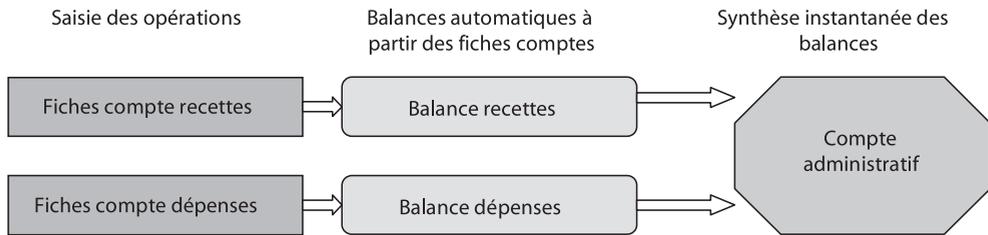
### Le contrôle externe

Le compte administratif du maire, après adoption par le conseil communal, est soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle qui le fait analyser par les services compétents avant de l'approuver. Le compte de gestion du comptable approuvé par les services de contrôle financier accompagné du compte administratif est soumis au contrôle juridictionnel de la Chambre des comptes de la Cour suprême. Ledit compte et l'arrêt rendu par la Chambre des comptes font l'objet d'une large diffusion. Le contrôleur financier est chargé d'assurer la légalité des différents actes pris dans le cadre de la création, la mobilisation et la gestion des recettes locales. Les autres acteurs du contrôle externe sont les citoyens, les organisations de la société civile, les coopératives et autres associations; leur contrôle s'exerce normalement à travers la demande d'information sur l'état d'exécution du budget; ils peuvent emporter une copie de ce document à leurs frais. Ils peuvent aussi participer à la présentation publique du compte administratif du maire et celui du comptable communal. Cette forme de contrôle est presque inexistante même si elle est prescrite dans les textes.

## 5.5 Renforcement des capacités – Comptabilité administrative des communes

Pour améliorer la gestion communale et renforcer la compétence de ses acteurs, la SNV du Burkina a mis au point dans quelques communes tests (la commune de Niangoloko par exemple) un outil du suivi de l'exécution budgétaire appelée FICAC.

Le Fichier informatisé de comptabilité administrative des communes (FICAC) est un ensemble de fichiers Excel représentant les outils comptables en vigueur et mis en liaison informatique. L'enregistrement des opérations (dépenses et recettes) dans les fiches comptes (dépenses et recettes) permet de faire des synthèses qui sont automatiquement renvoyées dans les balances (dépenses et recettes) lesquelles, à leur tour, génèrent d'autres synthèses qui sont automatiquement et instantanément renvoyées dans le fichier compte administratif. Ainsi, le compte administratif et les balances sont prêts à n'importe quelle période de l'année. Cette description du FICAC peut être illustrée par le schéma ci-après.

**Schéma 1** – Configuration globale du FICAC au Burkina Faso

Une fois les informations rentrées dans les fiches comptes pour un paragraphe budgétaire donné, il y a une synthèse qui est faite au niveau de l'article de rattachement (regroupement de paragraphes) et au niveau chapitre (regroupement d'articles). Ces synthèses permettent de suivre l'évolution de l'exécution budgétaire d'un article ou d'un chapitre. Ces synthèses sont ensuite renvoyées au niveau de la balance. Ces balances constituent des sortes de synthèses qui sont dressées automatiquement et qui permettent de voir la situation d'exécution par paragraphe et par article ainsi que pour l'ensemble du budget. Ces balances sont tirées mensuellement, signées et classées comme outils de suivi périodique. Ces synthèses sont à leur tour renvoyées au niveau du compte administratif qui est le document obligatoire à produire par l'ordonnateur pour le soumettre au conseil des collectivités et à la Cour des comptes chargés de juger ces comptes.

La commune de Niangoloko a signé avec la SNV Burkina un contrat cadre de partenariat en vue du renforcement de ses capacités de gestion et de prestations de services. La SNV a appuyé ladite commune (et dix autres par la suite) à utiliser le logiciel Excel et le système FICAC pour préparer le compte administratif. Il reste entendu que cette démarche ne peut aboutir qu'avec des communes disposant de l'énergie et des équipements informatiques nécessaires. Les bénéficiaires directs sont les comptables municipaux et, dans une certaine mesure, les maires, qui sont responsables de la production du compte administratif.

Les principales activités menées dans le cadre de la mise en place du FICAC sont:

- le renforcement des connaissances des comptables municipaux:
  - Apprentissage approfondi de la comptabilité des communes et des outils comptables réglementaires
  - apprentissage des fonctions approfondies du logiciel Excel
- L'application des connaissances apprises par les comptables avec l'appui de la SNV
  - élaboration des différents outils comptables réglementaires sur Excel
  - mise en liaison informatique desdits outils comptables
  - test et validation
  - application à la comptabilité de 2005 et édition du compte administratif 2005 de la commune de Niangoloko (sans erreur et avec validation du ministère de tutelle)
- L'application, la mise à jour et le suivi de l'outil
  - mise à jour de l'outil conformément à la nouvelle nomenclature budgétaire des communes
  - suivi et ajustement régulier de l'outil de concert avec le comptable de la mairie

- La mise à l'échelle de l'outil
  - présentation du FICAC au ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation qui a en charge la tutelle des communes
  - mise à l'échelle du produit par l'installation du fichier et la formation des comptables de mairie au système FICAC dans dix autres communes.

Les résultats obtenus avec le FICAC sont les suivants:

- Des états de l'exécution budgétaire sont disponibles en permanence et peuvent être utilisés comme outils d'aide à la décision budgétaire. Par ailleurs, ces outils d'aide ne sont plus élaborés manuellement, ce qui constitue un gain de temps important pour le comptable;
- Le délai de production du compte administratif passe d'au moins 14 jours à une demi-journée. Il n'est plus manuel mais il est généré de façon automatique;
- Les risques d'erreurs de calcul dans l'élaboration du compte administratif sont réduits à zéro;
- La capacité de contrôle par la commune des états financiers produits par les services financiers déconcentrés est effective. La comptabilité étant tenue à jour, les états fournis par la tutelle peuvent être facilement confrontés à ceux produits par le comptable municipal à l'aide du FICAC.

À en juger l'enthousiasme des acteurs, le FICAC semble avoir été un véritable succès car il est pratique et simple à utiliser. Son caractère modifiable par chaque utilisateur ne lui confère pas cependant une totale fiabilité d'une commune à une autre car les changements apportés par chaque acteur peuvent constituer autant de sources d'erreurs. Déjà, on envisage de limiter le caractère modifiable de l'outil à certains éléments tels que les fiches comptes tandis que les balances et le compte administratif ne pourront être modifiés que par la tutelle.

La SNV envisage de transférer l'outil au ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation pour sa vulgarisation au niveau national. À cet effet, une formation de quelques jours sera dispensée pour une appropriation totale de l'outil par la tutelle.

# 6

## **Approches multi-acteurs de mobilisation et de gestion des ressources**



Le processus multi-acteurs doit être compris tout simplement comme une démarche, des outils et méthodes pour permettre aux acteurs d'un processus de développement de se connaître, de connaître leurs stratégies, de se mettre en relation, de réfléchir pour identifier les difficultés et travailler en synergie en recherchant le consensus pour la résolution des problèmes et obstacles rencontrés en chemin. Cette gestion participative et démocratique doit nécessairement prendre en compte la valeur ajoutée du processus et le rôle de chaque acteur au moment opportun. Il ne s'agit pas de faire participer pour le plaisir ou les exigences de la méthode, mais de participer pour faire avancer le processus. Cette approche d'appui a été choisie expressément par la SNV car elle ouvre la voie à la participation des principaux acteurs (internes et externes). Elle facilite la connaissance des positions, et du coup la conciliation des intérêts. Elle permet de gérer la diversité et les divergences entre acteurs.

Par rapport à la mobilisation des ressources, l'approche multi-acteurs peut se comprendre comme étant la mise en relation et la concertation entre différents acteurs locaux concernés par la mobilisation et la gestion des ressources financières locales. Il s'agit du processus d'identification et de recherche des initiatives, des solutions et stratégies, ainsi que leur exécution. Cette démarche est coordonnée par l'autorité locale: la commune.

Pour la plupart des communes rurales, la capacité d'investissements sur les ressources financières propres est très faible. La plus grande source d'investissements des communes demeure les transferts financiers de l'État et les programmes des bailleurs de fonds. Malheureusement, ces transferts sont très faibles par rapport aux besoins réels de financement du développement des communes; par ailleurs, ceux en provenance de l'État central accusent beaucoup de retard<sup>3</sup>. De surcroît, dans la majorité des cas, la maîtrise de l'essentiel des ressources fiscales échappe aux collectivités locales et les ressources non fiscales ne sont pas assez mobilisées à cause des difficultés liées l'incivisme fiscal quasi-généralisé et à l'inefficacité de la chaîne de recouvrement.

Pour trouver une solution à cette situation et insuffler une nouvelle dynamique au financement du développement local, les gouvernements locaux ont développé des stratégies qui associent plusieurs acteurs au processus de mobilisation de ressources financières internes: la mairie, les services déconcentrés de l'État et les populations entre lesquelles s'instaure une synergie d'action. Le succès d'un tel partenariat «public – privé» nécessite un climat de confiance et la communication.

## 6.1 Climat de confiance

La mobilisation des ressources financières internes pose la problématique importante de leur gestion transparente par les responsables communaux et la création d'un climat de confiance entre eux et les contribuables. De plus, la commune ne maîtrisant pas le potentiel recouvrable en termes d'impôt et taxes, le faible recouvrement qui en résulte ne lui permet pas de couvrir les

<sup>3</sup> La Revue africaine des finances locales, No 10, Juin 2007.

besoins de fonctionnement pour ensuite effectuer un prélèvement destiné à l'investissement, et ce malgré l'obligation légale. Ainsi, près de 80% du budget des communes est destiné au fonctionnement, le fonctionnement étant en grande partie la prise en charge de la gestion quotidienne des services de l'administration communale (salaires et indemnités, carburant, fournitures de bureaux, etc.), ce qui a peu d'impact sur la vie des citoyens de la commune, lesquels, de ce fait, risquent de développer un incivisme et un désintérêt.

Par rapport aux affaires communales, cette situation est encore aggravée par le système d'opacité dans la gestion des ressources financières par les responsables. Une vision erronée mais vérifiée dans la pratique des candidatures aux élections communales, explique quelque peu ce comportement des élus communaux; c'est une vision selon laquelle il est prévu que *les candidats élus à l'issue des élections communales et principalement les membres du bureau communal se fassent rembourser les sommes d'argent injectées dans leurs campagnes*. Pour procéder à ce remboursement et s'enrichir, les organes dirigeants, avec la complicité de certains agents des services de la mairie, développent des modes de gestion qui ne permettent aucune transparence dans l'utilisation des ressources financières communales. Face à cette situation, les citoyens développent le doute, la résistance et même le refus de payer les taxes et impôts et, à plus forte raison, de faire une contribution financière spécifique par rapport à telle ou telle entreprise de développement communal.

Dans les discussions sur la recherche de solution durable, les deux parties procèdent régulièrement à un dialogue de sourds: les populations pensent que les impôts et taxes payés iront dans les poches des élus et agents de la mairie au lieu de financer les priorités de développement. Les élus, à leur tour, pensent que les contribuables manquent de bonne foi en matière de paiement des taxes et impôts alors qu'ils réclament régulièrement l'amélioration de leurs conditions de vie, chose impossible sans moyens financiers suffisants.

## **6.2 Communication**

Le Mali, le Burkina, le Niger, le Bénin et le Cameroun connaissent réellement un problème de non-participation des contribuables à la mobilisation et la gestion des ressources financières et son corollaire, à savoir le faible niveau de recouvrement des recettes et la mauvaise gestion des ressources financières disponibles. Depuis un certain temps, les tentatives de recherches de consensus sur la question et les tests sur le terrain ont démontré que seule une démarche faisant participer, selon leur degré d'importance, l'ensemble des acteurs communaux à tout le processus d'identification, de mobilisation et de gestion des ressources financières, quelle que soit leur nature, contribuera efficacement au relèvement du taux de recouvrement pour un développement local et durable. Cette démarche, qui est à la base de la démocratie et d'une meilleure gouvernance économique, ne saurait réussir sans une véritable communication.

L'information régulière sur l'état de recouvrement et d'exécution des recettes fiscales est un moyen sûr de mobiliser les contribuables pour les inciter à payer régulièrement leurs taxes et

impôts. Il faut toujours partager les résultats, y compris les difficultés, et surtout rechercher des propositions de solutions avec les autres. Partout où une telle démarche a été pratiquée par les responsables communaux, elle a donné des résultats satisfaisants, en termes d'augmentation des rentrées financières, ce qui a permis la réalisation d'investissements répondant aux besoins prioritaires des populations.

Pour y arriver, plusieurs collectivités locales ont bénéficié d'un accompagnement, entre autres de la SNV, qui est conçu comme un processus et une démarche multi-acteurs. Il va au-delà d'un appui technique ponctuel pour intégrer des actions de coaching, de plaidoyer auprès des acteurs, de suivi et d'évaluation. Cet accompagnement est organisé autour des points suivants:

- une meilleure communication des élus avec les différents acteurs;
- l'organisation d'ateliers de prévisions budgétaires et de mobilisation de ressources financières, et la mise en œuvre des recommandations;
- l'implication des contribuables dans les différentes phases de recouvrement et de gestion des ressources financières.

Il est à noter que les ateliers d'élaboration d'un budget partagé et d'une stratégie de mobilisation des ressources financières constituent de véritables cadres d'approfondissement des connaissances en finances locales et de découverte des rôles par la plupart des acteurs locaux qui sont nouveaux dans la gestion locale. La stratégie de mobilisation a entraîné aussi une prise de conscience des nombreuses lacunes et insuffisances tant du côté des acteurs eux-mêmes que dans les textes et procédures, et également une sensibilisation aux enjeux de l'autonomie financière. Enfin, la création d'un climat de respect mutuel et de confiance né de ces différentes rencontres a aidé à régler des conflits latents entre les diverses parties engagées dans le processus de mobilisation des ressources locales.

