UNION ÉCONOMIQUE
ET MONÉTAIRE
OUEST AFRICAINE

CCT
Conseil des collectivités
territoriales de l'UEMOA

UEMOA

# LIVRE BLANC

## ACTUALISÉ DE LA DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE DANS L'ESPACE UEMOA

### Éléments pour le renforcement des processus

**Mai 2023**

AMBASSADE
DE FRANCE
AU BURKINA FASO
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Direction du développement et de la coopération DDC**

UNION ÉCONOMIQUE
ET MONÉTAIRE
OUEST AFRICAINE

CCT
Conseil des collectivités
territoriales de l'UEMOA

UEMOA

# LIVRE BLANC

## ACTUALISÉ DE LA DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE DANS L'ESPACE UEMOA

### Éléments pour le renforcement des processus

**Mai 2023**

AMBASSADE
DE FRANCE
AU BURKINA FASO
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Direction du développement et de la coopération DDC**

# Sommaire


Liste des figures 7

Liste des tableaux 8

Liste des sigles et abréviations 9

Introduction générale 10

A. Éléments de justification du livre blanc 10

B. Objectif : enclencher une dynamique communautaire de renouvellement de la décentralisation pour le renforcement de l'ancrage local de l'État 15

C. Problématique du renouvellement des processus de décentralisation 15

D. Enjeux et défis du renouvellement des processus de décentralisation 15

E. Démarche méthodologique 17

F. Plan du livre blanc 21

**Première partie : diagnostic de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA 23**

Titre I : Diagnostic des politiques au niveau national 24

**Chapitre I. La structuration de la décentralisation dans l'espace UEMOA 25**

*Section I. Rappel des objectifs, de la problématique et de la démarche méthodologique du diagnostic initial 25*

*Section II. L'organisation des territoires dans l'espace UEMOA 26*

*Section III. Les transferts de compétences 30*

**Chapitre II. Le financement de la décentralisation 34**

*Section I. Le financement par les ressources propres 34*

*Section II. Le financement par les ressources extérieures 44*

Titre II : Diagnostic des politiques au niveau communautaire 56

**Chapitre III. L'existence d'une dynamique communautaire en faveur du renforcement de la décentralisation dans l'espace UEMOA 57**

**Chapitre IV. Le CCT : une plus-value indéniable au renforcement de l'intégration dans l'espace UEMOA 59**

*Section I. La vision et les orientations stratégiques du CCT 59*

*Section II. Les actions de soutien et de renforcement de la décentralisation 64*

*Conclusion de la première partie 72*

**Deuxième partie : vers la convergence en matière de décentralisation financière 75**

Titre I. Recommandations et perspectives d'action 76

**Chapitre V. Recommandations 77**

*Section I. Justification des recommandations 77*

*Section II. Recommandations à l'endroit de l'UEMOA 78*

*Section III. Recommandations à l'endroit des États 79*

*Section IV. Recommandations à l'endroit du CCT 80*

*Section V. Recommandations à l'endroit des APL-Pays 80*

*Section VI. Recommandations à l'endroit des PTF 81*

**Chapitre VI. Feuille de route pour la mise en œuvre des recommandations 81**

*Section I. Thème, objectifs et approche du plaidoyer 81*

*Section II. Approche et stratégie de mise en œuvre 84*

*Section III. Plan d'activités pour le CCT et les APL-pays 87*

*Section IV. Étapes et échéances de mise en œuvre du plaidoyer 89*

Titre II. Éléments d'harmonisation pour la construction de la convergence en matière de décentralisation financière 90

**Chapitre VII. Points de convergence et de divergence des systèmes de décentralisation financière dans les pays de l'UEMOA 91**

*Section I. Éléments de convergence des systèmes 91*

*Section II. Éléments de divergence des systèmes 96*

**Chapitre VIII. Points de fixation pour la construction de la convergence en matière de décentralisation financière 104**

**Annexes 115**

**1. Décrets de transfert des compétences dans l'espace UEMOA 116**

**2. Glossaire 120**

**Bibliographie 123**

# Liste des figures


**Figure 1 :** Évolution du pourcentage des parts de recettes et de dépenses des collectivités territoriales par rapport aux recettes et dépenses nationales de 2019 à 2021 **14**

**Figure 2 :** Niveaux de décentralisation et nombre d'entités décentralisées dans l'UEMOA **28**

**Figure 3 :** Rapport entre le nombre de niveaux de décentralisation et celui de déconcentration dans l'UEMOA **29**

**Figure 4 :** Rapport entre le nombre de collectivités territoriales et le nombre d'entités déconcentrées dans l'UEMOA **29**

**Figure 5 :** État des lieux des transferts de compétences dans l'UEMOA **33**

**Figure 6 :** Volume des recettes fiscales dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **37**

**Figure 7 :** Pourcentages des recettes fiscales dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **38**

**Figure 8 :** Pourcentages des recettes fiscales dans les recettes propres des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **40**

**Figure 9 :** Évolution des recettes d'exploitation par rapport aux recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **41**

**Figure 10 :** Pourcentages des recettes d'exploitation dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **42**

**Figure 11 :** Pourcentages des recettes d'exploitation dans les recettes propres des CT de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **43**

**Figure 12 :** Pourcentages des recettes propres dans les ressources globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019-2021 **44**

**Figure 13 :** Évolution des volumes des transferts dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **47**

**Figure 14 :** Pourcentages des transferts dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **47**

**Figure 15 :** Volumes des transferts de l'État par rapport aux recettes propres des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **48**

**Figure 16 :** Pourcentages des transferts de l'État par rapport aux recettes propres des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **49**

**Figure 17 :** Évolution des ressources issues de l'APD au profit des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2017 à 2021 **52**

**Figure 18 :** Évolution des montants des ressources issues de la coopération décentralisée des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2017 à 2021 **55**

**Figure 19 :** Schéma du processus de plaidoyer sous-régional **86**

# Liste des tableaux


**Tableau 1 :** Données relatives aux ressources et dépenses globales des collectivités territoriales par rapport à celles de l'État dans l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **13**

**Tableau 2 :** Les pays de l'UEMOA selon leurs niveaux de collectivités décentralisées **27**

**Tableau 3 :** Évolution des parts (volumes et pourcentages) des recettes fiscales dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **37**

**Tableau 4 :** Pourcentages des recettes fiscales dans les recettes propres des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **39**

**Tableau 5 :** Évolution des volumes et des pourcentages des recettes d'exploitation par rapport aux recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **41**

**Tableau 6 :** Évolution des volumes et des pourcentages des recettes d'exploitation par rapport aux recettes propres des collectivités de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **42**

**Tableau 7 :** Pourcentages des recettes propres dans les recettes globales des CT de l'UEMOA de 2019 à 2021 **43**

**Tableau 8 :** Les mécanismes spécialisés de transfert de l'État vers les collectivités territoriales au sein de l'UEMOA **45**

**Tableau 9 :** Les pays ne disposant pas d'un mécanisme spécialisé de transfert de l'État vers les collectivités territoriales **45**

**Tableau 10 :** Volumes et pourcentages des transferts de l'État dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'UEMOA de 2019 à 2021 **46**

**Tableau 11 :** Volumes et pourcentages des transferts de l'État par rapport aux recettes propres des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021 **48**

**Tableau 12 :** Ressources mobilisées dans le cadre de l'APD **52**

**Tableau 13 :** Recours à l'emprunt (montants en millions de FCFA) **54**

**Tableau 14 :** Évolution des ressources issues de la coopération décentralisée dans certains pays de l'espace UEMOA de 2017 à 2021 **54**

**Tableau 15 :** Synthèse des recommandations par catégorie d'acteurs **82**

**Tableau 16 :** Répartition détaillée du rôle des acteurs dans le processus **83**

**Tableau 17 :** Rôle du CCT dans le processus de plaidoyer communautaire en faveur de la décentralisation **87**

**Tableau 18 :** Échéancier indicatif du processus de plaidoyer **89**

**Tableau 19 :** Taux de pression fiscale dans l'espace UEMOA **104**

# Liste des sigles et abréviations

| | |
|---|---|
| **AFD** | Agence française de développement |
| **ANCB** | Association nationale des communes du Bénin |
| **ANFICT** | Agence nationale de financement des collectivités territoriales |
| **ANICT** | Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales |
| **APD** | Aide publique au développement |
| **APL** | Associations des pouvoirs locaux |
| **BGE** | Budget général de l'État |
| **BOAD** | Banque ouest-africaine de développement |
| **CCT** | Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA |
| **CGLUA** | Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique |
| **CSDF** | Cadre stratégique de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA |
| **CT** | Collectivités territoriales |
| **CTF** | Coopération transfrontalière |
| **DDC** | Direction du développement et de la coopération (Coopération suisse) |
| **DGF** | Dotation globale de fonctionnement |
| **FADEC** | Fonds d'appui au développement des communes |
| **FAIR** | Fonds d'aide à l'intégration régionale des États membres de l'UEMOA |
| **FDD** | Fonds de dotation de la décentralisation |
| **FPCL** | Fonds de prêts aux collectivités locales |
| **IIIRSAHEL** | Initiative pour l'intégration de l'investissement régional au Sahel |
| **PAC** | Programme d'appui aux communes |
| **PCTL** | Programme de coopération transfrontalière locale |
| **PRADEU** | Programme régional d'appui à la décentralisation dans l'espace UEMOA |
| **PRECOL** | Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales |
| **PTF** | Partenaires techniques et financiers |
| **RFCT** | Régime financier des collectivités territoriales |
| **SATI** | Schémas d'aménagement transfrontalier intégré |
| **SHA** | Secrétariat à l'harmonisation de l'aide |
| **UEMOA** | Union économique et monétaire ouest africaine |

# Introduction générale

## A. Éléments de justification du livre blanc

Le péril terroriste que court aujourd'hui l'Afrique et singulièrement les pays de l'UEMOA avec des attaques quasi quotidiennes au Burkina Faso, au Mali, au Niger et, dans une certaine mesure, l'ensemble de tout l'espace communautaire ouest-africain[1], apparaît comme la traduction matérielle des défaillances dans la gouvernance étatique. Dans les pays les plus touchés, le terrorisme exerce une pression et une emprise territoriale aux périphéries imposant de fait à l'État, un mouvement progressif de repli vers le niveau central. La plupart des collectivités territoriales frontalières de ces pays sont en pleine liquéfaction ; occupées qu'elles sont par des Hommes armés non identifiés (HANI). Dans ces collectivités territoriales désormais sous emprise terroriste, il devient impossible de mener une activité économique et politique normale ; ce qui compromet la mise en œuvre de la décentralisation en général et de sa dimension financière en particulier.

Fort heureusement, ces graves crises et menaces sécuritaires[2] auxquelles font face les États africains ces dernières années ne sont pas, comme l'annonçait le livre blanc originel, des catastrophes naturelles. Elles demeurent des problèmes de gouvernance dont la source se trouve dans le faible ancrage de l'État au niveau local[3], et ce au moyen du service public. Il en résulte une rupture généralisée entre les États et leur société[4] du fait de la faiblesse des capacités étatiques de réponse en termes d'amélioration des conditions de vie des populations qui s'appauvrissent davantage alors que, dans le même temps, les élites s'enrichissent. Cette situation conduit les populations à se replier sur la communauté dans sa version ethnique et sur la religion dans sa version eschatologique. Ce repli identitaire caractérise donc ces graves crises qui sont malheureusement appelées à se multiplier, à se renforcer et à s'enraciner durablement si rien n'est fait pour renforcer les assises locales des États et assurer un minimum de développement à ce niveau. C'est, désormais, un impératif si l'on veut stopper le processus de déliquescence de l'État par le renforcement conséquent de ses capacités fédératrices et fondatrices à travers le développement local.

La promotion conjointe de la démocratisation et de la décentralisation au tournant des années 1990 en Afrique, et singulièrement dans les États de l'UEMOA, devait permettre le renforcement des assises des États et la réalisation du développement local. Force est de constater, une trentaine d'années

1 Même les pays côtiers (Bénin, Côte d'Ivoire, Togo, etc.), naguère épargnés connaissent les mêmes problèmes dans leurs frontières nord.

2 Ces dix dernières années, l'enracinement populaire des positions djihadistes (Burkina Faso, Mali, Nigeria, Niger), les tentations ethno-nationalistes (Côte d'Ivoire), les velléités de présidence à vie, ainsi que, récemment, l'incapacité à prendre en charge des épidémies telle la maladie à virus Ébola, mettent en lumière les faillites de l'État laissant libre cours au repli identitaire et religieux, à la patrimonialisation de l'appareil d'État, ainsi que son incapacité à fournir des services de base comme la santé et la sécurité aux populations.

3 Il est indéniable aujourd'hui que c'est faute de n'avoir pas densifié la présence de l'État, notamment dans les espaces publics inter-pays (espaces frontaliers/transfrontaliers) que les États s'effritent à partir de leurs frontières. Le Burkina Faso apparaît comme un bon exemple, à ce sujet.

4 Voir l'ensemble des numéros thématiques pays publiés par la revue *Politique africaine* depuis 1981. Voir également, Gaulme F. 2014. Séminaire AFD. Mali : une contribution de la recherche française et européenne. Document de travail n°136. Paris : AFD.

plus tard, que les mêmes crises sont à l'œuvre de façon cyclique. Ce qui amène à rappeler que la décentralisation n'implique pas automatiquement le rapprochement des décideurs et des populations. Ce rapprochement que permet la décentralisation est nécessairement construit à travers les transferts de compétences et leur financement conséquent pour aboutir à l'autonomie budgétaire, d'une part, et le dialogue politique local fondé sur la reddition des comptes, d'autre part. Or, comme le montrent diverses études et les résultats du diagnostic de la décentralisation financière dans l'ensemble des pays de l'UEMOA en particulier, si les processus de décentralisation peuvent toujours apparaître comme des instruments de politique et de développement de plus en plus ancrés, voire « irréversibles »[5], il faut aussi admettre que cette « irréversibilité » ne semble pas si absolue au regard non seulement du sous-financement des processus, mais aussi des aléas politiques et sécuritaires dont ils sont désormais de plus en plus victimes.

## 1. Des processus de décentralisation de plus en plus ancrés…,

Les politiques de décentralisation dont les sources sont plus ou moins anciennes selon les pays sont pensées non seulement comme une réponse à la crise structurelle qui caractérise les États, mais surtout comme des outils de réforme de ces États. Ces politiques bénéficient aujourd'hui d'un consensus que même les graves crises institutionnelles et sécuritaires n'ont pas remis en cause. L'exemple des crises malienne, ivoirienne et aujourd'hui burkinabè est assez illustratif de ce constat.

Les processus sont même en phase de consolidation comme au Togo où des élections locales ont été organisées fin juin 2019, trente-deux (32) ans après celles organisées en 1987. Ces élections sont accompagnées d'une rénovation du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation pour impulser une nouvelle dynamique au processus. Ailleurs, au Bénin, au Sénégal, au Mali, au Burkina Faso, des rénovations similaires sont initiées pour consolider les acquis de la décentralisation. La décentralisation apparaît partout comme le chaînon manquant à un exercice apaisé du pouvoir politique. En Guinée-Bissau où aucune élection locale n'a encore été organisée, la décentralisation apparaît toujours comme l'étape à franchir pour sortir le pays de la spirale d'instabilité sociopolitique. La décentralisation semble donc irréversible dans l'espace UEMOA.

Cette irréversibilité n'est toutefois pas absolue. Les processus de décentralisation sont aussi en effet marqués ou menacés par la stagnation. C'est le cas des reports de plus en plus fréquents des élections locales. Ainsi, les élections locales sénégalaises de janvier 2022 devaient se tenir depuis 2019, soit un report de trois (3) ans. Au Niger, les élections locales qui devaient se tenir en 2016 ont été successivement reportées jusqu'en décembre 2020. Au Burkina Faso, les élections locales devaient se tenir en mai 2021, mais les mandats des élus locaux ont été prorogés d'une année (jusqu'en mai 2022)[6], avant que les nouvelles autorités issues du coup d'État du 22 janvier 2022 ne décident finalement, le 1er février 2022[7], de la dissolution pure et simple des conseils locaux. Au Mali, le contexte de crise a conduit à la mise en place d'autorités intérimaires régionales dans les régions de Gao, Kidal et Tombouctou et à la prorogation des mandats

5 François Yatta pense même que « *l'Afrique des États fait progressivement place à l'Afrique des collectivités* », voir François P. Yatta (2009), *La décentralisation fiscale en Afrique. Enjeux et perspectives*, Paris-Berne, Karthala, Coll. Économie et développement, p. 13.

6 Loi n°023-2021/AN du 29 avril 2021 portant prorogation du mandat des conseillers municipaux et régionaux du Burkina Faso. L'article 2 de la loi dispose que « Les pouvoirs des conseils municipaux et régionaux et de leurs organes exécutifs prennent fin dès l'installation des nouveaux conseils municipaux et régionaux ». Ce qui laisse entrevoir la possibilité de prorogations supplémentaires.

7 Décret n°2022-004/PRES/MPSR du 1er février 2022 portant dissolution des conseils des collectivités territoriales.

(6 mois pour les conseils communaux élus en 2016) et jusqu'aux prochaines élections pour les autorités intérimaires installées en 2018. À ces contingences politiques, il faut ajouter la tendance au sous-financement de la décentralisation et à sa relégation au second plan au regard de nouveaux enjeux, notamment sécuritaires.

### 2. … mais sous-financés

La décentralisation dans l'espace UEMOA fait l'objet d'un curieux paradoxe : alors que sur le plan juridique et institutionnel, elle a atteint un niveau de traduction satisfaisant avec l'existence de schémas décentralisateurs dans l'ensemble des pays, la mise à disposition des outils et des moyens financiers nécessaires à la réalisation concrète de ses ambitions, reste encore limitée. En effet, comme le montre la figure 1 ci-dessous, à l'échelle de l'espace UEMOA (pour les sept pays dont les données sont disponibles), la part des budgets consacrée à la décentralisation est faible avec une moyenne de 6,58% pour les recettes et 4,65% pour les dépenses. Les indicateurs sont mauvais même si la tendance est à l'amélioration des volumes des ressources à la disposition des collectivités territoriales. Au regard des ambitions du livre blanc, des efforts importants restent encore à consentir dans l'ensemble de l'espace communautaire, comme le montrent le tableau et la figure ci-après.

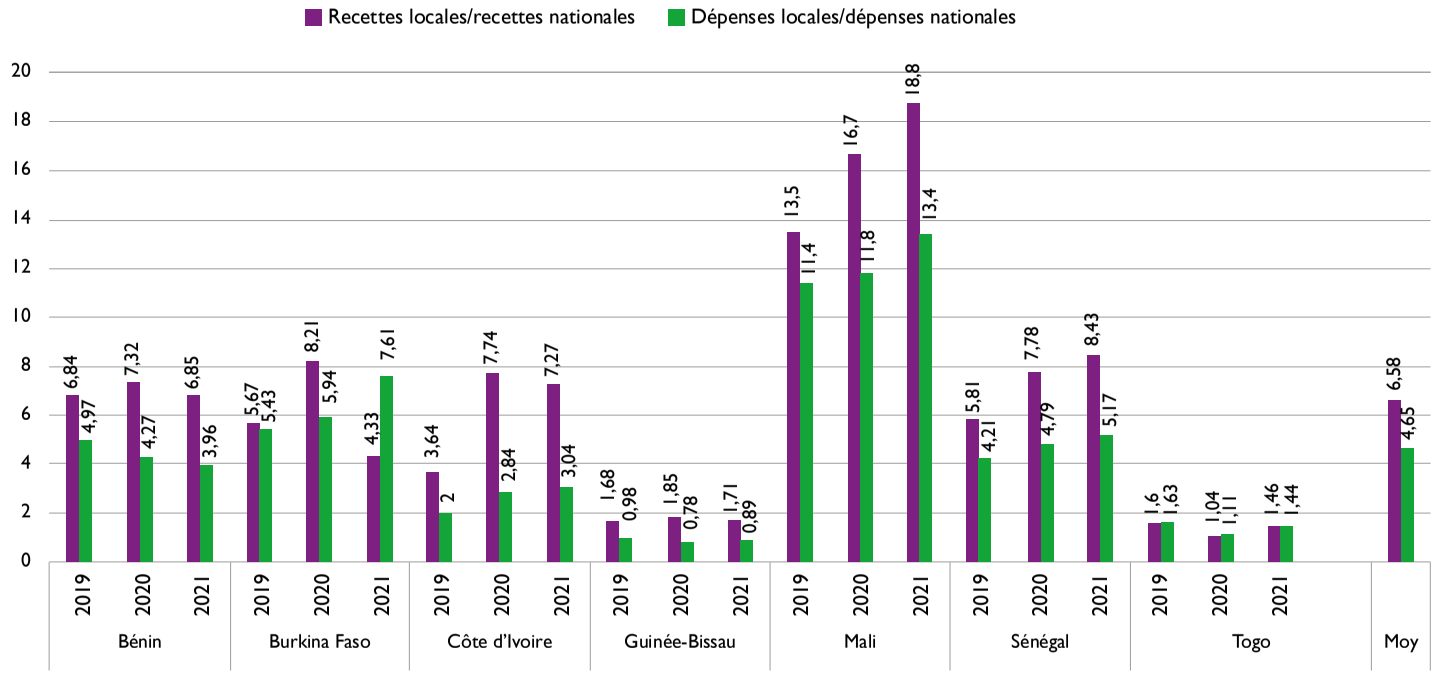
**Tableau 1 : Données relatives aux ressources et dépenses globales des collectivités territoriales par rapport à celles de l'État dans l'espace UEMOA de 2019 à 2021**[8]

| Pays | Recettes globales (en millions de FCFA) | | | | | | Dépenses totales (en millions de FCFA) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | %/État | 2020 | %/État | 2021 | %/État | 2019 | %/ État | 2020 | %/État | 2021 | %/État |
| Bénin | 74458 | 6,84 | 83581 | 7,32 | **88 749** | 6,85 | 68300 | 4,97 | 72600 | 4,27 | 77100 | 3,96 |
| Burkina Faso | 194240 | 5,67 | 231240 | 8,21 | 93730 | 4,33 | 142691 | 5,43 | 116148 | 5,94 | 194133 | 7,61 |
| Côte d'Ivoire | 293700 | 3,64 | 298400 | 7,74 | 325200 | 7,27 | 159800 | 2,00 | 172200 | 2,84 | 207200 | 3,04 |
| Guinée-Bissau | 1 780 | 1,68 | 1 790 | 1,85 | 2 005 | 1,71 | 1 576 | 0,98 | 1 561 | 0,78 | 1 771 | 0,89 |
| Mali | 233600 | 13,5 | 274900 | 16,7 | 340200 | 18,8 | 234900 | 11,4 | 263700 | 11,8 | 316300 | 13,4 |
| Niger | 32684 | ND | 43812 | ND | 43808 | ND | ND | ND | ND | ND | ND | ND |
| Sénégal | 228760 | 5,81 | 242932 | 7,78 | 260558 | 8,43 | 165940 | 4,21 | 171248 | 4,79 | 198183 | 5,17 |
| Togo | 21510 | 1,60 | 17070 | 1,04 | 23970 | 1,46 | 21477 | 1,63 | 17050 | 1,11 | 23910 | 1,44 |

*Sources :* Rapports-pays

8 Les données concernant le Niger sont incomplètes.

**Figure 1 : Évolution du pourcentage des parts de recettes et de dépenses des collectivités territoriales par rapport aux recettes et dépenses nationales de 2019 à 2021**




Dans ces conditions d'absence de financement adéquat de la part des États et de leurs partenaires, les collectivités territoriales ne peuvent pas exercer leurs compétences et jouer ce rôle tant attendu de moteurs du développement local, de courroies de transmission de la croissance nationale dans les territoires et de réconciliations entre les citoyens et leurs gouvernants.

Ces préoccupations justifient l'écriture du livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA.

## B. Objectif : enclencher une dynamique communautaire de renouvellement de la décentralisation pour le renforcement de l'ancrage local de l'État

Le livre blanc de la décentralisation financière vise principalement à enclencher un processus de renforcement de l'ancrage social des États par le renforcement en amont des financements des processus de décentralisation dans l'espace UEMOA. Il s'agit d'initier, à l'échelle de l'UEMOA, organisation d'intégration, un processus de réforme des politiques de décentralisation permettant la mise à disposition d'au moins 20% des recettes fiscales de l'État au profit des collectivités territoriales pour la prise en charge des compétences qui leur sont transférées. C'est la condition pour réussir le développement local, renforcer l'assise sociale de l'État et faire face au défi de la stabilité et de la sécurité.

## C. Problématique du renouvellement des processus de décentralisation

La problématique centrale du renouvellement des processus de décentralisation est celle de la décentralisation financière. Le renouvellement des processus nationaux de décentralisation implique les questionnements suivants :

- comment mettre plus de ressources (de l'ordre de 20% des recettes fiscales) à la disposition des collectivités territoriales pour la prise en charge efficace des compétences transférées afin de réaliser le développement local ?
- comment amener les États à transférer plus de compétences pour associer davantage les populations à la gestion des affaires publiques ?
- comment constituer une sorte de *task force* à la fois au niveau national et au niveau communautaire pour impulser des dynamiques convergentes autour de la problématique de la décentralisation financière ?

## D. Enjeux et défis du renouvellement des processus de décentralisation

Les enjeux du renouvellement des processus de décentralisation relèvent d'un changement dans la façon dont les élites politiques se représentent l'État et l'exercice du pouvoir. La décentralisation vise principalement, au sein de l'État, à modifier les rapports de pouvoir et, en conséquence, le partage des ressources au profit d'élites élues au niveau local. Elle se confronte donc tout particulièrement à la représentation monolithique de l'État unitaire et centralisé. Les défis à relever concernent ainsi les perceptions/conceptions que les acteurs ont de la décentralisation en lien avec le caractère unitaire de l'État, d'une part, et de la structure de mobilisation et de gestion des ressources au niveau national, d'autre part.

En ce qui concerne les conceptions et les objectifs de la décentralisation, il convient de rappeler avec Patrick Le Lidec (2020 : 127-128), qu'elles

sont tributaires des *rationalités*[9] à l'œuvre chez les autorités porteuses des réformes décentralisatrices. L'auteur distingue quatre types de rationalité :

1) une stratégie politique rationnelle visant soit à partager le pouvoir soit à le conserver ;
2) une entreprise contrainte (les élites centrales devant céder aux attentes d'élites locales) ;
3) une stratégie de désengagement, d'évitement du blâme ou de transfert d'impopularité des élites centrales vers les élites locales ;
4) une simple logique d'affichage dans le cadre des conditionnalités de l'aide.

Ce sont donc les rationalités qui déterminent *in fine,* le *design* c'est-à-dire les « *types de mesures adoptées et de transferts réalisés, [l]'agencement des diverses composantes, [et les] instruments mobilisés* » (Le Lidec, 2020 : 128).

Selon Sourwéma (2019 : 290), lorsque les États africains s'engagent, sous la contrainte, dans les politiques de décentralisation au début de la décennie 1990, les élites au pouvoir étaient avant tout préoccupées par la conservation du pouvoir. Les politiques de décentralisation qu'elles mettent en place obéissent plus aux deux dernières rationalités indiquées plus haut (*stratégie de désengagement, d'évitement du blâme ou de transfert d'impopularité et logique d'affichage*).

Le *design* imprimé aux politiques de décentralisation a été plus administratif que politique : les réformes sont plus des outils d'accroissement des compétences des autorités locales que des instruments politiques et fiscaux permettant à ces dernières de renforcer leur autonomie dans la mobilisation des ressources. La stagnation et le déficit de financement que les politiques de décentralisation connaissent actuellement trouvent ainsi leur explication. La même rationalité semble toujours à l'œuvre chez les porteurs de réformes décentralisatrices au niveau central. Deux défis sont à relever :

- le premier est celui du changement de perception et de conception pour aller progressivement vers un design plus politique par le renforcement de la légitimité électorale des autorités locales, d'une part, et un design plus fiscal par l'accroissement de l'autonomie de ces autorités à se procurer des ressources propres, d'autre part. Il s'agit de changer de paradigme pour l'optimisation de la gouvernance locale ;
- le second, en lien avec le premier, se rapporte à l'atténuation de la confusion de la souveraineté de l'État et de l'organisation politique unitaire centralisée qui laisse songer qu'une trop grande décentralisation mettrait en danger l'unité du pays, la paix et la sécurité.

Pour ce qui est des défis liés à la structure de mobilisation et de gestion des ressources au niveau national, il convient de noter que :

- le premier a trait à l'atténuation de la faiblesse des systèmes fiscaux et la prépondérance de l'État central dans la mobilisation des ressources publiques dans tout l'espace UEMOA. On constate une faiblesse des ressources internes mobilisées en raison de la prépondérance du secteur informel faisant reposer l'essentiel du recouvrement sur le secteur formel. D'où, d'une part, une forte pression fiscale sur quelques acteurs, favorisant du même coup les

9 Patrick Le Lidec, Décentralisation, dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole, (sous la direction), « D », *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2020, p. 127-128.

tentatives de fraude ou d'évasion fiscale et, d'autre part, la prédominance de la fiscalité de porte (contrôlée de bout en bout par l'État central et dans une moindre mesure par les collectivités frontalières) ; ce qui entrave l'intégration régionale ;

- le second est lié à l'application du principe de l'unité budgétaire qui « édicte que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être contenues dans un document unique sous la forme d'un tableau d'ensemble permettant d'apprécier l'équilibre de leurs masses »[10].

Compte tenu des tensions de trésorerie qui caractérisent les finances publiques de la plupart des États ; ces derniers sont appelés à prioriser les dépenses. D'où parfois les difficultés ou les lenteurs dans le reversement des quotes-parts des ressources destinées aux collectivités territoriales. Pour les collectivités territoriales, ces contraintes de trésorerie limitent leurs possibilités d'action au point de laisser apparaître le principe de l'unité budgétaire comme un problème ; ce qui n'est pourtant pas le cas. Le challenge est donc de trouver les mécanismes adéquats pour assurer le financement de la décentralisation dans le respect de ces règles budgétaires.

## E. Démarche méthodologique

### 1. L'écriture du livre blanc initial

L'écriture du livre blanc initial a été faite en deux étapes. La première étape a consisté à faire le diagnostic de l'état des lieux de la décentralisation financière dans les pays de l'UEMOA. L'un des problèmes majeurs constatés au cours de cette phase est celui de l'absence de données exhaustives et à jour sur la décentralisation financière dans l'ensemble des pays.

La seconde étape a été construite autour de la restitution, suivant un processus participatif, des résultats du diagnostic dans l'ensemble des 8 pays. Cette étape visait les objectifs suivants :

- valider et mettre à jour les données et les analyses du diagnostic ;
- définir avec les acteurs nationaux les éléments qui pourraient permettre la constitution d'un modèle communautaire de décentralisation financière. Il s'agit aussi bien des éléments du modèle lui-même que des perspectives nationales susceptibles d'induire un renforcement du poids financier des collectivités territoriales ;
- identifier les institutions publiques qui pourraient porter le projet de politique communautaire au niveau national. Il est question du portage politique et technique du processus.

10 Article 11 de la Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.

Cependant, les hypothèses issues du diagnostic n'ont pas toutes été confirmées. En effet, les résultats du diagnostic laissaient entrevoir la possibilité de définition d'un modèle communautaire de décentralisation financière à partir des cas ivoirien et sénégalais (pour les volumes des ressources des collectivités territoriales), d'une part, et des mécanismes de péréquation du Bénin, du Burkina Faso et du Mali qui semblaient être porteurs de potentialités à même d'alimenter le modèle communautaire, d'autre part.

Si la règle sénégalaise d'allocation de 5,5%[11] de la TVA aux collectivités territoriales est intéressante, le cas ivoirien semble, en revanche, moins pertinent du fait de l'absence d'un champ fiscal propre aux collectivités. Concernant les mécanismes de péréquation, leur pertinence a été confirmée bien que leur abondement reste imprévisible.

En outre, le recueil des préoccupations des acteurs lors des restitutions n'a pas donné de résultats concluants pour la définition du modèle communautaire. Afin de pallier cette impossibilité de définition du modèle communautaire, la construction d'une stratégie de plaidoyer sous-régional pour accompagner les dynamiques nationales observées a été privilégiée. Deux processus simultanés ont été initiés : l'un est porté par les instances de l'UEMOA et l'autre par les associations de collectivités et les services techniques de l'État dans la perspective de construction de la convergence communautaire en matière de décentralisation.

## 2. La révision du livre blanc : justification et démarche

Le livre blanc a constitué avec d'autres instruments, notamment le mécanisme de financement des collectivités territoriales, les principaux outils d'articulation du dialogue et des actions en faveur de la décentralisation financière. Plusieurs résultats ont ainsi été acquis, mais l'évolution du contexte marqué par l'avènement et l'aggravation du phénomène terroriste ainsi que la crise sanitaire liée à la COVID-19 ont eu un impact négatif sur le financement des processus de décentralisation. D'où le besoin de maintenir et de renforcer le plaidoyer en faveur de l'amélioration de la décentralisation financière. Dans ce sens, le livre blanc demeure, dans son ensemble, d'une grande actualité, mais certaines des données ayant servi à sa structuration doivent être actualisées pour tenir compte de l'évolution du contexte politique et institutionnel dans certains États. Trois objectifs sont ainsi assignés à l'actualisation :

- actualiser les informations sur l'organisation, la structuration et la mise en œuvre de la décentralisation/déconcentration dans les États. Il s'agit de mesurer ici les progrès accomplis par les États en matière de transfert des compétences, notamment ;
- actualiser les informations sur les ressources des collectivités territoriales sur la période allant de 2015 à 2021 en faisant ressortir les lignes de force et de faiblesse, d'une part, et explorer les possibilités et les opportunités de financement des collectivités territoriales tant au niveau national qu'au niveau régional, d'autre part ;
- actualiser les recommandations et la feuille de route. Il s'agit de saisir la situation de mise en œuvre, des recommandations et d'en proposer éventuellement de nouvelles en tenant compte de l'évolution de la situation et du contexte sociopolitique. Concernant la feuille de route, il s'agit d'apprécier son opérabilité dans le contexte actuel afin de proposer éventuellement des ajustements.

11 À raison de 3,5% pour le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et 2,5% pour le Fonds d'équipement des collectivités territoriales (FECT).

L'atteinte du premier et du troisième objectifs ne pose pas de problème particulier contrairement au deuxième. Les « chiffres » sont la preuve la plus convaincante pour cerner la réalité et la mettre en forme saisissable et intelligible. Toutefois, concernant la mesure de la réalité de l'autonomie financière des collectivités territoriales, ils apparaîssent problématiques. Les expériences du livre blanc et du mécanisme de financement des collectivités territoriales ont permis de mesurer l'ampleur des discordances concernant les données financières des collectivités territoriales. Le constat d'ensemble est celui d'une variation des « chiffres » d'un acteur à l'autre. Cette variation a été un handicap important dans la mise en œuvre des grands projets portés par le CCT, notamment le mécanisme de financement des collectivités territoriales qui a constamment buté contre les chiffres.

En rappel, les données du livre blanc de la décentralisation ont été produites par la combinaison de trois principales sources d'informations à savoir :

- les informations issues de la collecte des données par les consultants nationaux dans le cadre de l'établissement du diagnostic de base du livre blanc ;
- les informations issues de la collecte dans le cadre de l'étude sur le mécanisme de financement des collectivités territoriales ;
- les données fournies par l'ambassade de France à travers son réseau d'assistants techniques dans les 8 pays de l'UEMOA.

La mobilisation de toutes ces données avait demandé un investissement important en ressources (humaines, financières et temporelles). Malgré tout, cela n'avait pas empêché les longues discussions sur la « véracité » des « chiffres », voire les remises en cause de ces chiffres. Au regard de ces constats, se focaliser sur les chiffres est un « couteau à double tranchant » : ils peuvent faciliter le consensus tout comme ils peuvent le compromettre.

Pour la révision du livre blanc, la duplication de cette méthodologie était impossible au regard du contexte et des ressources disponibles. Afin de surmonter cette difficulté et réduire les débats liés aux « chiffres », la démarche méthodologique proposée a consisté à mobiliser, à titre de point focal dans les pays, les responsables des finances locales pour la collecte, le traitement et l'analyse des données. Ces personnes-ressources connaissant bien les processus en cours dans leur pays et ayant un accès privilégié à l'information paraissent les mieux placées pour fournir les informations les plus sûres et les plus actuelles sur l'autonomie financière des collectivités territoriales dans leur pays. Avec l'implication constante du CCT et de la Commission de l'UEMOA, les points focaux ont pu être identifiés dans tous les pays. La Guinée-Bissau où l'identification d'un point focal apparaîssait compliquée, une mission de collecte de données y a été conduite du 25 septembre au 1er octobre 2022[12]. À l'issue de cette mission, un point focal a pu être désigné dans ce pays pour la poursuite de l'étude.

12 La mission était composée de M. Savadogo Dramane, expert technique en finances locales à l'Unité de gestion des programmes PCTL2/PRADEF et du consultant.