Les études de cas présentées dans les sections suivantes retracent des expériences. Les résultats méritent un soutien afin d'évoluer vers un système varié de maîtrise et d'exploitation judicieuse de l'assiette fiscale au niveau des communes. Cette démarche a permis d'actualiser, dans le cas du Niger par exemple, les données sur les ressources fiscales et non fiscales. Au Bénin, le résultat est une amélioration de la communication entre les autorités et les différents acteurs économiques, et la prise en compte des préoccupations spécifiques de ceux-ci dans l'élaboration et la gestion du budget communal. De plus, dans les cinq pays, la démarche a pu accroître le niveau des prévisions et le taux de recouvrement des recettes à travers une meilleure gestion des équipements marchands. De surcroît, on a constaté une amélioration des redevances forestières au Cameroun et du recouvrement des impôts au Mali grâce à une meilleure production agricole.

### **Encadré 1 – L’accompagnement de la commune de Tahoua I au Niger pour la maîtrise des ressources locales**

La stratégie élaborée est fondée sur la loi qui détermine le régime financier des communes; elle s’articule autour des étapes suivantes:

- Mise en place d’un comité pour l’organisation d’un atelier en stratégie de mobilisation des ressources financières. Il est composé essentiellement des élus et agents communaux avertis des questions de recouvrement des ressources.
- Préparation d’un état des lieux sur les ressources effectivement mobilisées par la commune pendant les trois dernières années (2003 à 2005).
- Organisation et tenue d’un atelier de réflexion pour recueillir des idées autour de: (1) ce qui peut être amélioré; (2) nouvelle taxe à introduire en tenant compte de la loi et des capacités à payer des contribuables; et enfin (3) les opportunités en présence (bailleurs de fonds, coopération décentralisée, mise à contribution de la diaspora, etc.). Les habitants de la commune Tahoua I ont participé à la dynamique de mobilisation et de gestion à travers les élus et les organisations de la société civile.
- Mise en œuvre des idées et solutions ressorties de l’atelier, une fois validées par le conseil municipal, par un comité d’appui multi-acteurs. Il est composé des élus, des services techniques, des représentants de la société civile et du secteur privé. Ce comité d’appui est épaulé par un autre comité chargé du suivi-évaluation.

Cette approche a permis un net accroissement des recettes de la commune:

- pour le seul mois de juin 2006 (le mois qui a suivi l’atelier), le recouvrement était de 6,6 millions de FCFA alors que la moyenne de janvier à mai ne dépassait guère 3,1 millions;
- sur les trois premières années (2003-2005), la moyenne des recettes annuelles s’élève à 20,4 millions de FCFA; pour l’année 2006, ces recettes atteignent 40,97 millions de FCFA, soit le double;
- pour une partie de l’année 2007 (au 30 septembre 2007), 32,8 millions de FCFA ont été recouverts, ce qui représente une bonne performance quand on sait que la période post-récolte (septembre à décembre) est la plus propice pour le paiement des taxes et impôts par les contribuables.

Grâce aux ressources ainsi mobilisées, la commune a pu réaliser des équipements marchands et des infrastructures pour l’amélioration des conditions de vie des populations et elle dispose de moyens pour renforcer des actions en partenariat intéressantes.

## **6.3 Le budget partagé au Bénin**

Au Bénin, après l’installation des nouvelles autorités locales, les communes ont hérité des budgets des sous-préfectures<sup>4</sup> qui n’étaient pas conçus pour promouvoir le développement. Le défi pour les autorités locales consistait donc à passer d’un budget subventionné par l’État consacré en grande partie au fonctionnement, à un budget de développement plus orienté vers les investissements. Une démarche appropriée s’imposait pour atteindre ce résultat. Il

<sup>4</sup> Conformément aux dispositions de la Loi No 97-029 du 18 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, la commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l’autonomie financière. Les communes béninoises ont conservé la même cadre territorial et administratif que les anciennes sous-préfectures et circonscriptions urbaines.

fallait élaborer un budget qui respecte les normes et qui puisse assurer la mobilisation et la bonne gestion des ressources.

L'expérience du Bénin s'inscrit dans une approche multi-acteurs depuis l'élaboration jusqu'à l'exécution du budget et la reddition des comptes de la commune; elle est connue sous le terme de budget partagé. Un budget partagé est un budget élaboré et géré avec la participation du maximum d'acteurs de la commune dans la perspective d'un développement durable. C'est la raison pour laquelle, tout au long du parcours, les autorités locales ont associé le maximum de ressources humaines disponibles dans la commune. «Il n'y a de richesses que d'Hommes»<sup>5</sup>, dit-on. Le processus intègre le concept de participation en permettant aux populations d'avoir une influence sur la conception de cet instrument de politique communale qu'est le budget; la participation éveille la conscience des populations car elles se sentent plus responsables, plus proches des élus et de l'administration locale.

## **Encadré 2 – Les étapes du budget partagé au Bénin**

### *Renforcement des capacités des acteurs sur la nouvelle nomenclature budgétaire des communes*

La première action est le renforcement des capacités des acteurs impliqués (les services de la mairie, les services financiers déconcentrés de la commune, les conseillers communaux) dans l'élaboration du budget selon la nouvelle nomenclature budgétaire<sup>6</sup> des communes dans le souci de les habituer aux nouveaux outils d'élaboration du budget des collectivités locales à l'ère de la décentralisation.

### *Évaluation de la tranche annuelle du PDC en cours*

La tranche annuelle est l'extrait du plan de développement communal (PDC), actualisé pour tenir compte du niveau d'exécution des projets au cours de l'année et des nouveaux besoins exprimés par les communautés. Cette étape est consacrée au processus d'élaboration des outils de la collecte des données sur l'exécution de la tranche annuelle du PDC auprès des ONG, des projets, des services déconcentrés et autres acteurs installés dans la commune. Un rapport est produit et sert d'intrant pour l'élaboration de la nouvelle tranche annuelle.

### *Élaboration de la tranche annuelle de l'année (n+1)*

Le maire, ordonnateur du budget, organise avec son staff des assemblées d'arrondissement pour présenter les grandes actions exécutées ou en cours d'exécution, recueille de nouveaux besoins prioritaires de la population et des engagements des acteurs de la commune afin de finaliser la nouvelle tranche annuelle au cours d'un atelier réunissant les acteurs du développement local.

### *Organisation du forum budgétaire*

C'est la phase concertée d'élaboration de l'avant-projet d'un budget à la fois «ambitieux et réaliste». Un atelier réunissant les différents acteurs est organisé pour évaluer le budget en cours d'exécution et faire des propositions de prévisions budgétaires au maire. Celui-ci

<sup>5</sup> Titre d'un ouvrage de Maître Adrien HOUGBEDJI, candidat aux élections présidentielles de mars 2006 au Bénin.

<sup>6</sup> La référentiel de cette nouvelle nomenclature est le Système Comptable Ouest-African (SYSCOA).

présente son cadrage budgétaire pour l'année à venir au regard du bilan d'exécution et des priorités contenues dans la nouvelle tranche annuelle. Ce cadrage servira de repère pour les prévisions budgétaires en fonctionnement et en investissements, puis à la définition des stratégies de mobilisation de ressources budgétaires pour l'année à venir. Le maire se sert du rapport du forum budgétaire pour finaliser son projet de budget.

#### *Vote du budget et approbation du budget par l'autorité de tutelle*

Le projet de budget est introduit en session du conseil communal pour être voté. Le budget voté est envoyé au préfet de département, autorité de tutelle des communes de sa juridiction, pour être approuvé. Ces deux étapes sont réalisées sans appui extérieur réel.

#### *Exécution du budget*

À cette étape, un appui rapproché est donné aux financiers des collectivités locales sur la gestion budgétaire et comptable, la mobilisation et la gestion des ressources financières prévues. Il s'agit d'un accompagnement périodique sur l'utilisation des outils de gestion comptable notamment le plan de trésorerie, les outils de gestion des valeurs inactives, le suivi des stratégies de mobilisation des ressources budgétaires, l'importance de la communication continue avec les acteurs privés pour accroître les ressources budgétaires et le suivi de l'élaboration du compte administratif par le maire avec l'appui de ses services financiers.

#### *Reddition de comptes*

L'élaboration du compte administratif et du compte de gestion a nécessité un appui. Elle a consisté à renforcer les capacités des services financiers des communes sur ces documents de fin de gestion et à suivre ceux-ci au cours de l'élaboration desdits documents. Ce qui permet au comptable de la commune (le receveur percepteur) de rendre compte à temps de la gestion du budget à la Chambre des comptes de la Cour suprême à travers son compte de gestion.

**Tableau 4** – Évolution des ressources financières dans les communes d'Adjarra et de Dangbo (Bénin)

Commune	Année	Prévisions	Réalisation	Taux de réalisation
Adjarra	2005	286.105.410	239.966.301	84%
	2006	385.165.709	334.321.335	87%
Dangbo	2005	97.780.000	76.638.148	78%
	2006	104.594.263	75.202.095	72%

Source: Service des affaires financières des mairies des deux communes

**Tableau 5** – Budgets d'investissements dans les communes d'Adjarra et de Dangbo (Bénin)

Commune	Année	Prévisions	Réalisation	Taux de réalisation
Adjarra	2005	127.700.000	95.112.087	74%
	2006	201.595.415	185.465.768	92%
Dangbo	2005	30.534.000	8.682.604	28%
	2006	54.365.407	29.371.577	54%

Source: Service des affaires financières des mairies des deux communes

Les résultats obtenus varient d'une commune à une autre. La communication et le leadership du maire jouent un rôle important, sans oublier la disponibilité et la motivation des différents acteurs à participer au processus. Depuis 2004, les communes d'Adjarra et de Dangbo au Bénin disposent d'un plan de développement communal sur 5 ans, élaboré sur la base d'une approche participative d'où sont tirées les différentes actions pour l'élaboration du budget annuel. Le tableau suivant présente l'évolution des recettes budgétaires dans les deux communes pour la période étudiée (2005-2006).

Il y a une évolution des ressources financières mobilisées en 2006 dans la commune d'Adjarra avec une amélioration de 3% du taux de recouvrement des ressources fiscales et non fiscales (voir le tableau). Une des stratégies identifiées lors du forum budgétaire, le «dîner d'échanges avec les opérateurs économiques et personnalités pour un développement durable de la commune d'Adjarra» y a contribué (voir l'encadré 3).

De plus, la stratégie adoptée par le maire, dite des «3C»: *connaître, communiquer et collecter les ressources* avec un esprit de rationalité et de transparence dans la gestion, a joué un rôle important. Cette stratégie fait participer davantage les contribuables à l'identification des besoins et aux différentes phases d'élaboration et de gestion du budget. Ceux-ci apportent

### **Encadré 3– Dîner d'échanges avec les opérateurs économiques et autres personnalités pour un développement durable de la commune d'Adjarra**

Le dîner d'échanges est l'une des actions engagées pour la mobilisation des ressources budgétaires non fiscales par la commune lors du forum budgétaire. Cette rencontre a été placée sous le haut patronage de Madame le Préfet des départements de l'Ouémé et du Plateau. L'objectif de la soirée était de faire connaître les efforts de la commune, de présenter les grandes lignes budgétaires et d'obtenir des engagements de la part des invités dans le cadre de la mobilisation des ressources budgétaires pour la réalisation des différents projets prévu dans le PDC. L'organisation de ce dîner a coûté 300.000 FCFA à la commune.

Le dîner a permis aux autorités communales d'engager la commune dans un partenariat avec le monde des affaires, la diaspora et d'autres partenaires. Aux termes de ces échanges, un ensemble d'engagements des acteurs a été obtenu, ce qui a permis de mobiliser plus de 70.000.000 FCFA au cours de cette soirée, soit 34,72% des prévisions de l'année 2006 qui se répartissent comme suit:

- contributions volontaires d'un ressortissant pour des investissements spécifiques: 18.000.000 FCFA;
- prêts remboursables d'institutions de micro-finance: 50.000.000 FCFA;
- subvention annuelle d'institutions de micro-finance pour des œuvres sociales: 200.000 FCFA;
- don en nature pour des œuvres sociales: 200.000 FCFA.

À l'issue de cette rencontre, les participants, satisfaits de l'opération, ont pris l'engagement de se retrouver chaque année pour souscrire de nouveaux engagements.

leurs contributions volontaires à certaines réalisations et au suivi d'ouvrages indépendamment des impôts et taxes qu'ils versent à la commune. En retour, le maire rend compte de sa gestion à l'autorité de tutelle et à la population lors de ses tournées dans les arrondissements.

En conséquence, la commune d'Adjarra a davantage investi en 2006 qu'en 2005 (voir le tableau 5). Les investissements ont connu un accroissement de près de 195% et ont porté sur la construction de salles de classes, du site de décharge des ordures ménagères, les travaux d'aménagement urbain, l'aménagement de pistes, les travaux de lotissement, la plantation d'arbres, la construction du bâtiment du Projet d'élevage, l'aménagement des bureaux d'arrondissement, l'acquisition d'une niveleuse et autres matériels roulants et l'équipement des bureaux de la mairie.

Par contre, une telle évolution n'a pas été observée dans les chiffres de la commune de Dangbo. On constate une régression du taux de réalisation et du montant absolu mobilisé. Cette situation peut s'expliquer par la non-mise en application sérieuse des stratégies de mobilisation des ressources identifiées lors du forum budgétaire. L'analyse approfondie du budget communal de Dangbo a permis de conclure que les ressources de la commune sont constituées en grande partie des subventions de l'État alors que les recettes fiscales ne représentent qu'un faible pourcentage; cela veut dire qu'un grand effort devra être fait dans la mobilisation de ces ressources et dans l'identification de nouvelles sources de revenu pour la commune.

En conséquence, la commune n'a pas pu faire beaucoup d'investissements. De plus, les dépenses de fonctionnement occupent une part importante des ressources mobilisées. À tout cela, il faut ajouter l'insuffisance des ressources humaines pour mettre en œuvre les actions de mobilisation retenues lors du processus d'élaboration du budget partagé.