### *L'impact de la COVID-19 sur les finances de quelques collectivités territoriales de l'espace UEMOA*

La crise sanitaire liée à l'avènement de la maladie à coronavirus (COVID-19) a eu des effets néfastes sur les États et les collectivités territoriales. Elle a notamment entraîné une baisse importante des recettes et dépenses. Une étude réalisée par la GIZ et le Trésor public du Bénin (TPB) sur un échantillon de 60 collectivités territoriales réparties sur six pays (à raison de 10 collectivités par pays), à savoir : Bénin, Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Togo, donne un aperçu de cet impact de la COVID-19.

#### Au titre des recettes

En 2020, les recettes totales des 60 collectivités territoriales de l'échantillon baissent de 4% à 108 milliards de FCFA (après déjà -9% en 2019), soit une réalisation de 45% de la prévision (54% en 2018 et 46% en 2019). 20 collectivités territoriales enregistrent une baisse de leurs recettes totales 2020 tandis que 27 autres ont réalisé moins de 50% de leurs prévisions de recettes totales 2020.

#### Au titre des dépenses

Les dépenses totales des 60 collectivités territoriales régressent de 13% en 2020 à 89,07 milliards de FCFA (après -0,8% en 2019), ce qui est une réalisation de 47% de la prévision (56% en 2018 et 50% en 2019). Les dépenses totales de 23 collectivités territoriales baissent en 2020 ; dans 33 Collectivités territoriales, moins de 50% de la prévision annuelle 2020 de dépenses totales est réalisé.

#### Au titre des recettes propres

Les recettes propres des 60 collectivités territoriales régressent de 11% en 2020 à 52 milliards de FCFA (après déjà -10% en 2019), ce qui est une réalisation de 47% de la prévision (contre 66% en 2018 et 56% en 2019). Les recettes propres de 32 collectivités territoriales ont baissé en 2020 ; 29 collectivités territoriales ont réalisé moins de 50% de la prévision 2020.

#### Au titre des transferts

Les transferts de fonctionnement reçus par les collectivités territoriales stagnent en 2020 avec seulement +0,06% à 36,74 milliards de FCFA (après -7% en 2019), soit une réalisation de 64% de la prévision (contre 84% en 2018 et 75% en 2019).

**Source** : GIZ et TPB : *Note d'analyse. Incidence du COVID-19 sur la situation financière des collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest dès 2020*, juillet 2021, p. 7 s.

Pour la collecte proprement dite, un canevas a été proposé, dans la logique du livre blanc initial. Après sa validation par le commanditaire, il a été mis à la disposition des points focaux. C'est sur la base de ce canevas que la collecte, le traitement et l'analyse des données ont été faits dans les pays. En plus de ces données, des informations complémentaires ont été collectées au niveau de la Commission de l'UEMOA au moyen d'entretiens qualitatifs semi-directifs avec des personnes-ressources[13] et par la consultation de documents mis à disposition au niveau des départements à l'instar du Département de l'aménagement du territoire communautaire et des transports (DATC), du Département des politiques économiques (DPE), du Département de l'agriculture, des ressources en eau et de l'environnement (DAREN) ou encore auprès de la Délégation générale à la paix et à la sécurité (DGPSE). Les autres données sont issues de la recherche documentaire[14].

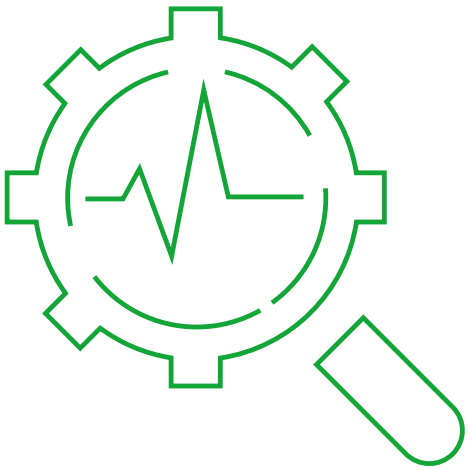
Un premier atelier de restitution des données provisoires a été organisé à Ouagadougou le 25 août 2022. Ses conclusions et recommandations ont permis de réajuster le processus de collecte et de traitement des données. Cela a permis de présenter le rapport provisoire qui a été pré-validé lors de l'atelier des 12-13 avril 2023 à Ouagadougou. Les conclusions et recommandations qui en sont issues ont permis l'élaboration du rapport final validé à l'issue de l'atelier des 3-4 mai 2023 à Tivaouane au Sénégal.

## F. Plan du livre blanc

Le Livre blanc est structuré en deux parties. La première partie intitulée « *Diagnostic de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA* » propose une synthèse de l'état des lieux de la décentralisation financière tel qu'il résulte des rapports-pays et des données complémentaires. La seconde partie, intitulée « *Vers la convergence communautaire en matière de* décentralisation financière », est une synthèse des propositions d'action allant dans le sens de la mise en place d'une dynamique communautaire en matière de décentralisation. La première proposition présente les axes d'harmonisation possible dans la perspective de réalisation de la convergence des politiques de décentralisation à l'échelle communautaire. La seconde proposition est une feuille de route pour la mise en œuvre des propositions et recommandations autour d'objectifs, d'étapes, de résultats à atteindre dans un horizon temporel déterminé : 2033. C'est un plaidoyer adressé à tous les décideurs de la décentralisation financière.

13 À l'instar de M. Raogo A. Sawadogo, ancien ministre burkinabè de la décentralisation et président du Laboratoire citoyennetés à Ouagadougou.

14 Notamment, l'étude réalisée par M. Sembène Mamadou (2023) sur « le fondement et la clarification de la méthodologie de calcul du taux des transferts financiers verticaux aux collectivités territoriales au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger, au Sénégal, au Togo, en Côte d'Ivoire et au Cameroun ». Certaines données chiffrées utilisées ici proviennent de cette étude.



# **Première partie :**
# diagnostic de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA

Cette première partie propose un état des lieux de la décentralisation y compris financier dans l'espace UEMOA. Elle se structure autour d'un diagnostic des politiques au niveau national, d'une part (I), et d'un diagnostic à l'échelle communautaire, d'autre part (2).



# TITRE I :
# Diagnostic des politiques au niveau national

Le diagnostic au niveau national repose sur un rappel des objectifs, de la problématique et de la démarche méthodologique retenus pour la réalisation du diagnostic de base sur lequel repose le livre blanc (1). Les éléments concernés par le diagnostic sont l'organisation territoriale des États (2), le transfert des compétences (3), les sources de financement (4) et enfin l'autonomie financière des collectivités (5). L'examen critique de ces différents points offre un paysage panoramique de la décentralisation dans l'espace UEMOA.

# Chapitre I : La structuration de la décentralisation dans l'espace UEMOA



Ce chapitre est structuré autour de trois sections. La première est un rappel des objectifs, de la problématique et de la démarche méthodologique du diagnostic de base ayant conduit à l'écriture du livre blanc (1) tandis que la seconde présente l'organisation du territoire dans l'espace UEMOA autour de la décentralisation et de la déconcentration (2). La dernière section est relative aux transferts de compétences (3).

## Section I : Rappel des objectifs, de la problématique et de la démarche méthodologique du diagnostic initial



Le diagnostic a été réalisé dans l'objectif de dresser un état des lieux des ressources (propres, transférées, autres) des collectivités territoriales de l'espace UEMOA afin d'identifier (i) les principaux points de blocage relatif au financement de la décentralisation, et (ii) les cas susceptibles d'être promus dans l'espace UEMOA.

Pour analyser ces différents points, le diagnostic est organisé autour de la problématique de l'autonomie financière des collectivités territoriales. La *décentralisation financière* peut en effet être comprise comme ***l'ensemble des mécanismes permettant une mise à disposition des ressources destinées à la prise en charge par les collectivités territoriales des compétences qui leur sont transférées***.

Le calcul du rapport entre les recettes et les dépenses des collectivités territoriales par rapport aux recettes et dépenses nationales a été privilégié pour mieux comprendre la structure de la décentralisation financière dans les pays de l'UEMOA. L'objectif était de savoir si cette structure permet d'assurer l'autonomie financière et budgétaire nécessaire à la prise en charge des compétences transférées aux collectivités. Pour ce faire, la méthode proposée par Dafflon et Madiès (2011) a été utilisée[15]. Elle se décline en quatre questions clés.

- Quels sont les niveaux de déconcentration et de décentralisation afin d'*avoir une idée de l'ampleur des structures à financer ?*
- Quelles sont les compétences formellement transférées et les compétences réellement exercées pour *avoir une idée des compétences à financer ?*
- Quelle est la part entre ressources propres/transferts/emprunts dans les ressources des collectivités territoriales et quels sont les dispositifs en place afin de *se faire une*

15 Deux dimensions de leur méthode ont néanmoins été mises de côté. Il s'agit de :
- l'ethnographie financière et comptable qu'ils ont utilisée dans leur étude de l'économie politique de la décentralisation dans 4 pays. Cet outil était hors de portée ;
- l'outil opérationnel élaboré par F. Audras (Dafflon et Madiès 2011 : 338-346) pour mesurer les degrés d'autonomie financière et budgétaire. Cet outil nécessitait de disposer d'un grand nombre de données qui étaient également hors de notre portée.

*idée de l'autonomie financière des collectivités territoriales ?*

- Quels sont les dispositifs de gestion budgétaire des collectivités territoriales afin de se faire *une idée de l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales ?*

La documentation de ces différents axes avait été assurée par une équipe de 8 consultants sous la responsabilité d'un chef d'équipe et de la direction scientifique et opérationnelle du Laboratoire Citoyennetés entre le mois d'octobre 2012 et le mois d'avril 2013.

Sur la base de ces questionnements, le diagnostic au niveau national se structure autour de l'organisation territoriale des États, du transfert des compétences, des sources de financement et enfin autour de l'autonomie financière des collectivités.

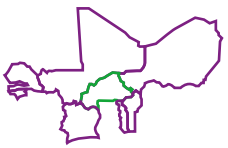
***Les définitions de la décentralisation financière***

François Yatta aborde la décentralisation financière comme « la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales… » (2000 : 1). Selon lui, elle implique « la définition d'un champ de ressources propres pour les collectivités locales, l'identification d'un champ de ressources partagées entre l'État et les collectivités locales, les transferts des ressources du budget de l'État à celui des collectivités locales et l'accès à l'emprunt » (Yatta, 2009 : 21).

Elle est également définie par Marie-Jo Demante et Isabelle Tyminsky comme un processus qui « vise à transférer des ressources (ressources fiscales propres et subventions de l'État) et à attribuer une autonomie de gestion de ces ressources (fixation du niveau des ressources et les décisions sur leur affectation) à des organisations de niveau inférieur à celui de l'État » (2008 : 4).

Pour Babacar Faye, au plan financier, « l'autonomie se définit par rapport à l'existence d'un budget propre et de ressources financières suffisantes permettant à la collectivité locale de s'autogérer et de satisfaire la demande des populations locales. Cette dimension constitue à la fois un enjeu et une finalité de la décentralisation » (2017 : 22).

# Section II : L'organisation des territoires dans l'espace UEMOA



Le diagnostic de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA révèle une organisation territoriale articulée autour de la décentralisation et de la déconcentration. Des variations sont constatées d'un pays à l'autre aussi bien en ce qui concerne les niveaux que le nombre d'entités concernées.

## I. La structure de la décentralisation

Le graphique ci-dessous permet de noter que les pays de l'UEMOA se répartissent en deux catégories selon le nombre de niveaux de décentralisation. On distingue les pays à deux niveaux de collectivités et ceux organisés autour d'un seul niveau de décentralisation.

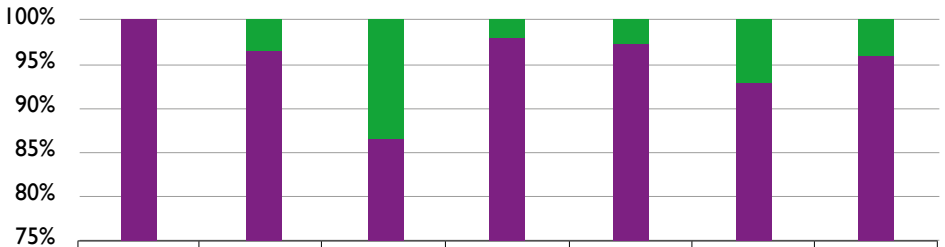
**Tableau 2 : Les pays de l'UEMOA selon leurs niveaux de collectivités décentralisées**

| Nombre de niveaux | Pays | Description |
|---|---|---|
| 2 niveaux | **Burkina Faso** | 13 régions et 351 communes, dont 49 urbaines et 302 rurales. Les villes de Ouagadougou (12 arrondissements) et Bobo-Dioulasso (7 arrondissements) ont un statut particulier. |
| | **Côte d'Ivoire** | 31 régions et 201 communes. À côté de ces entités décentralisées, il existe des entités hybrides dites « entités territoriales particulières », car relevant à la fois « des règles de la déconcentration et de la décentralisation »[16] : il s'agit des districts autonomes au nombre de 14. Ces districts qui regroupent « soit un ensemble de régions, soit un ensemble de départements, de communes et de sous-préfectures »[17] sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ils ont des compétences relevant de la décentralisation et d'autres de la déconcentration. |
| | **Mali** | 815 communes, 19 régions et 01 district (district de Bamako)[18]. |
| | **Niger** | 7 régions et 255 communes, dont 214 communes rurales, 37 communes urbaines et 4 communes à statut particulier ou villes à savoir : Niamey : 5 arrondissements ; Maradi : 3 arrondissements ; Zinder : 5 arrondissements ; Tahoua : 2 arrondissements). Soit 262 collectivités. |
| | **Sénégal** | 43 départements, 558 communes, dont 5 villes (Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque et Thiès), soit 601 collectivités. |
| | **Togo** | 5 régions[19] et 117 communes. La ville de Lomé est érigée en District Autonome : le District autonome du Grand Lomé (DAGL) qui compte 13 communes. |
| 1 niveau | **Bénin** | 77 communes, dont 54 communes ordinaires, 19 communes intermédiaires et 4 communes à statut particulier : Cotonou, Porto-Novo, Parakou et Abomey-Calavi. |
| | **Guinée-Bissau** | 8 régions et le secteur autonome de Bissau ainsi que 39 secteurs[20] qui seront fonctionnels dès que les autorités locales seront élues. Actuellement, seule la ville de Bissau dispose de l'autonomie de gestion et de patrimoine, bien que le président de la mairie demeure nommé par le gouvernement. |

*Sources : Rapports-pays*

16 Article 47 de de la loi n°2014-451 du 5 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale.
17 Article 48 de la loi n°2014-451 du 5 août 2014 ci-dessus, citée.
18 Lois n°2023-006 et n°2023-007 du 13 mars 2023
19 6 si on y ajoute la ville de Lomé érigée en région autonome.
20 Correspondant aux communes

**Figure 2 : Niveaux de décentralisation et nombre d'entités décentralisées dans l'UEMOA**




| | Bénin | Burkina Faso | Côte d'Ivoire | Mali | Niger | Sénégal | Togo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Collectivités de niveau 2 | | 13 | 31 | 19 | 7 | 43 | 5 |
| Collectivités de niveau 1 | 77 | 351 | 201 | 815 | 255 | 558 | 117 |

## II. La structure de la déconcentration

Dans tous les pays de l'UEMOA, l'avènement des processus de décentralisation est accompagné de la déconcentration des services de l'État. L'objectif étant d'accompagner les collectivités territoriales.

On repère un premier ensemble de pays où la déconcentration est plus forte que la décentralisation :

- la déconcentration au Burkina Faso s'articule autour de 13 régions, de 45 provinces et de 350 départements ;
- la Côte d'Ivoire connaît 4 niveaux de déconcentration[21] : 31 régions, 111 départements, 510 sous-préfectures et 8 000 villages ;
- la Guinée-Bissau comprend 9 régions et 39 secteurs ;
- le Mali compte 19 régions, 01 district, 159 cercles et 481 arrondissements[22].

Un second ensemble de pays présente des rapports équilibrés entre niveaux de décentralisation et niveaux de déconcentration :

- le Bénin a un seul niveau déconcentré, à savoir les départements au nombre de 12 départements ;
- la déconcentration au Niger comprend 8 régions et 63 départements ;
- le Sénégal compte 14 régions, 46 départements et 127 arrondissements ;
- Le Togo compte 5 régions et 39 préfectures.

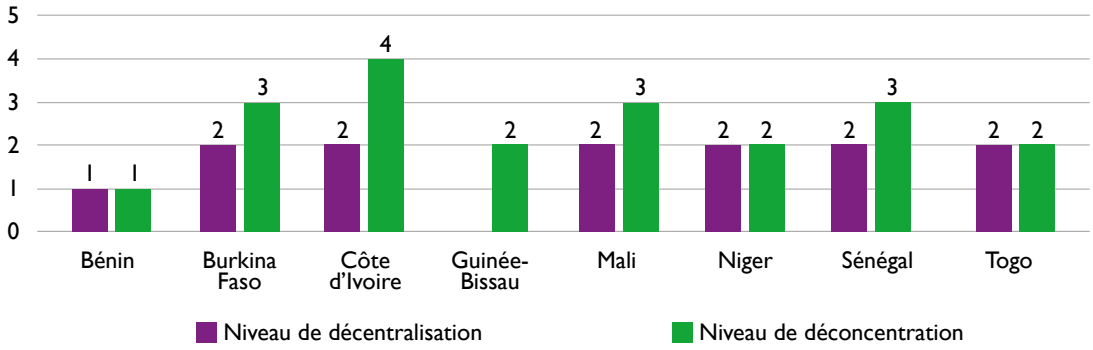
21 Conformément à l'article 2 de la loi n°2014-451 du 5 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale.

22 Depuis les lois n°2023-006 et n°2023-007 du 13 mars 2023.

## III. Les rapports[23] entre décentralisation et déconcentration

Les graphiques ci-dessous donnent une idée du rapport entre décentralisation et déconcentration et permettent de mesurer l'ampleur des processus de déconcentration qui accompagnent la décentralisation. La situation d'ensemble pour l'UEMOA donne, suivant les prescriptions des textes organisant la décentralisation, 2 483 collectivités territoriales décentralisées[24] pour 10 145 circonscriptions déconcentrées, soit environ *quatre fois* plus de déconcentration que de décentralisation (*cf. graphiques ci-dessous)*.

**Figure 3 : Rapport entre le nombre de niveaux de décentralisation et celui de déconcentration dans l'UEMOA**




On peut noter, sur la base du graphique ci-dessus, qu'en termes de structuration, les niveaux de déconcentration surpassent ceux de décentralisation.

**Figure 4 : Rapport entre le nombre de collectivités territoriales et le nombre d'entités déconcentrées dans l'UEMOA**




Quelle incidence cela peut-il avoir sur la décentralisation ?

23 Dans l'UEMOA, on compte environ 2 513 entités décentralisées contre 9 832 entités déconcentrées. Pour l'Afrique, CGLUA recense, en 2022, 14 973 collectivités territoriales, dont 14 282 collectivités de base, 171 collectivités de niveau intermédiaire et 520 collectivités de niveau supérieur (régions, États fédérés, provinces, etc.). Pour l'Afrique de l'Ouest, ce sont 4 074 collectivités territoriales (tous niveaux confondus) qui ont été répertoriées. Voir CGLUA, 2022, Les collectivités décentralisées en Afrique. État des lieux et enjeux, p. 6.

24 Ce chiffre prend en compte, les collectivités non encore opérationnalisées comme les 39 secteurs en Guinée-Bissau ou les 5 régions au Togo.

## IV. Les incidences possibles de l'organisation des territoires sur la décentralisation financière

L'organisation du territoire dans l'ensemble de l'espace UEMOA articule comme, on le voit, déconcentration et décentralisation. Le fait que la déconcentration ait précédé la décentralisation fait qu'aujourd'hui, les sphères d'action de ces deux modalités d'administration du territoire sont superposées. Au travers de cette articulation, la déconcentration a pour mission de renforcer la décentralisation par l'appui-conseil.

Compte tenu des coûts de fonctionnement que nécessitent les structures administratives déconcentrées et décentralisées ainsi que des mécanismes de coordination que leur fonctionnement harmonieux exige, on peut se demander si une telle approche n'est pas un handicap au bon financement de la décentralisation dans les différents pays. En effet, étant donné qu'il y a quatre fois plus de collectivités déconcentrées que de collectivités décentralisées comme cela ressort de la figure 4, on peut se demander si un allégement de la déconcentration ne contribuerait pas à un meilleur financement de la décentralisation.

Dans ce sens, une analyse de la figure n°3 laisse apparaître une tendance à l'harmonisation des niveaux de déconcentration et de décentralisation. Quatre pays présentent ainsi des niveaux identiques entre décentralisation et déconcentration. La réforme territoriale, non encore aboutie au Burkina Faso, proposait la simplification de l'organisation du territoire par un alignement des niveaux de déconcentration et de décentralisation à travers la suppression du niveau départemental.

# Section III. Les transferts de compétences



Dans l'ensemble des États de l'UEMOA, le transfert des compétences est légalement prévu au profit des collectivités. Toutes les compétences prévues pour être transférées ne le sont pas encore. Comment l'expliquer ?

## I. Les principes régissant les transferts de compétences

Les transferts de compétences sont fondés sur deux principes : la subsidiarité et la concomitance.

- La **subsidiarité** est le fait pour « les collectivités territoriales [de] prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (Loada et Ibriga, 2007 : 642). Pour les collectivités territoriales, ce principe implique l'existence d'une capacité d'intervention générale toutes les fois qu'il existe un intérêt local et en l'absence d'une exclusivité de compétence au profit de l'État ou d'une autre collectivité. L'État ne devrait intervenir qu'en cas de défaillance des collectivités dans l'exercice de leurs compétences.
- La mise à disposition des compétences se fait par la loi et doit également obéir au principe de la **concomitance** qui implique qu'aux compétences transférées doivent correspondre les moyens qui permettaient leur exécution par l'État central jusqu'à la date du transfert.

Les pays de l'UEMOA suivent ces deux principes, mais des pays comme la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Mali et le Togo font aussi reposer le processus de décentralisation sur une approche de **progressivité**. D'une part, les compétences

ne sont réellement transférées qu'au fur et à mesure que les collectivités se montrent capables de les prendre en charge, et que, d'autre part, les ressources de l'État central le permettent.

## II. L'état des lieux des transferts de compétences dans l'UEMOA

Les principes de subsidiarité et de concomitance sont confrontés à la faiblesse des ressources financières de l'État[25] et aux capacités techniques limitées des collectivités territoriales. Ainsi, dans les faits, il y a un décalage entre les compétences légalement transférées et les compétences réellement exercées par les collectivités territoriales. Également, dans nombre de situations, l'État continue à détenir les ressources destinées à la mise en œuvre des compétences transférées.

Selon leur architecture et le niveau de détails atteint par la loi, certaines compétences ne nécessitent pas la mise en œuvre d'un processus de transfert. C'est le cas des compétences propres au Bénin[26], au Niger[27], au Sénégal, au Togo[28], etc. D'autres compétences nécessitent la mise en route de procédures formelles, notamment l'adoption d'un décret de transfert. En partant du principe que l'adoption du décret portant transfert est le point de départ des opérations de transfert effectif des compétences et des ressources, la figure 5 montre que dans l'espace UEMOA, la situation des transferts s'est améliorée. Ainsi :



- au Bénin, les collectivités territoriales disposent de compétences propres dans 11 domaines qui sont transférées (les compétences propres) ;



- au Burkina Faso, 21 décrets ont été pris le 10 octobre 2014 pour transférer l'ensemble des blocs de compétence, à savoir 11 blocs aux communes et 10 blocs aux régions ;



- en Côte d'Ivoire, 12 des 16 domaines de compétences prévus par la loi n°2003-208 du 7 juillet 2003 sont prévus pour être transférés aux collectivités territoriales ;

25 Techniquement, cette explication peut être battue en brèche à partir du moment où il ne s'agit pas du transfert de nouvelles ressources, mais de celles qui étaient préalablement utilisées par l'État central pour la mise en œuvre des compétences désormais transférées aux collectivités territoriales.

26 Articles 29 à 54 de la loi n°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale, en République du Bénin.

27 L'article 29 de l'ordonnance 2010-54 portant code général des CT dispose que le conseil municipal règle par délibération les affaires de la commune.

28 L'article 64 de la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales distingue trois (3) types de compétences : 1) les compétences propres des collectivités territoriales ; 2) les compétences partagées entre l'État et les collectivités territoriales ; 3) les compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales. Selon cet article, les compétences propres sont celles « … exercées par une collectivité territoriale décentralisée dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir les actes relatifs à ce domaine, dans la limite de ses ressources propres ». Tandis que les compétences partagées sont « … des actions menées par les collectivités territoriales en complémentarité de celles exercées par l'État ». Les compétences transférées sont celles « … transférées par l'État aux collectivités territoriales de manière à permettre l'élargissement progressif des compétences propres ». Les modalités d'exercice des compétences partagées et transférées seront fixées par décrets.



- au Mali, le nouveau Code des collectivités territoriales (adopté avec la loi n°2023-004 du 13 mars 2023 portant Code des collectivités territoriales) prévoit des transferts de compétences dans 22 domaines. Aujourd'hui, 21 décrets ont été pris pour opérationnaliser les transferts. Un seul décret reste à prendre, celui relatif au domaine de l'énergie ;



- au Niger sur la liste des 19 domaines[29] dans lesquels les collectivités peuvent bénéficier de transfert de compétences, quatre (4) seulement ont fait l'objet de transfert à travers les décrets 2016-075[30] et 2016-076[31] du 26 janvier 2016 portant transfert des compétences aux communes et aux régions ;



- au Sénégal, les collectivités territoriales ont des compétences propres dans 9 domaines : domaine ; environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; aménagement du territoire et urbanisme et habitat ;



- au Togo, l'article 62 de la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales prévoit des transferts dans neuf (9) domaines de compétences[32]. L'article 64 de la même loi répartit ces compétences en trois (3) types, à savoir les compétences propres des collectivités territoriales (au nombre de 34) ; les compétences partagées entre l'État et les collectivités territoriales (au nombre de 31) et les compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales (au nombre de 3)[33]. Le dernier alinéa de cet article précise que les modalités d'exercice des deux dernières catégories de compétences sont fixées par décrets. À ce jour, aucun décret n'a encore été pris dans ce sens ;



- en Guinée-Bissau, en l'absence de conseils locaux élus, il est difficile de parler de transfert effectif des compétences.

29 Article 63 de l'ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales.

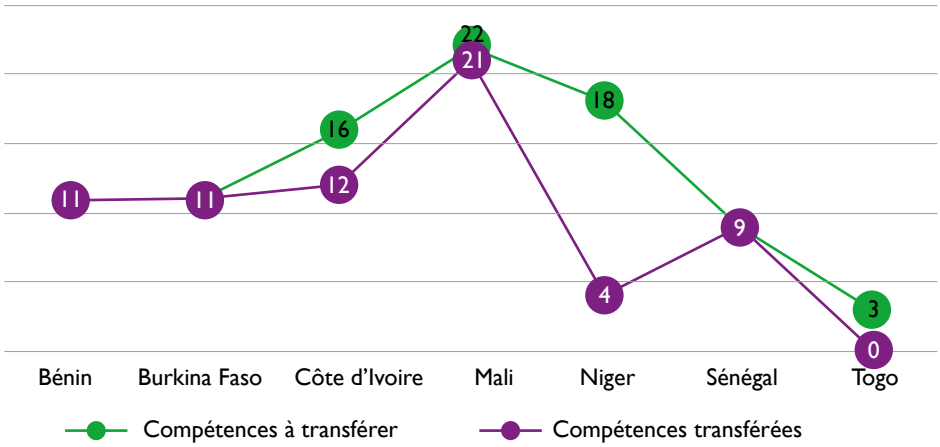
30 Décret portant transfert de compétences et de ressources de l'État aux communes dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique et de l'environnement.

31 Décret portant transfert de compétences et de ressources de l'État aux régions dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique et de l'environnement.

32 1) développement local et aménagement du territoire ; 2) urbanisme et habitat ; 3) infrastructures, équipements, transports et voies de communication ; 4) énergie et hydraulique ; 5) assainissement, gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement ; 6) commerce et artisanat ; 7) éducation et formation professionnelle ; 8) santé, population, action sociale et protection civile ; 9) sports, loisirs, tourisme et action culturelle.

33 En matière d'organisation de manifestations culturelles, de promotion de la culture et de la sauvegarde du patrimoine local ; de promotion du tourisme et aménagement des sites touristiques d'intérêt local ; de création et gestion de bibliothèques communales.

**Figure 5 : État des lieux des transferts de compétences dans l'UEMOA**




L'examen de ce graphique montre que les transferts de compétences progressent dans l'espace communautaire. Pour les pays dans lesquels une procédure complémentaire de transfert est nécessaire, les meilleures performances se trouvent respectivement au Burkina Faso (transfert total : 11/11), au Mali (transfert quasi total 21/22) et en Côte d'Ivoire (12/16). Le problème qui peut subsister est celui de leur opérationnalisation au service des collectivités territoriales.

On note à ce sujet que, dans la pratique, des compétences transférées peuvent souffrir d'un déficit de financement pour leur mise en œuvre tout comme de l'imprécision des textes ou encore de l'existence de textes contraires tendant à vider de leur contenu, les textes régissant les transferts. Dans le cas ivoirien par exemple, le décret d'opérationnalisation des compétences transférées aux collectivités en matière de transport n'est toujours pas pris, plus de vingt ans après l'adoption de la loi n°2003-208 du 7 juillet 2003 sur le transfert et la répartition des compétences de l'État aux collectivités territoriales. L'alinéa 5 de l'article 15 de cette loi donne compétence aux communes pour : a) la délivrance des autorisations de transport dans les limites du périmètre communal et, b) la réalisation et la gestion d'infrastructures d'accostage des petits navires.

En 2014, la loi n°2014-812 du 16 décembre 2014 sur l'orientation sur le transport intérieur (LOTI) fut adoptée. Elle place le Ministère en charge des transports au cœur de la politique des transports (délivrance des autorisations notamment). Son article 7 confine les collectivités, dans un rôle secondaire de contribution à la mise en œuvre[34]. Pour l'application de cette loi, le décret n°2015-269 du 22 avril 2015 sur les conditions d'accès à la profession de transporteur et d'exercice de l'activité de transport routier confirme les pouvoirs accordés au ministre des Transports en matière de transport. Pour terminer ce point, notons que le décret n°2019-100 du 30 janvier 2019 déterminant l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité de la mobilité urbaine dans le Grand Abidjan (AMUGA)[35] confère à cette structure, le pouvoir :

34 Article 7 de la loi LOTI : « Les collectivités territoriales concourent à la mise en œuvre, au niveau local, de la politique du transport intérieur dans le cadre défini par l'État ».

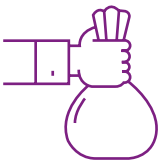
35 L'AMUGA est une Autorité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière créée par la LOTI.

- « d'éditer et de délivrer les autorisations relatives aux services des transports urbains ;
- d'étudier, de mettre en place et de gérer les redevances et taxes résultant de l'activité transport exercée à l'intérieur du périmètre des transports urbains » (article 5).

Quant au financement de l'AMUGA, il est notamment assuré par « des ressources fiscales et parafiscales liées au secteur des transports routier, ferroviaire, fluvio-lagunaire et maritime, ainsi que des redevances qui lui sont affectées par l'État[36] ».

Par ces différentes dispositions juridiques, les compétences des collectivités en matière de transport telles fixées par la loi de 2003 sont remises en cause ou vidées de leur substance. Le domaine des transports étant stratégique à plus d'un titre[37], l'absence du décret d'opérationnalisation semble participer d'une stratégie de maintien de l'État au cœur du dispositif d'organisation et de gestion des transports. Il est donc nécessaire que les décrets d'opérationnalisation des compétences soient pris dans les meilleurs délais pour le renforcement du rôle et des actions des collectivités territoriales.

Il reste à présent à aborder le financement de ces compétences transférées.



# Chapitre II. Le financement de la décentralisation

Aux termes de l'article 51 de la Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant Régime financier des collectivités territoriales (RFCT) au sein de l'UEMOA : « *Les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impôts et taxes de toutes natures autorisés par la loi, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ». La fiscalité apparaît néanmoins comme l'instrument le plus déterminant dans le financement des collectivités territoriales. Il contribue à déterminer une partie de l'autonomie financière des collectivités. L'analyse du financement de la décentralisation dans l'espace UEMOA prend en compte les recettes fiscales, les recettes issues de l'exploitation des services et des domaines, les transferts budgétaires et les autres sources de financement. Ils sont abordés sous l'angle des ressources propres (1) et en ressources extérieures (2).

## Section I. Le financement par les ressources propres



L'analyse du financement par les ressources propres prend en compte les ressources fiscales (1) et les ressources issues de l'exploitation des services et des domaines (2).

36 Article 25 du décret sur l'organisation et le fonctionnement de l'AMUGA.
37 Financier notamment.

# I. Le financement par la fiscalité

La fiscalité prend une place importante dans le financement de la décentralisation. Elle permet de structurer durablement le financement de la décentralisation et de déterminer substantiellement l'autonomie financière des collectivités territoriales. L'analyse de la contribution de la fiscalité au financement de la décentralisation dans l'espace UEMOA porte d'abord sur la description du contexte sociopolitique général dans lequel l'impôt prend place (a). Elle porte ensuite sur le système fiscal lui-même (b) et se termine enfin par l'examen de la contribution des recettes fiscales à la constitution des budgets des collectivités territoriales (c).

## a. Le contexte sociopolitique de la fiscalité : légitimité de l'impôt, solvabilité des populations

Autant que la fiscalité nationale, la fiscalité locale prend place dans un contexte social et politique qui est peu favorable à l'impôt.

En premier lieu, sur le plan technique, il y a deux grandes difficultés. D'abord, une grande partie de l'activité économique se déroule dans le secteur informel qui est difficilement taxable sans compter que les populations rurales sont relativement peu solvables. Ensuite, les États font face à la « … *complexité dans la définition de l'assiette fiscale et des modes d'évaluation des impôts, la difficulté de mettre en place au niveau local une instrumentation adaptée pour connaître le potentiel fiscal et assurer l'émission des rôles et le recouvrement…* » (Yatta, 2000 : 1). Enfin, les États ne disposent pas de l'ensemble des moyens matériels et humains qui leur permettraient de suivre et de contrôler la perception de l'impôt.

En second lieu, sur le plan politique, le recouvrement de l'impôt pose concrètement la question de la légitimité de l'impôt et, en conséquence, aussi, la question de la légitimité de l'État à le percevoir. L'absence de service public de qualité, l'existence de pratiques de corruption et de détournement dans la gestion des deniers publics, l'organisation d'élections pas toujours transparentes sont, entre autres, des arguments pour refuser à l'État la possibilité de percevoir des impôts. Ensuite, le paiement de l'impôt est imbriqué dans un ensemble de relations sociales clientélistes entre la population, l'administration et les collectivités territoriales. D'où des relations d'allégeance organisées sur la base d'échange de services et de faveurs qui rendent les frontières entre impôts, cadeaux et pratiques de corruption très poreuses (Diawara, 2006). Enfin, dans l'imaginaire collectif des populations rurales, l'impôt reste associé à l'impôt de capitation colonial avec les violences et les humiliations qui l'accompagnaient. Ainsi, au Mali, l'impôt est toujours appelé le « prix de la vie » (Diawara, 2007).

La perception des impôts et taxes est également un outil politique. Dans certains cas, et ce en droite ligne du système colonial, les agents de perception doivent passer par la chefferie locale pour percevoir l'impôt. Si le système coutumier peut s'avérer efficace en matière de perception de l'impôt, le reversement du produit de cet impôt dépend, en revanche, de l'état des relations politiques entre chefferies, communes et services locaux de l'État. De la même façon, en période électorale, les politiciens font des promesses d'exonération ou de baisse des impôts, puis durant leur mandat craignent de développer des outils de perception trop efficaces de peur de perdre leur électorat (Groupe de travail ESF, 2010 : 156).

## b. Un système fiscal peu favorable à l'autonomie financière des collectivités ?

Le système fiscal en vigueur dans les pays de l'UEMOA confère une maîtrise plus ou moins

complète de la chaîne fiscale à l'État central. Dans tous les pays, la création, la fixation du montant[38] des impôts sont du ressort du législateur. L'État a aussi un pouvoir d'exonération sur tous les impôts et taxes. Au Niger, l'étude sur le coût des compétences relève ainsi que de 2010 à 2015, le montant des exonérations concédées par l'État s'élève à plus de 102 milliards de FCFA[39].

Les opérations de recouvrement des impôts locaux sont principalement effectuées par les services de recouvrement de l'administration fiscale. Néanmoins, ce recouvrement se fait moyennant l'aide des collectivités (Dafflon et Madiès, 2011 : 98) ou des légitimités locales comme la chefferie au Niger. Cette aide peut être financière. Elle peut aussi prendre la forme de moyens de locomotion, de bons de carburant mis à la disposition des collecteurs. Elle peut également consister au renforcement des équipes de collecte par des agents municipaux.

Les produits recouvrés sont déposés au Trésor public, au nom du principe de l'unicité de caisse qui implique :

- l'obligation de centraliser en seul lieu (compte financier), toutes les disponibilités des comptables publics (receveurs au niveau local) peu importe leur nature ;
- l'obligation de déposer tous les fonds de l'État central, des collectivités territoriales et autres établissements publics dans les caisses publiques, c'est-à-dire au Trésor public ;
- que les postes comptables de collectivités territoriales ne doivent disposer que d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire et d'un seul compte courant postal.

Pour les élus locaux, ce principe peut sembler problématique[40], au regard des tensions de trésorerie qui caractérise en permanence les finances publiques des États ; tensions qui pourraient amener l'État à privilégier ses propres dépenses au détriment de celles des collectivités territoriales.

### c. La contribution des recettes fiscales aux budgets des collectivités territoriales

Les données collectées permettent de présenter les tableaux et graphiques ci-dessous pour mesurer la part des recettes fiscales dans les ressources globales des collectivités territoriales, d'une part, et les ressources propres, d'autre part.

38 Pour certaines impositions, l'État laisse le soin aux collectivités de fixer le montant à l'intérieur d'une fourchette préalablement arrêtée.

39 Ministère de l'Intérieur, de la sécurité publique, de la décentralisation, des affaires coutumières et religieuses (Niger), 2016, « Rapport de l'étude sur l'évaluation du coût des transferts de compétences aux collectivités territoriales en République du Niger », p. 10.

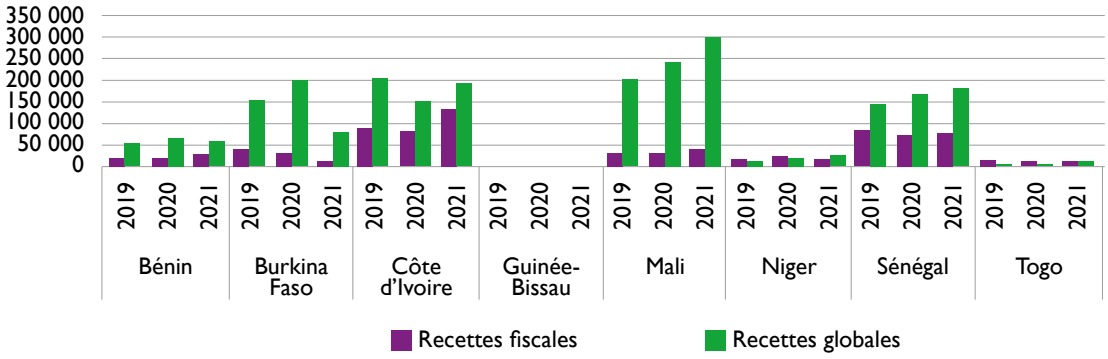
40 Il faut toutefois signaler que le problème ne se pose pas dans l'absolu puisqu'il peut faire l'objet d'aménagements.

**Tableau 3 : Évolution des parts (volumes et pourcentages) des recettes fiscales dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**

| Pays | Recettes globales (montants en millions de FCFA) | | | Recettes fiscales (montants en millions de FCFA) | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | Écart | % RG | 2020 | Écart | % RG | 2021 | Écart | % RG |
| Bénin | 74458 | 83581 | **88 749** | 21899 | 52559 | 29,41 | 18613 | 64968 | 22,16 | 30009 | 58740 | 33,81 |
| Burkina Faso | 194240 | 231236 | 93729 | 40077 | 154163 | 20,63 | 31276 | 199960 | 13,53 | 14064 | 79665 | 15 |
| Côte d'Ivoire | 293700 | 233989 | 325200 | 89388 | 204312 | 30,44 | 81698 | 152291 | 34,92 | 133070 | 192130 | 40,92 |
| Guinée-Bissau | 1780 | 1789 | 2 005 | 1773 | 7 | 99,61 | 1789 | 0 | 100 | 1 968 | 37 | 98,15 |
| Mali | 233600 | 274900 | 340200 | 31300 | 202300 | 13,4 | 31500 | 243400 | 11,46 | 41200 | 299000 | 12,11 |
| Niger | **32684** | **43812** | **43808** | 18069 | 14615 | 37,65 | 25218 | 18594 | 38,95 | 17459 | 26349 | 39,85 |
| Sénégal | 228760 | 242932 | 260558 | 83950 | 144810 | 42,82 | 73374 | 169558 | 35,46 | 78274 | 182284 | 30,04 |
| Togo | 21508 | 17063 | 23964 | 16315 | 5 193 | 75,85 | 12165 | 4 898 | 71,29 | 12240 | 11724 | 51,08 |

*Sources : Rapports-pays*

**Figure 6 : Volume des recettes fiscales dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**



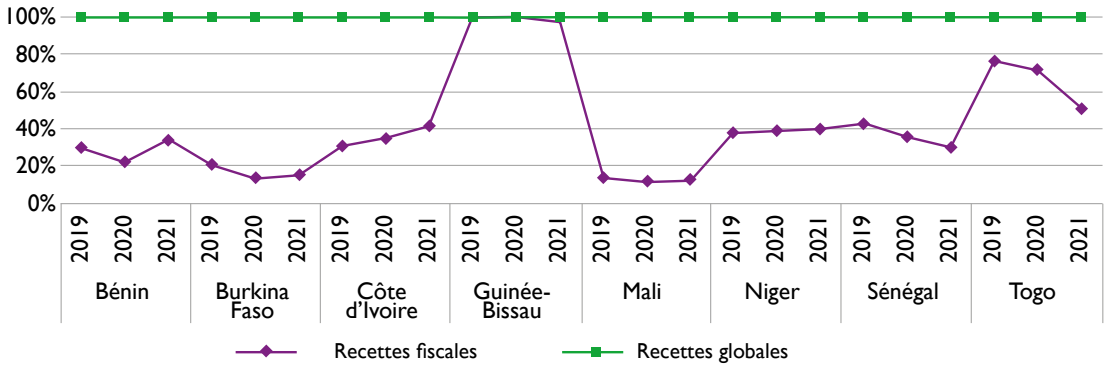

Le tableau n°3 et le graphique n°6 ci-dessus montrent l'évolution de la part des ressources fiscales dans les ressources globales des collectivités territoriales de 2019 à 2021. Le graphique montre l'existence de disparités entre les pays en matière de recettes globales des collectivités territoriales du fait, entre autres, des différences de niveau de développement et des disponibilités

de ressources[41]. On distingue[42], en effet, deux grands ensembles.

Le premier grand ensemble regroupe les pays dont les ressources globales des collectivités ne dépassent pas 100 milliards de FCFA. Il s'agit du Bénin, de la Guinée-Bissau, du Niger et du Togo. Les collectivités béninoises se détachent néanmoins avec des budgets oscillant autour de 100 milliards de FCFA tandis que les collectivités nigériennes et togolaises se tiennent dans une fourchette de 20 à 45 milliards de FCFA. La Guinée-Bissau, faute de décentralisation effective, présente des chiffres extrêmement faibles autour de 2 milliards de FCFA.

Le second grand ensemble comprend le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal. Les collectivités de ces pays ont des recettes globales dépassant les 100 milliards de FCFA. Le Burkina Faso occupe la dernière place avec des budgets ne dépassant pas 200 milliards de FCFA (même s'il y a un pic à 231 milliards de FCFA en 2020). Le Sénégal se tient à mi-chemin avec des collectivités dont les ressources globales n'atteignent pas 300 milliards de FCFA. La Côte d'Ivoire et le Mali occupent le haut de groupe avec des collectivités dont les budgets ont franchi le cap des 300 milliards de FCFA en 2021 (pour les deux pays).

**Figure 7 : Pourcentages des recettes fiscales dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**




Le graphique n°7 ci-dessus montre les pourcentages que représentent les recettes fiscales dans les ressources globales des collectivités territoriales. Sous ce prisme, on distingue trois grands ensembles.

Le premier ensemble regroupe les pays dont le budget des collectivités est alimenté par les recettes fiscales dans des proportions allant jusqu'à 30%. Il s'agit d'un découpage visant l'homogénéisation des analyses. En réalité, ce groupe est très disparate au point de se subdiviser en deux sous-ensembles. Le premier sous-groupe comprend les pays dont la contribution fiscale aux budgets des collectivités est comprise dans des proportions inférieures à 20%. Le Burkina Faso et le Mali représentent ce sous-groupe. Dans le deuxième sous-groupe, constitué par le Bénin,

41 Dans tous les cas, l'état des lieux révèle un potentiel fiscal sous-exploité au niveau des collectivités locales. C'est pourquoi dans la deuxième partie, il est préconisé la prise en compte de la fiscalité locale comme une priorité pour les administrations fiscales centrales, d'une part, et la définition d'une plus grande marge de manœuvre au profit des collectivités locales en matière de fixation des taux des impôts locaux, d'autre part.

42 Ces distinctions sont simplement indicatives puisque le volume des budgets locaux n'a de sens que rapporté aux échelles de collectivités territoriales concernées, d'une part, et à la population des États considérés, d'autre part.

les collectivités territoriales ont des budgets alimentés par les ressources fiscales dans des proportions oscillant entre 20 et 30%. Malgré la performance à près de 34% réalisée en 2021, la moyenne de la contribution fiscale est de 28,5% ; ce qui justifie son classement dans ce premier grand ensemble.

Le deuxième grand ensemble comprend les États dont la part des recettes fiscales aux budgets locaux est comprise entre 30 et 50%. Ce groupe est composé de la Côte d'Ivoire, du Niger et du Sénégal. La Côte d'Ivoire et le Niger sont dans une tendance haussière concernant la contribution de la fiscalité aux budgets locaux.

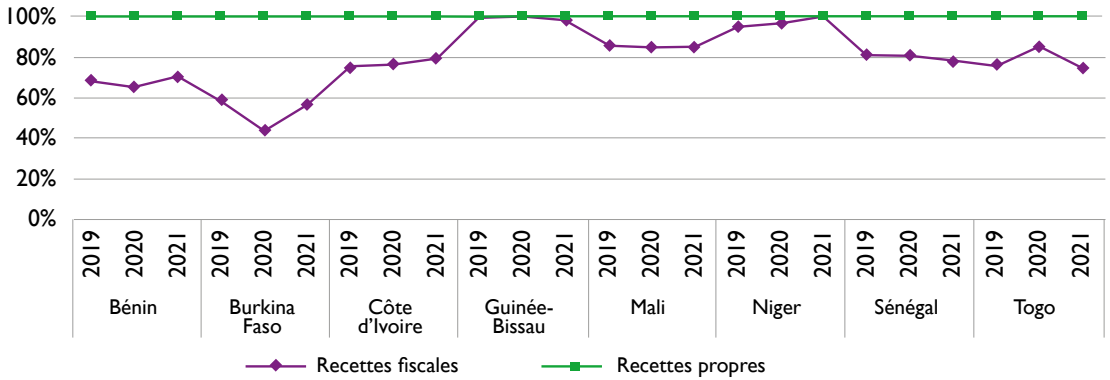
Dans le dernier grand ensemble constitué du Togo, les collectivités ont des budgets dont la moitié au moins est alimentée par les ressources fiscales. Cette contribution atteint même les trois quarts en 2019. La Guinée-Bissau du fait des raisons évoquées plus haut, présente une situation où les budgets reposent quasi exclusivement sur les ressources fiscales.

**Tableau 4 : Pourcentages des recettes fiscales dans les recettes propres des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**

| Pays | Recettes propres (montants en millions de FCFA) | | | Recettes fiscales (montants en millions de FCFA) | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | Écart | % RP | 2020 | Écart | % RP | 2021 | Écart | % RP |
| Bénin | 31 972 | 28 501 | 42 619 | 21 899 | 10 073 | 60 | 18 613 | 9 888 | 65,31 | 30 009 | 12 610 | 70,41 |
| Burkina Faso | 68 359 | 71 101 | 24 992 | 40 077 | 28 282 | 58,63 | 31 276 | 39 825 | 43,99 | 14 064 | 10 928 | 56,27 |
| Côte d'Ivoire | 118 889 | 107 036 | 168 265 | 89 388 | 29 501 | 75,19 | 81 698 | 25 388 | 76,33 | 133 070 | 35 195 | 79,08 |
| Guinée-Bissau | 1 780 | 1 789 | 2 005 | 1 773 | 7 | 99,61 | 1 789 | 0 | 100 | 1 968 | 37 | 98,15 |
| Mali | 36 500 | 37 100 | 48 500 | 31 300 | 5 200 | 85,75 | 31 500 | 5 600 | 84,91 | 41 200 | 7 300 | 84,95 |
| Niger | 19 066 | 26 082 | 17 459 | 18 069 | 997 | 94,77 | 25 218 | 864 | 96,69 | 17 459 | ND | ND |
| Sénégal | 103 808 | 90 871 | 99 892 | 83 950 | 19 858 | 80,87 | 73 374 | 17 497 | 80,75 | 78 274 | 21 618 | 78,36 |
| Togo | 21 448 | 14 255 | 16 442 | 16 315 | 5 133 | 76,07 | 12 165 | 2 090 | 85,34 | 12 240 | 4 202 | 74,44 |

*Sources : Rapports-pays*

**Figure 8 : Pourcentages des recettes fiscales dans les recettes propres des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**




Le tableau 4 et la figure 8 ci-dessus mettent en relief le poids de la fiscalité locale dans la constitution des recettes propres des collectivités. Sous ce registre, hormis le cas du Burkina Faso pour la période sous revue, dans tous les autres pays, la fiscalité contribue à plus de 60% à la constitution des recettes propres.

Ces données ci-dessus analysées sont simplement indicatives du poids de la fiscalité locale dans la constitution des budgets locaux. La détermination du poids de la fiscalité locale doit en tout état de cause tenir compte des niveaux et du nombre de collectivités ainsi que de la taille de la population par exemple.

## II. Le financement par les recettes d'exploitation des services et domaines

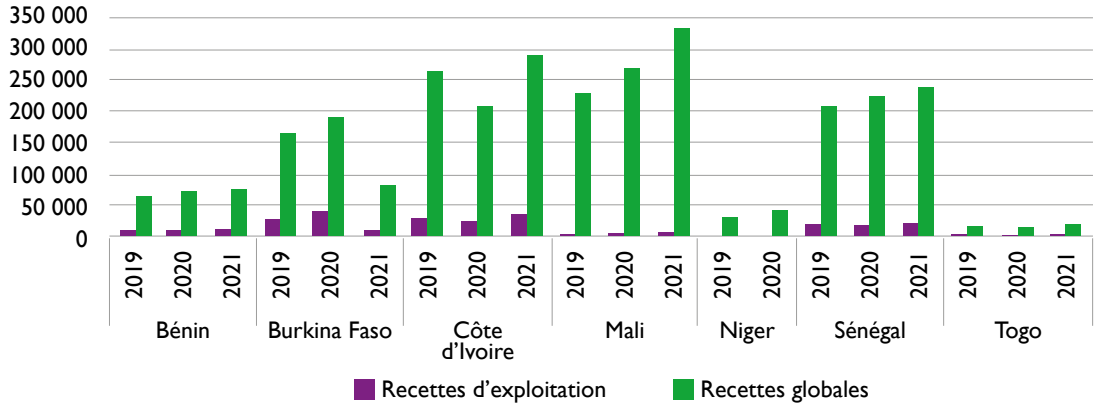
Les ressources de l'exploitation des services et domaines contribuent faiblement, comme un peu partout d'ailleurs, aux ressources propres des collectivités des pays de l'UEMOA. Il ressort, en effet, d'après le tableau et le graphique ci-dessous que par rapport à la fiscalité, les recettes d'exploitation contribuent pour 12% en moyenne, aux recettes globales des collectivités de l'espace UEMOA. Hormis le cas du Togo en 2019, aucun autre pays n'atteint la barre des 20% de contribution des recettes d'exploitation aux ressources globales de ses collectivités. Les meilleures performances sont à 17% pour la Côte d'Ivoire en 2020 et à nouveau pour le Togo en 2021. Tous les autres pays sont dans une fourchette de 10 à 15%. Sous le prisme des recettes d'exploitation, le Togo fait office de champion.

**Tableau 5 : Évolution des volumes et des pourcentages des recettes d'exploitation par rapport aux recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**[43]

| Pays | Recettes globales (montants en millions de FCFA) | | | Recettes d'exploitation (montants en millions de FCFA) | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | Écart | % RG | 2020 | Écart | % RG | 2021 | Écart | % RG |
| Bénin | 74458 | 83581 | 88 749 | 10073 | 64385 | 13,53 | 9888 | 73693 | 11,83 | 12610 | 76139 | 14,21 |
| Burkina Faso | 194240 | 231236 | 93729 | 28282 | 165958 | 14,56 | 39825 | 191411 | 17,22 | 10928 | 82801 | 11,66 |
| Côte d'Ivoire | 293700 | 233989 | 325200 | 29501 | 264199 | 10,04 | 25338 | 208651 | 10,83 | 35195 | 290005 | 10,82 |
| Mali | 233600 | 274900 | 340200 | 5 200 | 228400 | 1,42 | 5 600 | 269300 | 1,26 | 7 300 | 332900 | 1,4 |
| Niger | 32684 | 43812 | 43808 | 997 | 31687 | 3,05 | 864 | 42948 | 1,97 | ND | ND | |
| Sénégal | 228760 | 242932 | 260558 | 19858 | 208902 | 15,90 | 17497 | 225435 | 12,72 | 21618 | 238940 | 8,30 |
| Togo | 21508 | 17063 | 23964 | 5133 | 16375 | 23,86 | 2090 | 14973 | 12,25 | 4202 | 19762 | 17,53 |

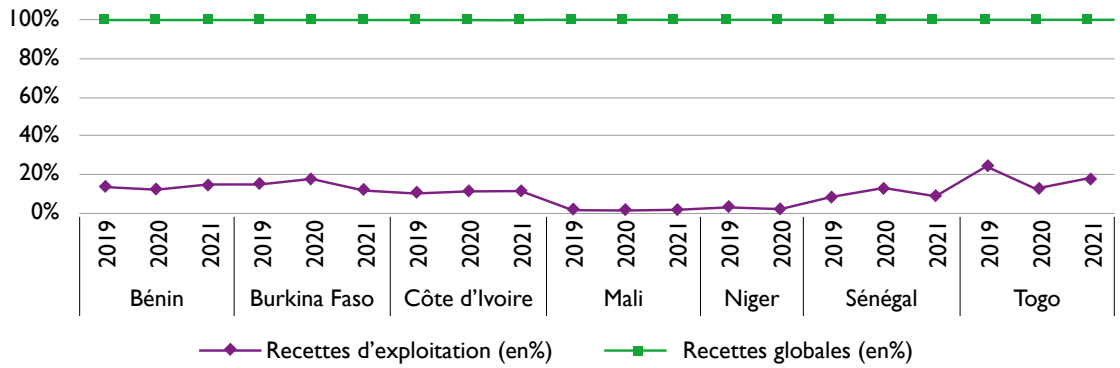
*Sources : Rapports-pays*

**Figure 9 : Évolution des recettes d'exploitation par rapport aux recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**




43 Dans cette rubrique, les données concernant la Guinée-Bissau ne sont pas disponibles tandis que celles concernant le Niger sont incomplètes.

**Figure 10 : Pourcentages des recettes d'exploitation dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**




L'analyse de la contribution des recettes d'exploitation à la constitution des recettes propres montre que l'importance de ces ressources varie aussi selon les pays. Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Sénégal viennent en tête avec les performances les plus élevées : près de 40 milliards de FCFA pour le Burkina Faso en 2020 ; 35 milliards de FCFA pour la Côte d'Ivoire en 2021. Les autres États (hormis le Bénin avec des montants oscillant autour de 10 milliards de FCFA) ont des recettes moins importantes se situant sous la barre des 10 milliards de FCFA. C'est ce que montrent le tableau et les graphiques ci-dessous.

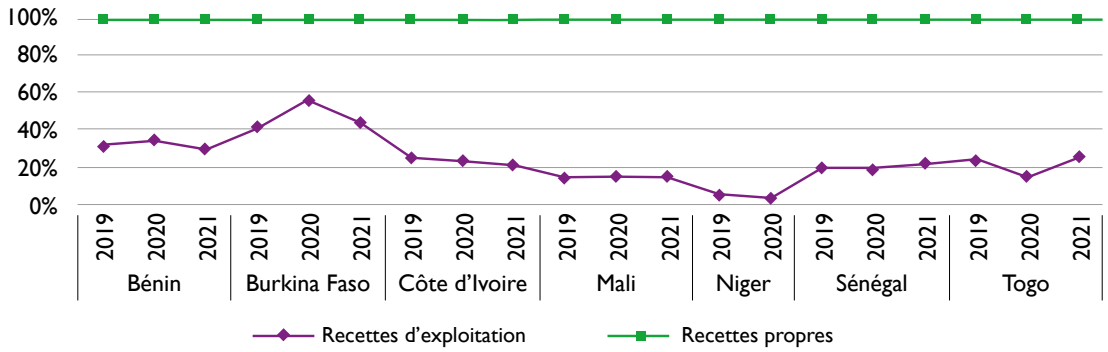
**Tableau 6 : Évolution des volumes et des pourcentages des recettes d'exploitation par rapport aux recettes propres des collectivités de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**[44]

| Pays | Recettes propres (données en millions de FCFA) | | | Recettes d'exploitation (données en millions de FCFA) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2019** | **2020** | **2021** | **2019** | **% RP** | **2020** | **% RP** | **2021** | **% RP** |
| Bénin | 31 972 | 28 501 | 42 619 | 10 073 | 31,51 | 9 888 | 34,69 | 12 610 | 29,59 |
| Burkina Faso | 68 359 | 71 101 | 24 992 | 28 282 | 41,37 | 39 825 | 56,01 | 10 928 | 43,73 |
| Côte d'Ivoire | 118 889 | 107 036 | 168 265 | 29 501 | 24,81 | 25 338 | 23,67 | 35 195 | 20,92 |
| Mali | *36 500* | *37 100* | *48 500* | *5 200* | *14,25* | *5 600* | *15,09* | *7 300* | *15,05* |
| Niger | 19 066 | 26 082 | ***17 459*** | 997 | *5,23* | 864 | *3,31* | ND | ND |
| Sénégal | 103 808 | 90 871 | 99 892 | **19 858** | 19,13 | 17 497 | 19,25 | **21 618** | 21,64 |
| Togo | 21 448 | 14 255 | 16 442 | 5 133 | *23,93* | 2 090 | *14,66* | 4 202 | 25,56 |

*Sources : Rapports-pays*

44 Dans cette rubrique, les données concernant la Guinée-Bissau ne sont pas disponibles tandis que celles concernant le Niger sont incomplètes.

**Figure 11 : Pourcentages des recettes d'exploitation dans les recettes propres des CT de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**



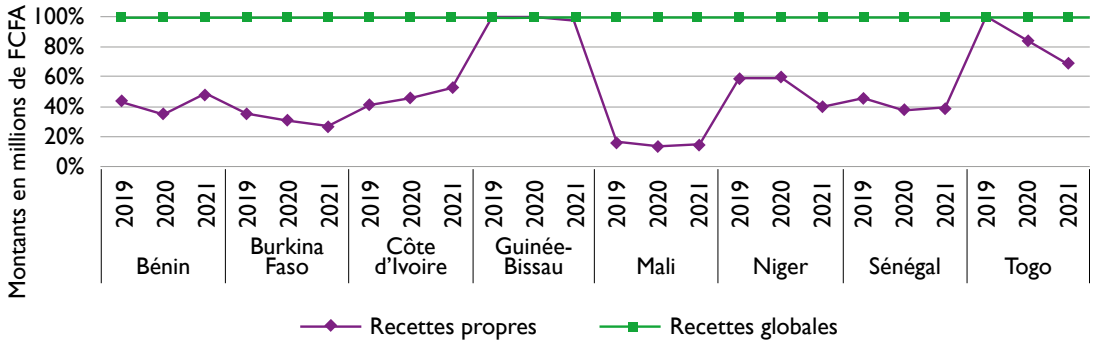

Pour conclure cette partie sur le financement par les ressources propres, on peut noter que ces recettes contribuent, comme on peut le voir dans le tableau 7 et le graphique 12 ci-dessous, dans des proportions comprises entre 30 et 50% aux ressources globales des collectivités. Ces proportions sont encore plus importantes dans le cas togolais qui se rapproche de la situation de la Guinée-Bissau où, faute de décentralisation effective, les ressources locales sont essentiellement des ressources propres. Le Mali fait office d'exception avec des ressources locales propres extrêmement faibles de l'ordre de 10% comparativement à celles des autres pays.

**Tableau 7 : Pourcentage des recettes propres dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**

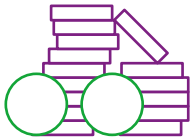
| Pays | Recettes globales (données en millions de FCFA) | | | Recettes (propres) : fiscales + exploitation (données en millions de FCFA) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | % RG | 2020 | % RG | 2021 | % RG |
| Bénin | 74458 | 83581 | **88 749** | 31972 | 42,94 | 28501 | 34,10 | 42619 | 48,02 |
| Burkina Faso | 194240 | 231236 | 93729 | 68359 | 35,19 | 71101 | 30,75 | 24992 | 26,66 |
| Côte d'Ivoire | 293700 | 233989 | 325200 | 118889 | 40,48 | 107036 | 45,74 | 168265 | 51,74 |
| Guinée-Bissau | 1 780 | 1 789 | 2 005 | 1 773 | 99,61 | 1 789 | 0 | 19685 | 98,15 |
| Mali | 233600 | 274900 | 340200 | 36500 | 15,63 | 37100 | 13,5 | 48500 | 14,26 |
| Niger | *32684* | *43812* | *43808* | 19066 | 58,33 | 26082 | *59,53* | ***17459*** | *39,85* |
| Sénégal | 228760 | 242932 | 260558 | 103808 | *45,38* | 90871 | *37,41* | 99892 | *38,34* |
| Togo | 21508 | 17063 | 23964 | 21448 | 99,72 | 14255 | 83,54 | 16442 | 68,61 |

*Sources : Rapports-pays*

**Figure 12 : Pourcentage des recettes propres dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019-2021**




# Section II. Le financement par les ressources extérieures



Nous regroupons ici les transferts budgétaires et les ressources issues de l'emprunt, de la coopération décentralisée et de l'aide publique au développement.

## I. Les transferts budgétaires

Les transferts budgétaires sont prévus de manière explicite sous forme de dotation par les lois. Les instruments mis en place par les États sont les dotations non affectées et les dotations affectées. Elles sont destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement et/ou les dépenses d'investissement selon les pays.

Les pays de l'UEMOA se répartissent en deux ensembles en ce qui concerne les mécanismes de transfert financier : ceux disposant d'un mécanisme spécialisé de transfert de l'État vers les collectivités et ceux n'en disposant pas.

### a. Les pays disposant d'un mécanisme spécialisé de transfert des ressources de l'État vers les collectivités territoriales

Ce groupe de pays comprend le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Togo. Dans ces pays, les organes de gestion des fonds sont soit internes comme au Burkina Faso[45] soit externes comme au Bénin, au Mali, au Niger et au Togo.

Ces fonds basent la péréquation sur la population et la pauvreté et intègrent un indice de performance des collectivités. Les indices de pauvreté et de performance sont calculés et intégrés de façon différente dans chaque pays. Au Mali et au Bénin, la performance est intégrée au calcul de la dotation, tandis qu'au Burkina Faso, elle est ajoutée ou prélevée sous la forme de Bonus ou de Malus calculé sur quatre ans.

45 Où c'est la Direction générale de l'ADCT qui gère les ressources mises à la disposition du fonds.

**Tableau 8 : Les mécanismes spécialisés de transfert de l'État vers les collectivités territoriales au sein de l'UEMOA**

| Pays | Fonds | Organe de gestion | Participation des collectivités |
|---|---|---|---|
| Bénin | Fonds d'appui au développement des communes (FADEC) | Commission nationale des finances locales (CONAFIL) | Oui |
| Burkina Faso | Agence nationale d'appui au développement des collectivités territoriales (ADCT) | Direction générale de l'ADCT | Oui |
| Mali | Fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT) | Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) | Oui |
| Niger | Allocations de l'État à définir | Agence nationale de financement des collectivités territoriales (ANFICT) | Oui |
| Togo | Fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT) | Commission de gestion (CG-FACT) | Oui |

Ces mécanismes spécialisés ont pour avantage de viser l'atteinte d'une logique de justice dans la distribution des flux financiers vers les collectivités territoriales. Ils ont toutefois une lacune importante résidant dans le fait que les modes de calcul et les montants ne sont pas toujours le fruit d'une négociation régulière avec les collectivités territoriales (Sembène 2023 : 43). Ainsi, les modes de calcul des transferts génèrent parfois des montants inférieurs aux besoins réels des collectivités et l'absence de contraintes de décaissement implique des retards réguliers de la part de l'État dans la mise à disposition des ressources aux collectivités territoriales. À ces retards dus à la lenteur dans l'élaboration des instruments juridiques encadrant les transferts (retards dans l'adoption des décrets et arrêtés définissant les modalités de mise à disposition des ressources), il faut ajouter parfois l'incomplétude (montants débloqués parfois inférieurs à ceux annoncés).

### b. Les pays ne disposant pas d'un mécanisme spécialisé de transfert des ressources de l'État vers les collectivités territoriales

Ce second groupe regroupe la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau et le Sénégal. La Côte d'Ivoire et le Sénégal disposent de mécanismes fonctionnels de transferts des ressources (fonds ou dotations) destinées au fonctionnement de la décentralisation. Les fonds prévus en Guinée-Bissau ne sont pas fonctionnels.

**Tableau 9 : Les pays ne disposant pas d'un mécanisme spécialisé de transfert de l'État vers les collectivités territoriales**

| Pays | Fonds | Vecteur de gestion des fonds | Participation des collectivités |
|---|---|---|---|
| Côte d'Ivoire | Dotation globale de fonctionnement (DGF)<br>Dotation générale de la décentralisation (DGD) | Trésor public | Non |
| Guinée-Bissau[46] | Fonds municipal général (MGF)<br>Fonds de cohésion municipale (FCM) | Trésor public | Non |

46 Mécanismes prévus dans les textes.

| Pays | Fonds | Vecteur de gestion des fonds | Participation des collectivités |
|---|---|---|---|
| Sénégal | Fonds de dotation de la décentralisation (FDD)<br>Fonds d'équipement des collectivités territoriales (FECT) | Conseil national de développement des collectivités territoriales (CNDCL) | Oui |

### c. La part des transferts de l'État dans les recettes globales des collectivités territoriales : importance des transferts et dépendance des collectivités

La part des transferts de l'État vers les budgets des collectivités territoriales est illustrée par les tableaux et graphiques ci-dessous. Ils portent aussi bien sur les volumes que sur les pourcentages en rapport avec les ressources globales et les ressources propres. Le tableau n°10 et les graphiques n°13 et n°14 ci-dessous portent respectivement sur les volumes et les pourcentages des transferts par rapport aux recettes globales des collectivités territoriales tandis que le tableau n°11 et les graphiques 15 et 16 portent sur les volumes et les pourcentages des transferts par rapport aux ressources propres des collectivités.

**Tableau 10 : Volumes et pourcentages des transferts de l'État dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'UEMOA de 2019 à 2021**[47]

| Pays | Recettes globales (montants en millions de FCFA) | | | Transferts de l'État (montants en millions de FCFA) | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | Écart | % RG | 2020 | Écart | % RG | 2021 | Écart | % RG |
| **Bénin** | 74458 | 83581 | 88749 | 30867 | 43591 | 41,45 | 32597 | 50984 | 39 | 46200 | 42549 | 52,06 |
| **Burkina Faso** | 194240 | 231236 | 93729 | 77105 | 117135 | 39,70 | 79168 | 152068 | 34,24 | 77433 | 16296 | 82,61 |
| **Côte d'Ivoire** | 293700 | 298400 | 325200 | 67087 | 226613 | 22,84 | 57258 | 241142 | 19,19 | 82256 | 242944 | 25,30 |
| **Mali** | 233600 | 274900 | 340200 | 298 373 | 64773 | 81,25 | 375615 | 100715 | 84,33 | 441102 | 100902 | 84,63 |
| **Niger** | 32 684 | 43 812 | 43808 | 1601 | 31083 | 4,90 | 2700 | 41112 | 5,90 | 2 700 | 41108 | 6,16 |
| **Sénégal** | 228760 | 242932 | 260558 | 52734 | 176025 | 27,05 | 68253 | 174679 | 25,35 | 67675 | 192883 | 25,97 |
| **Togo** | 21507 | 17063 | 23964 | 8798 | 12709 | 40,91 | 2635 | 14428 | 15,44 | 6250 | 17714 | 26,08 |

*Sources : Rapports-pays*

47 Les données concernant la Guinée-Bissau ne sont pas disponibles tandis que celles relatives au Niger sont incomplètes.

**Figure 13 : Évolution des volumes des transferts dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**[48]

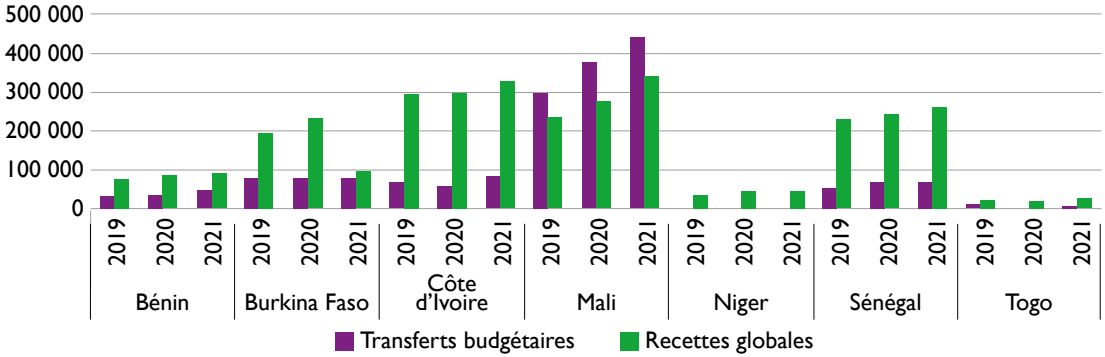
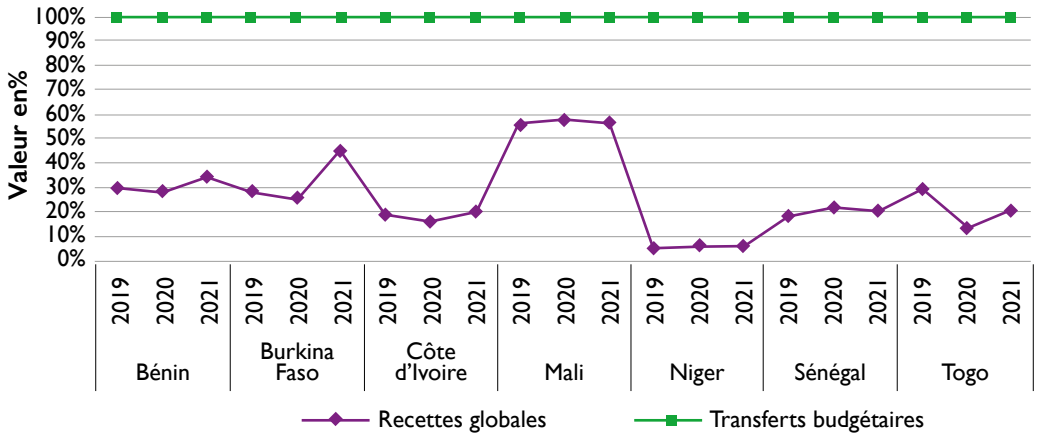



**Figure 14 : Pourcentages des transferts dans les recettes globales des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**



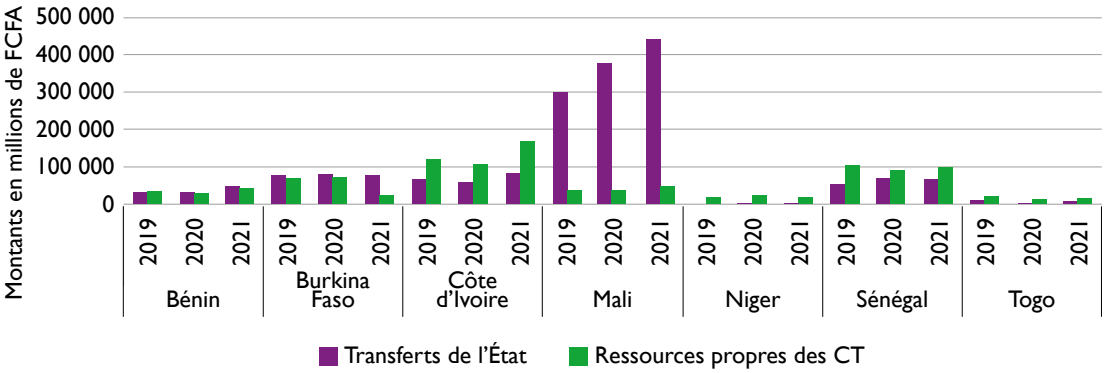

L'analyse du tableau n°10 ainsi que des graphiques 13 et 14 ci-dessus conduit à distinguer trois ensembles de pays. Le premier ensemble regroupe les pays pour lesquels les transferts de l'État sont inférieurs à 50 milliards de FCFA. On retrouve, par ordre croissant, le Niger avec des volumes en dessous de 3 milliards de FCFA, le Togo avec des volumes compris entre 5 et 10 milliards de FCFA, dont une chute à moins de 5 milliards de FCFA en 2020[49]. Le Bénin ferme la marche de ce groupe avec des volumes compris entre 30 et 50 milliards de FCFA. Le deuxième groupe est constitué des pays dont les transferts budgétaires vers les collectivités sont compris entre 50 et 100 milliards de FCFA. Il s'agit du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal. Le dernier groupe est constitué du Mali avec des volumes très élevés, atteignant parfois les 400 milliards de FCFA.