Comme on peut le voir, les performances de la commune de Dangbo restent à améliorer. Les potentialités de la commune ne sont pas suffisamment valorisées en ce qui concerne l'évaluation correcte des sources de revenu et il faudrait une meilleure organisation du système de recouvrement. Pour y arriver, il faudrait procéder au recrutement de personnel qualifié dans l'administration communale et la population devrait être mieux associée à la mobilisation et à la gestion des ressources financières.

# 7

## **Gestion des équipements marchands**



Le renforcement de la capacité de mobilisation des ressources financières issues des équipements collectifs marchands figure en bonne place dans la stratégie de financement des collectivités territoriales. Grâce à la compétence dévolue par le législateur d'établir et de gérer des équipements marchands, l'augmentation des ressources financières propres aux communes devrait non seulement permettre de promouvoir certaines activités économiques locales clés (marchés, abattoirs, gares routières, entre autres) mais surtout d'accroître l'autonomie communale en faveur du développement local. Un avantage des ressources issues des équipements marchands est qu'elles sont pérennes dans la mesure où elles sont générées par des activités économiques menées in situ.

Les équipements collectifs marchands peuvent, dans le cas de certaines villes, générer des revenus permettant de contribuer d'une manière substantielle au fonctionnement de la ville et à son programme d'investissements. Mais dans de nombreux cas, les équipements sont boudés par leurs bénéficiaires directs (commerçants, transporteurs, bouchers), signe d'une gestion peu efficace (manque d'entretien, d'investissements, de transparence) qui dans ces conditions ne génèrent pas les bénéfices attendus (voir l'encadré 4).

La pratique du mode de gestion directe ne permet pas toujours aux communes de tirer le meilleur profit des équipements marchands. À l'inverse de la régie directe, la gestion déléguée est la formule employée pour octroyer à un partenaire public ou privé l'organisation et la gestion de l'équipement marchand. Cette délégation de compétence de la collectivité territoriale à une personne morale se déroule sur la base de la signature d'un cahier des charges que les deux parties acceptent de négocier et de faire respecter.

En matière de gestion déléguée, le délégataire supporte toutes les charges d'exploitation et de gestion de l'équipement marchand. Il est rémunéré sur la base d'un pourcentage du solde d'exploitation défini dans le cadre de la convention. Cette formule offre à la collectivité la possibilité de se prévaloir des frais et charges liés à l'exploitation et à la gestion des équipements marchands. Le partenaire qui a bénéficié de cette délégation reste soumis au pouvoir de contrôle de la collectivité territoriale. Lorsque la gestion est confiée à une personne morale de droit privé à objet commercial, c'est-à-dire une entreprise, elle prend la forme d'une convention qui a pour objet et pour effet de déléguer une partie de l'organisation et de la gestion du marché qui était à la charge de la commune. Mais, il ne s'agit pas de la totalité de son pouvoir de gestion, d'autant plus que la clause générale de compétence des collectivités territoriales fait mention de la «non-délégation» de certains services, notamment ceux liés à l'exercice de la prérogative de puissance publique (exercice de pouvoir de police administrative, promulgation d'actes réglementaires, perception de recettes à caractère fiscal, etc.).

#### **Encadré 4 – Diagnostic des problèmes et solutions pour la gare routière de Nouna**

##### *Problèmes:*

La gare routière était gérée en affermage depuis 1999, à savoir attribuée à un concessionnaire qui gère les équipements internes (cafétéria, restaurant, maison d'accueil); son loyer a été réduit de 75.000 à 50.000 FCFA à partir de 2005. Certains équipements internes privés (boutique et station-essence) ne sont pas reconnus au niveau de la mairie.

- Le stationnement (200 à 500F) et le ticket de sortie (500F) est géré par le syndicat des transporteurs sans renouvellement des instances dirigeantes. La mairie ne profitait pas de cette recette.
- Faible fréquentation de la gare imputée à l'existence de 4 à 5 petites gares parallèles dans la ville «où on ne paie pratiquement rien».
- Pas d'action contre les gares parallèles. Une décision a été prise mais elle n'a pas eu d'effet.
- Problème d'entreposage des bagages et des marchandises (même lieu de stockage pour tous les cars).
- Les chambres de la maison d'accueil des voyageurs sont dans un piètre état.
- Pas de situation sur le potentiel de recettes.
- Pas de sanction malgré d'importants arriérés.
- La gare a été attribuée au concessionnaire actuel malgré des offres plus intéressantes.

##### *Solutions:*

- Améliorer le niveau de fréquentation de la gare routière:
- Confier la gestion de la gare au syndicat des transporteurs, principaux acteurs responsables de l'organisation du transport routier dans la commune.
- Sensibiliser et informer les chauffeurs et transporteurs.
- Supprimer les gares parallèles.
- Mettre en place un dispositif de contrôle avec l'appui des forces de l'ordre.
- Réaliser des magasins de stockage en gare.

Améliorer la gestion de la gare routière:

- Réaménager les chambres de passage.
- Renforcer les capacités organisationnelles du syndicat des transporteurs.
- Élaborer un compte d'exploitation et se fixer des objectifs de rentabilité avec un chronogramme.
- Mettre en place des outils de gestion (comptabilité, ressources humaines, entretien, etc.).
- Mettre en place un système de suivi rapproché (trimestriel).

## 7.1 La gestion directe des équipements marchands au Bénin, au Burkina Faso et au Cameroun

Les équipements marchands constituent le plus grand potentiel de ressources non fiscales au niveau des communes. Ainsi, le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources financières sous la gestion directe de la mairie permet aux acteurs locaux de découvrir le potentiel réel et de se doter des moyens adaptés pour les mobiliser. Par ailleurs, la gestion directe permet, entre autres, la maîtrise des données statistiques et, par conséquent, des arguments convaincants au cours d'éventuelles négociations dans la perspective d'une gestion déléguée.

Les expériences d'appui à la mobilisation des taxes sur les équipements marchands sous la gestion directe de la mairie ont été appliquées dans les communes de Malanville au Bénin, de Nouna au Burkina Faso, et de Fundong et Yagoua au Cameroun. La démarche méthodologique de l'appui à ces différentes communes a été presque identique. Elle part du diagnostic de la situation (pour l'identification des goulots d'étranglement qui minent le recouvrement optimal des ressources) et de son analyse avec les acteurs et se poursuit par l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies. À quelques spécificités près, les diagnostics financiers dans ces différentes communes ont dégagé la même problématique. L'analyse des causes des différents problèmes énumérés et la recherche de situations meilleures ont permis à l'ensemble des acteurs des différentes communes de tenter d'exécuter des stratégies d'amélioration de la gestion globale des équipements marchands.

### 7.1.1 Bénin

À Malanville au Bénin, les constats négatifs faits lors du diagnostic fiscal et financier se résumaient comme suit: au plan des recettes fiscales, les émissions étaient régulièrement faites sans recensement fiscal, ce qui réduisait la base imposable et, par conséquent, les recettes fiscales. La collaboration entre le CIPE et la mairie n'était pas assez bonne pour permettre la synergie d'actions nécessaire au recouvrement des recettes fiscales. Au plan des recettes non fiscales, aucune base de données n'était disponible; il n'existait pas d'encadrement adéquat des agents collecteurs; l'exploitation des potentialités économiques de la commune était faible. Compte tenu de ce constat, les principaux axes d'intervention pour l'amélioration optimale des recettes du marché à Malanville sont:

- La formation et l'appui technique des ressources humaines;
- L'amélioration du système de communication entre les autorités locales et les acteurs économiques;
- La prise en compte des préoccupations spécifiques des acteurs économiques, voire des contribuables, pour l'exercice de leurs activités;
- La réorganisation du marché central et des marchés secondaires;
- Le développement des outils adéquats pour la performance du système de recouvrement;
- La réévaluation de l'assiette fiscale.

Dans la mise en œuvre du plan d'action de Malanville, l'accent a été mis sur le dialogue et la négociation régulière entre les acteurs locaux. Ainsi, des rencontres périodiques ont été initiées par le Service des affaires financières et économiques afin de recenser les difficultés du parcours et de proposer des solutions pour y remédier. Deux types de rencontres ont été institués: des rencontres qui regroupent mensuellement les responsables des collecteurs avec le service financier et d'autres qui réunissent tous les collecteurs et autres acteurs sur invitation du service financier à chaque fin de trimestre ou selon les besoins.

En prélude même à l'atelier réunissant les acteurs de la mobilisation des ressources, une visite d'échanges de la commune de Malanville a été organisée auprès de la commune de Klouékanmè, précurseur d'une initiative de mobilisation des ressources qui faisait école sur le territoire national. Cette visite a abouti à la mise en place de certains outils pour, d'une part, faciliter le suivi permanent des performances individuelles et collectives des acteurs du recouvrement et, d'autre part, permettre aux autorités de prendre rapidement des décisions pour enrayer les contre-performances.

Le chef du Service des affaires économiques et financières de la commune de Malanville a été formé à la conception et l'utilisation de ces outils d'«alerte» pour le suivi des performances des agents collecteurs. Aujourd'hui, ce dernier poursuit tout seul leur mise à jour. Le service financier à Malanville a pris la mesure de ses responsabilités grâce au suivi quotidien du système à travers des outils d'alerte sur les performances. Parmi les autres acquis, on peut citer la sensibilisation progressive des acteurs, ainsi qu'un nouveau cadre de collaboration avec les services financiers déconcentrés à travers l'élaboration de contrats d'objectifs entre le Service des impôts (CIPE) et la mairie. Cette bonne collaboration entre la mairie et le CIPE a accru la motivation des agents et entraîné le recrutement d'un chargé du recouvrement. On a aussi constaté un élargissement de la base d'imposition (recensement de nouveaux contribuables et amélioration de certaines impositions).

Les recettes non fiscales sont passées de 73.045.104 FCFA en 2005 à 81.848.390 FCFA en 2006, soit un taux d'accroissement de 12%. Dans l'affectation de ces ressources financières mobilisées, la mairie a réussi la budgétisation par fonction<sup>7</sup> en se focalisant en grande partie sur l'accès aux services de base. À cet effet, aussi bien les dépenses de fonctionnement que celles d'investissements sont orientées vers les services de base, tels que la scolarisation des filles à travers l'octroi de bourses pour des écoles techniques, la prise en charge de certains agents de santé et la réalisation d'infrastructures hydrauliques et d'assainissement, la dynamisation de l'économie à travers la subvention des producteurs et la construction d'équipements marchands.

---

<sup>7</sup> Cela s'est effectué de façon implicite dans leur budget car des communes ordinaire ne sont pas encore autorisées à présenter explicitement la budgétisation par fonction de leur document budgétaire.

### 7.1.2 Burkina Faso

À Nouna, au Burkina Faso, les faiblesses générales suivantes ont été constatées:

- La gestion de la mairie se bornait à la collecte des droits et taxes à l'aide de quelques collecteurs mais elle n'assurait pas les multiples autres fonctions, telles que l'administration des usagers (attributions, contrats, règlements, suivi de l'occupation), l'entretien et la maintenance, l'hygiène, l'assainissement et la sécurité, l'évaluation de la rentabilité, etc.
- Les équipements marchands se trouvaient dans un état de délabrement matériel et de sous-exploitation, n'assurant pas des prestations de qualité.
- Opacité de la gestion financière. Dès le départ, l'amortissement de l'infrastructure dans un délai raisonnable n'a été ni envisagé ni pris comme orientation pour déterminer une politique de tarification. De plus, les non-paiements par les usagers et le concessionnaire (de la gare routière) de même que les recouvrements non conformes des droits et taxes n'ont généralement pas été sanctionnés par la mairie.
- L'absence d'un compte d'exploitation propre à chaque infrastructure, les recettes et dépenses étant intégrées dans le budget communal, a permis d'occulter la réalité.

Les manquements de la gestion administrative et financière sont donc des facteurs clés non seulement pour expliquer la qualité insuffisante des services rendus aux usagers et aux clients mais ils sont aussi à l'origine du faible niveau d'exploitation financière en faveur de la commune. Une meilleure qualité et un meilleur contrôle de la gestion s'avéraient donc indispensables. Sachant qu'on ne peut pas augmenter le niveau des recettes sans investir dans la qualité des services rendus au niveau des équipements marchands, les mesures générales suivantes ont été envisagées:

- Établissement d'une responsabilité technique à la mairie assurant le suivi matériel, administratif et financier des équipements marchands (EM);
- association périodique rapprochée du conseil communal au contrôle et suivi des EM et à leur gestion par le biais de sa Commission permanente des affaires économiques et financières;
- amélioration des mécanismes de cogestion en associant les représentants des usagers et d'autres acteurs importants;
- établissement d'un budget et d'un compte d'exploitation pour chaque infrastructure;
- réforme de la gestion du recouvrement des droits et taxes par la création d'une régie des recettes à la mairie, assurant un meilleur suivi des collecteurs municipaux.

Le secrétaire général de la mairie de Nouna s'est chargé de guider le processus de réforme à travers plusieurs réunions de suivi d'un comité *ad hoc*, composé des responsables de la mairie et du conseil municipal. La mairie a pris soin de trouver le financement pour la suite des travaux d'aménagement et a réussi à améliorer les approvisionnements en eau et la distribution d'électricité. La situation anarchique sur le plan de l'attribution et de l'occupation des boutiques a été partiellement assainie. Le nouveau maire a rencontré l'association des commerçants pour rétablir la confiance et obtenir un soutien en faveur d'une occupation entière du marché.

Le processus est en soi un processus d'apprentissage et d'éveil des consciences nécessaire et important et il a contribué à un début de changement dans les trois domaines qui ont été présentés: l'informatisation de la comptabilité, l'application d'une stratégie de mobilisation des ressources et une gestion rentable des équipements économiques. Il faut toutefois admettre que, malgré un certain succès, le but ultime d'une amélioration de la situation budgétaire des communes concernées grâce à ces interventions n'a pas encore pu être atteint.

Il semble cependant hors de question de réviser à la hausse les tarifs des boutiques<sup>8</sup>. À Nouna, les mesures préconisées n'ont été réalisées que timidement. Ceci s'explique en bonne partie par des considérations de la mairie la conduisant à éviter des frustrations dans les milieux politiques. La mairie hésitait à se mettre en travers des intérêts du puissant syndicat des transporteurs qui se finance à partir de la gestion de la gare routière. Le manque de rigueur semble souligner de façon persistante un manque de qualité des prestations de la mairie au niveau de la gare routière, qu'elle considère avant tout comme un moyen de faire des recettes sans obligation de rendre un service. Les recettes ont quand même augmenté de 1,4 fois en 2006 par rapport à la moyenne de la période 2003 à 2005<sup>9</sup>.

La mairie est en train d'instaurer une régie des recettes reconnue par les ministères de tutelle concernés. Elle a également manifesté son intention de créer une responsabilité technique en matière d'EM, avec ou sans création d'un nouveau poste à cet effet. Par contre, la mesure relativement simple qui consiste à faire établir un budget et un compte d'exploitation pour chaque infrastructure marchande n'est pas encore effective. Il s'agit là d'un pas important pour visualiser le lien entre dépenses (nécessaires à l'entretien, l'investissement, etc.) et recettes, en facilitant la gestion et le contrôle de celles-ci par le conseil municipal. Côté positif, on peut remarquer que les conseillers de la Commission permanente des affaires économiques et financières ont été consultés à plusieurs reprises et sont intervenus au nom du maire au sujet des infrastructures. En résumé, une véritable gestion (rentable et appropriée) des EM est encore loin mais on observe des signes palpables d'une évolution positive.

Le rôle de l'équipe de la SNV face à la demande de la mairie de Nouna en faveur d'un appui pour parvenir à une gestion appropriée, déléguée et rentable des équipements marchands était de:

- Concevoir et faciliter le processus de diagnostic des équipements marchands, en particulier les plus importants parmi eux;
- faciliter la définition des mesures à prendre pour une meilleure gestion des équipements;
- assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures préconisées.

<sup>8</sup> On comprend aisément que commerçants, bouchers et autres usagers des EM ne seraient pas d'accord avec une hausse considérable de leurs coûts suite à la mise en place d'infrastructures communales modernes. À titre d'exemple: les commerçants du grand marché d'Ouahigouya se sont révoltés contre une politique de tarifs «rentables» en 2000 et ont réussi à les faire baisser de plus de la moitié. Voir: J. Schaeffer: *Infrastructures communales marchandes.....* Bobo Dioulasso, SNV, novembre 2006.

<sup>9</sup> Voir le tableau No 8: la moyenne a été calculée sur la période fonctionnelle de 2003 à 2005.

**Tableau 6** – Recettes des équipements marchands et recettes communales à Nouna

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Moyennes 2000- 2005	2006	%
Mangueraie	25905	75000	30 000	45 000	70000	28000	45651	50200	1,1
Fourrière	136200	528300	111 500	244500	186900	380000	264567	296800	1,1
Gare routière	ND	ND	900 000	900000	75000	220550	523888	979275	1,9
Carrière	3000	ND	ND	ND	138000	0	70500	0	0,0
Aire d'abattage	150300	54500	60 000	308000	273750	290000	189425	660000	3,5
Marché central	ND	ND	210 500	475750	677000	859000	670583	938000	1,4
Kiosques Mairie	120000	120000	150 000	150000	150000	30000	144000	0	0,00
Location bâtiments	54000	54000	ND	59000	24000	0	38200	0	0,00
<b>Totaux</b>	<b>489405</b>	<b>831800</b>	<b>1462000</b>	<b>2182250</b>	<b>1594650</b>	<b>1807550</b>	<b>1394609</b>	<b>2924275</b>	<b>2,1</b>
Recettes communales (en milliers de FCFA)	22 439	23 872	24 414	24 260	28 269	29 639	25 482	30 188	
EM en % des recettes communales	2,2%	3,5%	6,0%	9,0%	5,6%	6,1%	5,4%	9,7%	

Le processus de diagnostic et de détermination des mesures à prendre a été organisé au cours d'un atelier auquel ont participé non seulement les responsables et le personnel concerné de la mairie mais aussi les représentants des usagers des grands équipements marchands. Ce processus a été approfondi par une enquête d'opinions menée auprès des usagers et des clients des équipements marchands en question (difficultés majeures de fonctionnement et mesures spécifiques à prendre).

L'apport des recettes de l'ensemble des équipements pour la période 2000-2005 se situe à 5,4% en moyenne (voir le tableau 6). La contribution est donc faible. Toutefois, l'année 2006, année de mise en place des mesures d'amélioration de la gestion, fait ressortir une hausse importante de la part des recettes issues des équipements marchands (le double des recettes moyennes 2000-2005) qui passe à presque 10% des recettes communales. Ceci est notamment dû à l'augmentation des recettes au niveau de l'air d'abattage, de la gare routière (avec une gestion déléguée) et du marché central, qui ont fait l'objet d'efforts particuliers et qui représentent à eux seuls 88% des recettes des équipements marchands en 2006.

### 7.1.3 Cameroun

À Fundong et Yagoua au Cameroun, le diagnostic de la situation financière a révélé que les montants collectés sont en général assez faibles par rapport aux prévisions. Les prévisions elles-mêmes ne sont basées ni sur les réalisations antérieures, ni sur un potentiel de recettes

bien maîtrisé: la commune ne dispose plus d'un fichier de contribuables actualisé depuis 1992. Il n'existe pas de tradition de recensement des installations économiques soumises au paiement des taxes. Les taux de réalisation des prévisions budgétaires globales, bien qu'en nette amélioration, demeurent faibles. Le maire et les autres membres de l'exécutif communal, de même que le secrétaire général, sont les principaux artisans du budget. D'année en année, ils tiennent simplement compte des prévisions antérieures qu'ils majorent en fonction de leurs ambitions.

Une rencontre avec toutes les parties prenantes de la politique fiscale locale a visé l'appropriation par la commune des approches pouvant impliquer les différents acteurs locaux dans le processus d'identification des problèmes et de recherche participative des stratégies et actions concrètes pour la mobilisation des ressources fiscales locales. Les droits de place sur les marchés ont été déterminants dans l'amélioration de la mobilisation des ressources financières internes. Les responsables communaux ont mis sur pied un système de gestion qui comprenait la planification participative et le suivi régulier des performances des marchés. Ils ont investi dans l'amélioration des infrastructures d'accueil du marché (borne fontaine, toilette publique, propreté, etc.). Pour encourager la participation de la population à toutes ces initiatives, le maire a cherché et obtenu l'implication des associations de vendeurs des marchés dans la définition d'un cahier des charges, dans le choix des entrepreneurs locaux chargés de l'exécution des travaux et dans l'animation du comité de gestion et de maintenance des marchés.

Les droits de place sur les marchés ont largement contribué aux revenus de la commune (46% en 2006). Ceci constitue également un véritable potentiel pour l'amélioration des revenus internes, sur lequel la commune devrait s'appuyer. De façon générale, les communes ont sensiblement relevé le niveau de recettes communales (selon les sources de revenus) grâce à l'amélioration des performances des collecteurs et d'une stratégie appropriée mise en œuvre par l'exécutif communal, axée sur un bon système de communication et de suivi. Ce système a consisté à se rendre régulièrement sur le terrain, à motiver les collecteurs locaux, à faire des campagnes d'explication à l'intention des contribuables, à avoir une meilleure connaissance des contribuables et à rendre compte des réalisations de la commune. Sur la base de cette expérience, il ressort clairement que la capacité des contribuables à payer leurs taxes ainsi qu'un environnement propice peuvent stimuler un accroissement des revenus collectés. Le fait que la population ait l'impression d'une utilisation rationnelle des ressources communales constitue aussi un facteur important.

## **7.2 Gestion déléguée des équipements marchands au Mali**

Au Mali, depuis 2003, la gestion déléguée des marchés a été introduite dans les communes urbaines de Bamako comme projet pilote. La SNV a été fortement impliquée dans le travail de conseil et d'accompagnement. Le projet pilote a abouti à des résultats importants en termes d'augmentation des recettes fiscales et de création d'un partenariat dynamique et fécond entre une structure de la société civile et la mairie autour d'actions réelles de développement. Pour

accroître ses ressources, il était indispensable pour la Commune I de rompre avec le mode de gestion actuel (régie directe) sur les marchés de la commune et d'initier la délégation globale de gestion desdits marchés.

Pourtant, les gestionnaires communaux n'étaient pas convaincus du bien fondé de ce mode de gestion des équipements marchands. De plus, une telle délégation de gestion, à travers les usagers des marchés organisés en coopérative, pouvait créer une situation de conflit d'intérêt entre élus, collecteurs de taxes et gérants des marchés. Néanmoins, la commune I s'est mise d'accord avec la SNV pour démarrer un projet pilote afin de tester la pertinence de l'approche.

Dans la commune I de Bamako, le programme pilote visait un certain nombre d'objectifs, à savoir:

- instaurer un vrai partenariat entre les acteurs du processus de mobilisation dans la commune;
- stimuler la réflexion entre les différents acteurs sur la recherche d'une nouvelle stratégie de mobilisation des ressources inspirée de l'apprentissage des expériences passées;
- contribuer à améliorer sensiblement les recettes fiscales de la commune;
- identifier et maîtriser les recettes fiscales de la commune;
- dynamiser les commissions de marché.

Le processus nécessite l'implication de plusieurs acteurs qui se divisent en acteurs clés et en acteurs externes. Il a tout d'abord été fait un inventaire des acteurs directs et indirects. On a ensuite procédé à une analyse des intérêts gagnants et perdants, une notion fondamentale à prendre en compte dans l'accompagnement d'un processus multi-acteurs. La clarification des rôles et responsabilités a facilité la négociation. Cet état des lieux a permis de conclure que les commissions de marché constituent un acteur important et influent pour le succès du programme pilote. Elles sont des interlocutrices potentielles pour la mairie. Dans neuf marchés de la commune, il existe des regroupements de vendeurs et vendeuses qui ont comme objectif de défendre les intérêts de leurs membres. Suivant les cas, ces regroupements sont appelés commissions de marché ou associations de commerçants détaillants des marchés. Ces structures ont surtout joué un rôle d'interface et de médiation entre la mairie et les usagers des marchés dans le processus de mobilisation des taxes. Ces commissions sont pour la plupart des regroupements informels sans statuts ni règlements intérieurs écrits. Le renouvellement des organes exécutifs de ces commissions ne se fait pas à échéance fixe et l'alternance est rarement de mise. Sur le plan de la représentativité, le niveau de participation des femmes, pourtant majoritaires dans tous les marchés, est généralement faible. De surcroît, le degré d'implication des commissions dans les prises de décision de la mairie concernant les marchés est également minime.

Ainsi, dans le cadre du partenariat entre la SNV et la mairie, un accent particulier a été mis sur la redynamisation des commissions de marché qui a abouti à la création de la coopérative des commissions de marché (CCM) de la Commune I. Cette coopérative a bénéficié de

l'accompagnement de la SNV par le biais d'un plan de renforcement des capacités en 2002. C'est ainsi qu'elle a tiré parti de plusieurs formations et échanges d'expériences avec des partenaires d'autres communes, d'autres villes du Mali et d'autres pays: comme le Sénégal, le Burkina Faso et le Cameroun. Le plan a subi une relecture en 2004 à la lumière de l'ouverture du dialogue avec la nouvelle équipe municipale, qui s'est prolongée jusqu'en 2005<sup>10</sup>.

Dans le but de responsabiliser et d'impliquer tous les membres de la coopérative dans la mise en œuvre des activités et sur conseil de la SNV, la CCM a mis en place les commissions de travail suivantes:

- une commission chargée de la communication interne et externe et de l'administration, qui a pour tâche de sensibiliser et d'informer les adhérents de la coopérative sur ses objectifs, ses activités et son fonctionnement;
- une commission chargée de la mobilisation des ressources internes de la coopérative (confection et vente de cartes de membres, collecte des cotisations, etc.);
- une commission chargée de la mobilisation des ressources externes (élaboration de microprojets et recherche de financement pour leur mise en œuvre).

La coopérative s'est positionnée en véritable acteur du développement communal, jouant le rôle d'interface entre les usagers des marchés et les responsables communaux. Elle a participé au processus d'élaboration du PDESC (Plan communal de développement économique, social et culturel). Désormais, elle est devenue un acteur incontournable du processus de mobilisation des taxes des marchés.

La formation des élus et agents communaux par rapport aux différents modes de gestion des équipements marchands leur a permis de voir les avantages et les inconvénients de chaque mode et type de gestion, et de faire un choix judicieux, partagé et compris par tous les acteurs. Cette formation a été suivie d'une autre sur le processus de la maîtrise d'ouvrage. L'avantage de ces formations est de parcourir avec les stagiaires les lois et règlements concernant l'attribution des marchés des collectivités ainsi que les grandes lignes de la contractualisation dans le cadre de la gestion d'un équipement marchand avec une structure privée. De plus, cette étape de formation prépare les responsables communaux à l'activité d'information et de sensibilisation des acteurs.

Le recensement des contribuables vise à cerner le potentiel des marchés, stratégie indispensable pour une mobilisation des taxes des marchés. Pour cette expérience, l'opération de recensement a été conduite par les élus en collaboration avec la coopérative des marchés. L'identification des contribuables des marchés, à majorité vendeuses de condiments, tient compte de beaucoup d'aspects, notamment les moments d'affluence. Le recensement des onze (11) marchés de la commune a identifié un total de 7 525 vendeurs, dont la grande majorité (94%) ne sont présents que le matin. Il a permis de renseigner les décideurs et les collecteurs sur les heures favorables à la

---

<sup>10</sup> Depuis 2005, la SNV est entrée dans un processus de coaching des leaders de ses différentes structures partenaires. Ainsi, le vice président de la CCM ayant été prise en compte dans ce projet est coaché par la conseillère chargée de l'appuyer.

collecte des taxes de marché et sur le caractère temporaire des vendeurs. Le recensement a aussi permis de connaître la répartition des vendeurs par marché et par sexe. La majorité des vendeurs sont des femmes (79%) et ce taux varie de 68% (Djélibougou) à 92% (Sikoro).