48 La Guinée-Bissau ne dispose pas d'information concernant les transferts compte tenu de l'absence de transfert de compétences.
49 En raison de la COVID-19.

**Tableau 11 : Volumes et pourcentages des transferts de l'État par rapport aux recettes propres des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021[50]**

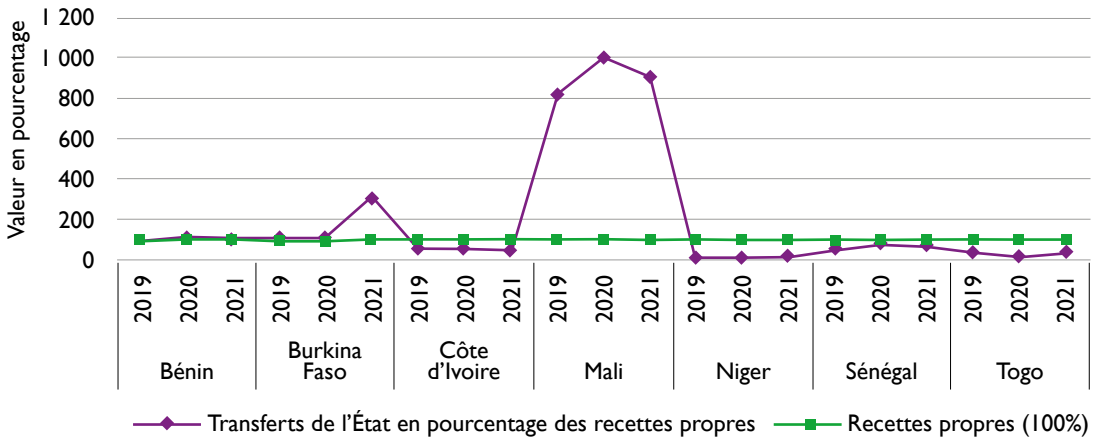
| Pays | Recettes propres (montants en millions de FCFA) | | | Transferts budgétaires (montants en millions de FCFA) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | % RP | 2020 | % RP | 2021 | % RP |
| Bénin | 31 972 | 28 501 | 42 619 | 30 867 | 96,54 | 32 597 | 114,38 | 46 200 | 108,4 |
| Burkina Faso | 68 359 | 71 101 | 24 992 | 77 105 | 112,79 | 79 168 | 111,35 | 77 433 | 309,83 |
| Côte d'Ivoire | 118 889 | 107 036 | 168 265 | 67 087 | 56,43 | 57 258 | 53,49 | 82 256 | 48,88 |
| Mali | 36 500 | 37 100 | 48 500 | 298 373 | 817,46 | 375 615 | 1 001,64 | 441 102 | 909,49 |
| Niger | 19 066 | 26 082 | **17 459** | 1 601 | 8,4 | 2 700 | 10,35 | 2 700 | 15,46 |
| Sénégal | 103 808 | 90 871 | 99 892 | 52 734 | 50,8 | 68 253 | 75,11 | 67 675 | 67,75 |
| Togo | 21 448 | 14 255 | 16 442 | 8 798 | 41,02 | 2 635 | 18,48 | 6 250 | 38,01 |

**Figure 15 : Volumes des transferts de l'État par rapport aux recettes propres des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**




50 La Guinée-Bissau ne dispose pas d'information concernant les transferts compte tenu de l'absence de transfert de compétences.

**Figure 16 : Pourcentages des transferts de l'État par rapport aux recettes propres des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2019 à 2021**




Le tableau n°10 et les graphiques 13 et 14 ci-dessus permettent une analyse du poids des transferts budgétaires dans la constitution des recettes globales et d'avoir une idée de la dépendance qu'ils peuvent générer pour les collectivités territoriales. Trois groupes de pays peuvent être dégagés. Le premier comprend les pays dont les budgets des collectivités sont constitués à moins de 30% des transferts budgétaires. Il s'agit ici du Niger avec une part moyenne de 5,6% de transfert. Il s'agit ensuite de la Côte d'Ivoire, du Togo (malgré le pic à 41% en 2019) et du Sénégal.

Le second groupe est composé des pays dont les transferts de l'État représentent entre 30 et 50% des recettes globales des collectivités. Ces pays sont le Bénin et le Burkina Faso qui connaît un pic à près de 83% en 2021.

Le dernier groupe est constitué du Mali dont les transferts s'élèvent en moyenne à hauteur de 83% des ressources globales des collectivités territoriales. En termes de volume, ces transferts sont supérieurs aux recettes globales des collectivités. Cette situation spécifique mérite quelques explications.

En effet, les transferts de l'État aux collectivités intègrent les ressources destinées au fonctionnement des structures dont l'activité est exclusivement adressée aux collectivités territoriales. Il s'agit notamment des Agences régionales de développement (ARD), du Centre de formation des agents des collectivités territoriales (CFCT) et de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT). Cette situation fait que les transferts de l'État sont supérieurs aux recettes globales des collectivités territoriales[51]. Ces ressources sont comptabilisées par l'État comme étant transférées aux collectivités. La soustraction de ces ressources[52] permettrait de revenir à des ressources de transferts inférieures aux ressources globales des collectivités territoriales.

L'autre spécificité du cas malien est le transfert de la gestion de la fonction publique territoriale aux collectivités. En application du principe de concomitance, les ressources destinées à la prise en charge de cette fonction publique (le paiement des salaires notamment) sont transférées aux collectivités territoriales et comptabilisées comme telles par l'État. Ce dernier élément contextuel

51 Recettes globales mesurées par les recettes directement inscrites dans les budgets des collectivités territoriales.
52 Processus difficile au regard des décalages qui peuvent se produire d'une année à l'autre.

explique aussi l'importance constatée des volumes des ressources transférées aux collectivités territoriales. Cet aspect mérite une analyse fine pour une meilleure compréhension dans la perspective de la convergence communautaire recherchée en matière de décentralisation.

Une analyse fine des rapports entre les volumes des transferts et ceux des recettes globales laisse voir que l'homogénéité qui permet les classifications masque des réalités disparates. Ainsi :

- la part des transferts de l'État ivoirien est faible comparativement aux autres recettes des collectivités, mais elle est réalisée sur des volumes importants pas très loin des recettes globales des collectivités béninoises et elle est même supérieure aux recettes globales du Niger ou du Togo. Les recettes fiscales des collectivités sont également supérieures aux recettes globales des collectivités béninoises et trois à quatre fois supérieures aux recettes globales des collectivités nigériennes ou togolaises. Ceci peut s'expliquer par le fait que les collectivités territoriales et l'État partagent le même champ fiscal. Les montants communiqués pour la Côte d'Ivoire prennent en compte les districts qui sont, comme on l'a vu précédemment, des entités territoriales particulières. Cette prise en compte peut influencer négativement la répartition au détriment des communes ;
- inversement, la part des transferts des États du Niger et du Togo est faible sur la base de montants tout aussi faibles comparativement à ce que représentent les recettes propres, notamment la fiscalité locale ;
- quant aux transferts de l'État sénégalais, ils sont faibles, mais aussi réalisés sur la base de volumes de recettes globales parmi les plus importants de l'UEMOA.

L'analyse des ratios par rapport aux recettes propres dévoile une faiblesse homogène dans les pays de l'espace UEMOA. Seules les collectivités ivoiriennes, nigériennes, sénégalaises et togolaises ont des ressources propres supérieures aux volumes transférés par l'État. Les collectivités du Niger présentent les meilleurs ratios (maximum des transferts à 15,46% des recettes propres en 2021) suivies du Togo avec un maximum de 41% en 2019). Dans tous les autres États, les transferts de l'État restent supérieurs aux recettes propres avec des pics à 112% pour le Bénin en 2020, à 310% pour le Burkina Faso en 2021 et à 1001% pour le Mali en 2020.

Comme on peut le voir, les transferts jouent un rôle important. Ils permettent de combler les faiblesses des collectivités en termes de mobilisation de ressources propres suffisantes. Leur importance peut signifier l'intérêt de l'État à financer la décentralisation, mais démontre aussi un manque d'indépendance des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État et de l'aide internationale compte tenu de la faiblesse générale des recettes propres mobilisées par les collectivités territoriales.

## II. Les autres sources de financement de la décentralisation

Les collectivités territoriales des pays de l'UEMOA peuvent aussi être financées par d'autres sources extérieures parmi lesquelles on compte l'Aide publique au développement (APD), les emprunts sur les marchés financiers et la coopération décentralisée.

### a. L'Aide publique au développement

L'APD peut être soit à exécution nationale soit à exécution directe par le bailleur de fonds ou une ONG. La part de l'APD dans les recettes des communes est difficile à évaluer. D'une part, elle est intégrée aux transferts de l'État quand ; i) celui-ci bénéficie d'appuis budgétaires sectoriels dont certaines compétences sont décentralisées ; ii) les bailleurs abondent directement les fonds de financement de la décentralisation ; iii) des projets qui appuient explicitement la décentralisation sont exécutés par les Ministères. D'autre part, certains bailleurs et ONG financent directement des projets auprès des collectivités qui ne sont pas intégrées à la comptabilité publique.

Les rapports-pays donnent néanmoins quelques informations concernant l'APD. Ainsi pour le Burkina Faso, les informations disponibles indiquent des décaissements de 12,690 milliards de FCFA au titre de l'année 2017, de 7,958 milliards de FCFA au titre de l'année 2018, de 10,056 milliards de FCFA au titre de l'année 2019 et de 20,662 milliards de FCFA au titre de l'année 2020.

Pour le Bénin, les informations donnent un montant de 1 milliard de FCFA pour 2017, un montant de 16,573 milliards de FCFA pour 2018, un montant de 20,123 milliards de FCFA pour 2019, un montant de 19,273 milliards de FCFA pour 2020 et un montant de 14,992 milliards de FCFA au titre de l'année 2021.

En Côte d'Ivoire, les ressources mobilisées dans le cadre de l'APD ont servi au financement de plusieurs projets au profit des collectivités territoriales. Il s'agit entre autres du :

- Projet d'appui au développement économique et écologique des territoires ruraux (ECOTER) financé par l'AFD en 2019 et 2020 pour des montants respectifs de 3,360 milliards de FCFA et 2 milliards de FCFA ;
- Projet de renforcement des communes pour la promotion de la cohésion sociale dans le Grand Abidjan (COSAY) financé par la Coopération nippone (JICA) au profit des communes d'Abobo et de Yopougon de 2018 à 2021 pour des montants annuels respectifs de 521 millions de FCFA ;
- Projet de développement des ressources humaines pour le renforcement de l'administration locale dans les zones Centre et Nord de la Côte d'Ivoire (PCN-CI). Ce projet financé par la Coopération nippone (JICA) de 2019 à 2021 a bénéficié aux régions du Gbèkè et du Haut-Sassandra avec leurs communes respectives pour des montants annuels respectifs de 0, 554 milliard de FCFA.

Au Mali, les informations chiffrées sur l'Aide publique au développement reçue par les collectivités territoriales sont collectées et traitées par le Secrétariat à l'harmonisation de l'aide (SHA). Les informations disponibles indiquent en milliards de FCFA les montants de 12,314, de 29,523, de 31,298, de 11,071 et de 13,761 respectivement pour 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021.

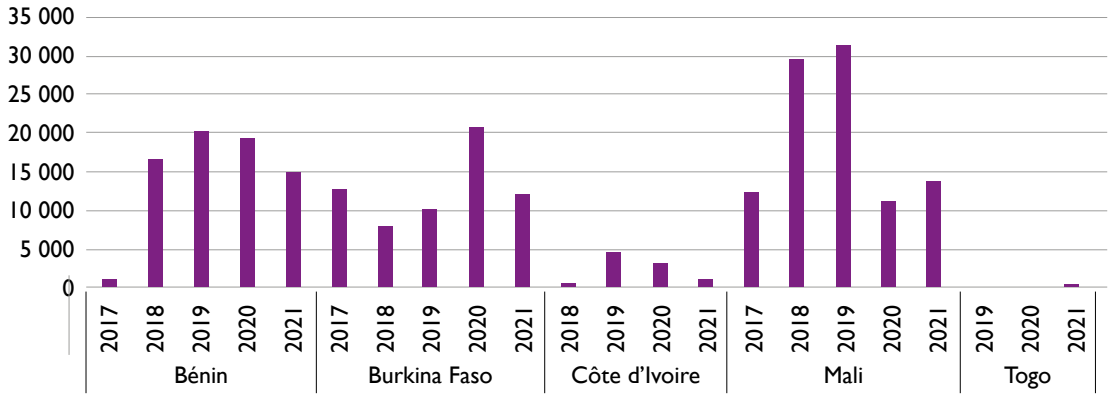
Au Togo, les montants de 50 199 000 FCFA, de 12 000 000 FCFA et de 398 445 000 FCFA sont relevés au titre de l'APD. Respectivement pour 2019, 2020 et 2021.

**Tableau 12 : Ressources mobilisées dans le cadre de l'APD[53]**

| Pays | Montants de l'Aide publique au développement (montants en millions de FCFA) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| **Bénin** | 1 000 | 16 573 | 20 122 | 19 273 | 14 992 |
| **Burkina Faso** | 12 689 | 7 958 | 10 056 | 20 662 | 12 038 |
| **Côte d'Ivoire** | *ND* | 521 | 4 436 | 3 075 | 1 075 |
| **Mali** | 12 314 | 29 523 | 31 298 | 11 071 | 13 761 |
| **Togo** | *ND* | *ND* | 50,2 | 12 | 398 |

*Sources : Rapports-pays*

**Figure 17 : Évolution des ressources issues de l'APD au profit des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2017 à 2021**




### b. L'emprunt

La seconde source de financement possible pour les collectivités de l'UEMOA est l'emprunt. Son accès est soumis à l'autorisation de la tutelle qui en précise les modalités. Il permet de financer de grands projets qui ne peuvent l'être dans le cadre des dotations budgétaires ou des ressources propres. La plupart du temps, les collectivités territoriales échouent à remplir les conditions requises. C'est le cas au Mali (commune II de Bamako et le district de Bamako) et Sénégal (ville de Dakar). Ces collectivités n'ont pu recourir à l'emprunt du fait de la non-obtention de la garantie souveraine nécessaire à cet effet.

Au Burkina Faso, au regard des contraintes liées à l'accès à ce type de financement, seules les communes à statut particulier que sont Ouagadougou et Bobo-Dioulasso et quelques rares autres communes telles que Komsilga et Dapélogo ont déjà fait usage de cette possibilité. Au niveau de la commune de Ouagadougou, par exemple, depuis 2007-2008, elle n'a plus contracté d'emprunt. En 2017, 2020 et 2021, elle a bénéficié

53 Sous cette rubrique, trois pays n'ont pu fournir des données sur la période. Sur les cinq qui en disposent, celles du Togo sont incomplètes.

de trois prêts rétrocédés par l'État qu'elle a mis à la disposition de l'Agence municipale des grands travaux (AMGT) pour la réalisation des projets d'investissement. Il s'agit du :

- prêt d'un montant de 52,476 milliards de FCFA contracté, en 2017, auprès de l'Agence française de développement (AFD) pour le financement de la phase 2 du Projet de développement durable de Ouagadougou Phase II (PDDO 2) ;
- prêt d'un montant de 21,206 milliards de FCFA contracté, en 2020, auprès de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) pour le financement du Projet d'aménagement et de bitumage de voies urbaines dans la ville de Ouagadougou (PAVO) ;
- prêt d'un montant de 11,006 milliards de FCFA contracté, en 2021, auprès de la Banque européenne d'investissement pour le financement du Projet d'assainissement de Ouagadougou (PADO).

En Côte d'Ivoire, le recours à l'emprunt est régi par les articles 171, 173 et 174 de la loi n°2020-885 du 21 octobre 2020 portant régime financier des collectivités territoriales et des districts autonomes. Les modalités de recours à ces prêts seront fixées par décret pris en Conseil des ministres. À cet effet, un comité interministériel est mis en place pour la recherche d'un modèle de garantie en faveur des collectivités territoriales.

En attendant ces nouveaux dispositifs, c'est principalement auprès du Fonds de prêts aux collectivités locales (FPCL), créé par le décret n°89-962 du 30 août 1989 que les collectivités territoriales, plus précisément les communes, ont recours à l'emprunt. Des possibilités de recours à l'emprunt existent aussi auprès d'autres partenaires, notamment l'Agence française de développement (AFD). Durant les cinq dernières années, très peu de collectivités territoriales ont eu recours à l'emprunt.

Le FPCL accorde des prêts depuis plus d'une décennie. En 2011, la commune de Niablé a bénéficié d'un prêt de 50 000 000 FCFA tandis que la commune d'Issia bénéficiait d'un prêt de 56 678 504 FCFA en 2013. En 2018, c'est un montant de 626 807 963 FCFA qui a été emprunté par les collectivités territoriales, à savoir la commune de Buyo (96 000 000 FCFA), de Mayo (85 000 000 FCFA), de Sinfra (136 000 000 FCFA) et d'Abengourou (309 807 963 FCFA).

Concernant l'AFD, elle a accordé, dans le cadre du projet de construction des marchés de Bouaké et de Yopougon (MABY), des prêts aux communes de Bouaké et de Yopougon : un prêt de 127 918 662 FCFA en 2020 et un prêt de 272 081 338 FCFA en 2021.

Des opportunités de financement des collectivités et du développement local existent par le recours à l'emprunt, aux subventions au niveau national et sous-régional et par le Partenariat public-privé, notamment le recours aux contrats de *Build, operate and transfer* (B.O.T)[54]. À titre illustratif, l'État de Côte d'Ivoire a signé avec la Banque africaine de développement (BAD), une convention de prêt, le 25 novembre 2021, à l'effet de financer le Projet pilote d'Appui à la mobilisation des revenus propres des communes de Côte d'Ivoire (PAMREC). Pour cette phase pilote du projet[55], ce sont environ 2,337 milliards de FCFA qui sont apportés par le bailleur pour une contribution de l'État ivoirien évaluée à 667 213 294 FCFA, soit un

54 Construction, exploitation et transfert. Les B.O.T sont des contrats par lesquels, une collectivité publique (État, collectivité territoriale, etc.) fait recours à une entité privée afin de concevoir, financer et construire une infrastructure qu'elle (entité privée) exploitera commercialement durant une période déterminée à l'expiration de laquelle l'infrastructure est transférée à la collectivité publique.

55 La phase pilote de ce projet concerne vingt-deux communes : Duékoué, Afféry, Akoupé, Bédiala, Guitry, Katiola, N'Douci, Zoukougbeu, Assinie-Mafia, Botro, Djibrosso, Gbélében, Gboguhé, Kolia, Rubino, Séguélon, Sifié, Tiapoum, Zikisso, Biankouma, Mayo et Odienné.

montant total de 3,004 milliards de FCFA. Pour ce qui est des B.O.T, ils ont permis la construction d'infrastructures marchandes comme le marché d'Attécoubé.

**Tableau 13 : Recours à l'emprunt (montants en millions de FCFA)[56]**

| Pays | Ressources issues du recours à l'emprunt (montants en millions de FCFA) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Burkina Faso | 52 477 | | | 21 206 | 11 006 |
| Côte d'Ivoire | | 627 | | 128 | 272 |
| Mali | 1 068,1 | 358,6 | 27,8 | 4,3 | 0,158 |
| Sénégal | | | | | 932 |

*Sources : Rapports-pays*

### c. La coopération décentralisée

La coopération décentralisée comprend l'ensemble des actions de coopération internationale que les collectivités territoriales développent dans un but d'intérêt commun avec d'autres collectivités, ONG, etc. Elle est plus ou moins développée selon les pays et peut générer des ressources importantes pour le développement des territoires.

On peut ainsi noter qu'au Sénégal, la coopération décentralisée, notamment avec les partenaires français, a permis de mobiliser entre 2015 et 2023, un montant de 2 221 186 506 FCFA pour le financement de 88 projets au profit de 31 communes et 11 départements. La situation malienne est similaire à celle du Sénégal puisque de 2016 à 2020, ce sont plus de 2 milliards de FCFA qui ont été mobilisés dans le cadre de la coopération décentralisée.

Trois pays de l'UEMOA ont pu fournir des données retraçant l'évolution des montants des ressources mobilisées dans le cadre de la coopération décentralisée au cours de ces cinq dernières années. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire.

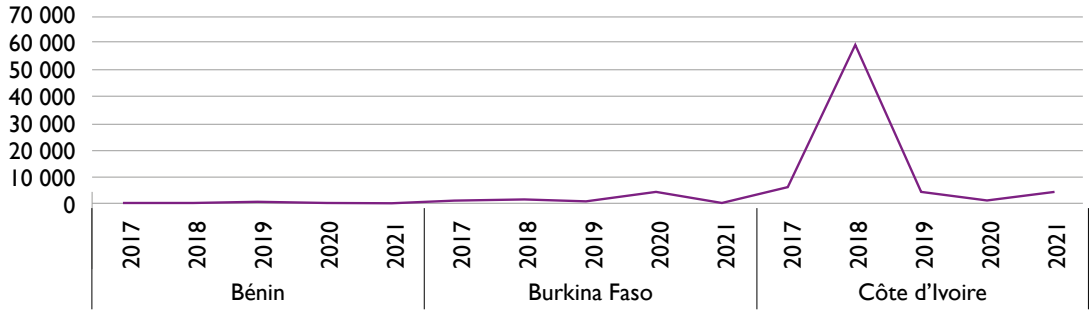
**Tableau 14 : Évolution des ressources issues de la coopération décentralisée dans certains pays de l'espace UEMOA de 2017 à 2021[57]**

| Pays | Ressources issues de la coopération décentralisée de 2017 à 2021 (en millions de FCFA) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Bénin | 1 111,3 | 5 64,4 | 1 237,6 | 253,3 | 107,4 |
| Burkina Faso | 1 289,8 | 2 111,3 | 1 645,7 | 4 719,3 | 1 121,8 |
| Côte d'Ivoire | 6 199 | 59 036,1 | 3 360,3 | 1 534,7 | 3 723,6 |

*Sources : Rapports-pays*

56 Les données ne sont disponibles que pour ces quatre pays.
57 Les données ne sont disponibles que pour ces trois pays.

**Figure 18 : Évolution des montants des ressources issues de la coopération décentralisée des collectivités territoriales de l'espace UEMOA de 2017 à 2021**




**Pour conclure cette partie** sur les autres sources de financement des collectivités, on peut retenir qu'en dépit de leurs apports non négligeables au financement de la décentralisation, elles sont toutes marquées par la difficulté de leur traçage et de leur capitalisation. Cette difficulté réside dans l'implication parfois forte des partenaires dans la gestion de ces ressources. Ainsi, tout comme l'APD, les informations relatives à la coopération décentralisée sont parcellaires ; le suivi année par année n'étant pas toujours possible. Il est donc très difficile, à l'heure actuelle, de se faire une idée précise de la part de l'APD et de la coopération décentralisée dans les recettes locales sur la base de la comptabilité publique locale et nationale. Une analyse pour le développement d'outils pourrait être envisagée.

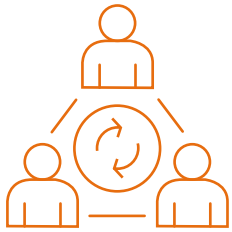
Relativement à l'emprunt, on peut noter qu'en dépit de l'existence d'un cadre juridique favorable, dans les faits, les collectivités n'y recourent pas au regard des exigences liées à la garantie. Une réflexion de l'UEMOA pourrait être engagée sur la question, à partir des exemples présentés plus haut.



# TITRE II :
# Diagnostic des politiques au niveau communautaire

À sa création en 1994, l'action de l'UEMOA ne concernait que ses membres. Le Traité constitutif signé le 10 janvier 1994 ne faisait, en effet, aucune référence explicite à la décentralisation et aux collectivités territoriales. Mais progressivement, l'UEMOA a corrigé cet « oubli » en étendant son action aux collectivités territoriales à travers la conception et la mise en œuvre de ses politiques publiques, mais aussi par une réforme institutionnelle audacieuse ayant conduit à la mise en place du CCT.

# Chapitre III. L'existence d'une dynamique communautaire en faveur du renforcement de la décentralisation dans l'espace UEMOA



Comme le montre Sourwéma (2019 : 9-11), la création du CCT par l'Acte additionnel n°02/2011/CCEG/UEMOA du 30 mai 2011 est l'aboutissement, dans l'UEMOA, de la prise en compte des collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communautaires ayant une incidence sur le développement local. Avant l'avènement du CCT, l'UEMOA avait déjà initié diverses politiques de développement et mis en place des instruments prenant en compte les collectivités territoriales. Il s'agit entre autres du :

- Fonds d'aide à l'intégration régionale des États membres de l'UEMOA (FAIR) mis en place par l'Acte additionnel n°01/98 du 17 février 1998 afin de contribuer au financement de l'aménagement équilibré du territoire communautaire par la réduction des disparités régionales constatées. Les modalités d'intervention du FAIR ont été précisées en 1999 par le Règlement n°01/99. La mise en œuvre débuta en 2005 pour une enveloppe prévisionnelle de 118 milliards de FCFA. Si la mise en œuvre n'est pas pleinement à la hauteur des espérances en termes d'implication des élus locaux, les ressources du FAIR bénéficient aujourd'hui au CCT pour le financement de certaines activités, notamment dans le cadre de la coopération transfrontalière ;
- Fonds régional de développement agricole (FRDA) mis en place par l'Acte additionnel n°03/2006 du 27 mars 2006 et dont les modalités d'intervention ont été précisées la même année par le Règlement n°06/2006/CM/UEMOA du 2 mai 2006. Le FRDA peut bénéficier aux collectivités territoriales pour le financement d'études, de projets transfrontaliers ou d'activités de renforcement des capacités, etc. En 2016, ce fonds était doté d'un budget de 15 milliards de FCFA.

En plus de ces fonds, on peut noter les activités entrant dans le cadre de la politique commune de l'UEMOA dans le domaine de la paix et de la sécurité. Cette politique instituée par l'Acte additionnel n°04/2013/CCEG/UEMOA du 24 octobre 2013 vise à construire « … un environnement politique, économique et social stable, indispensable pour le développement des États membres et la construction d'un marché commun ouvert, compétitif et attractif pour les investisseurs » (article 2). Cela passe par la prévention de la criminalité transfrontalière et la lutte efficace contre les réseaux mafieux, notamment le trafic de drogue, la prolifération des armes légères et de petit calibre, la traite des êtres humains, la cybercriminalité et le blanchiment de capitaux (article 3). L'Accord-cadre de coopération en matière de sécurité et de renseignements entre les États membres de l'UEMOA adopté le 26 avril 2018 vise à traduire, en actes, cette politique commune.

La feuille de route élaborée à cet effet prévoit plusieurs activités susceptibles de prendre en compte les collectivités (frontalières notamment) dans leur mise en œuvre. Il s'agit notamment des activités entrant dans le cadre de l'objectif n°3 (Impliquer la population dans la prévention et la gestion des crises et des conflits) et surtout de

l'objectif n°4 (Développer des espaces frontaliers de paix et de sécurité).

Plusieurs projets et programmes sont prévus dans ce cadre. C'est le cas avec le Projet d'informatisation et d'interconnexion des postes de police frontaliers dans l'espace UEMOA (projet 2i-PPF). Ce projet qui couvre la période 2023-2027 est prévu en deux phases : une phase pilote de deux ans (2023-2024) et une période d'extension de trois ans (2025-2027) pour un budget total de 10 065 160 000 FCFA, dont 4 482 560 000 FCFA pour la phase pilote. La contribution de l'UEMOA s'élève à 70% du budget total.

L'objectif est de renforcer la libre circulation des personnes grâce à l'amélioration de la traçabilité de leurs passages au niveau des frontières. Le projet vise à informatiser et à interconnecter les postes de police aux frontières afin de réduire les risques sécuritaires liés aux mouvements des personnes. Des activités connexes accompagnent cette vision. Il s'agit de la lutte contre la circulation illicite des armes légères et de petit calibre (un budget annuel de plus de 100 millions de FCFA est prévu), le renforcement des capacités (formations et appuis en équipements informatiques) des États membres dans la lutte contre le terrorisme (montant prévisionnel de 150 millions de FCFA), le renforcement des systèmes d'alerte précoce en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits (un budget annuel de 50 millions de FCFA).

La responsabilité de la mise en œuvre des activités de ces deux objectifs est confiée aux États membres alors qu'en raison du principe de subsidiarité qui fonde la décentralisation, une implication des collectivités territoriales apporterait une plus-value indéniable et contribuerait non seulement à socialiser et à légitimer davantage les institutions communautaires, mais aussi améliorerait les chances de succès dans la mise en œuvre de ces activités.

En plus de ces activités, l'UEMOA a progressivement rénové son cadre juridique relatif à la gestion des finances publiques pour prendre en compte les collectivités et renforcer la transparence dans la gestion des deniers publics. C'est le cas avec la Directive n°01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant Régime financier des collectivités territoriales (RFCT) qui rappelle, sur la base des principes et objectifs imposés aux États en matière de gestion des finances publiques, le principe de l'autonomie financière et administrative des collectivités territoriales. Elle rappelle et encadre également le principe de la légalité des impôts et des taxes en précisant que : « *Le Conseil des Collectivités territoriales, par sa délibération, fixe le taux des impôts et taxes locaux dans la limite du plafond déterminé par la loi* » (article 16). Ces textes sont importants dans le renforcement du financement des collectivités territoriales. Mais la création du CCT apparaît comme un tournant important dans la mesure, où depuis sa création, les initiatives communautaires en faveur de la décentralisation se sont multipliées et renforcées.

# Chapitre IV. Le CCT : une plus-value indéniable au renforcement de l'intégration dans l'espace UEMOA



Institué sous la forme d'un organe consultatif, le CCT a su se structurer autour d'une vision stratégique qui lui permet de construire une action dynamique et innovante au niveau communautaire en soutien au processus de décentralisation.



## Section I. La vision et les orientations stratégiques du CCT

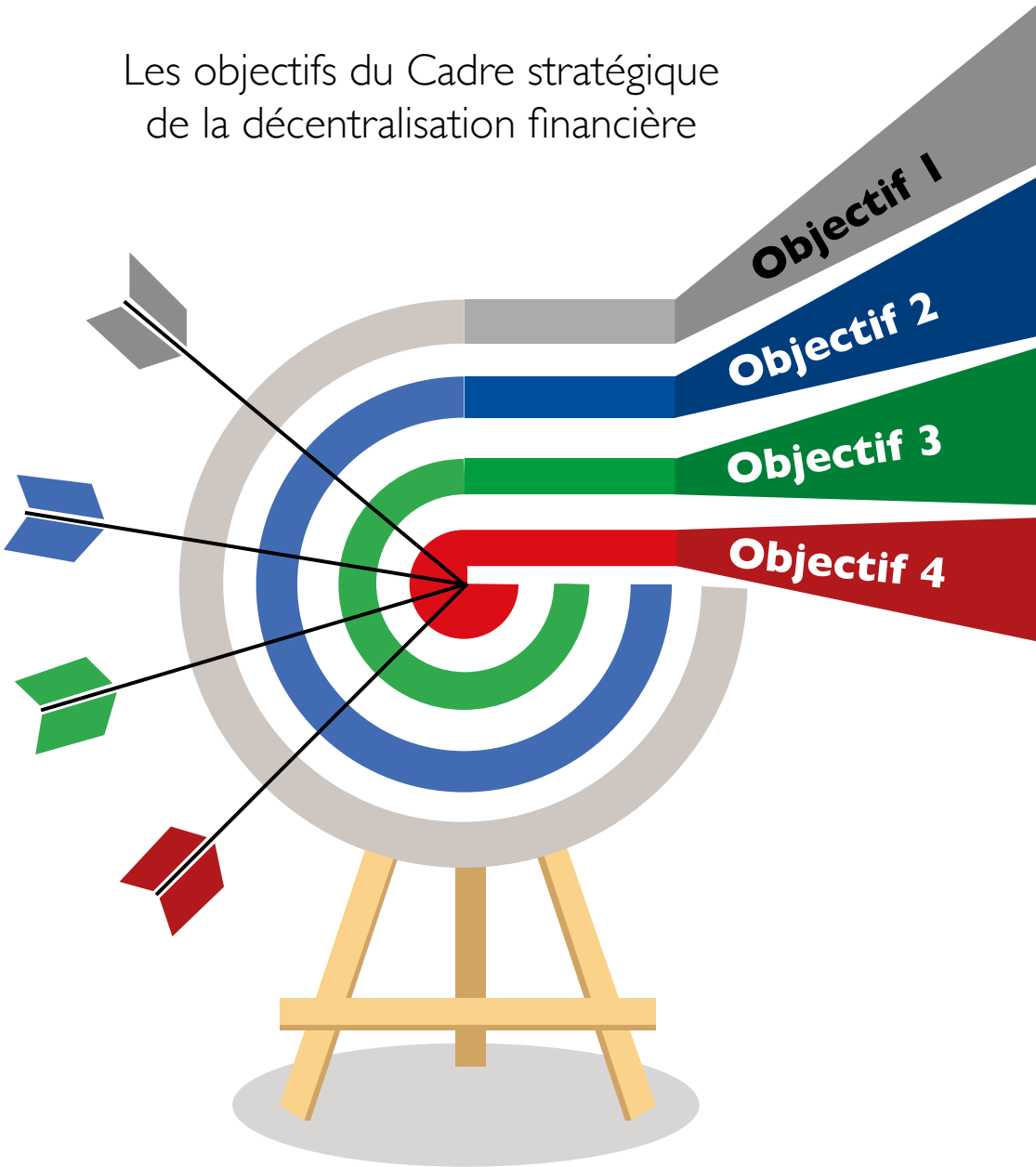
Le CCT est créé sous la forme d'un organe consultatif de l'UEMOA avec pour mission « *d'assurer une participation accrue des collectivités territoriales à la réalisation des objectifs de l'Union* » (article 3 de l'Acte additionnel n°02/2011/CCEG/UEMOA du 30 mai 2011) et pour objet « *de réaliser l'implication effective des élus locaux dans le processus d'intégration de l'Union par l'examen et l'appréciation de toutes questions susceptibles d'avoir un impact sur les collectivités territoriales au sein de l'Union* » (article 4). Pour ce faire, « *Le CCT émet des avis, à son initiative ou par saisine des Associations de pouvoirs locaux (APL), des États membres, du Conseil des ministres, de la Commission ou du Parlement de l'Union. Les demandes d'avis, à l'exception de celles des APL, lui sont transmises par le Président de la Commission* » (article 5). En dépit de ce statut de départ handicapant, le CCT s'est doté d'une feuille de route et d'autres instruments ambitieux qui ont contribué à inscrire durablement le financement de la décentralisation dans l'agenda politique communautaire.

Pour faciliter la mise en œuvre de la feuille de route et de l'ensemble de ses projets, le CCT a élaboré et adopté, en novembre 2017, un Cadre stratégique de la décentralisation financière (CSDF) dans l'espace UEMOA. Il s'agit, avec le CSDF, de proposer une vision harmonisée et un alignement stratégique des acteurs (UEMOA, CCT, PTF, APL, CT) pour garantir la cohérence et l'efficience des actions développées en matière de décentralisation financière. Avec le CSDF, le CCT ambitionne de « … *mobiliser les efforts et ressources nécessaires pour impulser la décentralisation financière dans l'espace communautaire dans le long terme avec pour objectif final d'améliorer les services aux citoyens, de favoriser le développement économique local et de renforcer l'intégration régionale* ». Il s'agit donc de permettre aux CT d'accéder à des ressources pérennes et sécurisées grâce à :

- des cadres normatifs et institutionnels régionaux et nationaux favorables adoptés et appliqués ;
- des instruments et dispositifs de financement régionaux et nationaux efficaces et renforcés ;
- une capacité des collectivités locales à mobiliser, diversifier et gérer les finances locales améliorées ;
- un dialogue pérenne entre les différentes échelles locales, nationales et régionales et avec les différents acteurs impliqués pour une décentralisation financière productive et au service de l'intégration régionale.