Une autre question qui se pose est de savoir si les propriétaires des places sont les vrais usagers des marchés. Le recensement a prouvé qu'en moyenne 20% ont le statut d'occupant libre, 35% sont locataires et 44% sous-locataires. Les différences entre les marchés sont grandes. Ainsi, à Djélibougou peu de vendeurs ont le statut d'occupant libre (6%) et la majorité sont sous-locataires (62%). Par contre, à Korofina-Sud, la majorité des vendeurs ont le statut d'occupant libre (86%). Enfin, la plupart des vendeurs ont une place fixe (98%) tandis que les autres sont ambulants. Ces différentes informations donnent des indications sur la gestion des places et révèlent les difficultés d'aménagement des marchés.

Les résultats du recensement des contribuables ont été capitalisés dans une base de données par la commune avec l'appui de la SNV. Cette base de données pourra servir d'outil de renseignement à la commune pour les besoins de développement mais surtout elle sera utile pour l'aménagement futur des marchés.

La SNV a appuyé la phase de négociation et facilité l'adoption d'un consensus à travers la proposition d'un contrat type de gestion et d'un cahier des charges entre la mairie et la coopérative. Il s'agit aussi pendant cette phase capitale de renforcer la conviction des agents et des responsables communaux quant au rendement par le biais de divers exercices de simulation. Cette phase délicate a également bénéficié de la participation de la société civile, notamment lors du renouvellement du contrat de gestion.

Pour la commune, il est impératif de mettre en place un dispositif de suivi et d'apprentissage. Il s'agit du suivi des performances par rapport:

- au déroulement normal de l'acte contractuel et au contrôle de l'exécution des clauses du contrat;
- à la mise en œuvre effective du contrat de gestion déléguée entre la commune I et la coopérative des marchés;
- aux résultats d'exploitation des équipements;
- au cadre de gestion;

**Tableau 7** – Comparaison des marchés en gestion déléguée et en régie sur six mois (de juillet 2005 à janvier 2006)

Mode de gestion	Recettes prévisionnelles	Recettes nettes	Charges récurrentes	Solde de performances	Taux de recouvrement
<b>Régie</b> 6 marchés	11 239 000	4 462 392	2 940 000	- 6 776 608	40%
<b>Gestion déléguée</b> 5 marchés	15 014 503	16 661 500	1 980 000	+ 1 646 997	111 %

- au niveau actuel de recouvrement des taxes des marchés par rapport à la situation de référence.

Pour ce qui concerne la commune I, deux évaluations ont eu lieu: une évaluation à mi-parcours et une évaluation en fin d'année. Les résultats ont permis d'identifier les acquis et les difficultés, d'analyser les écarts et de faire des propositions d'amélioration des prestations.

Les approches multi-acteurs pour instaurer la gestion déléguée des marchés ont montré des résultats tangibles. En 2006, sur neuf marchés principaux et deux secondaires, la commune a procédé à la délégation générale de gestion de (5) cinq marchés. Le tableau 7 montre les performances du recouvrement des marchés en gestion déléguée par rapport aux marchés en régie.

# 8

## **Ressources financières générées par l'exploitation agricole et forestière**



Les redevances forestières et les taxes sur les produits agricoles vendus offrent aussi un potentiel en matière de ressources financières pour les communes. Le présent chapitre porte sur l'expérience d'appui en matière de mobilisation et de gestion participative de ces deux taxes au niveau des communes du Cameroun et du Mali.

## 8.1 Redevances forestières au Cameroun

Gari-Gombo est une commune située dans la province de l'Est du Cameroun, en zone de forêt dense humide. La problématique de la commune se résume par le faible niveau de mobilisation et la mauvaise gestion des ressources existantes, une situation qui explique l'accès difficile des communautés aux services de base de qualité. Ses principales ressources financières proviennent des redevances forestières et de la contribution de l'État central à travers les *centimes additionnels communaux* reversés par le FEICOM<sup>11</sup>. Le Cameroun a décentralisé la gestion d'une partie des ressources forestières (forêt communale), ce qui donne aux communes droit à une partie des redevances forestières. Ainsi, Gari-Gombo a la possibilité de générer beaucoup de revenus.

Mais la commune de Gari-Gombo ne dispose pas de compétences en matière de mobilisation des ressources financières. Elle ne fait montre d'aucune volonté pour mobiliser les ressources internes. Les principales difficultés rencontrées à ce niveau sont:

- La méconnaissance des mécanismes de mobilisation des ressources internes. Le percepteur nommé dans cette commune n'est pas fiscaliste et n'a pas dans son équipe une personne ressource capable de monter et de mettre en œuvre des mécanismes de mobilisation des ressources internes;
- l'assiette fiscale non définie par manque de volonté politique et par peur d'avoir à affronter les électeurs sur le domaine fiscal;
- la mise en œuvre de la délibération de l'impôt libératoire non effective, ce qui se traduit par l'absence de fichier des contribuables et par le non-recouvrement des taxes au marché frontalier.

La démarche suivie dans le cadre de l'appui est la suivante:

- Analyse des besoins prioritaires exprimés par les populations. Ils visent en premier lieu l'accès à l'eau potable, l'acquisition d'infrastructures scolaires et de services de santé, l'accès au microcrédit, l'électrification villageoise et l'accès au téléphone;
- analyse de la capacité d'autofinancement de la commune. En plus des revenus issus des redevances forestières (270.000.000 FCFA), la commune peut encore mobiliser: 200 millions de la forêt communale et 14 millions des impôts et taxes diverses. Ce qui fait un budget moyen annuel de 484 millions de FCFA.

<sup>11</sup> Fonds d'équipement et d'investissement intercommunal.

- identification des opportunités à saisir pour augmenter la capacité d'autofinancement de la commune. La forêt communale et les impôts et taxes indirects pourraient permettre à la commune d'augmenter ses ressources financières;
- définition et mise en œuvre d'un plan de travail pour la mobilisation des ressources.

Au cours de l'analyse du contexte pour l'élaboration et la mise en œuvre du PDC, les axes prioritaires en vue de la mobilisation des ressources financières ont porté sur:

- la maîtrise de l'assiette fiscale;
- l'élaboration du fichier des contribuables (anciens, nouveaux et potentiels);
- la détermination du taux des nouveaux impôts et taxes;
- la recherche et l'établissement de partenariats avec d'autres acteurs, aussi bien au niveau interne qu'externe. Il s'agira d'impliquer des hommes d'affaires dans la gestion de la commune au moyen de la sous-traitance de certaines activités jugées sensibles, comme les taxes de marché et des mines.

À l'issue des analyses du potentiel économique de la commune, la forêt communale est apparue comme la meilleure opportunité pour la mobilisation des fonds. Elle produira en moyenne 200.000.000 FCFA par an et ceci pendant 30 ans.

Les axes d'interventions de la SNV ont été:

- l'appui/accompagnement à l'élaboration d'un PDC;
- l'appui/accompagnement au montage du dossier de classement de la forêt communale;
- le suivi du dossier de classement et une action de lobbying auprès des ministères impliqués;
- le renforcement des capacités de négociation pour la fixation des prix de vente du bois aux exploitants forestiers. L'information de la commune sur les mécanismes de fixation de ces prix à partir de la mercuriale a constitué la principale action.
- la mise sur pied de mécanismes de gestion des ressources financières issues de l'exploitation de la forêt communale. Cela se fait par la détermination des modalités de décaissement des fonds en fonction d'un plan de gestion et par un contrôle assuré par le comité de suivi.

L'ensemble du processus est mené avec l'exécutif communal, le conseil municipal et les autres acteurs.

À l'issue du processus, le budget de la commune a augmenté de 142.985.500 FCFA (environ 53% des 270.000.000 FCFA du budget annuel initial). Ce qui fait que le budget annuel actuel est de 412.985.500 FCFA. Les ressources financières mobilisées dans le cadre de la forêt communale seront utilisées de la manière suivante:

- Contribution à la réalisation des œuvres socioéconomiques (1 000 FCFA/m<sup>3</sup>) = 21.566.000 FCFA
- Renforcement des capacités des populations riveraines: (2% du reste) = 2.428.390 FCFA
- Fonctionnement de la commune (22% du reste) = 26.712.290 FCFA
- Investissement dans les services de base (eau, éducation, santé), (68,3% du reste) = 82.565.260 FCFA

- Ritualisation ou organisation des fêtes de fin d'année dans les villages (0,6% du reste) = 9.713.560 FCFA

Les ressources financières mobilisées ont permis aux populations d'améliorer leurs conditions de vie dans les domaines ci-après:

- Accès facilité à l'eau potable et aux soins de santé pour 18 villages ayant une population totale de 6 898 habitants. Cette population représente 53% de la population totale de la commune;
- création d'emplois pour 50 personnes pour une masse salariale mensuelle de 4.000.000 FCFA. Il s'agit des techniciens et manœuvres de l'exploitation forestière. La commune a ainsi augmenté le nombre de ses employés, ce qui a des répercussions positives sur le plan social pendant les 30 années d'exploitation de la forêt communale;
- recrutement de 100 élèves en stage de vacances en vue de préparer les rentrées scolaires. Les parents d'élèves n'ayant pas assez de revenus pour envoyer leurs enfants à l'école, les populations ont émis le vœu de voir leurs enfants travailler dans l'exploitation de la forêt communale pendant les vacances, ce qui leur procurera de l'argent pour assurer leur inscription au moment des rentrées scolaires. Ces stagiaires sont employés dans les travaux d'aménagement de la forêt communale.

Ensuite, un comité composé de la plupart des acteurs est mis en place pour assurer le suivi de l'exploitation et de la gestion de la forêt communale. Le changement positif observé concerne la participation des populations au suivi de la gestion des revenus. Les populations interviennent désormais dans la définition des priorités des investissements en leur faveur (eau potable, éducation, santé). Elles décident des calendriers de réalisation ainsi que des montants à utiliser.

La commune est actuellement tenue de rendre compte de la gestion des revenus aux populations à travers le comité de suivi. Ce dernier rend régulièrement compte de l'état d'avancement de l'exploitation et de la gestion des revenus aux populations pendant les réunions mensuelles de restitution. Ces réunions sont tenues au chef-lieu du canton qui regroupe tous les responsables des villages riverains de la forêt communale. La réunion est supervisée par le Préfet du département, assisté du responsable départemental chargé des forêts.

Au cours de la gestion des ressources financières mobilisées, on a pu constater une amélioration des performances de la commune dans les domaines suivants

- Participation de la commune à la fourniture des services de base: eau potable (16 puits) et santé (médicaments essentiels dans 2 centres de santé communautaires). Ceci est une innovation parce que, depuis sa création, la commune n'avait pas encore investi dans ces deux domaines.
- Contrôle de la gestion par des personnalités indépendantes provenant de la société civile (représentants d'ONG, des confessions religieuses, des élites extérieures et intérieures) et quelques conseillers municipaux. Leur mandat est de contrôler l'exploitation de la forêt, de

garantir le respect des contrats signés avec les exploitants forestiers et de rendre compte aux populations des modalités de gestion des revenus.

- Meilleure communication avec les populations bénéficiaires (redevabilité).

## 8.2 Impôts sur la production agricole au Mali

Banamba est un cercle dans la région de Koulikoro au Mali. Depuis 1988, les paysans du cercle de Banamba s'adonnent à la culture du sésame en vue d'améliorer leurs revenus. Ils le cultivent généralement sur de petites parcelles pour obtenir un revenu complémentaire. À Banamba, environ 70% des exploitations familiales produisent du sésame. Peu organisés jusqu'à récemment, ils ne semblaient pas saisir les opportunités de marché alors que la demande extérieure était forte (+ 6 à 8% par an). Dans les années 2005-06, les producteurs de sésame se sont organisés en coopératives, puis en une union de coopératives pour améliorer leur production et faciliter leur accès aux marchés de façon équitable et durable. Ils ont recherché l'appui de la Chambre régionale d'agriculture (CRA) de Koulikoro qui avait négocié un accompagnement technique du programme de Développement économique rural de la région de Koulikoro (DERK), un programme de la SNV financé par l'ambassade des Pays-Bas.

L'Union des producteurs de sésame de Banamba (UPSB) regroupe 15 sociétés coopératives opérant dans 6 des 9 communes rurales du cercle de Banamba. Elle s'est fondée sur les vertus de solidarité et d'entraide et surtout sur des principes coopératifs fondamentaux. Sa principale activité est la commercialisation du sésame biologique au Mali et à l'exportation. Au cours de la campagne 2006-07, l'UPSB a vendu environ 250 tonnes de sésame payées aux producteurs membres et elle a enregistré une commande ferme de 500 tonnes de sésame grain. La part des producteurs de sésame membres des sociétés coopératives de l'UPSB est de l'ordre de 34%.

Banamba est un cercle qui connaît la précarité de l'écoulement de la production. Le paiement des impôts et taxes n'est pas la priorité de ses citoyens. Ayant peu de revenus, ils sont plutôt attachés à réaliser des stocks de sécurité alimentaire et à obtenir un accès minimal aux services sociaux de base.

Cela se traduit par de très faibles taux de recouvrement des patentes et licences, des taxes sur diverses activités lucratives et de la taxe sur le développement régional et local (TDRL) au niveau des communes du cercle (en moyenne autour de 37,5% par an entre 2003 et 2005 dans les communes du cercle de Banamba). Chaque année, les mairies enregistrent de très faible taux de recouvrement des impôts et taxes en partie du fait de l'insuffisance des revenus tirés des productions et du retard de paiement pour le sésame vendu. Pour s'acquitter des impôts<sup>12</sup> et de la taxe sur le développement régional et local<sup>13</sup>, lorsque des mesures coercitives

<sup>12</sup> Il s'agit des patentes et licences, dont le rôle est émis par les services fiscaux et des taxes portant sur diverses activités lucratives, divers moyens de transport et autorisations qui font l'objet d'un rôle émis par la commune.