Le CSDF est structuré autour de quatre objectifs généraux, eux-mêmes déclinés en objectifs stratégiques comme le montre le tableau ci-dessous.

## Les objectifs du Cadre stratégique de la décentralisation financière



Contribuer à la prise de décision politique de l'UEMOA en faveur de la décentralisation financière, par la construction d'un environnement normatif et institutionnel adéquat

Opérationnaliser la décentralisation financière à travers l'appui à la mise en place de mécanismes et instruments communautaires et nationaux favorisant la pérennisation, la diversification des finances locales et l'émergence de nouveaux marchés

Renforcer les pouvoirs d'agir des collectivités territoriales à travers la construction et diffusion de la connaissance en faveur de la décentralisation financière intégrée

Contribuer à une éthique renouvelée en matière de gestion des finances publiques

## OBJECTIF GÉNÉRAL 1 :



**Contribuer à la prise de décision politique de l'UEMOA en faveur de la décentralisation financière, par la construction d'un environnement normatif et institutionnel adéquat.**

### Objectifs stratégiques

- Accompagner la transposition et la mise en œuvre de la Directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des Collectivités territoriales au sein de l'UEMOA, au niveau des États membres de l'Union, qui spécifie que « *Les collectivités territoriales sont des entités décentralisées qui s'administrent librement par des conseils élus. Elles sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* » ; et étudier la possibilité d'actionner le recours en manquement contre les États en cas de besoin ;
- Accompagner la finalisation de l'élaboration et l'approbation d'une Directive portant le taux de transfert des collectivités territoriales à 20% des recettes fiscales de chaque État membre et définissant le calendrier de mise à disposition des ressources auprès des collectivités territoriales par l'État ;
- Impulser la ratification des États membres de l'UEMOA à la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, adoptée par la 23e session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine à Malabo, en juin 2014, qui affirme, entre autres, que *« les gouvernements locaux (…) ont le pouvoir de gérer librement (…) leurs finances »*.

## OBJECTIF GÉNÉRAL 2 :

**Opérationnaliser la décentralisation financière à travers l'appui à la mise en place de mécanismes et instruments communautaires et nationaux favorisant la pérennisation, la diversification des finances locales et l'émergence de nouveaux marchés**

### Objectifs stratégiques

- Renforcer les Institutions financières nationales des collectivités locales (IFCL) afin de leur permettre d'exécuter pleinement leur mission de transferts financiers vers les collectivités, notamment sur les fonds sectoriels communautaires en conformité avec le principe de subsidiarité, et d'impulser la diversification financière des collectivités, notamment à travers le recours à l'emprunt ;
- Finaliser la conception et mettre en œuvre le mécanisme de financement communautaire des collectivités territoriales qui vise la mobilisation des financements additionnels pour les investissements locaux à travers des subventions et du crédit ;
- Faciliter l'émergence de nouveaux marchés dans la sous-région pour les collectivités territoriales tels que les Partenariats public-privé, l'accès à l'emprunt, l'utilisation de nouvelles solutions technologiques afin de faciliter la mise en œuvre des services publics, des infrastructures de base et des politiques de développement économique territoriales ;
- Renforcer les capacités des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences, la mobilisation, la gestion et la redevabilité de ces ressources financières accrues.

## OBJECTIF GÉNÉRAL 3 :

**Renforcer les pouvoirs d'agir des collectivités territoriales à travers la construction et diffusion de la connaissance en faveur de la décentralisation financière intégrée**

### Objectifs stratégiques

- Réunir, mettre en forme et diffuser une information de base sur la décentralisation financière et la diversification des ressources des collectivités territoriales, notamment à travers un système de veille et de suivi permettant la tenue de statistiques pluriannuelles à jour et accessibles ;
- Renforcer les capacités des collectivités territoriales par l'identification, la capitalisation et la diffusion des expériences inspirantes sur la mobilisation et la gestion des ressources endogènes (recouvrement des taxes et impôts, produits des services et du domaine public…) et exogènes (rétrocession de la fiscalité locale perçue par l'État au nom des collectivités, transferts de l'État et de l'UEMOA, transferts des PTF, accès à l'emprunt…), par la formation, des rencontres d'échange de pratique, un site internet dédié… ;
- Créer les canaux de communication entre les collectivités locales, leurs APL et les États afin d'influencer l'harmonisation des pratiques en matière de financement de la décentralisation, et l'implication des collectivités dans l'élaboration et le suivi des lois de finances.

## OBJECTIF GÉNÉRAL 4 :



**Contribuer à une éthique renouvelée en matière de gestion des finances publiques**

**Objectifs stratégiques**

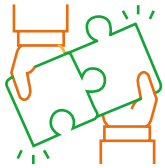
- Sensibiliser le grand public par la diffusion d'une information vulgarisée par les médias, les forums des associations et tout autre conducteur ;
- Former les cadres des collectivités territoriales à l'éthique et à la transparence, et à faire de la bonne gouvernance et de la redevabilité politique et économique les bases de la gestion locale ;
- Diffuser de nouvelles démarches de contrôle de l'action publique par les citoyens, notamment à travers la promotion de pratiques innovantes dans le domaine de la participation citoyenne et de la redevabilité.

*Source : Cadre stratégique de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA, CCT, 2017*

La mise en œuvre du CSDF est prévue pour se faire selon trois termes :

- une approche de court terme (3 ans) : phase de démonstration par des opérations pilotes, de mobilisation des bénéficiaires et d'alignement des partenaires ;
- une approche de moyen terme (6 ans) : phase de renforcement des bénéficiaires et montée en puissance de la décentralisation financière ;
- une approche de long terme (9 ans) : phase de maturité correspondant à la mise en place d'un écosystème sous-régional (national et communautaire) de la décentralisation financière adapté et efficace.

Avec l'adoption du CSDF, plusieurs programmes ont été mis en œuvre au niveau communautaire en faveur de la décentralisation, en particulier financière.



# Section II. Les actions de soutien et de renforcement de la décentralisation

## I. Le programme de coopération transfrontalière locale : le PCTL

Le PCTL est un programme du CCT soutenu par la Direction du développement et de la coopération de la Coopération suisse (DDC) à hauteur de 6 millions de francs suisses pour la Phase 1 (2014-2019)[58]. Il vise à améliorer les conditions de vie économiques et sociales des groupes cibles, à savoir en priorité les collectivités territoriales des zones frontalières ouest-africaines (environ 950 collectivités territoriales) et leurs différentes formes de regroupements (les intercollectivités transfrontalières locales ou faîtières transfrontalières)[59]. Il s'agit de renforcer l'autonomie de gouvernance et la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Pour cette phase, les interventions se sont concentrées sur le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger autour des trois composantes ci-dessous :



**Composante 1**
« Investissements » : réalisation de projets de développement transfrontalier ;



**Composante 2**
« Plaidoyers » : mise en œuvre de la politique de coopération transfrontalière par les États et les institutions régionales ;



**Composante 3**
« Organisation » : accompagnement des faîtières dans l'animation territoriale.

Pour la mise en œuvre de ce programme, des outils juridiques et techniques ont été construits afin de permettre au CCT de formuler et de mettre en œuvre des projets dans le cadre de ses missions. Il s'agit notamment de la convention tripartite signée entre l'UEMOA, le CCT et la Confédération suisse le 18 décembre 2015. Elle fait du CCT l'agence d'exécution du PCTL. En cette qualité, le CCT signe par exemple les « *contrats de prestation de services pour la réalisation de l'infrastructure décentralisée ciblée* » (article 8.2 de la Convention tripartite).

Dans le cadre de l'exécution du PCTL, deux études préparatoires pour l'élaboration de Schémas d'Aménagement Transfrontalier Intégré (SATI) ont été réalisées. Il s'agit du SATI de l'espace Sikasso-Korhogo-Bobo Dioulasso entre le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali et le SATI de l'espace Initiative pour l'Intégration de l'Investissement Régional au Sahel (IIIRSahel).

58 Un avenant, signé en novembre 2019, a prolongé d'une année la durée du programme, jusqu'en décembre 2020.
59 Le PCTL concerne aussi les organisations socioprofessionnelles, la société civile et le secteur privé au niveau local qui sont en lien avec les collectivités territoriales

**La consécration du CCT comme agence d'exécution du PCTL par la Convention tripartite (UEMOA-CCT-Confédération suisse du 18 décembre 2015**

**Article 3** : Organisation et gestion du PCTL

Aux fins d'exécution des activités prévues à l'article 2 de la présente convention, l'UEMOA fait recours au CCT en qualité d'agence d'exécution.

Le pilotage du PCTL est assuré par le CCT.

Le CCT est appuyé par l'Unité de gestion du programme mise en place par la Commission de l'UEMOA en son sein.

## Ce qu'est un SATI

Qu'est-ce qu'un SATI ?

De manière simple, un SATI est un programme de développement transfrontalier combinant les approches socio-économique et d'aménagement du territoire.

**Contenu**

1. Diagnostic socio-économique et territorial
2. Stratégie
3. Plan d'investissements prioritaires (PIP)
4. Modalités de mise en œuvre

**Étapes**

1. Élaboration des bases techniques (études sectorielles, schéma directeur, plan d'urbanisme) ;
2. Mobilisation des acteurs (validation des bases techniques, définition de la stratégie des projets et des modalités de mise en oeuvre) ;
3. Définition d'actions spécifiques priorisées par une démarche «représentative » ou « participative » selon la grandeur du périmètre de l'étude ;
4. Validation et communication du SATI ;
5. Recherche de financements et mise en œuvre.

**Résultats**

Les résultats des SATI sont :

- une vision transfrontalière et territorialisée du développement durable de l'espace concerné ;
- un petit nombre de projets prioritaires réalisables à court terme sélectionnés d'un commun accord par les collectivités territoriales de l'espace concerné. Les avant-projets sommaires et détaillés de ces projets doivent pouvoir être lancés rapidement pour déboucher sur des appels d'offres et activer la recherche de financements.

***Source :*** *Philippe Chauvie et François Parvex, Capitalisation de l'expérience du Programme de Coopération Transfrontalière Locale, 2016-2019, p. 18.*

**En termes de réalisation, on peut mentionner d'abord, au titre de la composante 1 :**

- La réhabilitation des marchés (petit et grand) de la ville de Téra au Niger dans le cadre de l'espace (IIIRSahel) pour un montant total de 741 617 899 FCFA. Marchés entièrement réalisés ;
- La réalisation de la piste de désenclavement du centre de santé transfrontalier de Wanian-Ouarokuy entre la province de la Kossi, région de la Boucle du Mouhoun au Burkina Faso et le cercle de Tominian, région de Ségou au Mali. La réalisation de la piste d'une longueur de 13,7 km est d'un coût total de 297 397 895 FCFA ;
- La réalisation de 20 ouvrages hydrauliques (20 forages équipés de Pompes à motricité humaine (PMH)) dans 10 villages de la Commune de Ouéléni au Burkina Faso et 10 villages de la commune de Loulouni au Mali ainsi que la réhabilitation d'une adduction d'eau potable dans la même commune au Mali. Le coût total du marché est de 188 millions de FCFA.

Des investissements additionnels ont été réalisés sur la base du crédit additionnel cofinancé par l'UEMOA et la DDC. Il s'agit de :

- la réalisation de la piste Tengréla-Facola longue de 62 km ;
- la réalisation de 9,7 km de pistes additionnelles pour le désenclavement du centre de santé transfrontalier de Wanian-Ouarokuy pour un coût d'environ 172,5 millions de FCFA ;
- la réalisation de modules complémentaires pour l'extension du marché de Téra d'un montant d'environ 37 millions de FCFA.

**Au titre, ensuite, de la composante n°2 :**

- Les plaidoyers politiques auprès des départements sectoriels de la Commission de l'UEMOA ont permis de :
  - → mobiliser une contrepartie de l'UEMOA de 1,2 milliard de FCFA pour la mise en œuvre des activités du PCTL phase 1 ;
  - → mobiliser la contrepartie de 20% de l'UEMOA pour le financement des activités de la phase 2 du PCTL et du PRADEF ;
  - → inscrire la Coopération transfrontalière parmi les actions prioritaires du nouveau président de la Commission dans le CAP 2025 qu'il a fixé avec le Collège des commissaires ;
  - → mobiliser les cadres de la Commission pour soutenir la mise en œuvre des activités du PCTL.
- Les plaidoyers auprès des autorités politiques des États et des PTF ont permis de :
  - → mobiliser un financement de 1 million d'euros avec la Coopération française pour contribuer à la mise en œuvre des actions du PCTL et du PRADEF ;
  - → introduire une requête pour le financement du projet écoquartiers avec la Coopération française pour la période 2022-2023 ;
  - → s'associer avec la BOAD pour introduire une requête de financement au niveau du fonds vert pour le climat afin de financer des projets verts portés par les collectivités territoriales.
- Le lancement de l'élaboration du :
  - → SATI de l'espace Dendi-Ganda entre le Bénin, le Niger et le Nigeria (financement de la DDC) ;

→ SATI du Bassin du fleuve Sénégal entre la Guinée, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal (financement sur ressources propres de l'Union).

- Les projections pour le lancement du SATI de l'Espace communautaire - Volta Noire (ESCO-Volta Noire) entre le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Ghana (financement sur ressources propres de l'Union).

**Enfin, au titre de la composante 3**, le PCTL a permis d'apporter un appui technique aux deux faîtières (UTCTE-SKBo) et (C3Sahel) ainsi qu'aux collectivités qui les composent.

Les résultats satisfaisants du PCTL 1 ont permis le lancement du PCTL 2 pour un montant encore plus important de 10,770 milliards de FCFA, dont 8,610 milliards de FCFA mis à disposition par la DDC et une contribution de 2,160 milliards de FCFA attendue de l'UEMOA. Le PCTL 2 couvre l'ensemble de l'espace UEMOA et s'étend au Nigeria, au Ghana, à la Mauritanie et à la Guinée.

## II. L'appui à la décentralisation dans l'espace UEMOA : le PRADEU

Le Programme régional d'appui à la décentralisation dans l'espace UEMOA (PRADEU) est un programme CCT soutenu par la Coopération française. Prévu pour une durée initiale de 24 mois, le PRADEU a été réalisé de juin 2020 à juin 2022[60]. D'un coût de 1 340 730 € (à raison d'une contribution de la coopération française à hauteur de 800 000 € et le reste en provenance de l'UEMOA), le PRADEU a été exécuté en complément des appuis de la DDC (PRADEF et PCTL2) et de la GIZ. L'objectif principal était de renforcer la décentralisation par le renforcement des capacités des collectivités territoriales à assurer la maîtrise d'ouvrage du service public et à travailler dans un cadre amélioré de financement et de coopération dans l'espace UEMOA élargi au Tchad et à la Mauritanie. Deux objectifs spécifiques ont été définis à savoir :

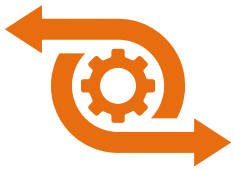
- renforcer la décentralisation financière dans l'espace UEMOA étendu au Tchad et à la Mauritanie sur la base des orientations du Cadre stratégique de la décentralisation financière du CCT-UEMOA ;
- contribuer à l'opérationnalisation de la décentralisation en faveur des collectivités territoriales en particulier transfrontalières (PCTL-SATI).

Le PRADEU s'est attelé à la réalisation d'activités complémentaires destinées à mettre en évidence aussi bien les capacités des collectivités que les difficultés auxquelles elles font face. Le programme a été exécuté à travers trois composantes principales :

60 Le programme est finalement exécuté jusqu'en août 2022, soit une durée de 26 mois.



**Composante 1 :**
Renforcer la décentralisation financière dans l'espace UEMOA élargi au Tchad et à la Mauritanie sur la base des orientations du cadre stratégique de décentralisation financière (CSDF) (contribution au PRADEF) ;



**Composante 2 :**
Contribuer à l'opérationnalisation de la décentralisation en faveur des collectivités territoriales en particulier transfrontalières (contribution au PCTL-SATI) ;



**Composante 3 :**
Manager le projet de manière efficace et efficiente.

## Les réalisations du PRADEU

Les activités suivantes ont été réalisées :

- **Composante 1**
  - → Actualisation du livre blanc sur la décentralisation financière (en cours) ;
  - → Coaching des Collectivités territoriales pour la mobilisation des ressources ;
  - → Réunion des experts pour l'examen du projet de Directive portant financement de la décentralisation dans l'espace UEMOA et du projet de règlement portant création d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales ;
  - → Formation interne de la commission de l'UEMOA et des cadres de faîtière et de l'UGP ;

- **Composante 2**
  - → 28 forages positifs fonctionnels ;
  - → Renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage de l'UTCTE-SKBo ;
  - → Ingénierie sociale auprès des populations bénéficiaires pour la gestion durable, l'entretien et la maintenance des ouvrages réalisés ;
  - → Études techniques pour la réalisation de projets identifiés ; étude d'identification des projets prioritaires au profit des jeunes et des femmes ; étude sur la mise en place d'un dispositif de micro-crédit pour faciliter l'accès aux financements des microprojets des femmes et aux jeunes dans l'espace Sikasso-Korhogo-Bobo-Dioulasso ;
  - → Dispositif de facilitation de l'accès au crédit pour financer les microprojets des femmes et jeunes (en cours)

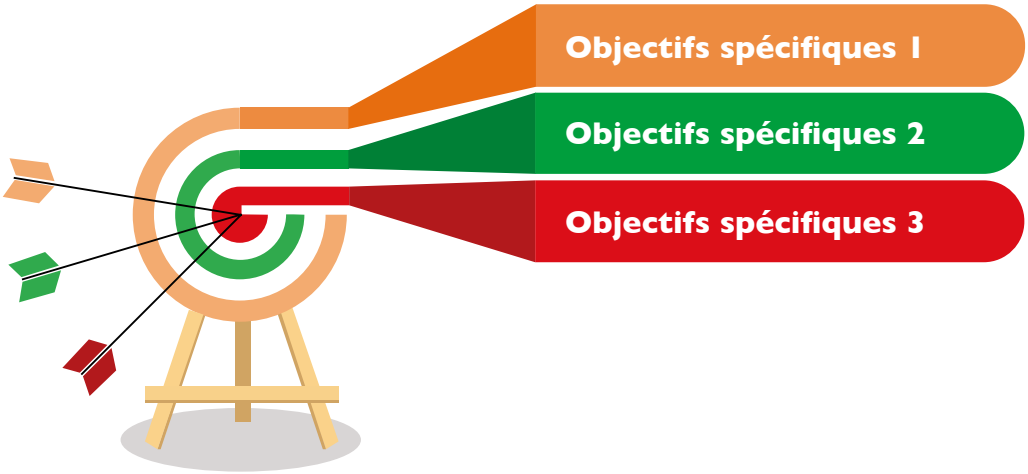
- **Composante 3**
  - → Actions de communication : réalisation d'un film de capitalisation ;
  - → Assistance technique apportée par l'opérateur de mise en œuvre des activités à l'UTCTE-SKBo ;
  - → Appui technique et de supervision apporté par l'unité de gestion du Programme de Coopération Transfrontalière Locale (PCTL) ;
  - → Acquisition de matériels de bureau.

*Source : Edmond Sougué, Hammou Haidara, Oumarou Zou, Rapport final de l'évaluation du PRADEU, juillet 2022, p. 5.*

## III. L'appui à la décentralisation financière : le PRADEF

La convention de mise en œuvre du Programme régional d'appui à la décentralisation financière (PRADEF) a été signée le 24 mars 2021 en même temps que celle relative à la mise en œuvre de la phase 2 du PCTL. Le coût global du PRADEF est de 4,421 milliards de FCFA financés à hauteur de 3,6 milliards de FCFA par la Coopération suisse et le reste (821,130 millions de FCFA) par la Commission de l'UEMOA. Le PRADEF est l'un des instruments d'opérationnalisation du CSDF adopté en 2017.

L'objectif général du PRADEF est de renforcer les collectivités territoriales de l'espace UEMOA, de la Mauritanie et du Tchad par les moyens supplémentaires à ceux alloués par leurs États dans le cadre des politiques de développement, d'intégration, de paix et de sécurité en Afrique de l'Ouest, afin de parvenir à l'amélioration des services publics de base délivrés aux populations. Pour sa mise en œuvre, le CCT est désigné comme agence d'exécution conformément à la pratique inaugurée avec le PCTL. Cet objectif principal se décline en objectifs spécifiques comme le montre le tableau ci-après.



## OBJECTIFS SPÉCIFIQUES 1 :

**Contribuer à la prise de décision politique de l'UEMOA en faveur de la décentralisation financière, par la construction d'un environnement normatif et institutionnel adéquat.**

### Résultats attendus

- Culture de la décentralisation au sein des responsables politiques et techniques de l'UEMOA renforcée ;
- Directive portant le taux de transfert des recettes budgétaires des États aux collectivités territoriales à hauteur de 20% des recettes fiscales d'ici 2028 élaborée et adoptée, transcrite et appliquée ;
- Textes juridiques portant statut des faîtières des collectivités territoriales transfrontalières élaborés.

## OBJECTIF SPÉCIFIQUE 2 :

**Opérationnaliser la décentralisation financière à travers l'appui à la mise en place de mécanismes et instruments communautaires et nationaux favorisant la pérennisation, la diversification des finances locales et l'émergence de nouveaux marchés.**

### Résultats attendus

- Mécanismes pérennes de financement des faîtières transfrontalières et des collectivités territoriales en situation d'insécurité mis en place et opérationnels ;
- IFCL renforcées au niveau communautaire.

## OBJECTIF SPÉCIFIQUE 3

**Renforcer les pouvoirs d'agir des collectivités territoriales à travers la construction et la diffusion de la connaissance en faveur de la décentralisation financière intégrée.**

### Résultats attendus

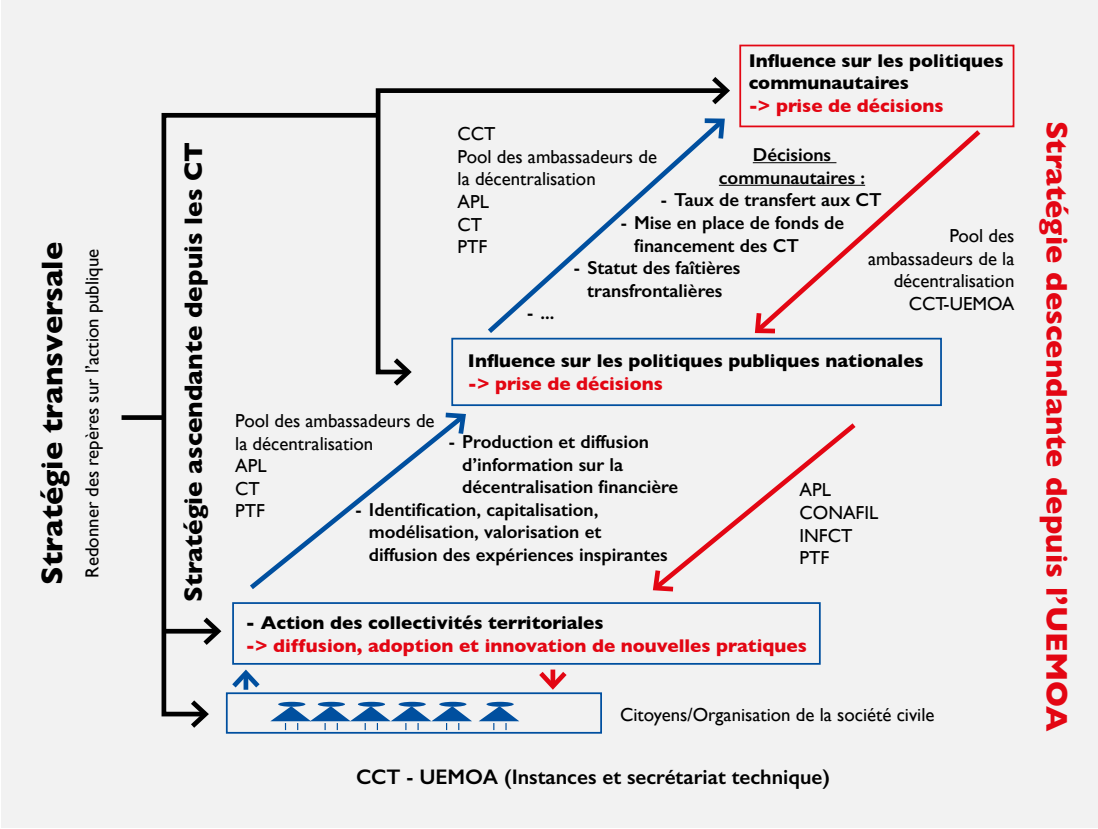
- Information de base sur la décentralisation financière au niveau national et régional collectée, mise en forme, validée et diffusée ;
- Expériences inspirantes des CT identifiées, collectées, capitalisées et diffusées en matière de décentralisation financière et de redevabilité ;
- Grand public sensibilisé à l'éthique de la gestion publique.

***Source :*** *CCT, PRODOC, Contribution de la DDC au Programme régional d'appui à la décentralisation financière en Afrique de l'Ouest, 2020-2024, mai 2020.*

La mise en œuvre du PRADEF est prévue autour des trois stratégies suivantes, conformément au CSDF :

- une stratégie descendante, qui vise à la prise de décisions politiques au niveau communautaire et national ;
- une stratégie ascendante qui vise à l'identification, à la capitalisation et à la diffusion des expériences inspirantes de terrain ;
- une stratégie transversale qui vise à renouveler l'éthique dans la gestion des biens publics.

## Stratégie de mise en œuvre du PRADEF




***Source :*** *CCT, PRODOC, Contribution de la DDC au Programme régional d'appui à la décentralisation financière en Afrique de l'Ouest, 2020-2024, mai 2020, p. 6.*

# Conclusion de la première partie

L'UEMOA et ses États membres ainsi que leurs partenaires ont fourni des efforts importants en matière d'intégration à travers les processus de décentralisation. Les actions au niveau étatique et au niveau communautaire ont conduit au renforcement et à l'amélioration des services sociaux de base. Compte tenu du contexte sécuritaire, social, économique, etc., difficile, les efforts doivent être maintenus et renforcés autour d'un certain nombre de points, dont ceux énoncés ci-après :

1) le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales qui demeure toujours relative ;
2) la nécessité de renforcer la construction des relations de citoyenneté tant au niveau national que local en ce qui concerne la mobilisation et la gestion de l'impôt ;
3) la nécessité du renforcement des dynamiques communautaires en cours ;
4) les disparités entre pays qui demandent une politique d'harmonisation.

## I. Une autonomie toujours à conquérir

Des efforts importants ont été consentis par les États pour donner un contenu à la décentralisation. Des réformes sont menées un peu partout pour renforcer la décentralisation. La situation dépeinte par le livre blanc originel s'est améliorée sur certains points, notamment les transferts de compétences et l'allocation des ressources.

Toutefois, en dépit de ces efforts, l'analyse du processus d'élaboration et d'adoption des budgets locaux montre une maîtrise de l'ensemble du processus par l'État. Pour le moment, face à cela, les collectivités ont des moyens de recours limités notamment pour contester les retards de l'État en cas de validation tardive ou d'invalidation qui pourraient être abusives. L'élaboration des budgets des collectivités de l'espace UEMOA est ainsi placée sous le contrôle de l'État central.

Concernant le financement de ces budgets, parmi les pays dont la décentralisation est avancée, les collectivités territoriales sénégalaises apparaîssent comme les plus autonomes, car leurs recettes reposent à plus de 70% sur leurs recettes propres sur la base de volumes importants pour la sous-région.

Les collectivités territoriales béninoises avec une moyenne d'un peu moins de 60% de leurs ressources en recettes propres sont relativement autonomes tandis que les collectivités ivoiriennes, malgré une moyenne similaire à celle des collectivités béninoises, et en dépit de volumes près de trois fois supérieurs, sont moins autonomes du fait de l'absence d'un champ fiscal local propre à elles.

Les collectivités maliennes sont les moins autonomes vis-à-vis de l'État et de l'aide au développement. Leurs recettes propres contribuent en moyenne à un peu moins de 10% aux recettes globales. Suivent dans l'ordre, les collectivités burkinabè dont les recettes propres représentent en moyenne 30% des ressources globales. Elles sont suivies des collectivités sénégalaises (40,4%), béninoises (42%), ivoiriennes (46%), et nigériennes (52%).

L'autonomie financière mesurée sur les performances de mobilisation des recettes propres ne doit pas masquer le fait que sur le plan légal et institutionnel, dans tous les pays de l'UEMOA, le système fiscal est contrôlé par l'État au détriment des collectivités territoriales :

- les taxes propres des collectivités sont, en dehors de quelques impôts et taxes importants comme la patente, des taxes dont le produit est faible et de ce fait parfois plus onéreux à recouvrer et surtout peu indexé au développement de l'économie ;
- le faible contrôle du processus budgétaire par les collectivités ;
- la quote-part des taxes partagée avec l'État qui est difficilement reversée dans certains cas au regard des difficultés liées à la gestion des trésoreries.

Ces trois points contribuent fortement à relativiser l'évaluation de l'autonomie financière sur la base des chiffres. Cela conduit à penser que si les collectivités territoriales avaient des compétences renforcées en matière de fiscalité locale, cela libérerait leur performance[61]. Ce qui induirait une contribution accrue de ces collectivités aux recettes et aux dépenses nationales.

## II. Des relations de citoyenneté à construire

Les relations à propos de l'impôt sont un indicateur important de la construction de la citoyenneté dans les États démocratiques modernes. Entendue comme les relations à propos du collectif politique, la construction de la citoyenneté dépend autant des individus que des institutions censées constituer ce collectif politique. Les pratiques des agents de l'État et le contenu des politiques publiques sont des éléments essentiels de la construction de la citoyenneté, car ils sont le point de départ de l'engagement des individus dans des relations de citoyenneté envers la collectivité locale et envers l'État. Or, malgré des pourcentages appréciables, en termes de volume, la mobilisation fiscale locale reste peu élevée. Ceci notamment pour deux raisons qui ont trait à la citoyenneté. D'abord, parce que les chefferies, les politiciens et les agents aussi bien de l'État que des collectivités ont un usage fortement politisé de l'impôt. Ensuite, les populations indexent, leur engagement à payer l'impôt, à leur appréciation de la capacité de l'État et de la collectivité à leur rendre des services et à améliorer leurs conditions de vie, d'une part. Elles indexent également cet engagement au comportement quotidien des agents de l'État et des collectivités dont les pratiques rendent encore les frontières du passe-droit et de la faveur trop poreuses. Globalement, il ressort de l'étude diagnostique que pour le moment les États et les collectivités territoriales membres de l'UEMOA ne sont pas encore des moteurs de citoyenneté qui contribueraient à rendre le contexte social et politique local plus favorable au paiement de l'impôt. Il y a là un chantier politique majeur pour l'UEMOA.

Les relations de citoyenneté sont aussi encore à construire entre institutions. En effet, pour le moment, les mécanismes institutionnels de la décentralisation financière ne sont pas fondés sur le débat et la négociation entre l'État et les collectivités. Dans les pays membres de l'UEMOA, les élus locaux ne participent que faiblement à la définition de la décentralisation financière au regard de la faiblesse de leur pouvoir dans le système fiscal. Par ailleurs, leur participation aux mécanismes de péréquation ou à la gestion des fonds de la décentralisation ne semble pas décisive.

Il y aurait donc pour l'UEMOA une politique communautaire à définir pour inciter les États à assurer un meilleur dialogue politique avec les collectivités, en faisant en sorte que le système fiscal et les mécanismes de transfert soient le fruit de négociations régulières entre les deux entités.

61 La responsabilité politique et la mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales ne peuvent être assurées que si les élus locaux disposent d'une marge de manœuvre plus importante, notamment en ce qui concerne la fixation des taux des impôts locaux. L'octroi d'une telle compétence aux collectivités territoriales permettrait d'adapter la fiscalité locale aux contextes et tissus économiques différents des collectivités locales et de mobiliser plus de ressources locales.

## III. Des dynamiques communautaires à renforcer

Le diagnostic au niveau communautaire a mis en relief les nombreuses initiatives menées au niveau communautaire aussi bien par le CCT que par la structure mère qu'est l'UEMOA. Il y a lieu de plaider pour le renforcement de ces interventions aussi bien sur le plan politique qu'économique. L'action de l'UEMOA en faveur des populations se renforce davantage avec les multiples initiatives qu'elle développe. Ces actions ont atteint une envergure importante depuis la création du CCT. Un plaidoyer est à faire dans la perspective d'accentuer encore plus la décentralisation au niveau de l'UEMOA elle-même, d'une part et pour le renforcement institutionnel du CCT, d'autre part.

## IV. L'harmonisation du niveau de décentralisation financière est-elle souhaitable ?

L'un des constats de l'étude diagnostique est la disparité entre les pays en termes de financement de la décentralisation. La Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Mali présentent des niveaux de ressources élevés. Mais comme on l'a vu, l'importance des ressources en Côte d'Ivoire est expliquée par une communauté de champ fiscal entre l'État et les collectivités ; ce qui peut être source de dépendance des collectivités. La situation des collectivités territoriales sénégalaises avec l'indexation sur la TVA paraît plus équilibrée en termes de relation entre ressources propres et transferts budgétaires. Quant au Mali, les grandes quantités de ressources masquent une très forte dépendance des collectivités à l'égard de l'État et des bailleurs. Les niveaux de ressources au Burkina Faso sont proches de ceux du Sénégal, hormis le cas en 2021, mais les collectivités ont des niveaux de ressources propres, notamment fiscales assez faibles comparativement à celles du Sénégal. Le Bénin, le Niger et le Togo ont des recettes globales faibles comparativement aux pays évoqués ci-dessus, mais avec des parts fiscales importantes dans les budgets locaux. Le cas bissau-guinéen est spécifique du fait de l'absence de décentralisation effective.

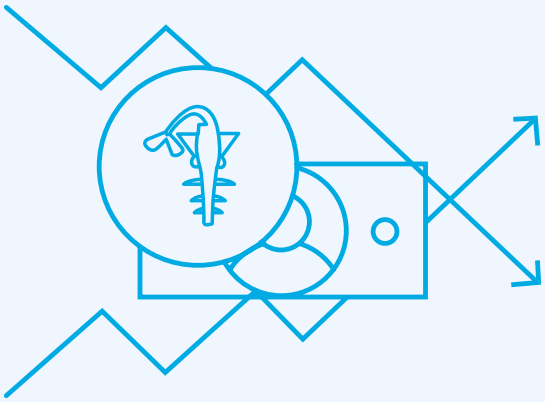
Il ne s'agit pas de pointer du doigt les pays et leurs collectivités territoriales, mais de constater les différences pour évaluer dans quelle mesure un cadre communautaire peut favoriser l'émulation entre pays membres.

En quoi la décentralisation financière sénégalaise comparativement plus équilibrée (indexation sur la TVA à hauteur de 5,5%) que celle des autres pays peut-elle être la base dans la construction de la convergence au niveau communautaire ?

Dans quelle mesure les performances en matière de recettes globales des collectivités ivoiriennes (en termes de volumes globaux) peuvent-elles être un idéal à atteindre ?

De quelle façon les mécanismes de péréquation du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, du Niger et du Togo peuvent-ils servir d'exemple aux pays dont la décentralisation tarde encore à être effective ?

La deuxième partie de ce livre blanc propose quelques éléments dans la perspective d'une convergence au niveau communautaire.



# Deuxième partie : vers la convergence en matière de décentralisation financière

Cette seconde partie est conçue comme un plan d'action pour l'opérationnalisation des recommandations formulées et adoptées à l'issue de nombreuses rencontres et ateliers de travail du CCT. Ces recommandations ont fait l'objet d'une synthèse afin de faciliter la construction de l'action en vue de faire progresser la décentralisation financière.

Dix (10) axes d'harmonisation de la décentralisation financière dans cet espace, en partant des éléments de convergence/divergence des systèmes de décentralisation dans les différents pays tel que cela ressort de l'état des lieux, sont ainsi retenus. Ils constituent une alternative au modèle communautaire initialement envisagé et espéré, mais qui demeure difficile à formuler tant les disparités sont grandes entre pays.

Cette partie du livre blanc se structure autour de trois points :

- les recommandations ;
- la feuille de route déclinant la stratégie de leur mise en œuvre ;
- les axes d'harmonisation des processus de décentralisation.

Les éléments de convergence/divergence entre les systèmes de décentralisation financière dans les différents pays, dans la mesure où ils sont une synthèse issue de l'état des lieux, sont proposés sous forme d'annexe pour éviter de trop grandes et multiples répétitions avec la première partie.



# TITRE I.
# Recommandations et perspectives d'action

Les recommandations proposées par les rédacteurs[62] ont été, au préalable, débattues puis adoptées par la Commission économique et financière (CEF) du CCT réunie en session à Ouagadougou les 5, 6 et 8 juillet 2013 en prélude à l'AG du CCT tenue du 9 au 11 juillet 2013. Elles ont ensuite été amendées et adoptées au cours de l'AG. Ce double niveau de validation des recommandations témoigne de leur caractère participatif et consensuel. Ces recommandations ont été par la suite actualisées au fur et à mesure de l'évolution des dynamiques liées à la décentralisation.