<sup>13</sup> La TDRL est une taxe payée par toute personne imposable (âgée de 14 à 59 ans). En sont exemptées les personnes âgées de 60 ans et plus, les invalides et les femmes ayant eu quatre maternités.

sont prises, les producteurs sont obligés de vendre une partie de leur production de céréales (sorgho, mil, maïs) ou de leurs animaux, ce qui ne fait qu'accentuer l'insécurité alimentaire.

Les ressources financières mobilisables et mobilisées par les collectivités territoriales de Banamba avoisinent respectivement 232.099.850 FCFA et 138.188.750 FCFA (source: doc. Suivi mobilisation des ressources, 2006). Il est à noter que 74,5% des ressources financières mobilisées par les collectivités des communes provenaient des producteurs de sésame de Banamba.

Les axes prioritaires d'appui de la SNV identifiés pour une mobilisation substantielle des ressources financières sont, en premier lieu, l'augmentation de la rentabilité de l'Union à partir de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan d'affaires pour l'Union et, dans un deuxième temps, la planification et la réalisation par les communes des infrastructures et équipements marchands profitables aux organisations économiques rurales (OER).

En 2007, dans la mise en œuvre de son plan d'affaires, l'UPSB a pu mobiliser auprès de l'institution de micro-finance environ 51 millions de francs CFA pour acheter du sésame grain à ses membres et environ 60 millions de francs CFA pour s'équiper et équiper ses membres en matériels de pesée et de nettoyage du sésame, construire son siège ainsi qu'un magasin de stockage. La réalisation de ces activités a stimulé l'économie locale au niveau de 7 des 9 communes rurales du cercle de Banamba, notamment grâce à:

- L'achat par l'UPSB de sésame grain aux producteurs membres des sociétés coopératives;
- l'utilisation par l'UPSB de la main-d'œuvre locale pour le chargement et le déchargement des sacs de sésame;
- l'utilisation par l'UPSB de la main-d'œuvre féminine pour le nettoyage du sésame;
- la location de camions pour le transport du sésame grain depuis les villages;
- l'achat par l'UPSB de matériaux de construction (ciments, fer, gravier, sable, moellon...) aux petites et moyennes entreprises;
- l'écoulement de tous les stocks de sésame produit localement, contrairement à l'année 2005 où l'écoulement de la production avait été difficile (ce qui avait engendré une meilleure structuration des producteurs);
- la réduction de la vente de céréales (déstockage des provisions alimentaires) ou d'animaux d'élevage dans les villages;
- la reconstitution du cheptel (épargne sur pieds).

L'appui direct aux finances des communes est assuré par:

- le paiement aux communes par les transporteurs des taxes d'entrée et de sortie des camions;
- l'achat de parcelles de terrain de la commune par l'UPSB pour la construction de son siège.

Le taux de recouvrement des impôts et taxes dans les communes a augmenté (de 35% en 2005 à 78% en 2006) (paiement des reliquats d'impôts et taxes, paiement anticipé des impôts et

taxes de l'année suivante lors du passage du régisseur de la mairie qui fait le tour des villages en début et en fin de campagne de commercialisation). Selon le maire de la commune rurale de Madina Sacko: *«l'achat du sésame aux producteurs à temps et au comptant par l'UPSB nous a permis cette année d'effectuer beaucoup de rentrées d'argent. Les exploitations familiales du village de Siribila ont payé tous leurs arriérés d'impôts et taxes de l'année 2001 jusqu'à l'année 2006»*. Dans le village de Djomadji, commune rurale de Boron, deux membres de l'UPSB disent: *«ette année, nous n'avons pas eu à vendre nos provisions de céréales ou des animaux d'élevage pour payer nos impôts et taxes. C'est grâce à l'achat au comptant et à temps du sésame grain par l'UPSB. Nous avons nous-mêmes appelé le régisseur de la mairie pour la collecte de nos impôts et taxes. Cette année, nous n'avons pas eu peur de ne pouvoir nous acquitter de notre obligation citoyenne»*.

# 9

## Analyse



## 9.1 Valeur ajoutée des appuis apportés

Les cas présentés dans cet exercice de capitalisation montrent bien que les acteurs de la décentralisation sont capables d'améliorer la mobilisation des ressources et ainsi de passer d'un budget de fonctionnement à un budget véritable accordant une place importante à l'investissement local et aux efforts financiers internes, indispensables pour le développement local. Les actions d'appui et d'accompagnement portant sur la maîtrise d'ouvrage du développement communal ont donné la preuve que les efforts locaux peuvent être tournés vers la réalisation des services de base. Cette évolution est toutefois proportionnelle au potentiel interne: taille spatiale et démographique, nombre et rythme des activités économiques menées sur le territoire communal; types de relations existant entre les contribuables, les services déconcentrés de l'État et les responsables communaux dans la gestion concertée des biens et services communaux, etc.

Les cas de prise en charge totale et normale de la réalisation des investissements servent à sensibiliser les communes qui n'ont pas encore atteint ce niveau d'évolution. Il est vrai que même si les ressources financières des communes sont bien identifiées, maîtrisées et mobilisées dans un pourcentage considérable, elles ne suffiront pas, compte tenu de l'ampleur des priorités de développement et du potentiel naturel et financier toujours moins important des communes. La gestion autonome du développement de proximité ne veut pas dire que l'État central n'a pas de responsabilité. Il a toujours un rôle important puisqu'il gère toutes les ressources du pays au nom de ses citoyens, y compris les appuis externes des PTF pour le développement et la réduction de la pauvreté.

L'approche multi-acteurs et la dynamique de partenariat qu'elle induit met les acteurs locaux (agents de la mairie, agents des services déconcentrés de l'État, élus, leaders communautaires et contribuables, etc.) au centre du processus d'identification, d'analyse de proposition et de validation des résultats. La structure d'appui a le rôle de facilitation et de proposition de démarche, méthode et outils pour le succès des activités. Elle se charge aussi de la préparation et de l'animation des rencontres et termine par les synthèses, restitutions et validation multi-acteurs des rapports, hypothèses et outils par les acteurs concernés. La difficulté de cette forme d'appui réside dans le fait que les résultats obtenus entraînent régulièrement des investissements, et donc des ressources pour lesquelles il faut mobiliser d'autres partenaires.

Par ailleurs, la collecte des impôts, taxes et redevances au niveau local est un service public et, à ce titre, sa gestion demeure problématique et sujette à des préférences pour les relations informelles, où il est difficile de concilier l'intérêt individuel des acteurs avec les intérêts collectifs. Bien que ce soient des situations difficiles à surmonter, les expériences présentées montrent clairement la valeur ajoutée apportée par la SNV, en termes de démystification du thème des finances locales et d'instauration d'un réflexe d'auto-interpellation des acteurs. Ainsi, les bases sont jetées pour susciter une réflexion élargie sur d'autres champs, en vue d'une plus grande efficacité en matière de mobilisation et de gestion des ressources financières locales, tels

des nouveaux mécanismes de redevabilité qui s'inscrivent en complément de la démocratie représentative et de l'instauration de partenariats public-privé.

Les stratégies, méthodes et outils d'appui aux acteurs communaux dans le cadre de la mobilisation et la gestion des ressources financières diffèrent selon les pays, les zones d'intervention et les spécificités socio-économiques de la localité. Toutefois, l'analyse comparée des valeurs ajoutées de ces appuis permet de dégager des approches novatrices, effets et impacts similaires dans la dynamique communale. Ils tournent autour de:

- L'identification et l'analyse participative du problème d'ordre relationnel et de collaboration; les solutions proposées émanent d'un consensus qui permet leur mise en œuvre par l'ensemble des acteurs concernés par la problématique de mobilisation et de gestion des ressources financières.
- La création d'un système de communication de concertation/dialogue basé sur des rencontres périodiques d'échanges entre acteurs. Cette situation permet la prise de conscience par chacun de sa place et de son importance dans la mobilisation et la gestion des ressources financières.
- L'identification et l'analyse participative des problèmes d'ordre technique et professionnel, la proposition de solutions, la recherche des compétences techniques et leur mise en relation avec les agents de la mairie/responsables communaux. La facilitation des discussions et des échanges pour la mise en œuvre des solutions.
- La mise en relation et la création d'un climat de confiance entre les acteurs qui d'ordinaire avaient des relations antagonistes et mêmes conflictuelles: responsables communaux (élus/agents de la mairie) et contribuables dans les marchés, chefs de quartier et élus communaux, agents des services déconcentrés de l'État et élus, etc.
- L'appui à la conception d'outils simples et efficaces, tels que des états détaillés<sup>14</sup> de suivi des performances des recouvrements par mois et par trimestre; des récapitulatifs des recouvrements par catégorie de taxe et des graphiques pour illustrer les tendances trimestrielles et annuelles par catégorie de taxes. Cet ensemble constitue un paquet d'outils d'«alerte» à la prise de décision pour le redressement du système de recouvrement.
- La recherche et l'analyse de sources potentielles de revenus par et pour la commune. Les réflexions sur l'établissement de l'assiette fiscale et l'adoption d'une ligne de conduite claire pour leur évaluation, leur mobilisation et une gestion transparente et participative.
- L'organisation et la modération des négociations difficiles et très sensibles, telles que la détermination du prix de vente du bois avec l'exploitant forestier au Cameroun; la détermination du montant recouvrable par jour et la ristourne mensuelle des coopératives lors de la période test dans le cadre de la gestion déléguée des marchés en commune I du district de Bamako au Mali, entre autres.
- Le plaidoyer autour des expériences réussies de mobilisation et de gestion participative des ressources financières internes:

<sup>14</sup> Seuls les états mensuels sont à remplir; le reste, y compris les graphiques et les récapitulatifs, s'obtient automatiquement.

- le FICAC, après son succès dans la commune de Niangoloko, a été testé et définitivement installé dans 11 autres communes de la région au Burkina Faso. Le ministère chargé de la décentralisation est en passe de l'adopter et de le généraliser à l'ensemble des communes;
- le budget partagé a été par la suite demandé par plusieurs autres communes du Bénin, après son succès à Adjarra;
- la démarche et les outils de mobilisation des ressources financières au Niger ont été demandés par plusieurs autres communes de Tahoua, à cause de leurs effets sur les investissements locaux.
- La mise en évidence de la corrélation directe entre développement économique, augmentation des recettes des acteurs économiques et paiement régulier des taxes et impôts. Au Mali, les services d'appui fournis à la demande ont facilité l'émergence d'associations de producteurs agricoles qui ont été capables de mobiliser aujourd'hui des ressources financières externes et internes non seulement pour satisfaire les besoins de leurs membres, mais aussi permettre à ces derniers de contribuer au développement de leur commune rurale en s'acquittant de leurs impôts et taxes sans qu'il soit nécessaire d'utiliser des moyens de pression.
- La recherche de la synergie d'action avec les autres structures d'appui intervenant dans la même zone et sur les mêmes thématiques. Les services offerts s'inscrivent régulièrement en complément de ceux offerts par d'autres partenaires.

Enfin, les actions d'appui et d'accompagnement de la SNV ne sont jamais la seule cause des succès enregistrés dans le cadre de la mobilisation et la gestion des ressources financières mais elles contribuent toujours au changement constaté dans les comportements et les résultats.

### 9.1.1 Leçons tirées des rôles et responsabilités

Les cas de succès et de résultats mitigés présentés par les différents pays ont permis de tirer des leçons pouvant servir de source d'inspiration pour les intervenants actuels et futurs dans le domaine de la mobilisation et la gestion des ressources financières locales. Ces conseils sont donnés en fonction des acteurs et par rapport aux aspects importants des expériences présentées, comme suit:

Par rapport aux responsables communaux:

- L'engagement des acteurs au niveau local est un facteur déterminant pour la mobilisation et la bonne gestion des ressources financières locales; par contre, leur non-disponibilité ne favorise pas la mobilisation et la gestion des ressources financières dans certaines communes.
- Un bon système de concertation/dialogue interne et externe transparent permet à la commune d'être plus visible et plus performante. Promouvoir le contrôle citoyen et la reddition de comptes afin de permettre aux contribuables d'être plus rassurés et d'adhérer plus facilement à une conscience citoyenne pour une réduction de l'incivisme fiscal.

- Améliorer les connaissances des opérateurs économiques des populations imposables/taxables. Par conséquent, il convient de maîtriser la fiscalité locale, d'éveiller l'intérêt de la participation de toutes et de tous à travers l'utilisation de moyens locaux de communication accessibles.
- Le recrutement de personnel qualifié est un déterminant pour le bon fonctionnement du service financier et économique de l'administration communale; sa motivation en cas de résultats satisfaisants couplée à des sanctions en cas de piètres résultats; la conception et l'exécution d'un dispositif rapproché de suivi permettent d'améliorer les performances.
- Une bonne planification des services de recouvrement, notamment ceux chargés de la gestion des marchés, permettra au maire de mieux maîtriser ses recettes en améliorant la gestion, le suivi et le contrôle des revenus domaniaux, les revenus des services municipaux et les revenus des petites taxes municipales. Pour ce faire, la commune doit disposer en permanence d'un tableau de bord indispensable pour remédier au pilotage à vue. Les indicateurs de performances regroupés dans un tableau constitueront un outil précieux de direction et de décision. Par conséquent, les responsables municipaux devront être attentifs à leur évolution.
- La consolidation de la synergie d'action des acteurs, tant politiques qu'économiques, est un facteur important de mobilisation. Les communes doivent prendre conscience du fait que la mobilisation des citoyens dépend en grande partie d'une meilleure prise en compte de leurs activités économiques (sécurisation des activités agro-sylvo-pastorales en milieu rural) et de la qualité de la gestion des ressources fiscales collectées; c'est seulement alors qu'il sera possible de parler de développement durable des communes. L'approche concertée et la gouvernance locale constituent un tremplin pour mieux mobiliser et gérer les ressources communales.
- Le succès d'un tel processus dépend du leadership de l'autorité locale, de la confiance établie entre les autorités communales et les contribuables, de la motivation effective des acteurs à s'impliquer davantage dans les différentes activités de développement. Une franche collaboration de tous les partenaires est donc nécessaire pour une amélioration de la gouvernance financière au niveau local. Ainsi, le leadership des dirigeants communaux et leur capacité de gestion est un facteur déterminant. En effet, la créativité des leaders communaux est capitale dans la gestion des mairies en général et dans le cadre de la mobilisation des ressources en particulier. Cette capacité des dirigeants à faire face aux différentes situations pour supprimer les goulots d'étranglement doit faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre des actions de renforcement. Elle peut être un facteur potentiel qui est souvent à la base des succès et des échecs dans le cadre de la mobilisation des ressources.

#### *Par rapport à l'État*

- Renforcer la capacité des administrations communales ou municipales en personnel qualifié pour des services clés.

- 
- Évaluer ou auditer régulièrement la gestion des communes ou des municipalités afin d'introduire la culture d'une bonne gestion des deniers publics axée sur la performance à la base.
  - Encourager les communes et les municipalités qui font preuve d'initiatives et de rigueur dans la gestion des deniers publics afin de susciter l'émulation entre les autorités locales.
  - Toutefois, l'insuffisance de la participation des hautes autorités favorise l'aggravation des confusions dans la répartition judicieuse et la bonne gestion des différentes attributions des services techniques, de la commune et des autres acteurs de la mobilisation et la gestion des ressources fiscales et non fiscales de la commune. Le retard dans le transfert des compétences et des ressources de l'État en faveur des communes ne favorise pas, comme le stipulent les textes, l'atteinte des objectifs de la décentralisation en matière de développement local participatif et durable.
  - La crainte et la résistance des services techniques par rapport au transfert des compétences sont principalement liées au manque d'information et de communication entre les parties prenantes: l'État central, les services techniques, les services administratifs et les responsables communaux. Une expérience de l'évaluation générale de leur rôle dans la mise en œuvre et l'opérationnalisation de la décentralisation permettra de donner une nouvelle orientation pour la redéfinition, l'exécution correcte de leurs attributions et des activités pour le succès de la réforme.
  - L'inexistence d'une obligation de résultat de la part des services techniques vis-à-vis des communes influe négativement sur le processus d'identification d'évaluation et de recouvrement normal des taxes et impôts de la commune et, par ricochet, sur l'augmentation des ressources financières. La redevabilité des services techniques et propres aux communes doit être l'une des priorités de l'amélioration du système financier des collectivités.
  - Le niveau de déconcentration des services techniques et financiers est insuffisant (le nombre, la compétence et la participation des agents à l'accompagnement des communes) de même que le transfert des ressources financières matérielles et humaines permettant aux communes d'assumer une autonomie de gestion sociale et financière. Les services administratifs proches des communes (préfecture, province et cercle) ont tendance à jouer plus leur rôle de contrôle de légalité que celui d'accompagnement et d'appui conseil. Les différentes formes d'organisation des collectivités (associations de municipalités et/ou collectivités) mènent des actions de plaidoyer afin que les États s'investissent davantage dans le transfert effectif des compétences et des ressources et dans un accompagnement durable des actions des collectivités.

*Par rapport aux organisations de la société civile au niveau local:*

- Jouer pleinement leur rôle de défense d'intérêts catégoriels de façon constructive, en prenant des initiatives qui militent en faveur de solutions consensuelles pour la réalisation des objectifs de développement local.
- Assurer un contrôle citoyen pour le renforcement de la démocratie à la base.
- Inscrire leurs interventions en synergie et complémentarité pour plus d'effets ou d'impacts au niveau des collectivités locales.

*Par rapport aux structures d'appui (comme la SNV):*

- Le choix conséquent du partenaire (ou client) doit être fait par la structure d'appui après l'identification et l'analyse des demandes de service par la commune sur la base de certains critères.
  - La commune dispose d'un potentiel financier important pouvant faire ressortir la valeur ajoutée d'un appui propice à la mobilisation de ressources financières.
  - L'appui réduira substantiellement la déperdition des ressources financières et facilitera la prise en charge de certains besoins prioritaires des communautés pauvres dans la réalisation des projets de développement.
  - La volonté des autorités à satisfaire leur communauté: la réussite totale et durable d'un appui nécessite la volonté et la détermination des autorités locales à braver les considérations politiques et à prendre des décisions courageuses et salutaires pour le plus grand bonheur de leurs populations.
  - La capacité des dirigeants communaux à faire face aux différentes situations pour supprimer les goulots d'étranglement doit faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre des actions de renforcement. Elle peut être un facteur potentiel qui est souvent à la base des succès et des échecs dans le cadre de la mobilisation des ressources.
- Les formations et ateliers ne constituent pas la panacée; ils ne suffisent pas à eux seuls pour un appui efficace à la mobilisation et la gestion des ressources financières de la commune. Le suivi des acquis doit être bien organisé et des évaluations périodiques doivent être faites avec tous les acteurs dans le but d'un apprentissage mutuel.
- La nécessité d'une conception participative des outils adaptés au contexte des communes pour le suivi des performances en matière de recouvrement est un déterminant pour accroître les ressources.
- Le coaching de l'exécutif communal est indispensable pour une meilleure gestion/coordination des affaires communales. Cependant, il est important de veiller à ce que l'appropriation des outils, du système ou de la stratégie développés soit effective.
- La valorisation et la prise en compte à l'échelle nationale des stratégies, méthodes et outils est possible et dépend d'un certain nombre de conditions, dont notamment l'existence d'une politique nationale et d'un environnement institutionnel favorables à l'application de la démarche et du paquet méthodologique.

Compte tenu de la délicatesse de l'appui à la mobilisation des ressources financières, ce sont des actions d'envergure dans une démarche multi-acteurs qui produiront le plus d'effets durables. Il faut prévoir plus d'appuis continus pour plus d'effet durables: les appuis ponctuels en matière de mobilisation de ressources financières ne pourront pas garantir un résultat encourageant en raison de l'ampleur de l'incivisme fiscal dans les communes. Les appuis continus et rapprochés préparent logiquement les communes à se prendre en charge et entraînent la durabilité de l'action.

La durabilité des actions de renforcement des capacités se pose régulièrement dans le cadre de l'appui au développement de proximité, car une fois que la structure d'appui se retire, les effets fournis pendant de longue période sont souvent mis aux oubliettes. Dans le cadre de la mobilisation et la gestion des ressources financières, une fois que de l'argent liquide est disponible, les portes s'ouvrent réellement pour une gestion participative, offrant ainsi une opportunité de contrôle et d'interpellation de part et d'autre entre gestionnaires communaux et contribuables/bénéficiaires, ainsi que la gestion déléguée (coopératives) et la privatisation des équipements marchands. Le mécanisme qui aboutit à ce résultat concerté et consensuel disparaît difficilement car on voit naître alors une sorte d'éveil des consciences par rapport aux potentialités et aux avantages éventuels. Cette situation amènera chaque partie à bien défendre sa position dans le système. La motivation des élus et de ceux qui participent au processus se développe de façon continue.

Quels que soient la forme de gestion et le degré de participation des citoyens à la mobilisation des ressources fiscales, les outils et mécanismes d'appui aux communes ne seront transférables et exploitables que s'il y a des cadres de qualité pour prendre le relais dans les services de la mairie. Il y a la nécessité d'une régie fonctionnelle de la commune.

### **9.1.2 L'entretien des équipements collectifs marchands**

La prérogative des communes de disposer des équipements collectifs marchands leur offre l'opportunité d'être un acteur important du développement local par l'offre de services importants en matière de commerce, de transports publics et de ravitaillement à travers des équipements économiques. Toutefois, leurs ressources humaines et financières leur permettent difficilement d'en assurer la maîtrise d'ouvrage et une bonne gestion.

En effet, la gestion des équipements se caractérise par:

- Un manque de rigueur et de transparence;
- un manque de quête de qualité dans les prestations liées aux équipements économiques que la mairie a l'habitude de voir avant tout comme une occasion de faire des recettes sans obligation de rendre service;
- un environnement «politisé» qui conduit la mairie à éviter des mesures nécessaires (sanction des défauts de paiement, par exemple) pour éviter des «frustrations» dans son camp politique (et social).

Compte tenu du potentiel de rendement que renferment ces équipements, l'accompagnement des communes pour leur meilleure gestion et la rentabilisation de leurs équipements marchands doit être une priorité stratégique, non seulement pour améliorer les recettes

communales et la capacité de la commune à investir dans son développement mais aussi pour rendre plus performantes ses prestations publiques dans des domaines socialement et économiquement importants tels que le commerce, le ravitaillement en denrées de base, les transports publics. Il s'agit des domaines à haute visibilité de l'utilité de la mairie, donc d'un créneau stratégique et pertinent pour intervenir en termes de développement des capacités en vue d'une décentralisation plus fonctionnelle et performante.

La gestion de ces équipements collectifs offre aussi l'occasion pour les populations et l'exécutif communal de prévoir des mécanismes de suivi pour assurer la transparence dans la gestion des fonds mobilisés. Sont possibles dans ce cadre la tenue de séances d'audition publique, qui sont une occasion pour l'exécutif communal de discuter face à face avec les populations et de leur rendre compte de la gestion des affaires publiques.

La gestion concertée et déléguée des équipements marchands est une voie sûre pour permettre à la commune de tirer le maximum de profit de ces derniers. L'impact de la gestion déléguée sur la mobilisation des ressources est réel, pour ce qui concerne les droits de place dans les marchés dont la collecte est toujours plus efficace dans le cadre de la gestion déléguée. La gestion déléguée offre l'opportunité de créer un espace de concertation et de négociation des affaires touchant les équipements; la structure locale de gestion (coopérative) sert d'interface entre la société civile et la commune. Ainsi, tous les partenaires du développement (opérateurs économiques, organismes de développement, population, État, etc.) pourront pleinement jouer leurs rôles dans la plus grande complémentarité et avec un sentiment de confiance mutuelle.

Compte tenu des difficultés qu'éprouve bien souvent le secteur public à fournir des prestations de qualité, les démarches utilisées pour une gestion déléguée des équipements marchands semblent nécessaires et fondamentales pour:

- Partager la compréhension de la problématique à la fois spécifique au niveau des équipements marchands et générale en ce qui concerne les mécanismes de mauvaise gestion;
- rappeler et faire appliquer les principes de bonne gestion convenus ensemble lors du processus;
- renforcer le rôle des instances de contrôle et des pratiques de redevabilité envers les usagers, les clients et l'ensemble des citoyens.

La durée du processus de négociation s'explique à travers un certain nombre d'événements ou de facteurs pouvant constituer des points de blocage dans un processus de gestion déléguée:

- la forte pression des collecteurs de la mairie craignant une perte de leur emploi et la cessation des détournements de fonds collectés;
- le renouvellement de l'équipe municipale qui doit prendre en compte son temps d'adaptation.

La contractualisation pourrait être une étape courte si le consensus est rapide; dans le cas contraire, elle prendra assez longtemps. Le contrat détermine les objectifs, les résultats, les indicateurs et la responsabilité ou le mandat de chaque acteur avec des périodes d'évaluation. La gestion de cette phase nécessite une attention particulière car elle se caractérise par une mise en opposition des intérêts et la négociation entre parties prenantes. Il s'agit d'une étape où les acteurs ont réellement besoin d'approfondir les échanges. L'utilisation des outils d'analyse, comme le recensement des contribuables ou les résultats des comptes administratifs du maire des exercices précédents ont l'avantage de permettre aux acteurs de mieux s'informer afin de faire des propositions en termes de montant à recouvrer et de part revenant à chaque partie. Les leaders communautaires comme les chefs de quartier peuvent être d'un apport indispensable pendant la phase de négociation.

La maîtrise d'ouvrage du développement communal concerne tout le processus d'identification des actions, leur transformation en projet, la recherche de financement et l'exécution. La gestion durable des services et biens communaux pose la difficile équation de la participation en termes de droit et devoir des usagers à la gestion de leur service. Plusieurs formes de gestion et d'exploitation des services communaux existent; elles vont de la gestion directe par les autorités communales à la gestion semi-déléguée et déléguée, partageant les responsabilités de l'exploitation, de la rentabilisation et de l'entretien entre les différents acteurs locaux.

Les tests des différents cas ont montré que la gestion semi-déléguée et la gestion déléguée, nécessitant la participation réelle des organisations locales des exploitants, donnent de plus en plus souvent des résultats probants et durables. Elles créent un climat d'écoute mutuelle, de consensus et de confiance entre la mairie et les usagers. Dans la dynamique des appuis techniques et d'accompagnement, les mairies sont encouragées à aller vers ces formes de gestion. La collaboration permanente entre gestionnaires et usagers permet la résolution réaliste et durable des problèmes de développement. Il suffit, pour les responsables communaux, de les approcher et d'établir un dialogue fructueux et durable, de trouver un consensus et surtout de respecter les engagements souscrits au moment de la signature des conventions et accords de partenariat.

### **9.1.3 La promotion de l'économie locale**

Les acteurs économiques, commerçants, entrepreneurs, exploitants agricoles et miniers, constituent un potentiel non négligeable de participation au développement local durable. Ils forment aussi un groupe important de contribuables (taxes et impôt) qui, au besoin, peuvent apporter leurs contributions spécifiques (financement, garantie de financement et emprunt, etc.) pour la réalisation des infrastructures et équipements répondant aux besoins de services de base. Dans la mobilisation et la gestion des ressources financières internes et externes, la commune doit œuvrer pour la gestion concertée du développement local dans le cadre d'un partenariat public-privé. S'investir dans le développement de partenariats entre le public et le privé et tenir compte des activités jugées prioritaires par les citoyens pour mieux contribuer au développement de leur localité est une approche de création de confiance mutuelle nécessaire

au succès de la mobilisation et la gestion des ressources financières internes et externes des communes. D'autre part, elle contribue aussi à la pérennisation de la prise de décisions adaptées au développement réel de la localité et à leur exécution collective.

L'augmentation substantielle des revenus entraînera, dans le cadre de la gestion participative, l'augmentation des investissements en faveur des populations. Il est important et nécessaire d'accorder une attention particulière à la durabilité de la richesse agricole car une exploitation abusive même rentable ne durera pas et détruira la richesse en question. La commune doit prêter attention aux conditions susceptibles de valoriser les produits et sous-produits agricoles locaux générateurs de revenus monétaires afin de permettre aux populations de réaliser des stocks de sécurité alimentaire, de faciliter leur accès aux services sociaux de base et de créer davantage d'emplois ruraux.