62 Le Laboratoire citoyennetés, une structure de recherche-action basée à Ouagadougou.

# Chapitre V. Recommandations



## Section I. Justification des recommandations

La contribution de la décentralisation à la qualité des services sociaux de base n'est pas encore à la hauteur des attentes, et rares sont les collectivités territoriales ouest-africaines qui peuvent présenter un bilan positif en matière de santé primaire, d'assainissement des eaux usées ou d'éducation de base, etc., conformément aux standards internationaux. Parallèlement, on peut déjà percevoir l'émergence d'une demande d'implication des pouvoirs locaux dans des secteurs d'activités jusque-là négligés ou dans la prise en charge d'enjeux comme le développement économique local et l'emploi, notamment en milieu urbain. Ces questions apparaîssent aujourd'hui comme les nouveaux enjeux pour les pouvoirs locaux.

Dans ce contexte, autant les attentes demeurent importantes, autant le malaise face à la décentralisation est réel et il ne sert à rien de ne pas le reconnaître ou de le minimiser. Il s'agit de l'affronter efficacement et de démontrer de façon empirique que les choses sont difficiles certes, mais qu'elles peuvent être améliorées pour permettre à la décentralisation de libérer toutes ses vertus.

Il importe à cet égard de faire la distinction entre la « problématique de la décentralisation », dont les progrès sont réels et tangibles, puisque la décentralisation fait maintenant partie du paysage constitutionnel et démocratique de tous les pays de la zone UEMOA, et la pratique de la décentralisation. C'est cette dernière qui marque le pas puisque l'on n'arrive toujours pas encore à traduire les grands principes de la décentralisation dans les modes de gouvernance politique et d'offres de biens et de services publics qui répondent aux besoins des citoyens.

Que faire ? Vouloir relancer la dynamique de décentralisation en entreprenant encore des travaux d'élaboration de nouveaux textes et/ou de formation/sensibilisation des acteurs ne mènera pas loin. Les résultats que l'on peut attendre de ces exercices sont déjà tous au rendez-vous.

En regardant ce qui se fait autrement, en matière de décentralisation, ailleurs dans d'autres pays africains non membres de l'UEMOA, on peut déjà discerner le contour de véritables régimes politiques décentralisés. On arrive rapidement au constat suivant lequel la décentralisation n'a de chance de réussir que si elle sert à quelque chose. Et pour servir à quelque chose, il faut que les collectivités territoriales offrent des services de qualité ; ce qu'elles ne peuvent faire au regard des moyens dont elles disposent actuellement.

La décentralisation est bien en marche, avec un cadre institutionnel bien établi, des élections locales régulièrement organisées dans presque tous les pays de la zone et un effort des États en matière de transfert de moyens notamment financiers. Cependant, malgré la faiblesse des données sur les finances locales du fait de l'insuffisance et/ou de la mauvaise qualité des statistiques dans tous les pays concernés, on peut affirmer, sans risque de se tromper, que les ressources mises à la disposition des collectivités sont loin d'être en adéquation avec les compétences qui leur sont octroyées ; la contribution des États étant encore très modeste. C'est ainsi qu'il n'est pas rare d'entendre chez les acteurs de la décentralisation que « *la décentralisation telle que mise en œuvre jusque-là a consisté à décentraliser les problèmes sans décentraliser les moyens de les résoudre* »[63].

63 Voir la troisième rationalité décentralisatrice proposée par Patrick Le Lidec, à savoir « Une stratégie de désengagement, d'évitement du blâme ou de transfert d'impopularité des élites centrales vers les élites locales » (Patrick Le Lidec, 2020 : 128).

Si l'on veut inverser cette situation et préserver les acquis de cette décentralisation obtenue de haute lutte, il devient urgent d'opérationnaliser la décentralisation financière dans un avenir proche en levant ou atténuant les entraves constatées dans cette étude et de façon générale, dans la littérature sur la question. Maintenant que tous les acteurs de la décentralisation sont en place, il est nécessaire et urgent que les décideurs politiques se fixent comme objectif politique majeur le transfert des moyens et qu'ils en fassent un critère de convergence qui sera suivi au niveau communautaire. La décentralisation financière est le principal enjeu et défi de ces dix prochaines années. Sa réussite conditionne la stabilité politique et économique des États et de leurs organisations.

À cet égard, un niveau d'au moins 20% des recettes fiscales à transférer aux collectivités dans un horizon de cinq ans paraît tout à fait réaliste surtout quand on sait qu'un pays comme le Ghana est à un niveau de 20% de ses ressources qui sont allouées à ses collectivités et que le Maroc reverse 30% de la TVA aux siennes.

Ce renouveau de la décentralisation qui passe nécessairement par le règlement de la question du financement local paraît d'autant plus impérieux que la décentralisation constitue une chance pour l'État de se réinventer en se donnant les moyens de fournir des services réels à ses citoyens et, ainsi, de renforcer son assise et sa légitimité. Cette nécessaire réforme n'exclut pas la mise en œuvre de mesures d'amélioration aux processus déjà en cours.

Les recommandations ci-dessous s'inscrivent dans le cadre de ce renouveau de la décentralisation. Elles s'adressent aux États, aux collectivités territoriales et à leurs organisations faîtières, à l'UEMOA et aux PTF. Elles tiennent compte de la situation actuelle marquée par les effets aigus de la grave crise sécuritaire et sanitaire qui traverse l'ensemble de l'espace UEMOA. En sortir est une exigence de survie et, préparer l'après-crise, une nécessité.

## Section II. Recommandations à l'endroit de l'UEMOA



1) Intégrer aux programmes « Paix et sécurité » des mécanismes de sortie de crise adaptés et fonctionnels pour mieux gérer la conflictualité en cours ;

2) Renforcer le CCT dans son rôle d'agence d'exécution des fonds sectoriels communautaires ;

3) Mettre en place un mécanisme sous-régional de veille et de suivi[64] de la décentralisation financière qui se chargera notamment de la remontée des statistiques sur la question. Il s'agit de faire de la tenue de statistiques à jour et accessibles sur la décentralisation financière dans l'espace UEMOA, l'une des conditions de réussite de la décentralisation financière ;

4) Faire de la coopération transfrontalière (CTF) entre collectivités territoriales une réalité fondatrice du renforcement de l'intégration. Les activités entrant dans le cadre du PCTL, notamment l'élaboration des Schémas d'aménagement transfrontalier intégré (SATI), démontrent tout le potentiel intégrateur de la CTF. Il s'agit donc d'opérationnaliser et de renforcer les dynamiques de CTF identifiées dans tout l'espace communautaire ;

64 Ce mécanisme pourrait être articulé à des institutions comme le CCT, le CGLUA ainsi que d'autres structures compétentes en matière de décentralisation.

5) Adopter une Directive communautaire sur le financement de la décentralisation dans l'espace UEMOA ;

6) Adopter un Règlement portant création d'un mécanisme communautaire de financement des CT ;

7) Aménager un mécanisme régional facilitant l'accès des collectivités territoriales à l'emprunt ;

8) Veiller à la transposition de la Directive portant cadre juridique et institutionnel des PPP dans l'UEMOA ;

9) Encourager les États membres à mettre en place une fonction publique territoriale ;

10) Mettre en place un réseau des parlementaires pour la promotion de la décentralisation et le développement local dans l'espace UEMOA.

## Section III. Recommandations à l'endroit des États



1) Renforcer l'ancrage institutionnel des collectivités territoriales par l'organisation régulière et à bonne date des élections locales ;

2) Préparer en concertation avec les instances communautaires, les collectivités territoriales et les PTF, des mécanismes de sortie de crise adaptés et fonctionnels pour mieux gérer la conflictualité en cours ;

3) Simplifier la fiscalité locale en déterminant l'indice de concentration fiscale par nature de collectivité territoriale afin d'organiser la fiscalité autour des impôts qui procurent la quasi-totalité des recettes ;

4) Organiser la production, la diffusion et la conservation des statistiques sur la décentralisation financière ;

5) Promouvoir la RD sur l'indice du développement local ;

6) Renforcer les Partenariats public-privé au service du développement des collectivités territoriales ;

7) Renforcer les capacités des collectivités territoriales en ressources humaines de qualité ;

8) Rendre le système de détermination du montant des ressources à transférer aux collectivités territoriales plus transparent ;

9) Transférer aux collectivités territoriales les ressources des budgets sectoriels destinés à la réalisation des infrastructures qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage desdites collectivités ;

10) Aménager des mécanismes facilitant l'accès des collectivités territoriales à l'emprunt et développer la culture de l'emprunt chez les acteurs locaux ;

11) Renforcer le fonctionnement des associations de pouvoirs locaux ;

12) Sensibiliser, former et développer la culture de l'emprunt chez les acteurs locaux ;

13) Assurer la prévisibilité pluriannuelle des ressources à transférer aux CT ;

14) Transposer la Directive portant cadre juridique et institutionnel des PPP dans l'UEMOA ;

15) Mettre en place une fonction publique territoriale et adopter un statut des élus locaux ;

16) Mettre en place un fonds de cohésion communautaire.

## Section IV. Recommandations à l'endroit du CCT[65]




1) Porter le plaidoyer sur la sécurisation de l'environnement de la décentralisation ;
2) Encourager la formulation de mécanismes de sortie de crise adaptés et fonctionnels pour mieux gérer la conflictualité dans le cadre du programme « Paix et sécurité » ;
3) Réinvestir les connaissances produites par les programmes PCTL, PRADEF, PRADEU dans l'amélioration des processus d'action au niveau communautaire, national et local ;
4) Renforcer le dialogue avec les APL au niveau national ;
5) Porter le plaidoyer du renforcement de la décentralisation financière ;
6) Porter le plaidoyer de l'amélioration des mécanismes de financement de la décentralisation ;
7) Porter le plaidoyer auprès des institutions financières pour la prise en compte des besoins spécifiques de financement des collectivités territoriales ;
8) Porter le plaidoyer pour l'application effective de la Directive sur le régime financier et tout autre texte communautaire sur le financement des collectivités territoriales ;
9) Porter le plaidoyer pour la généralisation et le renforcement de la coopération transfrontalière[66] entre collectivités territoriales ;
10) Sensibiliser les États pour l'implication des APL dans la définition des clés de répartition des ressources financières[67] ;
11) Promouvoir les Partenariats public-privé au service du développement des collectivités territoriales ;
12) Promouvoir la bonne gouvernance ;
13) Vulgariser le livre blanc.

## Section V. Recommandations à l'endroit des APL-pays




14) Faire des propositions de réformes des politiques fiscales pour mieux prendre en compte le potentiel fiscal local (APL) ;
15) Promouvoir l'initiative privée locale comme moyen d'élargissement de l'assiette fiscale (APL).

65 La mise en œuvre de ces recommandations ne peut être efficace que par une synergie d'action entre le CCT et les faîtières des collectivités au niveau de chaque État.

66 La coopération transfrontalière, par la possibilité qu'elle offre de mutualiser des ressources et/ou des actions entre collectivités frontalières, peut être une alternative pour faire face à l'insuffisance des moyens.

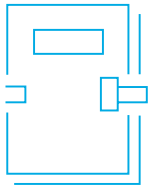
67 Cela peut se faire de façon participative en mettant à profit les cadres de dialogue existant avec les services étatiques centraux (journée des communes, audiences des faîtières, construction et portage de campagnes de plaidoyer, etc.).

## Section VI. Recommandations à l'endroit des PTF




1) Contribuer au renforcement des capacités des collectivités territoriales ;
2) Harmoniser les stratégies, les procédures et les approches d'intervention au profit des collectivités territoriales ;
3) Inclure la promotion de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales dans les appuis ;
4) Appuyer les initiatives de financement des collectivités territoriales.

# Chapitre VI. Feuille de route pour la mise en œuvre des recommandations



Au regard de l'état des lieux des processus de décentralisation dans l'espace UEMOA tel que cela ressort du diagnostic, la nécessité de donner un souffle nouveau à la décentralisation par l'accentuation du transfert des ressources s'impose.

Cette nécessité aujourd'hui admise par de nombreux acteurs sous-régionaux et nationaux doit être accompagnée d'une stratégie politique de plaidoyer pour aboutir à des résultats concrets.

Le plaidoyer est l'ensemble des actions qui visent à influencer les décideurs sur un thème particulier afin d'obtenir d'eux des changements sur le contenu et les stratégies de mise en œuvre des décisions à prendre.

Il s'agit, la plupart du temps, d'un processus long qui nécessite une stratégie bien élaborée, notamment lorsqu'il vise des décideurs qui interviennent à plusieurs échelles territoriales.

Ce document se propose de clarifier le thème, les objectifs et l'approche de ce plaidoyer (I), la stratégie de sa mise en œuvre (II) et le plan d'activités qui devra s'ensuivre (III). Un projet de Directive complétant la Directive n°01/2011/CM/UEMOA portant Régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA sera proposé comme élément de cette feuille de route qui est destinée à la mise en débats et à l'opérationnalisation des recommandations.

## Section I. Thème, objectifs et approche du plaidoyer



### I. Vers l'autonomie financière des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA

Deux étapes indispensables du plaidoyer sont, d'une part, la clarification du thème et du but du plaidoyer sur lesquels les acteurs seront sensibilisés, et, d'autre part, la détermination de la finalité du plaidoyer (avec la fixation d'une échéance).

Le thème qui contient en même temps la finalité du plaidoyer est le suivant : contribuer au développement local par une décentralisation qui renforce significativement l'autonomie financière des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA.

Le but principal du plaidoyer est l'atteinte d'un taux de transfert d'au moins 20%[68] des recettes fiscales au profit des collectivités territoriales, et ce, à l'horizon 2033.

## II. Des objectifs généraux en lien avec les recommandations du Conseil des collectivités territoriales (CCT)

Les objectifs déterminés pour atteindre ce but peuvent s'inspirer des recommandations émises par le CCT à l'issue de sa 3e AG tenue du 9 au 11 juillet 2013 à Ouagadougou et affinées depuis lors. Ces recommandations sont formulées à l'endroit de quatre acteurs : l'UEMOA, les collectivités territoriales (leurs faîtières) et le CCT, les États et les PTF. Elles permettent de déterminer le positionnement de chacun des acteurs dans la réussite de la décentralisation financière.

**Tableau 15 : Synthèse des recommandations par catégorie d'acteurs**

| Acteurs | Positionnement |
|---|---|
| UEMOA | • Suivi statistique des processus de décentralisation financière<br>• Accélération de la transposition des Directives communautaires<br>• Harmonisation sous-régionale en matière de décentralisation<br>• Invitation à impliquer les CT dans l'élaboration de la loi de finances |
| Collectivités locales | • Activités locales de plaidoyer (décentralisation financière, accès à l'emprunt, coopération transfrontalière, place des faîtières dans l'élaboration des politiques nationales, etc.)<br>• Formulation de propositions dans ces différents domaines<br>• Garantir le principe de bonne gouvernance et de redevabilité politique |
| États | • Simplification fiscale, renforcement du cadre juridique et facilitation administrative<br>• Renforcement du niveau local (compétences, fiscalités…) et encouragement à réaliser un transfert plus important de ressources<br>• Garantie du principe d'équité (équité territoriale) dans l'aménagement du territoire |
| PTF | • Renforcement des collaborations directes avec les CT<br>• Harmonisation des différentes approches des PTF |

68 Cette fourchette tient compte des aspirations et revendications constatées dans les différents pays. Ainsi au Mali, il est question de mettre à peu près 30% des ressources publiques à la disposition des collectivités à l'horizon 2018 ; au Sénégal, les élus locaux réclament une part de 15% du produit de la TVA, au Bénin, un plaidoyer de l'ANCB visait la mise à disposition de 15% des ressources à la disposition des collectivités tandis que le président Yayi Boni avance le seuil de 20% des ressources au profit des collectivités territoriales.

# III. Rôle des acteurs du processus de plaidoyer

Les objectifs ci-dessus se déclineront différemment selon les différents acteurs. Le schéma et le tableau suivants donnent une répartition détaillée du rôle que chacun des acteurs devra tenir pour atteindre ces objectifs.

**Tableau 16 : Répartition détaillée du rôle des acteurs dans le processus**

| Échelle d'action | Acteurs | Rôle dans le processus |
|---|---|---|
| Sous-régional | Président de l'UEMOA | Défendre le dossier de la décentralisation financière devant ses pairs |
| | Conférence des chefs d'État et de gouvernement | Adopter la feuille de route (document-cadre) portant orientation, stratégie, agenda, etc., pour la mise à disposition d'au moins 20% des recettes fiscales aux collectivités territoriales à l'horizon 2033 |
| | | Faire appliquer la Directive et le document-cadre |
| | Conseil des ministres | • Adopter la Directive sur le financement des collectivités ainsi qu'une feuille de route (document-cadre) visant à concéder au moins 20% des recettes fiscales aux collectivités territoriales à l'horizon 2033<br>• Proposer la Directive au Sommet des chefs d'État<br>• Proposer un document-cadre (orientation, stratégie, agenda, etc.) pour la mise à disposition d'au moins 20% des recettes fiscales aux collectivités territoriales à l'horizon 2033 |
| | Instances de l'UEMOA | Le département chargé de l'Aménagement du territoire élabore de concert avec les autres départements, une feuille de route et un projet de Directive à soumettre au Conseil des ministres |
| | Comité interparlementaire de l'UEMOA[69] | Faire le plaidoyer en faveur de la décentralisation auprès des chefs d'État |
| | CCT | • Proposer le projet de Directive<br>• Assurer l'articulation entre la mise en œuvre des recommandations du livre blanc et le mécanisme communautaire de financement des collectivités<br>• Contribuer à la mise en œuvre de la feuille de route |
| National | Chef de l'État | Arbitrer en faveur de la décentralisation |
| | Ministre de l'Économie et des Finances ainsi que ministre de la Décentralisation | Le ministre en charge des collectivités territoriales s'appuie sur une dynamique nationale et élabore une stratégie de financement des collectivités en concertation avec le ministre des Finances |
| | Parlements | Faire le plaidoyer avant le vote du budget/exercice du contrôle parlementaire du respect du taux minimum des transferts des recettes fiscales aux CT |
| | APL | Élaborer et adopter un document de plaidoyer |

69 En attendant la mise en place et l'opérationnalisation du parlement de l'UEMOA.

| Échelle d'action | Acteurs | Rôle dans le processus |
|---|---|---|
| PTF | Collectif ou consortium des PTF | • Appuyer les dynamiques nationales et sous-régionales<br>• Organiser les appuis et les orienter en faveur de la décentralisation, par exemple, déterminer des seuils minima des aides à consacrer à la décentralisation |
| | Chef de file | Assurer la coordination des interventions des PTF |

# Section II. Approche et stratégie de mise en œuvre



## I. Amélioration des perceptions de la collaboration entre autorités déconcentrées et pouvoirs

Le renforcement des compétences et de l'autonomie financière des collectivités territoriales ne doit pas être perçu comme un processus à « vases communicants ». En effet, davantage de pouvoir pour les instances décentralisées n'implique pas nécessairement moins de pouvoir pour les services déconcentrés. Or, le mouvement de décentralisation est parfois perçu par les administrations déconcentrées comme une menace contre le pouvoir dont elles disposent ; menace contre laquelle il s'agit de lutter. Ce constat conduit à combiner, dans le cadre du plaidoyer, les approches « *top down* » et « *bottom up* ».

## II. L'approche « *top down* » : le chef de l'État comme acteur et cible de la démarche de plaidoyer

Cette approche met les chefs d'État au premier rang pour lever les « freins » au mouvement de décentralisation au sein de leurs administrations.

Sur le plan national, le chef de l'État est le seul capable d'arbitrer et de prendre des décisions en faveur de la décentralisation (*cf.* le tableau : Répartition détaillée du rôle des acteurs dans le processus). Il est donc la principale cible du plaidoyer[70].

Au plan sous-régional, le chef de l'État qui préside la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UEMOA joue un rôle particulier. Il est le mieux placé pour assurer le portage politique du plaidoyer pour le renforcement de la décentralisation financière auprès de ses pairs et, par conséquent, auprès des Conseils des ministres.

70 Ou public cible « primaire ». On peut considérer que le public cible « primaire » est composé des décideurs qui ont l'autorité nécessaire pour effectuer des changements au niveau des politiques, et le public cible « secondaire » comprend plutôt des personnes qui peuvent influencer le public primaire

## III. L'approche « *bottom up* » : le CCT et les APL-pays au cœur du processus

Cette approche place les instances représentatives des collectivités territoriales (CCT, APL, etc.) comme des acteurs permettant d'infléchir le fonctionnement des administrations déconcentrées au niveau local.

La réussite de la mise en œuvre de la stratégie nécessite des conditions et un engagement volontariste du CCT ainsi qu'une forte implication des APL-pays. Quatre conditions de réussite peuvent être identifiées :

1. Au niveau sous-régional, le CCT est au cœur du processus de plaidoyer (ce qui permet, dans le même temps, de l'opérationnaliser davantage). Cette place primordiale du CCT dans le processus rend nécessaire l'organisation d'un appui technique à son profit pour faciliter la formulation du plaidoyer au niveau communautaire (cf. infra) ;
2. Au niveau national, le plaidoyer est construit de concert avec les ministres en charge des finances, du budget et de la décentralisation et de l'aménagement du territoire ;
3. L'articulation avec le mécanisme de financement des collectivités territoriales ainsi que les autres initiatives similaires au niveau communautaire et les fonds de financement de la décentralisation dans chaque pays est systématiquement recherchée ;
4. Un appui technique à l'activité de plaidoyer des APL-pays, construit au regard des dynamiques de soutien à la décentralisation et à son financement au niveau national.

## IV. Rôle spécifique de la commission de l'UEMOA dans le plaidoyer

La Commission de l'UEMOA (notamment son président) informe régulièrement le président en exercice de l'UEMOA, de l'état du plaidoyer, de ses résultats, de ses évolutions. Elle joue un rôle d'intermédiation entre le CCT et le président en exercice de l'UEMOA.

## V. Rôle spécifique des Partenaires techniques et financiers dans le plaidoyer

La conduite du plaidoyer ne peut se faire sans l'implication des PTF de l'UEMOA et de ses pays membres. Ceci pour deux principales raisons.

La première est bien évidemment liée au fait que les ressources (financières et techniques) des partenaires constituent une part importante des budgets des États. Les PTF de l'UEMOA et de chacun des pays membres doivent donc être réceptifs au plaidoyer conduit et être en mesure de traduire le contenu de celui-ci dans leurs appuis.

La seconde raison est que c'est l'arrimage des stratégies nationales de développement aux territoires ainsi que la réconciliation entre l'État et sa société qui permettent un développement pérenne. Or, cet arrimage est en partie assuré par les collectivités territoriales, ces articulations ne sont pas automatiques. Elles supposent un accompagnement direct et sur le long terme. Suivant les expériences de développement des pays de l'UEMOA, la leçon à tirer est que la construction de

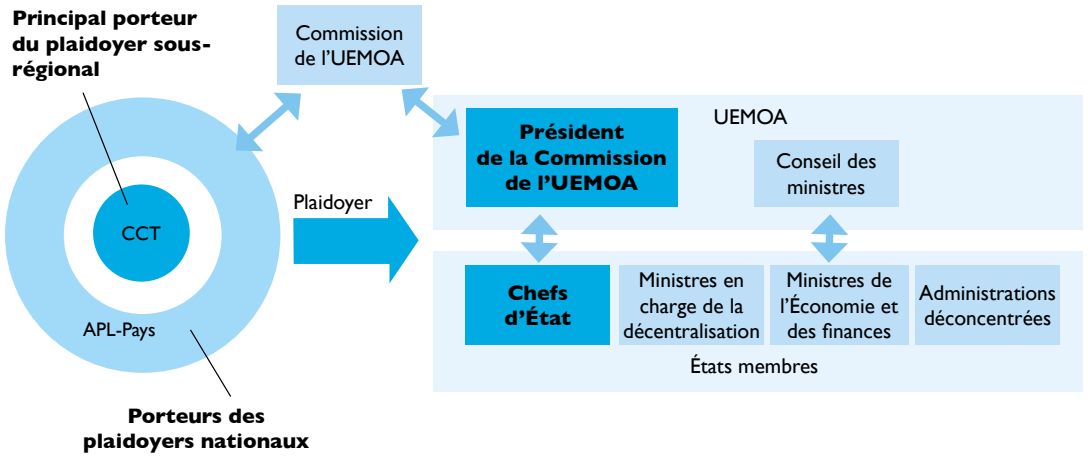
l'État et la réalisation du développement national ne peuvent être une réalité sans la construction des collectivités territoriales et le développement local.

Pour ces raisons, la stratégie de plaidoyer repose aussi sur la mise en débats des points suivants auprès des PTF de l'UEMOA et de ses pays membres :

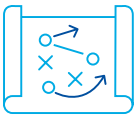
- la définition d'un cadre commun d'action en faveur de la décentralisation et de son financement est-elle possible à l'échelle communautaire ?
- un pourcentage fixe de l'appui budgétaire des PTF dans les secteurs décentralisés de chacun des pays de l'UEMOA peut-il être transféré directement aux collectivités territoriales ?
- dans le même ordre d'idée, un pourcentage minimal des enveloppes d'appui aux pays membres de l'UEMOA peut-il être destiné aux collectivités territoriales ?
- les PTF de l'UEMOA et leurs bureaux dans les pays peuvent-ils dégager un appui technique et financier au profit du CCT pour qu'il développe son plaidoyer auprès de l'UEMOA, de ses pays membres et d'autres partenaires ?

L'animation de cette réflexion pour accompagner le plaidoyer et les recommandations du livre blanc pourrait être assurée par le cadre de concertation des PTF de l'UEMOA en concertation avec le CCT et la Commission de l'UEMOA. Ce cadre pourrait animer le débat à la fois auprès des bureaux nationaux de ses membres et auprès des chefs de file de la décentralisation dans chacun des pays de l'UEMOA.

**Figure 19 : Schéma du processus de plaidoyer sous-régional**



# Section III. Plan d'activités pour le CCT et les APL-pays



Le tableau ci-dessous met l'accent sur les activités relevant de la responsabilité du CCT dans la démarche de plaidoyer ainsi que sur les modalités d'accompagnements possibles dudit plaidoyer de même que sur les éléments de portage.

**Tableau 17 : Rôle du CCT dans le processus de plaidoyer communautaire en faveur de la décentralisation**

| Activités | Activités du CCT | Modalités d'accompagnements possibles | Portage |
|---|---|---|---|
| **Activité n°1 : Informer** | • Construire un plan de plaidoyer à partir d'une politique sectorielle nationale favorable à la décentralisation financière (facteur facilitant)<br>• Transmettre l'information à tous les acteurs concernés par le processus de décentralisation | Recenser et classer l'information relative à la décentralisation financière et, plus spécifiquement, aux opportunités institutionnelles (facteurs favorables) repérées dans chacun des pays membres | Les Ministères de tutelle en charge de la décentralisation administrative et financière<br>APL-pays (régions et communes) |
| **Activité n°2 : Persuader** | • Construire l'argumentaire qui servira de base au plaidoyer sous-régional et aux plaidoyers nationaux<br>• Formuler le message « clé » du plaidoyer | Accompagner le CCT et les APL-pays à construire le plan d'argumentation qui va servir à leurs campagnes de plaidoyer | CCT<br>APL-pays (régions et communes) |
| **Activité n°3 : Fédérer** | Fédérer l'ensemble des initiatives et acteurs nationaux pouvant influencer les politiques publiques relatives à la décentralisation financière | • Faire un diagnostic des différents mouvements et positionnements vis-à-vis de la décentralisation financière<br>• Trouver une base minimale de dialogue entre les APL-régions et les APL-communes<br>• Délimiter un thème de plaidoyer commun<br>• Accompagner les acteurs dans la construction d'une stratégie d'alliance | Les Ministères de tutelle en charge de la décentralisation administrative et financière<br>APL-pays (régions et communes) |
| **Activité n°4 : Connaître et utiliser les différents vecteurs de communication** | Lancer une campagne efficace et dynamique de communication et de plaidoyer | • Diagnostic des différents vecteurs de communication<br>• Choix des vecteurs les plus adaptés en fonction des cibles du plaidoyer | CCT<br>APL-pays (régions et communes) |

| Activités | Activités du CCT | Modalités d'accompagnements possibles | Portage |
|---|---|---|---|
| **Activité n°5 : Influence politique et plaidoyer de haut niveau** | • Élaborer la stratégie de plaidoyer spécifique à la conférence des chefs d'État et au Conseil des ministres<br>• Sous le couvert du président de la Commission de l'UEMOA, solliciter le parrainage du président en exercice de l'UEMOA pour le portage du plaidoyer auprès de ses pairs et du Conseil des ministres | Accompagner le CCT dans l'élaboration de la stratégie de plaidoyer spécifique | CCT |
| **Activité n°6 : Construire les modalités d'évaluation du plaidoyer** | Évaluer, périodiquement, l'efficacité du plaidoyer à partir de l'évolution des budgets annuels des collectivités (construire un observatoire, à terme) | Élaborer un mécanisme de collecte d'informations sur les budgets annuels des collectivités | Les Ministères en charge des finances et de la décentralisation<br>CCT |

# Section IV. Étapes et échéances de mise en œuvre du plaidoyer



Au cours des prochains mois, la mise en œuvre du plaidoyer s'articulera autour des étapes présentées dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 18 : Échéancier indicatif du processus de plaidoyer**

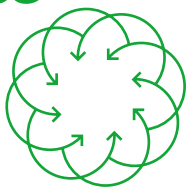
| Ordre | Activités de plaidoyer | *Échéances de mise en œuvre* |
|---|---|---|
| 1) | Adoption de la présente feuille de route (AG du CCT) | Date à déterminer |
| 2) | Organisation de missions circulaires de présentation de la feuille de route à l'UEMOA et aux APL-pays, aux ministres, aux PTF et au président en exercice de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UEMOA<br>Identification des dynamiques nationales favorables à la décentralisation financière | Jusqu'à 6-7 mois après l'adoption de la feuille de route |
| 3) | Inscrire à l'ordre du jour d'une rencontre de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, la présentation de la feuille de route | À la session qui suit la fin des missions circulaires |
| 4) | Validation des dynamiques nationales avec les Ministères en charge des finances et de la décentralisation et les Ministères sectoriels (en particulier les Ministères en charge des finances locales) | Jusqu'à 6-7 mois après l'adoption de la feuille de route |
| 5) | Présentation du projet de la Directive sur le mécanisme de financement et le Règlement | Dans les 6 mois suivant les missions circulaires de présentation de la feuille de route |
| 6) | Accord avec l'UEMOA pour l'introduction et l'adoption de la Directive | À partir du prochain renouvellement de la présidence de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UEMOA jusqu'à la fin du mandat du prochain bureau du CCT |



# TITRE II :
# Éléments d'harmonisation pour la construction de la convergence en matière de décentralisation financière

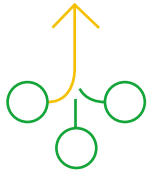
Les éléments présentés ici sont un effort de synthèse des recommandations dans la perspective de leur opérationnalisation. Les axes d'harmonisation proposés sont des pistes pour réaliser la convergence communautaire en matière de décentralisation financière (II). Ils reposent sur l'analyse des éléments de convergence et de divergence des politiques de décentralisation dans l'espace communautaire (I).

# Chapitre VII. Points de convergence et de divergence des systèmes de décentralisation financière dans les pays de l'UEMOA



À l'instar des pays africains en général, ceux de l'UEMOA se sont engagés depuis une trentaine d'années dans des processus de décentralisation. Partout, des collectivités locales et/ou régionales, grandes et petites, aux caractéristiques fortement différenciées, sont dotées de la personnalité juridique distincte de l'État et de l'autonomie financière. Ces nouvelles entités décentralisées ont été ainsi investies d'un certain nombre de compétences qui regroupent des missions diverses allant de l'éducation à la santé en passant par l'assainissement, l'entretien des infrastructures, le développement local, pour ne citer que ceux-là. Dans la pratique, les compétences des collectivités locales sont élargies et répondent aux principes de la clause générale de compétence, face à la demande plurielle et croissante des populations locales. Ces processus de décentralisation ont des traits caractéristiques communs, mais se différencient également sur certains points. Ces éléments de convergence et de divergence sont synthétisés dans les lignes qui suivent.

## Section I. Éléments de convergence des systèmes



Les pays de l'espace UEMOA sont tous de tradition administrative francophone, à l'exception de la Guinée-Bissau qui est de tradition lusophone. L'analyse des systèmes de décentralisation montre plusieurs niveaux de convergence.

### I. Constitutionnalisation de la décentralisation financière

Les meilleurs systèmes de décentralisation financière en faveur des collectivités locales sont issus des pays où la Constitution reconnaît les collectivités locales comme une sphère autonome de gouvernance dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, avec des rôles, des compétences et des ressources clairement identifiés. De cette manière, les collectivités décentralisées et l'État national tirent tous deux leur légitimité et leurs ressources du même texte fondateur, la loi fondamentale. Ainsi, la décentralisation financière n'est pas tributaire du pouvoir discrétionnaire du gouvernement central et connaît une trajectoire liée à celle des finances publiques nationales.

Malheureusement, dans les pays de l'espace UEMOA, si la Constitution mentionne explicitement les collectivités locales, elle n'en précise ni les rôles, ni les compétences et encore moins les ressources. Elle renvoie la définition des responsabilités et des ressources des collectivités locales au niveau de la législation qui se traduit, dans la pratique, par une multitude de lois, décrets et arrêtés d'application dont la tardive adoption (pouvant atteindre 5 années) diffère

d'autant la mise en œuvre des compétences par les collectivités locales. Et comme les services déconcentrés de l'État sont souvent mieux outillés pour agir, face aux services des collectivités locales souvent démunis en moyens financiers et humains (expertise technique), ceci ralentit fortement la décentralisation. De manière générale, la principale contrainte à la décentralisation financière, c'est la mise en œuvre des politiques sectorielles comme l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, entre autres. Au niveau national, ces politiques sectorielles continuent à être mises en œuvre par les Ministères, avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux, sans tenir compte des nouvelles responsabilités des collectivités locales.

## II. Responsabilité et dépenses

La décentralisation est un transfert des responsabilités autrefois exercées par l'État. C'est pourquoi il est important de transférer aux collectivités locales les sommes mises en œuvre par l'État à l'exercice desdites compétences. Si l'ensemble des transferts financiers n'équivaut pas au coût des compétences, alors on court le risque d'un déséquilibre vertical qui se traduit par une insuffisante mise en œuvre des compétences transférées et, à terme, une décrédibilisation des processus de décentralisation. Mais la contrainte principale est l'absence d'une culture d'évaluation des politiques publiques qui ne permet pas de mesurer correctement le coût des transferts des compétences, ni même d'avoir cette préoccupation. Peu de pays disposent d'une évaluation des coûts des différents services aux populations, et peu d'entre eux ont conduit une réflexion sur la répartition de ces coûts entre les principaux acteurs (État, collectivités locales, bénéficiaires, etc.). Dans la plupart des cas, la décentralisation se fait à l'« aveugle », car on ne dispose généralement pas d'éléments chiffrés pour le calcul des transferts financiers.

Au Sénégal, la décentralisation a transféré neuf compétences aux collectivités locales[71]. L'État devait déléguer aux collectivités locales l'équivalent de ce qu'il consacrait à l'exercice de ces neuf compétences, soit une dotation annuelle d'environ 6 milliards de FCFA. Mais dans la pratique, cette somme n'a jamais été atteinte. Au Bénin, l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) a pris l'initiative d'un dialogue avec l'État et ses partenaires sur le transfert des ressources accompagnant le transfert des compétences. À cet égard, l'ANCB avait commis trois études : Évaluation de l'incidence des mesures fiscales de la loi de finances, gestion 2009 sur les finances locales ; Évaluation du coût des compétences transférées ; Relation entre l'administration fiscale et les communes. De ces trois études, il ressort que la volonté politique de décentralisation ne s'est pas encore traduite complètement dans les engagements financiers de l'État vis-à-vis des communes. Il apparaît en effet que la non-application des lois de décentralisation s'est traduite par le transfert aux communes du quart des ressources requises.

71 Environnement et gestion des ressources naturelles, santé, action sociale, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation, planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat.

## III. Cadre juridique des impôts locaux

Dans l'espace UEMOA, ce cadre a cinq caractéristiques :

(i) **Complexité du système fiscal :** le système fiscal est généralement très complexe, avec une multitude de taxes et impôts, qui conduit à un alourdissement de la fiscalité sur une faible partie des contribuables. Cette situation entraîne la prolifération d'impôts locaux aux rendements souvent très faibles en lieu et place d'impôts gérables procurant un niveau suffisant de recettes locales. Le système fiscal se révèle encore plus inadapté dans le cas des collectivités locales rurales où les bases d'imposition sont mobiles (le bétail par exemple) et plus difficiles à évaluer ;

(ii) **Non-maîtrise des taux des impôts locaux par les collectivités :** dans la plupart des pays africains, la fixation des taux des impôts locaux échappe aux collectivités locales. Les impôts locaux sont en général déterminés par le pouvoir législatif en l'occurrence l'Assemblée nationale. Les collectivités locales sont donc entièrement passives dans la détermination de ce qui constitue le substrat de leur autonomie financière ;

(iii) **Non-maîtrise de la gestion des impôts locaux par les collectivités :** en plus du fait que le taux, la base et l'assiette des impôts locaux soient déterminés par l'Assemblée nationale, l'établissement de l'assiette, l'émission des rôles et le recouvrement sont assurés par les services du Ministère des finances ;

(iv) **Faiblesse du recouvrement :** les recouvrements restent à des niveaux très faibles du fait de la complexité dans la définition de l'assiette et des modes d'évaluation des impôts, de la difficulté de mettre en place, au niveau local, une instrumentation adaptée pour connaître le potentiel fiscal et assurer l'émission des rôles et le recouvrement ainsi que de la quasi-exclusion des collectivités locales de la chaîne fiscale ;

(v) **Absence d'accès direct des collectivités à leurs ressources :** les collectivités locales ne peuvent ouvrir des comptes dans les banques de la place ; le Trésor public étant la banque des collectivités locales : c'est le principe de l'unicité de caisse. L'unicité de caisse se traduit ainsi dans la pratique par une difficile disponibilité des avoirs des communes. Cette prévarication par l'État des ressources des collectivités locales dans un contexte de crise des finances publiques centrales peut mettre une collectivité locale dans l'impossibilité d'honorer ses engagements financiers.

## IV. Mise en œuvre des politiques sectorielles

L'une des contraintes majeures à la décentralisation financière est la mise en œuvre des politiques sectorielles : eau, santé, éducation, etc. Les transferts de compétences sectorielles aux collectivités locales dans les pays de l'espace UEMOA se heurtent généralement aux réticences des administrations centrales trop longtemps habituées à les mettre en œuvre. En effet, avant la décentralisation, les Ministères sectoriels élaboraient et mettaient en œuvre les politiques au niveau national ; ces habitudes perdurent malgré la décentralisation. Aujourd'hui encore les cartes sanitaires et éducatives, entre autres, sont élaborées et mises en œuvre sans grande coordination avec les collectivités locales. Ces dernières n'ont aucune prise sur les compétences de santé et d'éducation par exemple. Cependant au Burkina Faso, par exemple, les collectivités locales travaillent à

améliorer les cartes sanitaires et éducatives ; sous leur impulsion des cadres de concertation sont mis en place avec les Ministères centraux. Cette évolution même si elle ne permet pas une prise en charge complète de ces compétences permet néanmoins aux collectivités locales de s'assurer de leur adaptabilité.

La seconde contrainte à la mise en œuvre des politiques sectorielles par les collectivités locales est liée à l'absence de textes d'application. En effet, la panoplie de lois votées à l'Assemblée nationale ne peut donner à elle seule une opérationnalité aux transferts de compétences. Cette dernière n'est effective qu'après l'élaboration des décrets et autres arrêtés d'application qui définissent dans les moindres détails les compétences des collectivités locales. En Côte d'Ivoire par exemple, pas moins d'une quarantaine de décrets d'application a été nécessaire pour définir les compétences transférées. C'est ainsi qu'entre les lois votées et les décrets et arrêtés d'application, il peut s'écouler plusieurs années ; ce qui reporte d'autant le transfert effectif des compétences. Au Burkina Faso par exemple, il faut attendre l'année 2005 pour voir le transfert de certaines compétences dans les domaines de la santé, du préscolaire, de l'enseignement de base, de l'alphabétisation, de la jeunesse, de la culture et des sports et loisirs, soit 10 ans après le lancement de la communalisation.

Une fois ces problèmes réglés, les collectivités locales se heurtent aux réticences des administrations centrales à libérer les crédits sectoriels concernés. C'est ainsi qu'au Bénin par exemple, le poids du FADEC affecté (qui vient des transferts financiers consentis par les Ministères sectoriels) est de plus en plus faible dans l'ensemble des fonds du FADEC, au point d'inquiéter les principaux acteurs de la décentralisation au niveau national.

## V. Contrôle des finances locales

Les finances locales sont, comparativement à leur poids dans les finances publiques en général, bien plus contrôlées que les finances de l'État. En effet, plusieurs contrôles sont mis en place. Tout d'abord pendant l'exécution du budget approuvé, les principales actions prévues dans le budget sont mises en œuvre par l'intermédiaire de décisions prises après délibération du Conseil municipal. Ce dernier s'assure dans un premier temps que l'action envisagée a été prévue dans le cadre du budget et donne son accord pour sa mise en œuvre par le maire. Il en est ainsi pour toutes les actions prévues par le budget. Le vote du compte administratif est aussi un instrument de contrôle interne local. Le compte administratif retrace dans les moindres détails la comptabilité du maire ; les engagements et les différentes dépenses effectuées. C'est donc toutes les dépenses engagées par le maire, qui sont systématiquement vérifiées par l'ensemble du Conseil municipal. Le Conseil votera (ou non) le compte administratif de la collectivité. Outre ce contrôle de conformité entre, d'une part, le budget voté et le relevé des délibérations du Conseil municipal, un autre contrôle permet de rapprocher la comptabilité du maire et celle du comptable. Ce rapprochement entre compte administratif et compte de gestion est l'un des instruments importants du contrôle de la gestion financière locale en général. Elle permet ainsi de relever les différences entre les deux comptes, de contrôler aussi bien la gestion du maire que celle du comptable et si nécessaire de mettre à profit le contrôle juridictionnel.

La mise en œuvre de ce contrôle rencontre aussi les mêmes contraintes dans les pays de l'espace communautaire. La première contrainte à la mise en place d'un bon contrôle de la gestion financière locale par le rapprochement entre les comptes administratif et de gestion réside dans le fait de la non-réalisation systématique de ce rapprochement. La seconde contrainte réside dans la responsabilité du comptable public qui

normalement assure la responsabilité de caissier et qui n'est, dans la pratique, que très peu personnellement et pécuniairement responsable des fonds, valeur et quittance dont il a la charge, ce qui permet souvent quelques dérapages dans la gestion financière au niveau local. Le contrôle sur les comptes du comptable qui devrait se faire par les chambres régionales des comptes devient la troisième contrainte ; ces chambres n'existant pas en réalité ou quand elles existent sont totalement démunies en moyens humains et financiers. La possibilité donnée à l'État et au citoyen d'attaquer les actes de l'ordonnateur devant le tribunal administratif qui peut suspendre les actes du maire en attendant de se prononcer sur leur légalité est très peu usitée.

## VI. Des transferts de compétences toujours différés grâce à l'introduction d'une double progressivité : celle concernant les compétences elles-mêmes et celle concernant les finances

Dans un premier temps, la progressivité des transferts de compétences est relevée dans tous les pays de l'espace UEMOA, qu'elle soit informelle ou formelle. Dans le cas formel, le législateur définit un calendrier de transfert des compétences aux collectivités locales qui répond au principe de progressivité. Par exemple au Bénin, les compétences ont été réparties en deux blocs. D'une part, les compétences à transférer immédiatement[72] et, d'autre part, celles qui ne le seront que plus tard[73]. Si pour certains, cet essai de planification du transfert des compétences et des ressources est caractéristique d'une certaine impréparation de la décentralisation, il faut souligner qu'il fragilise et diffère la mise en œuvre des compétences par les collectivités locales.

Dans le cas informel et arguant des faibles capacités de prise en charge au niveau local, sans que les textes d'orientation de la décentralisation ne le mentionnent, les administrations centrales définissent un principe de progressivité dans le transfert des compétences aux collectivités locales.

À cette première progressivité se greffe désormais une seconde qui concerne les aspects financiers. Ainsi, pour des compétences déjà transférées aux collectivités locales, les États invoquent souvent la faiblesse des capacités d'absorption financière de ces dernières pour différer le transfert des sommes dues. C'est ainsi qu'au Sénégal, une phase pilote de décentralisation du Budget consolidé d'investissement (BCI) a été engagée depuis 2006 dans les domaines de la santé et de l'éducation. Cette expérimentation ne concerne qu'une faible part des ressources qui devraient, en principe, être gérées par les collectivités locales. De plus, le BCI décentralisé, déjà faible par rapport aux ressources consacrées aux compétences, connaît un faible taux d'absorption dû principalement au défaut de collaboration entre Ministères sectoriels et collectivités locales, d'une part et, d'autre part, à l'asymétrie d'information entre les

72 Ce bloc concerne les ressources humaines, matérielles et financières des anciennes administrations sous-préfectorales et des circonscriptions urbaines ; le développement local, le budget communal ou municipal ; le plan de développement local ; l'aménagement du territoire (schéma directeur d'aménagement, plan d'urbanisme, lotissement, etc.) ; la gestion des gares routières, parkings, embarcadères et marchés (à l'exception des marchés gérés par la société de gestion des marchés autonomes (SOGEMA ) ; les déchets solides et liquides ; l'assainissement urbain ; le permis de construire, etc.

73 Ce second bloc concerne la construction des écoles maternelles et primaires ; la construction des centres de santé ; l'installation de lignes de télécommunications locales ; la réalisation et la gestion de réseaux d'éclairage public ; la fourniture et la distribution de l'eau potable, les réseaux d'adduction d'eau en zones urbaines ; la construction des pistes rurales et ouvrages d'art.

services du trésor et les collectivités locales ; les premiers ne communiquant pas en temps utile les informations aux secondes. Ce faisant, la notion de « progressivité » a remplacé le « principe de concomitance » consacré par les textes de loi relatifs à la décentralisation.

## VII. L'unicité de caisse, un couteau à double tranchant

Dans les pays de l'UEMOA qui se caractérisent par la tradition administrative et financière française, les finances locales sont partie intégrante des finances publiques en général. De ce fait, elles relèvent d'un certain nombre de principes dont le premier est l'utilisation du Trésor public comme banquier des collectivités locales qui sont obligées d'y déposer leurs liquidités. Ainsi, il reste formellement interdit aux collectivités locales d'ouvrir des comptes dans des banques privées, même si des dérogations existent dans certains pays. Cette disposition légale est renforcée par le fait que, dans de nombreux pays francophones, c'est le Trésor public qui est chargé du recouvrement des impôts d'État et des collectivités locales. Comme le recouvrement du produit des impôts locaux ne s'opére qu'en fin d'année pour la majeure partie, l'État avance sous forme de douzième l'impôt aux collectivités locales pour la mise en œuvre de leurs programmes. En contrepartie, les collectivités locales déposent obligatoirement leurs disponibilités au Trésor, sans rémunération afin de compenser le coût de trésorerie que ces avances mensuelles constituent pour l'État.

Cette situation peut placer une collectivité locale, qui dispose de liquidités dans un compte du Trésor, dans l'impossibilité d'honorer une facture ou un remboursement de prêt. Pire, on retrouve dans l'espace UEMOA, plusieurs collectivités locales, surtout les grandes villes, qui tout en ayant un compte largement créditeur au Trésor sont dans l'impossibilité d'accéder à ces ressources.

# Section II. Éléments de divergence des systèmes



## I. La constitutionnalisation de la décentralisation

Dans la plupart des pays de l'espace UEMOA de tradition francophone, la Constitution mentionne explicitement les collectivités locales, tout en renvoyant la définition de leurs responsabilités au niveau de la législation. Les dispositions constitutionnelles sont donc complétées par des lois (organiques et autres) et d'autres textes spécifiques qui précisent les matières pour lesquelles les collectivités locales ont des compétences propres ou partagées avec l'État ou les autres niveaux de collectivités infranationales. On assiste ainsi à un foisonnement de textes législatifs et règlementaires qui précisent le rôle des collectivités locales, dans des activités telles que le développement, la planification, la gestion des institutions locales et des ressources humaines, la gestion de la fiscalité et des finances, la fourniture des services de base, etc.

## II. Fiscalité locale versus fiscalité partagée

Dans les pays de l'UEMOA, on retrouve deux stratégies de financement des collectivités locales ; les pays où on met plus l'accent sur la décentralisation de l'impôt ; et les pays où l'accent est plutôt mis sur les produits de l'impôt. Le système de décentralisation de l'impôt comporte plusieurs avantages dont celui d'assurer une claire liaison entre le service rendu et l'impôt payé, mais aussi celui de remplir les conditions d'atteinte de trois avantages attendus de la décentralisation. (1) Assurer une allocation optimum, parce que pilotée à partir d'un centre de décision local : « l'offre décentralisée d'un service public local est plus efficace qu'une offre centralisée, car elle permet la prise en compte des disparités locales de préférence concernant les services publics locaux » ; (2) assurer des dépenses à moindres coûts, parce que réalisées et contrôlées au niveau local : « les collectivités locales parce qu'elles sont plus proches des électeurs, et de ce fait mieux contrôlées, produisent à meilleur compte que l'État ce qu'elles ont choisi de produire » ; et enfin (3) assurer une meilleure mobilisation des ressources locales : « les populations sont plus disposées à payer pour des services qui répondent à leurs priorités surtout si elles ont participé à la prise de décision concernant la fourniture de ces services ».

Pour atteindre tous ces objectifs, il faut que pour chaque niveau de gouvernance, les produits des impôts locaux financent les dépenses. Au-delà donc du simple financement des collectivités locales se jouent des enjeux liés à l'efficacité et l'efficience des actions des collectivités locales ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale. C'est pourquoi, deux types d'impôts sont mis en œuvre dans les différents pays de l'espace communautaire : les impôts enrôlés qui sont traités par l'administration fiscale, et les impôts qui sont directement mis en œuvre et dont les produits sont collectés par les collectivités locales elles-mêmes. Les impôts enrôlés sont généralement la patente, la taxe foncière et la licence. Le Code général des impôts et les lois concernant l'organisation financière des collectivités locales définissent les principes généraux applicables en ces matières aux collectivités locales. La loi de finances votée par le Parlement fixe chaque année les plafonds de ressources autorisés dans le cadre de la nomenclature des impôts locaux.

Cependant, il y a souvent une distance entre impôts locaux et fiscalité locale ; avoir des impôts locaux ne veut pas dire avoir une fiscalité locale. Les pays qui allient impôts locaux et fiscalité locale sont le Burkina Faso, le Bénin, le Mali, le Sénégal ainsi que la Guinée-Bissau. Dans ces pays, les collectivités locales sont propriétaires du champ fiscal local qui est à leur bénéfice exclusif. Dans des pays comme le Niger, le Togo et la Côte d'Ivoire, les produits des impôts locaux sont partagés entre l'État et les collectivités locales. Les clés de ce partage peuvent changer du jour au lendemain comme l'a montré l'expérience, et souvent sans informer les collectivités locales. D'ailleurs, dans certains de ces pays, on parle « d'impôts rétrocédés », ce qui en dit long sur la mainmise de l'État et la faible propriété des collectivités locales. Ce second groupe de pays se caractérise plus par l'existence d'une fiscalité partagée que par une fiscalité locale.

## III. La prise en compte des collectivités territoriales dans l'organisation de l'administration fiscale

La procédure d'exécution des recettes fiscales est entièrement conduite par les services fiscaux déconcentrés, en collaboration ou non avec les collectivités locales. Une fois l'assiette fiscale déterminée, les services fiscaux procèdent au recouvrement et au versement (au Trésor) des sommes concernées. Ensuite seulement l'information sur le montant des recettes est donnée aux responsables locaux et au receveur. Cette procédure d'exécution des recettes est révélatrice du peu de pouvoir des responsables locaux en matière de finances locales, si l'on tient compte du fait qu'elles constituent l'écrasante majorité des ressources propres des collectivités locales. La description de l'ensemble du processus, de l'établissement des rôles d'impôts jusqu'à la perception ainsi que le contrôle et la supervision, montre que le niveau local est totalement absent et au mieux informé à la fin du processus.

Dans la plupart des cas, ces services de l'État n'ont pas de relations contractuelles avec les collectivités locales pour lesquelles ils sont censés travailler. Ces dernières n'ont guère de possibilité de réaction en cas d'insuffisance de performances de la part des services du Ministère des finances. Ceci, du fait que l'administration fiscale des pays membres de l'UEMOA est généralement, sinon exclusivement tournée vers l'atteinte des objectifs de mobilisation de ressources au niveau de l'État.

Cette focalisation de l'administration fiscale sur les ressources de l'État rejaillit d'ailleurs sur son organisation interne. Ainsi, dans les pays de l'espace communautaire, la Direction générale des impôts ne dispose pas d'une direction dédiée aux impôts locaux, à l'exception du Niger[74]. Dans ce pays, l'État a mis en place une direction chargée de l'encadrement fiscal des collectivités locales depuis 2008, qui est chargée de sensibiliser les collectivités locales et les Directions régionales des Impôts et du Trésor pour une meilleure instrumentation des impôts locaux.

Par contre, dans tous les pays à l'exception du Niger et de la Guinée-Bissau, le Trésor comprend en son sein un service en charge des collectivités locales. Ces services gèrent les ressources fiscales des collectivités locales par la centralisation et le traitement des comptes de gestion de ces dernières.

## IV. L'évaluation des coûts de compétences transférées aux collectivités locales

Comme déjà mentionnée plus haut, la contrainte principale des politiques de décentralisation dans les pays de l'UEMOA concerne la mise en œuvre des politiques sectorielles. La mise en œuvre par les Ministères sectoriels de ces compétences accorde peu d'attention aux préoccupations d'efficience et d'efficacité. C'est ainsi que les exercices tendant à mesurer les coûts de mise en œuvre de ces politiques publiques de même que ceux tendant à faire un état des lieux de la contribution des différentes parties prenantes à la fourniture desdites politiques publiques ont été rares. Le résultat est qu'aucun indicateur financier n'est utilisé pour proportionner les transferts financiers de l'État aux collectivités locales. Ce qui constitue un immense frein à la fourniture

74 Et au Burkina Faso où un service des impôts locaux existe à la Direction des statistiques fiscales de la DGI. Il est chargé de la gestion de la taxe de résidence et de tout autre impôt local qui lui sera confiée par le Directeur général des impôts.

des services publics par les collectivités locales. D'où la nécessité d'une évaluation des coûts des compétences transférées secteur par secteur, afin de permettre le transfert des sommes nécessaires aux collectivités locales.

Au Bénin, la somme des dépenses relatives aux domaines transférés s'est élevée en moyenne entre 2004 et 2009 à environ 67 milliards de FCFA (évaluation de base 2010), ce qui correspond à environ 9,18% du BGE. Cependant, seulement environ 16 milliards de FCFA ont été réellement transférés vers les communes, ce qui correspond à environ 1,83% du BGE (avec un pic de 3,67% en 2008). En d'autres termes, entre 2004 et 2009, l'État a continué à dépenser en moyenne 7,35% du BGE, soit l'équivalent de 51 milliards de FCFA par an à la place des communes pour financer des actions qui entrent dans les domaines de compétences de ces dernières. C'est-à-dire que malgré les dispositions légales en vigueur en la matière, l'État a continué à mettre en œuvre 67% des dépenses publiques relevant normalement de la responsabilité des communes. D'autre part, l'étude, en analysant la situation par domaine de compétences, montre qu'il y a de grandes différences entre les Ministères en ce qui concerne le transfert effectif des ressources aux communes.

## V. Le contrôle interne de l'exécution budgétaire

La décentralisation implique un rôle accru des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des dépenses publiques. Dans cette perspective, le niveau des ressources des collectivités territoriales devrait augmenter sensiblement, ce qui exige un contrôle plus rigoureux de leur exécution budgétaire.

Dans les pays de l'UEMOA, le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable aidant, le comptable public qui est le receveur municipal procède à un contrôle au jour le jour de l'exécution des dépenses locales. D'une part, le comptable public assure la responsabilité de caissier et est à ce titre, en théorie, personnellement et pécuniairement responsable des fonds, valeur et quittance dont il a la charge. D'autre part, il assure aussi la responsabilité de payeur et doit à ce titre contrôler les titres de paiement assignés à sa caisse et doit avant paiement effectuer les contrôles suivants : la qualité de l'administrateur de crédit, la stricte application des lois et règlements pour ce qui concerne la dépense considérée, la validité de la créance, la disponibilité des fonds et valeurs, la bonne imputation de la dépense, la disponibilité des crédits, la signature de l'ordonnateur.

## VI. La gestion des transferts financiers de l'État aux collectivités locales

Dans tous les pays de l'espace UEMOA, les textes d'orientation de la décentralisation prévoient des transferts financiers de l'État aux collectivités locales. Les modalités de la mise en œuvre de ces transferts diffèrent cependant. Un premier groupe de pays articule les modalités de mise en œuvre des transferts autour de la chaîne financière de l'État (le Trésor public). Le second groupe regroupe les pays disposant d'une institution financière spécialisée chargée de centraliser et de distribuer les subventions de l'État. Le troisième groupe concerne les pays où une institution financière est prévue sans être encore opérationnelle.

Le premier groupe de pays qui n'ont pas d'institutions financières spécialisées regroupe la Côte d'Ivoire, le Sénégal et la Guinée-Bissau. Instauré par le décret n°96-1126 du 27 décembre 1996,

le Fonds de dotation de la décentralisation au Sénégal est alimenté par une dotation équivalente à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'État. La loi ajoute également que le montant de cette dotation ne peut être inférieur à un pourcentage de recettes totales de l'État, hors emprunts et aides extérieures. Ces deux pourcentages sont fixés chaque année compte tenu de l'évolution des transferts de compétences par la loi de finances. En outre, la loi précise que les critères de répartition du Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) sont fixés et modifiés chaque année par décret et après avis du Conseil national de développement des collectivités locales. Le second instrument de subvention des collectivités locales au Sénégal est le Fonds d'équipement des collectivités territoriales (FECT). Créé par la loi n°77-67 du 04 juin 1977 portant loi des finances. Ce fonds finance les recettes d'investissement des régions (depuis 1977), des communes et des communautés rurales (depuis 1985). Il est alimenté par le budget national d'équipement de l'État et divisé en deux composantes : le Fonds de concours ordinaires (FCO) et le Fonds de concours spéciaux (FCS). Le FCO est constitué des fonds d'équipement sans affectation spéciale. Il est réservé aux communes hors région de Dakar. Il est réparti en fonction de la masse salariale et des investissements réalisés sur fonds propres. Quant au FCS, sa répartition n'obéit à aucune règle préétablie, mais est attribuée sur présentation de projets de dossier de demande de financement comprenant les justificatifs du projet, les plans et devis et toute autre pièce susceptible de contribuer à la prise de la décision de financement par le comité de gestion.

En Côte d'Ivoire, La Dotation globale de fonctionnement (DGF) est affectée à la couverture des dépenses récurrentes des communes comme les frais de personnel, de carburant, etc. Elle a été instituée par décret n°98-05 du 14 janvier 1998 et son montant inscrit annuellement dans la loi de finances est déterminé sur la base de 2% par référence au produit des recettes fiscales effectivement encaissées au cours de l'avant-dernière année précédant l'année de versement de la dotation. Les impôts et taxes de l'État qui sont pris en compte pour le calcul du montant de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) sont : l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, les impôts sur les salaires, la taxe sur la valeur ajoutée intérieure, la taxe sur les prestataires de services.

En Guinée-Bissau, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales sont régis par l'article 201 du Code des collectivités locales. Ce dernier intitulé « équilibre financier vertical et horizontal » crée un Fonds d'équilibre financier (FEF) qui a deux composantes : un Fundo geral municipal (FGM) et un Fundo do coesao municipal (FCM) ; le premier étant dédié à la compensation des coûts de compétences transférées, le second étant dédié à la péréquation entre collectivités territoriales. Le montant du FEF est un pourcentage d'impôts nationaux et la répartition du FGM et du FCM aux collectivités territoriales devrait se faire selon des critères et indicateurs à définir. Cependant, les décrets d'application ne sont pas pris, ce qui n'a pas permis d'opérationnaliser les transferts. En attendant, l'État inscrit pour chaque région une dotation annuelle de 8,5 millions de FCFA ; somme qui est rarement versée.

Les pays qui ont des institutions financières spécialisées opérationnelles sont le Bénin, le Burkina, le Mali, le Niger et le Togo. Mis en place en 2008, le Fonds d'appui au développement des communes (FADEC) du Bénin est chargé de mobiliser les ressources financières au bénéfice des communes, aussi bien au niveau interne qu'au niveau international. Une clé de répartition est utilisée pour répartir les transferts aux communes sous forme de dotation annuelle. Mais le niveau du portefeuille du FADEC est anecdotique et pêche par un déficit de mobilisation des ressources affectées par les différents départements ministériels.

Les collectivités territoriales du Burkina Faso bénéficient de l'appui de l'Agence nationale d'appui au développement des collectivités territoriales (ADCT) anciennement Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales

(FPDCT) créé par l'article 141 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales. C'est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion dont les objectifs sont de mobiliser des ressources et financer, par l'octroi de subventions, des investissements des collectivités territoriales ; renforcer les capacités des collectivités territoriales pour la réalisation des investissements financés ; consentir des prêts et des garanties aux emprunts contractés par les collectivités territoriales pour des investissements dont la rentabilité est dûment établie ; assurer l'accès équitable de toutes les collectivités territoriales aux ressources pour financer les investissements relevant de leur compétence.

Au Mali, les transferts sont gérés par l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT), dont les ressources proviennent de l'État (subventions aux collectivités locales) et des contributions des partenaires au développement. Son action se concentre autour de la subvention et de l'appui institutionnel. C'est un portefeuille d'environ 11 milliards de FCFA par an et plus de 172 milliards de FCFA depuis 12 ans qui ont été investis au bénéfice des collectivités territoriales maliennes. Cependant, l'ANICT ne donne pas de prêts aux collectivités locales ; mais de par ses missions, elle peut garantir les prêts contractés par les collectivités pour le financement de leurs investissements.

Créée par la loi 2008-38 du 10 juillet 2008, l'Agence nationale de financement des collectivités territoriales (ANFICT) du Niger est chargée de mobiliser les subventions de l'État, les produits de la Taxe spécifique d'électricité (TSE), les produits de la vente des parcelles, la contribution des partenaires au développement. À la différence de la défunte Caisse de prêts aux collectivités territoriales (CPCT) à laquelle elle se substitue, l'ANFICT n'octroie pas de prêt. Au Togo, le Fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT) a été rendu opérationnel par le décret n°2019-130/PR du 9 octobre 2019 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du FACT. Il a pour missions de mobiliser des ressources destinées au développement des collectivités territoriales, de transférer les ressources additionnelles nécessaires aux collectivités territoriales, de concourir à la correction des déséquilibres entre collectivités par un système de péréquation, de financer les actions de renforcement institutionnel des collectivités territoriales et d'harmoniser les procédures de financement des collectivités territoriales.

## VII. Les différentes modalités d'accès à l'emprunt par les collectivités locales de l'espace UEMOA

Les collectivités locales de l'espace UEMOA accèdent à l'emprunt selon trois modalités : les prêts rétrocédés qui sont des prêts contractés par les États (avec sa garantie) et rétrocédés aux collectivités territoriales qui remboursent au prêteur ; les prêts auprès des Institutions financières spécialisées qui sont des fonds ou agences nationales combinant subventions et prêts aux collectivités territoriales et des prêts sous-souverains qui sont des prêts contractés directement par les collectivités territoriales auprès d'institutions financières internationales et sans la garantie de l'État.

Pour les Institutions financières spécialisées (IFS), le Fonds de prêts aux collectivités territoriales (FPCL) de Côte d'Ivoire et le Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL) du Sénégal offrent des prêts aux collectivités territoriales. En Côte d'Ivoire, le Fonds de prêts aux collectivités locales (FPCL) a été créé en 1989 avec pour objet d'accorder des prêts aux communes, à la ville d'Abidjan et aux associations publiques intercommunales. Le fonds a démarré ses activités en 1991 comme une composante du Projet de développement municipal (PDM) financé par la Banque mondiale et l'État de Côte

d'Ivoire. Le FPCL passe ensuite au Projet d'appui à la conduite d'opérations municipales (PACOM) en 1995. Aujourd'hui, le FPCL est rattaché à la Banque nationale d'investissement (BNI) dont le Directeur général assure la présidence du comité de gestion. Avant de procéder à tout prêt, le FPCL examine trois ratios importants : emprunt/budget total, emprunt/budget d'investissement, annuités/budget d'investissement futur, charge de la dette/capacité d'endettement futur. Les prêts du FPCL sont destinés à financer des investissements classés en quatre catégories : Investissements dans les équipements commerciaux (marchés, abattoirs, autogares, etc.) ; Investissements sanitaires, éducatifs, etc.; Investissements de type voirie, drainage et assainissement ; Investissements socioculturels. La durée de remboursement du prêt varie de 5 à 12 ans avec un taux d'intérêt de 6%. Le montant total dont peut bénéficier une commune de plus de 50 000 habitants est de 190 millions de FCFA. Aujourd'hui, 22 communes ont bénéficié des prêts du FPCL ; mais aucune commune de la capitale n'a encore constitué un dossier de demande. Cependant le FPCL se heurte au manque de ressources pour faire face aux demandes des communes (un peu plus de 2 milliards de FCFA seulement de portefeuilles) et au défaut de remboursement des prêts. Ainsi, le FPCL totalise aujourd'hui plus d'un milliard d'impayés.

Au Sénégal, l'expérience de l'Agence de développement municipal (ADM) est avec celle du FPCT, une des plus abouties. À l'origine, c'était une composante du Programme d'appui aux communes (PAC), initiative conjointe entre le gouvernement sénégalais, la Banque mondiale, l'IDA et l'Agence française de développement. Le PAC se proposait de stimuler l'effort d'ajustement des communes sur les plans financier et technique. Toute commune désirant bénéficier du financement du PAC doit déposer à l'ADM un dossier de candidature en vue de la signature d'un contrat de ville avec plusieurs composantes et défini par l'ADM et la commune, suite à un audit organisationnel et financier. Capitalisant sur les succès du PAC, l'État sénégalais avec l'appui de ses partenaires au développement a mis en place le Programme de renforcement de l'équipement des collectivités locales (PRECOL) qui, en plus des subventions, accorde des prêts aux communes. Ces dernières doivent remplir les conditions ci-après : être à jour dans le remboursement des crédits PAC ; avoir mis en service les équipements réalisés dans le cadre du PAC ; avoir affecté au moins 3% de ses recettes ordinaires à l'entretien de ses équipements ; maintenir le ratio de masse salariale sur les ressources ordinaires inférieur à 40%, consacré 25% des recettes de fonctionnement en prélèvement pour recettes d'investissement. Mais là aussi, le PRECOL connaît les mêmes problèmes que le FPCL, car les impayés se chiffrent en milliards de FCFA (2 milliards environ) et les ressources sont insuffisantes avec moins de 7 milliards de FCFA de portefeuille. En outre, le PRECOL arrive à échéance.

Les prêts rétrocédés ont été expérimentés au Burkina Faso. Seules les mairies de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso ont bénéficié de cette source de financement auprès de la Banque mondiale. Pour Ouagadougou, il s'agit d'un prêt réalisé en 1986 avec un montant emprunté de 425 millions de FCFA, totalement remboursé en 1998 à un taux d'intérêt de 0,75%. En 2000, Ouagadougou bénéficie d'un montant emprunté de 1,1 milliard de FCFA, à rembourser à échéance 2029 avec un taux d'intérêt de 6%. Bobo-Dioulasso a aussi bénéficié en 1999 d'un prêt de 2,5 milliards de FCFA, à rembourser à échéance 2029 avec un taux d'intérêt de 0,75%.

L'expérience des prêts sous-souverains est rare. En 2008, Dakar négociait un prêt sous-souverain de 10 millions d'euros (6,5 milliards de FCFA) avec l'Agence française de développement (AFD) pour l'éclairage de la ville de Dakar par l'installation de panneaux solaires. Les conditions du prêt sont : une durée de 20 ans, un différé de 7 ans et un taux d'intérêt de 2,6%. En janvier 2012, la ville de Dakar bénéficiait d'un prêt de 9,7 milliards de FCFA de la BOAD. Ce prêt a été accordé à des conditions concessionnelles avec un taux de 5,5% pour une durée de 13 ans, dont 3 ans de différé. Le montant global concernera pour 8,5 milliards de FCFA la réfection et l'extension du réseau de la voirie communale, et pour 1,2 milliard de FCFA, l'équipement de la ville de Dakar en matériel moderne pour le parc de stationnement payant. Puis une expérience de prêt sous-souverain, sans garantie de l'État, a été accordée par l'Agence française de développement (AFD) à Ouagadougou après analyse de sa capacité d'endettement. Mixant subvention et prêts, il s'agit d'un prêt de 1,3 milliard de FCFA (soit 2 millions d'euros, ce qui correspond à 36% du montant du projet) sur 20 ans, au taux bonifié le plus faible pouvant être accordé par l'AFD, soit 2,25%, comportant un différé d'amortissement de 5 ans pour être adapté aux possibilités de remboursement de la Régie autonome de gestion des équipements marchands (RAGEM).

Depuis quelques années, la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM) d'Abidjan est une opportunité de plus pour l'accès des collectivités locales d'Afrique de l'Ouest aux marchés financiers, mise en place dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). Cette bourse régie par le Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF)[75] est opérationnelle depuis 1988. Le marché est en principe accessible à toute structure publique (État et ses administrations) ou privée (entreprise cotée ou non en bourse). Les collectivités locales doivent transmettre un certain nombre d'informations, en plus des informations relatives à l'opération, comme une description des titres offerts et leur condition, la valeur nominale et le prix d'émission de l'obligation, la destination des fonds collectés, les modalités de placement des titres, les modalités de rémunération de l'emprunt, etc. Mais dans la pratique, aucune collectivité locale n'a pour le moment accédé à l'emprunt par la BRVM car les États rechignent à donner leur visa, condition préalable à tout emprunt auprès d'elle.

75 Le CREPMF est devenu, depuis le 1er octobre 2022, l'Autorité des marchés financiers de l'UMOA (AMF-UMOA).

# Chapitre VIII. Points de fixation pour la construction de la convergence en matière de décentralisation financière

La construction de la convergence en matière de décentralisation financière implique d'actionner un certain nombre de leviers pour renforcer la comparabilité des systèmes en place dans les pays de l'espace UEMOA. Ces leviers sont représentés par les points ci-dessous présentés.

## I. Mettre les critères de convergence de l'UEMOA en phase avec la décentralisation financière

À l'instar des pays africains en général, les pays de l'espace UEMOA sont caractérisés par un faible niveau de mise en commun des ressources en vue de l'action publique. Les prélèvements fiscaux et parafiscaux n'excèdent que rarement les 20% du PIB. Ils tournent en règle générale autour de 17% dans la majorité des pays africains, alors qu'ils se situent à des niveaux avoisinant 20 à 25% en Amérique latine, et 40% à 50% dans les pays de l'OCDE. Le tableau ci-dessous qui donne le taux de prélèvement fiscal dans l'espace communautaire montre que les pays de l'UEMOA sont dans la fourchette de la moyenne africaine, avec un taux inférieur à 20% pour tous les pays. Pour donner aux États une capacité financière de mise en œuvre des politiques publiques, les États membres de l'UEMOA ont retenu le taux de pression fiscale comme l'un des critères de convergence. Un seuil minimum de 20% de taux de pression fiscale avait été retenu pour 2019[76]. Alors que certains pays approchaient ce seuil, les indicateurs se sont dégradés ces dernières années. Pis, au regard de l'impact massif de la maladie à coronavirus, l'UEMOA a même dû procéder à la suspension temporaire de l'application du Pacte de convergence afin de permettre aux États de mieux faire face à la pandémie[77]. Jusqu'en 2021, hormis le Togo en 2017, aucun pays n'était parvenu à respecter ce critère.

**Tableau 19 : Taux de pression fiscale dans l'espace UEMOA**

| Pays | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Bénin | 9,7 | 10,3 | 10,6 | 10,5 | 11 |
| Burkina | 17,3 | 17,3 | 16,7 | 13,6 | 14,8 |
| Côte d'Ivoire | 12,2 | 12,1 | 12,5 | 12,3 | 12,4 |
| Guinée-Bissau | 9,5 | 9,3 | 9,2 | 7,4 | 9,3 |

76 Article 8 de l'Acte additionnel n°01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015 instituant un Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'UEMOA. Ce taux était à 17% dans l'Acte additionnel n°04/99 du 8 décembre 1999.

77 Déclaration finale de la Session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UEMOA tenue le 27 avril 2020.

| Pays | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Mali | 15,2 | 11,9 | 14,8 | 15,6 | 15,1 |
| Niger | 9,6 | 11,1 | 10,4 | 9,4 | 11,0 |
| Sénégal | 15,1 | 15,4 | 17,4 | 16,7 | 17,6 |
| Togo | 12,7 | 12,6 | 13,5 | 12,5 | 14 |

*Sources : UEMOA, Rapports semestriels d'exécution de la surveillance multilatérale, juin 2020, décembre 2020 et décembre 2021 ; Rapport-Togo.*

Dans ce contexte de faiblesse du niveau général des ressources publiques et de tension dans les finances publiques, la course à l'atteinte du taux de pression fiscale posait deux contraintes à la décentralisation financière.