L'encadrement, la promotion et la taxation des activités économiques résultant de l'exploitation et la vente des ressources naturelles, et principalement la production agricole et l'exploitation des forêts, peuvent aussi être des sources importantes de mobilisation des recettes des communes. La mairie doit fournir des efforts pour la création et l'entretien assidu d'un mécanisme gagnant-gagnant qui mettra les exploitants en confiance tout en les encourageant à être ouverts à la collaboration pour la définition des règles d'exploitation (tarification, investissements pour l'entretien, respect de l'environnement, exploitation rationnelle et durable). Les expériences du Cameroun et du Mali ont montré qu'il est possible, à travers un dialogue franc et permanent soutenu par des actions concrètes et positives, de faire la promotion d'une exploitation des ressources naturelles tout en mettant en place un mécanisme consensuel et transparent de mobilisation des moyens financiers. Cette piste doit être sérieusement exploitée par les communes dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre dont les revenus proviennent en grande partie de l'exploitation des terres: agriculture, élevage; sylviculture, exploitation minière, etc.

Au-delà de l'exploitation des terres à travers les activités visées plus haut, les communes disposent d'un potentiel important de mobilisation des ressources non fiscales à partir de la taxation des propriétés bâties et non bâties. En effet, la loi autorise les communes à fixer des redevances sur des parcelles à usage résidentiel ou commercial. La mairie contribue de façon significative à l'attribution de ces parcelles aux usagers. Les analyses de terrain ont montré qu'après la taxation ordinaire lors du paiement des parcelles, les maires s'intéressent peu à la fixation des redevances sur les parcelles suivant qu'elles sont mises en valeur ou pas, alors que l'exploitation des parcelles à usage résidentiel ou commercial est très importante statistiquement. L'exploitation insuffisante de ce créneau s'explique en partie par le fait que les autorités communales ne parviennent pas à mettre en place un système efficace d'identification et de mobilisation des ressources financières internes.

## 9.2 Gouvernance locale et citoyenneté

Les cas de gestion réussie présentés par cette expérience de capitalisation peuvent inciter les citoyens d'une commune à s'informer, à participer et même à faire des propositions de bonne gestion des ressources financières. Cette formule de consensus et de confiance mutuelle permet aux citoyens d'aller au-delà du simple paiement de leurs taxes et impôts pour faire des contributions spécifiques afin de réussir certains investissements jugés vitaux (cas de Malanville au Bénin et de la commune de Tahoua au Niger). La gestion participative et transparente des ressources financières des communes est un levier important qui soutient durablement l'augmentation substantielle du taux de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales tout en créant un climat de confiance et de collaboration fructueuse entre les acteurs locaux.

Le cadre législatif et réglementaire de la mobilisation des ressources stipule que les services techniques de l'État ont le devoir et l'obligation d'appuyer le maire dans l'identification, la mobilisation et surtout la gestion des recettes fiscales et non fiscales. Selon ce principe, les services techniques de l'État doivent nécessairement produire des résultats (même chiffrés) vis-à-vis de la commune dans le cadre de la mobilisation et la bonne gestion des ressources financières internes. Mais, profitant de la résistance de l'appareil d'État à l'égard du transfert de compétences et de la confusion générale par rapport au respect des principes de la décentralisation, les services financiers de l'État comprennent leur rôle dans la commune comme un appui qui n'est accordé que lorsque c'est possible pour eux.

Ainsi, les élus ne maîtrisant pas entièrement leur droit par rapport à la décentralisation, par manque de formation et/ou de volonté de s'informer, se contentent du peu d'appui reçu çà et là des services techniques; par exemple, les communes ne maîtrisent pas le potentiel des impôts recouverts par l'État sur leur territoire et le pourcentage de leur ristourne; toutes ces informations sont gérées exclusivement au niveau de la perception; le percepteur, après les opérations de recouvrement, communique uniquement le montant et la disponibilité de la ristourne sans aucune autre explication. Au-delà du comportement des élus, l'insuffisance de l'appui des services techniques s'explique encore et toujours par la mauvaise préparation de l'État à assurer un accompagnement efficace et durable de la décentralisation. Dans la réalité, les services financiers de l'État, proches des communes, doivent avoir un cahier des charges, une évaluation annuelle assortie d'une sanction par les supérieurs hiérarchiques. Au regard du rythme et des effets de l'appui de l'État à l'opérationnalisation de la décentralisation, l'application rigoureuse de cette règle de redevabilité n'est pas pour demain.

La redevabilité des agents des services financiers de la commune est tout simplement liée à la volonté des responsables de réaliser une gestion financière transparente en conformité avec les textes de loi, en assurant l'élaboration et l'actualisation régulière du fichier informatisé des contribuables de la commune, la mise en place d'un système de compte rendu régulier de l'état d'exécution du budget, la fixation des montants recouvrables des recettes non fiscales de la commune assortie d'un mécanisme de suivi-évaluation participatif et transparent qui,

à chaque fin d'année, permette d'organiser une rencontre publique autour des prévisions, sanctionnée par la décision d'encourager les meilleurs collecteurs et contribuables et de punir les mauvais payeurs et collecteurs. À chaque fois que ce dispositif s'est ajouté à la participation réelle des citoyens à la gestion des ressources financières de la commune, le résultat s'est révélé positif et durable en termes d'augmentation des ressources financières internes mais aussi externes.

### 9.3 Défis et perspectives

Il est important pour les collectivités territoriales d'améliorer la mobilisation de leurs ressources internes si elles veulent pérenniser leur existence, gagner en crédibilité et se développer. La viabilité des communes, et surtout la crédibilité des responsables communaux, sont généralement mesurées à travers leur capacité, voire leur ingéniosité, à savoir mobiliser les ressources pour leur commune et à mettre en œuvre leur plan de développement communal.

Les résultats des études de cas montrent que les textes actuels offrent aux communes des possibilités réelles de mobilisation des ressources financières locales. Ces ressources financières, lorsqu'elles sont correctement mobilisées et bien gérées, constituent une importante source de financement des plans de développement communaux permettant ainsi aux communes d'améliorer l'offre de services de base et de promouvoir un réel développement local. Pour ce faire, les dispositions suivantes pourraient être prises par les acteurs communaux:

- Un système de communication efficace capable d'améliorer les connaissances des opérateurs économiques et des populations sur l'importance de la fiscalité locale dans l'amélioration du niveau de vie des citoyens. Il s'agit de susciter la participation de toutes les parties prenantes;
- La mise en place par l'exécutif communal de mécanismes de suivi garantissant la transparence de la gestion des fonds mobilisés. Il pourrait être judicieux d'envisager des séances d'audition publique où l'exécutif municipal pourrait discuter avec la population et lui rendre compte de sa gestion;
- La mise en place par le pouvoir local - appuyé par le gouvernement central - d'un environnement propice à stimuler la volonté des citoyens à s'acquitter de leurs obligations fiscales. En effet, le système de taxation doit être basé sur les capacités réelles à payer des contribuables et le classement des contribuables du secteur privé doit tenir compte de leur chiffre d'affaires réel;
- La mise en œuvre de mesures incitatives permettant de promouvoir le développement d'activités économiques locales susceptibles d'améliorer le potentiel d'impôts mobilisables.

À l'issue du processus, on constate une augmentation des ressources de la commune qu'il faut utiliser pour l'amélioration des services offerts à la population. La mise en place d'un bon système de gestion financière et l'affectation des ressources à la satisfaction des priorités de la population sont des facteurs essentiels pour un succès durable. Cependant, il est important de travailler à instaurer des réflexes citoyens pérennes. En effet, la transparence qui s'impose va bien au-delà du seul niveau communal.

Le leadership des responsables communaux constitue un pilier important pour approfondir la démocratie et la gouvernance locales, en offrant aux citoyens des espaces appropriés pour s'exprimer et trouver des réponses à leurs interrogations car une communication transparente est l'un des facteurs importants qui favorisent la bonne gouvernance locale. Il faut mettre l'accent sur la pratique de la transparence et la justification des décisions prises, l'établissement de comptes d'exploitation pour certains services; une meilleure gestion et une reddition des comptes des fonds mobilisés. En effet, les études de cas font ressortir un lien étroit entre le niveau de mobilisation des recettes et la redevabilité. Cela donne plus de crédibilité à la gestion locale et plus de pertinence à l'autonomie des communes, les rendant ainsi plus responsables de leur destin. Il s'agit d'une meilleure articulation entre la logique de l'impôt et la dynamique participative des citoyens et usagers dans un cadre concerté.

Par ailleurs, il est important pour la commune de mettre en œuvre des stratégies de communication appropriées et des mesures incitatives pour promouvoir le développement des activités économiques, principales bases et sources potentielles d'accroissement des recettes fiscales. Les responsables communaux devront mettre l'accent sur le développement de partenariats «public-privé», en saisissant les opportunités de négociation avec les opérateurs économiques pour créer un environnement favorable aux activités économiques et à leur développement. Les ressources ainsi mobilisées pourraient contribuer à améliorer l'offre de services de base et promouvoir le développement local, si elles sont gérées avec rigueur et dans la transparence.

L'impulsion d'une dynamique de changement vers une meilleure gouvernance financière des collectivités territoriales passe nécessairement par:

- Le fonctionnement des mécanismes de redevabilité envers les citoyens qui doivent y être pleinement associés (exemple de la budgétisation participative);
- le respect par les autorités communales des mécanismes prévus pour une bonne gestion des finances publiques locales;
- le contrôle de la légalité par l'État pour veiller au respect des règles qu'il a instauré en la matière;
- le courage des autorités locales de s'associer pour dénoncer les mauvaises pratiques et exiger une réforme du système fiscal plus adapté au nouveau contexte de la décentralisation.

La problématique de la mobilisation des ressources financières comporte plusieurs composantes qui doivent être traitées à différents niveaux et avec plusieurs acteurs. Pour mieux cerner la problématique et conduire une analyse approfondie, il est bon de l'aborder sous un angle multi-acteurs. La décomposition du processus de mobilisation des ressources en ses différents éléments est un exercice complexe. Dans le processus, il faut aussi s'assurer que tout le monde joue son rôle. Cela nécessite donc un système d'appui conseil rapproché à l'endroit de tous les acteurs et des synergies entre différents partenaires qui visent les mêmes objectifs, à savoir le renforcement des capacités des communes pour une meilleure prise en main du développement local. Les acteurs sont dans un processus d'apprentissage et de construction de la démocratie locale.

L'engagement soutenu des acteurs à tous les niveaux, l'implication des responsables communaux dans le processus et leur appropriation des techniques et des outils qui ont été développés sont les déterminants essentiels du succès de la mobilisation et la gestion des ressources locales. En effet, les compétences des élus et des personnels communaux ont été renforcées, des outils ont été élaborés et mis à leur disposition, des accompagnements de proximité ont été effectués pour amener les équipes de la première génération de la gestion communale et municipale à une prise de conscience générale qui incite aujourd'hui à poursuivre l'expérience du développement local amorcé.

# **Bibliographie**



Baltissen, G. et T. Hilhorst (eds.) (2006). Les premiers pas des communes au Bénin: enseignements du processus de la décentralisation. Bulletin 371. Amsterdam: KIT Publishers.

Hilhorst, T. et G. Baltissen (eds.) (2005) Financer la décentralisation rurale; taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali. Bulletin 357.

Partenariat pour le développement municipal (2007), La Revue Africaine des Finances Locales. Dans: n° 10, biannuel, juin 2007. Cotonou, Bénin

Sène G., Soumaïla A., Amadou H., Issa B., Ouédraogo Z., (2007). La contribution des collectivités territoriales à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement: Expériences au Niger. Sous la direction de Thea Hilhorst (KIT). SNV Niger et KIT, Niamey.

Dongmo Tsozbe A., Minla Mfou'ou J., Hilhorst T., (Eds.) (2007). Entre désespoir et espoir: Les défis de la gouvernance et de la décentralisation dans la réalisation des investissements publics locaux au Cameroun. KIT & SNV Cameroun, Yaoundé.

Weinsou et al. (2006) Démystifier la planification; appropriation du processus de développement communal au Cotonou, Bénin.



# Colophon



## Colophon

La **SNV (Organisation Néerlandaise de Développement)**, est une organisation internationale non gouvernementale indépendante qui intervient dans 28 pays à travers l'Afrique, l'Asie et l'Amérique Latine. Créée en 1965, le siège de la SNV se trouve à La Haye aux Pays Bas.

En Afrique de L'Ouest et du Centre, la SNV travaille dans huit pays où les équipes de conseillers fournissent des services aux acteurs locaux en vue de renforcer leur performance afin de réaliser la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance. Cet appui s'est fait essentiellement à travers les services de conseils, la formation, le développement des connaissances et le plaidoyer. A travers le renforcement des acteurs et actrices locaux, elle favorise un meilleur accès aux services de base, à la productivité et aux revenus et emplois.

### Adresse

**SNV** - Bureau Régional Afrique de l'Ouest et du Centre  
01 BP 625 Ouagadougou 01  
Burkina Faso  
E-mail : rowca@snvworld.org  
Site web : www.snvworld.org

**L'Institut Royal des Tropiques (KIT)**, est un institut international spécialisé dans la production et le partage de connaissances et d'expertises dans le cadre de la coopération internationale.

Site web KIT: [www.kit.nl](http://www.kit.nl)

© 2008, KIT, Amsterdam, Pays-Bas

### Citation correcte

Keita, A. et al. (2008) *Accroître les ressources financières des communes: pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre*. Sous la direction de G. Baltissen et T. Hilhorst. Amsterdam : KIT

### Mots clés

Décentralisation, gouvernance locale, gestion financière, collectivités locales, développement local

*Direction* : Gerard Baltissen et Thea Hilhorst

*Photographie* :

*Mise en page* : Digital Xpression, Bennekom

*Impression* : Ponsen & Looijen, Wageningen

ISBN : 978-90-813714-3-8

NUR-code: 741