La première contrainte est le contexte de la transition fiscale. En effet, la structure des recettes budgétaires des pays africains reflète l'une des principales caractéristiques des pays en voie de développement : une forte prépondérance des droits de porte et de la fiscalité indirecte telle que la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par rapport à la fiscalité basée sur l'activité économique intérieure et le patrimoine. Dans la plupart des pays africains, les recettes douanières (à l'importation et à l'exportation) et la Taxe sur la valeur ajoutée représentent souvent une écrasante majorité des recettes de l'État. Avec l'intégration régionale et les accords de l'OMC, la structure du prélèvement des pays de l'UEMOA doit passer à une fiscalité intérieure dont les modalités restent encore à définir pour certains. Dans ce contexte, les États hésitent à partager des ressources en diminution d'autant plus qu'ils ne disposent pas à ce jour de fiscalité de substitution garantissant une facilité de collecte et un rendement équivalent aux droits de porte. À court et moyen termes, on s'oriente donc vers une situation de tension encore plus importante des finances publiques. Cette situation n'est pas en faveur d'un partage des ressources avec les collectivités territoriales. On comprend dès lors que dans certains pays de l'espace communautaire, le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales pour le transfert de certains impôts se heurte à l'atteinte du taux de pression fiscale défini. Soustraire des impôts du champ de l'État au profit des collectivités territoriales revient non seulement à réduire les ressources financières de l'État, mais surtout à abaisser le taux de pression fiscale, ce qui met le pays en porte-à-faux avec les règles communautaires.

La seconde contrainte était la course à l'atteinte du taux de pression fiscale qui a comme conséquence de délaisser la collecte des produits des impôts locaux. En effet, dans les pays de l'UEMOA, l'administration fiscale est exclusivement préoccupée par la collecte des ressources de l'État. L'atteinte du taux de pression fiscale fait qu'aussi bien la Direction générale des impôts (DGI) que le Trésor mettent l'accent sur la collecte des impôts d'État dont le niveau de recouvrement est leur seul indicateur de performance. Ainsi, si l'administration fiscale est en principe en charge de la collecte du produit des impôts locaux, dans la pratique, elle met la totalité de ses moyens financiers et humains à collecter le produit des impôts nationaux. Même si d'aventure, l'administration fiscale se préoccupait de la collecte du produit des impôts locaux, le coût d'une telle opération devient très vite une contrainte insurmontable. Dans de nombreux pays, l'administration fiscale demande aux collectivités territoriales de prendre en charge le coût de la collecte du produit des impôts locaux, souvent en flagrante violation des textes régissant la décentralisation et plus particulièrement le régime financier des collectivités territoriales.

dans le champ fiscal propre des collectivités territoriales et faible attention de l'administration fiscale à la collecte des impôts locaux – peuvent être levées si les finances locales sont intégrées dans l'estimation du taux de pression fiscale ou font l'objet d'un critère supplémentaire.

## II. Créer un champ fiscal propre aux collectivités territoriales

Dans les pays de l'UEMOA, la fiscalité propre des collectivités territoriales s'appuie généralement sur deux types d'impôts locaux ; l'impôt sur l'activité économique et l'impôt sur le foncier bâti ou non.

Le principal impôt sur l'activité économique est la patente ; elle est présente dans tous les pays de l'UEMOA parfois sous des appellations différentes comme au Togo où elle prend le nom de Taxe professionnelle unique ou contribution économique locale au Sénégal. Ainsi, tout individu exerçant une activité sur le territoire national est soumis à la patente. Dans tous les pays, le domaine d'application est, en général, l'activité économique ; au Burkina Faso et au Niger, le domaine d'application est tout individu exerçant une activité sur le territoire national. Les personnes imposables sont généralement les commerçants, les industriels et les membres des professions libérales. La base d'imposition de la patente comprend deux composantes : un droit fixe et un droit proportionnel. Cependant, le droit proportionnel est pratiquement le même (valeur locative), le droit fixe est diversement apprécié selon les pays. Pour le droit fixe, par exemple, dans certains pays, il s'agit de l'importance de l'activité (Bénin, Burkina Faso) ; dans d'autres pays, on parle de volume de l'activité économique (Côte d'Ivoire et Mali), de type d'activité (au Niger) et du chiffre d'affaires (Togo et Sénégal). En Guinée-Bissau, outre la taxe sur les magasins, la taxe sur les petits commerces et la taxe sur les stations d'essence constituent le socle de la fiscalité sur l'activité économique.

Parmi les impôts traditionnellement locaux, le foncier bâti (ou non) est l'impôt local par excellence. Le foncier est en effet très localisé. Il engrange les retombées positives des différents aménagements réalisés par la collectivité locale et prend de la valeur. C'est pourquoi en principe le montant de l'impôt foncier dépend généralement des services publics locaux dont bénéficie le terrain urbain, notamment en termes d'électricité, de voirie, d'eau, de téléphone, etc.

La fiscalité foncière sur les propriétés bâties est désignée par « contribution foncière » au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Niger et au Sénégal. Deux pays, à savoir le Bénin et le Niger, ont une autre catégorie d'impôt foncier en plus de la contribution foncière.

Au Togo, il s'agit d'une taxe foncière sur les propriétés bâties. Dans pratiquement tous les pays, le domaine d'application concerne les propriétés bâties en général : maisons, usines, installations industrielles et commerciales. Les personnes imposables sont dans pratiquement tous les pays les propriétaires. Cependant, dans certains pays, en plus du propriétaire, on parle de l'usufruitier (au Bénin, au Niger et au Sénégal), de l'occupant (au Niger) et même du bénéficiaire (au Sénégal). En Guinée-Bissau, c'est la taxe d'occupation du sol. Elle est fonction d'un prix au mètre carré qui diffère selon la zone (industrielle, résidentielle ou commerciale).

Si dans les pays de l'UEMOA, toutes les collectivités territoriales bénéficient de l'impôt sur l'activité économique, il n'en est pas de même

de l'impôt sur le foncier. En effet, au Burkina Faso, il n'existe vraiment pas, alors qu'au Mali, ces produits longtemps perçus exclusivement au profit de l'État, bénéficient désormais aux collectivités territoriales.

La mise en place d'un champ fiscal propre aux collectivités territoriales suppose la mise en place d'une fiscalité locale aussi bien sur l'activité économique que sur le foncier. La Commission de l'UEMOA devrait préconiser la mise en place d'un champ fiscal propre aux collectivités territoriales basé sur le foncier et l'activité économique.

## III. Collecter le produit du champ fiscal propre au bénéfice exclusif des collectivités territoriales

La décentralisation implique un champ fiscal propre des collectivités territoriales dont les produits doivent être exclusivement perçus à leur profit.

La trajectoire du Sénégal est intéressante à ce titre. Jusqu'en 1976, il n'existait aucun impôt local au Sénégal ; les fonds versés aux collectivités territoriales étant des parts fixes des sommes collectées par l'administration centrale. Les quotes-parts allouées aux collectivités territoriales sur les impôts directs perçus pour le compte du budget de l'État étaient : 85% du produit de l'impôt du minimum fiscal, de la contribution des patentes et licences, 25% du produit de la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties et 70% de la contribution mobilière. Pour les autres, 50% de la taxe de plus-value immobilière et la taxe sur les véhicules à moteur étaient ristournés aux collectivités territoriales. Par la loi n°76-93 du 21 août 1976 portant Code général des impôts, les impôts autrefois perçus pour le compte de l'État – et dont seulement des quotes-parts étaient versées aux collectivités territoriales – deviennent des impôts locaux. Ainsi, l'intégralité du produit de l'impôt du minimum fiscal, de la patente et de la licence est désormais allouée aux collectivités territoriales. Le début des années 80 marque le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ainsi, la loi n°80-33 du 25 août 1980 fait de la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties des impôts locaux perçus intégralement au profit des collectivités territoriales.

Mais dans certains pays comme le Niger et le Togo, les textes d'orientation de la décentralisation surtout en leur partie financière disposent que ces impôts sont des « impôts rétrocédés » aux collectivités territoriales. Si cette formulation juridique semble anodine, elle peut engendrer quelques surprises désagréables. En effet, cela signifie que les collectivités territoriales ne sont pas propriétaires du produit de ces impôts locaux ; ce dernier pouvant faire l'objet d'un partage entre l'État et les Collectivités territoriales.

C'est aussi le cas de la Côte d'Ivoire qui a une situation assez particulière, dans la mesure où il n'existe pas de véritables impôts locaux. En effet, si le poids des budgets locaux est parmi les plus élevés d'Afrique de l'Ouest, il faut cependant relever que la Côte d'Ivoire est le seul pays où les collectivités territoriales n'ont pas de fiscalité locale propre. Tous les impôts (patente, licence, impôt foncier) sont des impôts partagés avec l'État, partage dont les modalités sont souvent changées au profit de l'État, sans consultation préalable des collectivités territoriales. Ces impôts partagés pèsent, en moyenne, environ 65% des ressources locales de l'ensemble des collectivités territoriales ivoiriennes.

Le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales passe par la création d'impôts locaux dont l'intégralité des produits doit leur être reversée. La Commission de l'UEMOA devrait préconiser le reversement exclusif du produit aux collectivités territoriales.

## IV. Donner aux collectivités territoriales une marge de manœuvre pour la fixation des taux de l'impôt faisant partie de leur champ fiscal propre

La responsabilité politique et la mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales ne peuvent être assurées que quand les élus locaux auront une marge de manœuvre pour la fixation des taux des impôts locaux.

Dans la pratique, il s'agit, à l'intérieur d'une fourchette fixée par l'État, de donner aux élus locaux la possibilité de choisir un seuil non seulement compatible avec l'économie locale et nationale, mais aussi adaptable à la stratégie de mobilisation des ressources convenues avec les acteurs locaux. Sur le plan national, il s'agit de mettre en place les conditions d'une saine émulation pour l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale par le choix des citoyens-électeurs entre différentes offres de prélèvements et de dépenses associées. Les hommes politiques locaux qui décident de ces dépenses et en retirent parallèlement un bénéfice politique doivent être ceux qui décident des impôts et en supportent le coût politique. Les dépenses des communes devraient être financées par des impôts communaux, celle des régions par des impôts régionaux et celles des États par des impôts d'État. Si la démocratie fonctionne à chacun de ces niveaux et si les citoyens électeurs choisissent les hommes politiques qui leur offrent le paquet de prélèvements et de services publics qui leur convient le mieux, cela renforce la mobilisation et la gestion des ressources locales.

Mais cette configuration est rare dans les pays membres de l'UEMOA. Le seul cas relevé est le Bénin ou pour la taxe foncière unique qui concerne les collectivités territoriales ayant un Registre foncier urbain (RFU), une marge de manœuvre est laissée aux élus locaux ; le taux étant de 6% pouvant être révisé à la hausse (8%) comme à la baisse (4%).

Le rôle passif des collectivités territoriales dans la fiscalité locale ne participe pas au renforcement de la décentralisation financière. C'est pourquoi, il est important de donner une marge de manœuvre aux collectivités territoriales pour la fixation du taux des impôts locaux.

## V. Compenser aux collectivités territoriales les exonérations accordées par l'État aux entreprises

Les États disposent de différents instruments pour attirer l'investissement privé.

Le Code des investissements et le Code minier recoupent les différentes facilités octroyées aux entreprises et aux investisseurs privés pour la localisation de leurs activités. Ces exonérations peuvent être faites soit sur l'ensemble du territoire national, soit sur des territoires spécifiques qui se caractérisent par exemple par des retards importants de développement. Dans la pratique et selon les pays, afin de favoriser le développement local et les embauches dans certaines zones, les entreprises qui souhaitent s'y implanter bénéficient d'exonérations fiscales sous certaines conditions liées notamment à l'envergure et à la nature de l'activité.

On retrouve les mêmes dispositions dans les différents pays. Au Bénin, par exemple, la période d'exonération concerne la période d'exploitation qui prend effet à compter de la date de signature de l'arrêté conjoint constatant la fin de la réalisation du programme d'investissement. La durée de la période d'exploitation est fixée comme suit pour tous les régimes : 5 années pour les investissements réalisés en zone 1 ; 7 années pour les investissements réalisés en zone 2 ; 9 années pour les investissements réalisés en zone 3. Au Niger, pendant la période d'exploitation, l'activité bénéficie de l'exonération de l'impôt sur les BIC, la patente, la taxe sur la valeur locative, l'IMF, la contribution foncière, les droits et taxes perçus par l'État, sauf la TS et la TVA sur les matières premières disponibles localement. Ce sont autant de manques à gagner pour les collectivités territoriales qui ne sont pas compensés par l'État.

Les décisions d'exonération prises par l'État, notamment par rapport aux impôts locaux, causent parfois des dommages importants à l'autonomie financière des collectivités territoriales, mais aussi au budget de l'État lui-même. C'est pourquoi, l'État doit verser des compensations aux collectivités territoriales en contrepartie des pertes de recettes résultant des exonérations et des allégements de fiscalité locale accordés par le législateur.

## VI. Mettre en place un système de transferts financiers équitable, prévisible, stable et incitatif en faveur des collectivités territoriales

Dans aucun pays au monde, le produit des impôts locaux n'a permis de financer les compétences transférées. D'où l'importance des transferts financiers comme complément indispensable de la décentralisation financière.

Ainsi, les transferts financiers du budget de l'État à celui des collectivités territoriales se justifient à plus d'un titre. En effet, les collectivités territoriales assurent certaines charges au nom et pour le compte de l'État (état civil, Police de la propriété, missions d'ordre public, etc.). Elles participent également à la mise en œuvre des politiques nationales et contribuent de ce fait à la réalisation des objectifs de développement national. À ce titre,

l'État a le devoir de soutenir l'exécution locale des politiques nationales et d'assurer une péréquation entre les collectivités territoriales pour corriger les déséquilibres qui peuvent se développer en raison des différences en termes de potentialités naturelles, économiques ou humaines.

Le système de transferts financiers doit être équitable, à savoir correspondre au coût des compétences transférées. Dans tous les pays de l'espace UEMOA, les transferts financiers ne sont pas proportionnés, car l'évaluation des coûts des compétences transférées n'est pas toujours faite. La viabilité financière des collectivités territoriales implique que leurs budgets correspondent à la somme des dépenses publiques locales.

Ces transferts financiers doivent être stables, à savoir être indexés sur des ressources ou impôts peu fluctuants à la baisse particulièrement. Ces transferts financiers aux collectivités doivent aussi être prévisibles afin de permettre aux collectivités territoriales de réaliser leur exercice de planification annuelle, voire pluriannuelle.

Enfin, les transferts financiers de l'État doivent inclure des incitations positives pour les collectivités territoriales les plus performantes en matière de mobilisation des ressources. Compte tenu de la faible fiscalisation nationale et locale, on doit pouvoir viser la multiplication par deux ou trois des prélèvements sur l'économie locale et le patrimoine de la collectivité. Encore faut-il avoir une idée du potentiel offert par l'une comme par l'autre. La mise en œuvre d'une instrumentation à la disposition des collectivités territoriales pour apprécier le potentiel de la fiscalité locale et se fixer des objectifs réalistes de mobilisation doit figurer parmi les priorités d'action dans ce domaine. Cette incitation devrait aussi concerner la qualité de la dépense locale. Les formules des transferts financiers devraient en conséquence intégrer des bonus en faveur des collectivités ayant de bons ratios de gestion.

Les transferts financiers aux collectivités territoriales doivent être un complément indispensable de la décentralisation financière. Les lignes directrices de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA devraient prévoir une équité, une prévisibilité, une transparence et une stabilité des transferts financiers ainsi que des éléments d'incitation et de péréquation.

## VII. Contrôler l'effectivité des reversements financiers (impôts locaux, impôts partagés, transferts) aux collectivités territoriales et prévoir des voies de recours

Le contrôle du reversement aux collectivités territoriales et les possibilités de recours seront d'autant plus nécessaires que la fiscalité partagée va devenir de plus en plus importante. Avec l'intégration régionale et la montée en puissance de la mondialisation, les pays de l'UEMOA s'engagent de plus en plus dans l'ouverture de leurs frontières. Les conséquences se feront sentir sur les finances publiques dans la mesure où ces dernières sont alimentées à plus des deux tiers par les « droits de portes ». Dans cette perspective, la fiscalité de l'État va rejoindre le même champ qui est celui des collectivités territoriales aujourd'hui, à savoir la fiscalité intérieure.

Les collectivités territoriales et l'État vont à court

et moyen termes devoir puiser à la même source mettant durablement au premier plan la question de l'instrumentation de la fiscalité intérieure qui est la somme des fiscalités locales. Par ailleurs, du fait de la dissymétrie du niveau d'information sur les finances publiques entre l'État et les collectivités territoriales, la fiscalité partagée va être un point de désaccord parce que l'État dispose de l'information sur le montant du produit de la plupart des impôts, alors que les collectivités territoriales ne l'ont pas. Il arrive souvent que les transferts de l'État convenus arrivent diminués ou n'arrivent jamais à destination malgré le vote du Parlement et l'inscription dans la loi de finances.

En Côte d'Ivoire par exemple, la Dotation globale de fonctionnement (DGF) instituée par décret n°98-05 du 14 janvier 1998 a connu la même sous-estimation. Son montant inscrit annuellement dans la loi de finances est déterminé sur la base de 2% du produit des recettes fiscales effectivement encaissées au cours de l'avant-dernière année précédant l'année de versement de la dotation. Les impôts et taxes de l'État qui sont pris en compte pour le calcul du montant de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) sont : l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, les impôts sur les salaires, la taxe sur la valeur ajoutée intérieure, la taxe sur les prestataires de services. Dans la pratique, le montant global des subventions aux communes n'a jamais atteint les 10 milliards de FCFA alors que le produit des 2% d'impôts nationaux avait été estimé en 1998 à environ 21 milliards de FCFA.

Le contrôle des reversements de l'État aux collectivités territoriales est la condition d'une bonne décentralisation financière. Il en est de même pour les possibilités de recours des collectivités territoriales au contrôle juridictionnel. La réhabilitation, entre autres, des chambres des comptes des juridictions suprêmes (Cour suprême par exemple), de l'Inspection générale des finances, etc.), est un préalable incontournable pour la mise en place d'un recours efficace et juste.

## VIII. Mettre en place un cadre de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales sur la décentralisation financière

La mise en place de cadres de dialogue permanents entre les différents protagonistes de la décentralisation financiers dans l'espace UEMOA est une nécessité. Dans les États de l'espace UEMOA, les différents acteurs de la décentralisation se concertent très peu. En effet, les administrations centrales (le Trésor, le Budget, les Statistiques et la Direction générale des impôts) n'ont que très peu d'occasions d'échanges avec les élus locaux et leurs associations qui sont par ailleurs demandeurs. Les comités nationaux des finances locales mis en place dans la plupart des pays n'ont pas tous connu le même succès. Ces comités regroupaient toutes les administrations centrales ainsi que les élus locaux, pour justement échanger sur la problématique des impôts locaux, des transferts financiers et des ratios de gestion financière.

Pour être efficace, le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales doit être organisé sur des bases objectives, notamment autour d'un système d'information. Sans un minimum d'informations partagées sur les finances locales, le potentiel et le rendement des différents impôts locaux, le niveau de performance dans la mobilisation des ressources locales, il est difficile d'avoir un

dialogue structuré sur la décentralisation fiscale. D'où la nécessité de centraliser les données sur les finances locales au niveau de chaque pays et de la région, de sorte à nourrir un dialogue informé sur la décentralisation financière et à plaider pour une meilleure gestion financière. L'action de centralisation et de comparaison des informations financières des pays ne pourra se faire que si parallèlement les nomenclatures budgétaires et comptables locales sont harmonisées à l'échelle nationale et régionale, et leur application rigoureusement suivie. La récente Directive sur l'harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités territoriales de l'espace UEMOA est une contribution décisive à la comparaison des informations financières locales.

Dans chacun des pays, un cadre de dialogue national doit être mis en place, adossé à une fonction de collecte, de centralisation et de traitement des données financières de toutes les échelles de collectivités territoriales.

## IX. Structurer le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales sur la décentralisation financière

Pour éviter que la décentralisation financière se fasse en aveugle**,** il est important de procéder à l'évaluation des coûts des compétences transférées pour servir de base à tout dialogue national sur le partage des ressources entre l'État et les collectivités territoriales. À titre d'exemple, le Bénin, avec la facilitation de Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA), l'évaluation a montré que les communes ne mettaient directement en œuvre que le quart du coût des compétences transférées correspondant aux sept (7) domaines concernés par les textes d'orientation de la décentralisation. Sur cette base et avec la facilitation de CGLUA, une feuille de route de mise en œuvre de la décentralisation financière a été négociée entre les acteurs nationaux (Ministère des finances, Ministère de la décentralisation, commission finances de l'Assemblée nationale et association nationale des communes). Une première étape consiste à ce que le pourcentage du montant transféré par compétence soit au moins égal à la moyenne de l'ensemble des compétences. Il s'agit de faire l'hypothèse que pour chacune des compétences transférées, au moins 25% du coût sera transféré et mis en œuvre directement par les communes. Dans cette hypothèse, seule la compétence Éducation primaire et maternelle est transférée aux communes à plus de 25% de son coût. Cette première hypothèse supposait, dans les deux années qui suivaient, de passer des seize (16) milliards de FCFA mis en œuvre par les communes à vingt-sept (27) milliards de FCFA. Il faut y ajouter la compensation des 2 milliards de FCFA de pertes occasionnées par les exonérations accordées au secteur privé pour la patente et le foncier. Ce qui conduisait à un montant de 29,1 milliards de FCFA au profit des budgets des collectivités territoriales en fin 2013. Dans la seconde étape, il s'agissait de faire en sorte que pour chacune des compétences transférées, au moins 50% du coût soit transféré et mis en œuvre directement par les communes dans un délai de 4 ans. La troisième étape concernait l'objectif de 100% du coût des compétences transférées et directement gérées par les communes dans un délai de 6 ans. Il s'agissait de faire l'hypothèse que pour chacune des compétences transférées, 100% du coût sera transféré et mis en œuvre directement par les communes. Cette troisième hypothèse supposait qu'en fin 2017, le total du coût des compétences

(base 2010), évalué à 67 milliards de FCFA, est transféré aux communes. En fin 2017, c'est une somme de 69,1 milliards de FCFA qui est attendue au bénéfice des communes en tenant compte de la compensation de la patente et du foncier.

À l'image de l'exercice fait au Bénin, un dialogue structuré entre l'État et les collectivités territoriales doit être mis en place dans chacun des pays de l'UEMOA. Sur la base d'éléments chiffrés et des objectifs, ce dialogue doit concerner les principaux acteurs nationaux : Parlement, Ministères en charge de la décentralisation et des finances, association(s) nationale(s) de collectivités territoriales.

## X. Mettre à profit la transition fiscale pour renforcer la fiscalité locale

Les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et ceux de l'intégration régionale mettent les pays de l'espace UEMOA dans une situation difficile sur le plan des finances publiques. Ces derniers sont appelés à passer d'une fiscalité de porte à une fiscalité intérieure.

L'adoption du Tarif extérieur commun (TEC) pour l'espace UEMOA s'est traduite par une baisse généralisée des droits de douane sur tous les produits, quelle que soit leur origine ou leur provenance. N'eût été le système temporaire de compensations financières destiné à la prise en charge des moins-values de recettes douanières, l'élimination progressive des droits de douane sur les échanges intracommunautaires aurait eu de lourdes conséquences sur les finances publiques des pays de la zone[78].

La transition fiscale qui est en cours dans la plupart des pays a pour objectif de passer d'une fiscalité majoritairement de porte à une fiscalité intérieure, ce qui aura des impacts insoupçonnés sur la fiscalité locale. En effet, en Afrique, en général comme dans l'UEMOA en particulier, on relève une très grande déconnexion entre la fiscalité locale et la fiscalité nationale. Si cette dernière est essentiellement indirecte et facile à recouvrer, la fiscalité locale est exclusivement directe et implique une instrumentation difficile. De ce fait, on se retrouve devant une situation paradoxale où les impôts les plus faciles à recouvrer sont attribués à l'échelon de gouvernance dont les capacités institutionnelles sont les plus élevées alors que les impôts les plus difficiles à recouvrer sont attribués à l'échelon de gouvernance dont le niveau institutionnel est le plus faible.

78 Ainsi, au titre du régime tarifaire préférentiel transitoire des échanges qui a duré du 1er juillet 1996 au 31 décembre 1999, l'Union a compensé les moins-values engendrées par la réduction des droits pour les produits originaires de l'Union. Au titre du régime définitif, il est à noter qu'à la veille du désarmement tarifaire intégral, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement a adopté l'Acte additionnel n°06/99 du 8 décembre 1999 instituant un dispositif de compensations financières au sein de l'UEMOA. Aux termes de cet acte, les moins-values dues à l'application du régime préférentiel ont été compensées pendant six ans selon les modalités ci-après : 100% pour les années 2000, 2001, 2002, 80% pour l'année 2003, 60% pour l'année 2004, 30% pour l'année 2005. Le régime a pris fin le 31 décembre 2005. Du 1er juillet 1996 au 30 septembre 2006, un montant égal à 143 milliards de FCFA a été effectivement payé aux États membres au titre des compensations. Ce montant représente plus de 60% du Prélèvement Communautaire de Solidarité (PCS) qui est l'unique source de financement des compensations.

Le passage d'une fiscalité de porte à une fiscalité intérieure devait permettre de travailler sur le renforcement de la fiscalité intérieure directe, socle des ressources des collectivités territoriales. En effet, la fiscalité intérieure directe souffre actuellement d'un déficit d'instrumentation qui ne s'explique que parce que l'État n'y tire aucune ressource. Les services de l'État sont plutôt préoccupés par la collecte des impôts d'État qui sont exclusivement indirects. Le recours à la fiscalité directe par l'État devrait permettre de travailler au développement de systèmes d'information permettant de meilleurs rendements pour ce type de fiscalité en général, et pour celle des collectivités territoriales en particulier. Ainsi, tant que le champ de la fiscalité directe ne sera pas investi par l'État, le coût marginal d'amélioration du rendement des impôts locaux sera encore trop élevé pour les seules collectivités territoriales. Un prérequis serait l'accroissement du capital productif dans les États de l'espace UEMOA.

La transition fiscale se pose ainsi en opportunité pour les collectivités territoriales. C'est pourquoi une forte complémentarité doit être recherchée avec les Ministères en charge des finances et du budget et le département des finances publiques de l'UEMOA pour assurer une meilleure articulation entre transition fiscale au niveau national et fiscalité au niveau local.

# ANNEXES

# 1. Décrets de transfert des compétences dans l'espace UEMOA

## A. Burkina Faso

### Les transferts de compétences aux communes

1. Décret n°2014-929 PRES-PM-MATD-MEDD-MEAHA-MEF-MRAH-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles ;
2. Décret n°2014-930 PRES-PM-MATD-MHU-MEDD-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine de l'aménagement ;
3. Décret n°2014-931 PRES-PM-MATD-MENA-MJFPE-MESS-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine de l'éducation ;
4. Décret n°2014-932 PRES-PM-MATD-MEAHA-MME-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine de l'eau ;
5. Décret n°2014-933 PRES-PM-MATD-MEDD-MASA-MHU-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine foncier ;
6. Décret n°2014-934 PRES-PM-MATD-MS-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine de la santé ;
7. Décret n°2014-935 PRES-PM-MATD-MICA-MRAH-MS-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine des marchés ;
8. Décret n°2014-936 PRES-PM-MATD-MATS-MASSN-MEF-MFPTSS-MDHPC portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine de la protection civile, de l'assistance et des secours ;
9. Décret n°2014-938 PRES-PM-MATD-MATS-MAECR-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine du développement ;
10. Décret n°2014-939 PRES-PM-MATD-MCT-MJFPE-MSL-MEF-MFPTSS-MICA portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine de la culture, des sports et loisirs ;
11. Décret n°2014-940 PRES-PM-MATD-MS-MEDD-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine des pompes funèbres.

### Les transferts de compétences aux régions

1. Décret n°2014-920 PRES-PM-MATD-MS-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions dans le domaine de la Santé et de l'hygiène ;
2. Décret n°2014-921 PRES-PM-MATD-MATDS-MASSN-MDHPC-MFPTSS-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions dans le domaine de la protection civile, de l'assistance et des secours ;
3. Décret n°2014-922 PRES-PM-MATD-MHU-MIDT-MEDD-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions dans le domaine de la gestion du foncier et de l'aménagement du territoire ;
4. Décret n°2014-923 PRES-PM-MATD-MENA-MJFPE-MESS-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions dans le domaine de l'éducation ;
5. Décret N° 2014-924 PRES-PM-MATD-MICA-MRAH-MS-MEDD-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions dans le domaine des marchés, abattoirs et foires ;
6. Décret n°2014-925 PRES-PM-MATD-MCT-MJFPE-MSL-MEF-MFPTSS-MICA portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions dans le domaine de la culture, des sports et des loisirs ;
7. Décret n°2014-926 PRES-PM-MATD-MEDD-MEAHA-MEF-MRAH-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions dans le domaine de l'environnement ;
8. Décret n°2014-927 PRES-PM-MATD-MEAHA-MME-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions dans le domaine de l'eau et de l'électricité ;
9. Décret n°2014-928 PRES-PM-MATD-MATDS-MAECR-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions dans le domaine du développement économique et de la planification ;
10. Décret n°2014-937 PRES-PM-MATD-MEDD-MASA-MHU-MEF-MFPTSS portant modalité de transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions dans le domaine foncier.

## B. Côte d'Ivoire

1. Décret n°2005-249 du 07 juillet 2005 fixant les modalités d'application, en matière de promotion de la jeunesse, de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
2. Décret n°2005-250 du 07 juillet 2005 fixant, en matière de production animale et de ressources halieutiques, les modalités d'application de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;

3. Décret n°2005-261 du 21 juillet 2005 fixant les modalités d'application, en matière d'urbanisme et d'habitat, de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
4. Décret n°2005-262 du 21 juillet 2005 fixant les modalités d'application, en matière de sports et loisirs, de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
5. Décret n°2005-263 du 21 juillet 2005 fixant, en matière de protection civile, les modalités d'application de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
6. Décret n°2005-264 du 21 juillet 2005 fixant les modalités d'application, en matière de promotion de la famille, de la femme et de l'enfant, de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
7. Décret n°2005-265 du 21 juillet 2005 fixant les modalités d'application, en matière de sécurité, de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
8. Décret n°2005-266 du 21 juillet 2005 fixant, en matière de lutte contre le SIDA, les modalités d'application de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
9. Décret n°2005-267 du 21 juillet 2005 fixant, en matière de promotion de l'industrie et de développement du secteur privé, les modalités d'application de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
10. Décret n°2005-268 du 21 juillet 2005 fixant, en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles, les modalités d'application de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
11. Décret n°2005-304 du 22 septembre 2005 fixant, en matière d'enseignement supérieur, les modalités d'application de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales ;
12. Décret n°2005-307 du 29 septembre 2005 fixant, en matière de promotion de l'agriculture, les modalités d'application de la loi n°2003-208 du 07 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales.

## C. Mali

| N° | Compétences | Ministères | Références |
|---|---|---|---|
| **1.** | Éducation | Ministère de l'éducation | Décret n°2015-0678/P-RM du 20 octobre 2015 |
| **2.** | Santé | Ministère de la santé et de l'hygiène publique | Décret n°02 - 314/P-RM du 04 juin 2002 |
| **3.** | Hydraulique rurale et urbaine | Ministère de l'énergie et de l'eau | Décret n°02 - 315/P-RM du 04 juin 2002 |
| **4.** | Développement social, de protection sociale et d'économie solidaire | Ministère de la solidarité, de l'action humanitaire et de la reconstruction du Nord | Décret n°2012 - 082 P-RM du 08 fev. 2012 |
| **5.** | Assainissement et lutte contre les pollutions et nuisances | Ministère de l'environnement, de l'assainissement et du développement durable | Décret n°2014 - 0572/P-RM du 22 juil 2014 |
| **6.** | Commerce | Ministère du commerce et de l'industrie | Décret n°2014- 0791/ P-RM du 14 0ct. 2014 |
| **7.** | Protection et promotion de la femme, de l'enfant et de la famille | Ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille | Décret n°2015 - 0506/P-RM du 27 juil 2015 |
| **8.** | Élevage et pêche | Ministère du développement rural | Décret n°2015-0543/P-RM du 06 aout 2015 |
| **9.** | Artisanat | Ministère de la culture, de l'artisanat et du tourisme | Décret n°2015-0352/P-RM du 08 mai 2015 |
| **10.** | Tourisme | Ministère de la culture, de l'artisanat et du tourisme | Décret n°2015-0353/P-RM du 08 mai 2015 |
| **11.** | Agriculture | Ministère agriculture | Décret n°2016-0273 P-RM du 29 avril 2016 |
| **12.** | Jeunesse | Ministère de la jeunesse et la protection citoyenne | Décret n° 2016-0913 P-RM du 06 décembre 2016 |
| **13.** | Culture | Ministère de la culture | Décret n°2016-0951 P-RM du 20 décembre 2016 |
| **14.** | Emploi et formation professionnelle | Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle | Décret n°2017-0428/P-RM du 19 mai 2017 |
| **15.** | Sports | Ministère des sports | Décret n°2017-0511/P-RM du 12 juin 2017 |
| **16.** | Mines | Ministère des mines | Décret n°2017-0555/P-RM du 29 juin 2017 |

| N° | Compétences | Ministères | Références |
|---|---|---|---|
| **17.** | Ressources forestières et fauniques | Ministère de l'environnement, de l'assainissement et du développement durable | Décret n°2018-0079/P-RM du 29 janvier 2018 |
| **18.** | Infrastructures routières | Ministère des infrastructures et de l'équipement | Décret n°2018-0234/P-RM du 06 mars 2018 |
| **19.** | Industrie | Ministère du développement industriel | Décret n°2018/0632/P-RM du 08 août 2018 |
| **20.** | Urbanisme et construction | Ministère de l'habitat et de l'urbanisme | Décret n°2018/0659/P-RM du 08 août 2018 |
| **21.** | Transports | Ministère des transports | Décret n°2018-705/P-RM du septembre 2018 |

## D. Niger

1. Décret 2016-75/PRN/MI/SP/D/ACR/MEP/A/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/ME/P/MFP/RA du 26 janvier 2016 portant transfert de compétences et de ressources de l'État aux communes dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique et de l'environnement ;
2. Décret 2016-76/PRN/MI/SP/D/ACR/MEP/A/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/ME/P/MFP/RA du 26 janvier 2016 portant transfert de compétences et de ressources de l'État aux régions dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique et de l'environnement.

# 2. Glossaire

| | |
|---|---|
| **Assiette** | Activité ou bien taxé(e)<br>C'est la base d'imposition. Elle consiste à constater et évaluer la matière imposable.<br>L'assiette peut être entendue comme la base même de l'impôt et aussi comme l'action d'asseoir, c'est-à-dire d'établir l'impôt. |
| **Cote** | Montant demandé à chaque contribuable |
| **Frais de gestion** | Dépenses pour lever la taxe |

| | |
|---|---|
| **Recettes** | Montant net versé au Trésor à ne pas confondre aux recettes versées au bureau des recettes de la collectivité.<br>Au sens du Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA : « les recettes sont des transactions qui augmentent la valeur nette ». Dans ce sens, il s'agit de toute recette au profit de la collectivité territoriale sans distinction de source de financement ou l'origine de la recette.<br>Aux termes des articles 52 et 53 de la Directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA, les recettes recouvrent les éléments suivants :<br>**Article 52 :**<br>Les recettes de la section de fonctionnement sont constituées par :<br>• le produit des impôts et taxes de toutes natures ;<br>• les recettes non fiscales ;<br>• les recettes des prestations et des services de la collectivité territoriale ;<br>• les produits du patrimoine et des activités ;<br>• les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux services funéraires assurés par la collectivité territoriale ;<br>• les revenus du portefeuille ;<br>• les dotations ou subventions de l'État ;<br>• l'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent ;<br>• les recettes diverses.<br>Le contenu de chacun de ces types de recettes est déterminé par les législations nationales.<br>**Article 53** :<br>Les recettes de la section d'investissement comprennent :<br>• les dotations et subventions d'investissement de l'État ou d'autres organismes ;<br>• les ressources ou dotations d'investissement affectées ;<br>• le produit des prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement ;<br>• l'excédent de la section d'investissement de l'exercice précédent ;<br>• les fonds de concours ;<br>• les dons et legs ;<br>• les recettes diverses.<br>Le contenu de chacun de ces types de recettes est déterminé par les législations nationales. |

| | |
|---|---|
| **Recettes fiscales** | Au sens du Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, ce sont les « recettes d'impôts de taxes et d'autres prélèvements obligatoires, à l'exception des cotisations sociales. Ces recettes comprennent les impôts sur les revenus, les bénéfices et gains en capital, les impôts sur la main-d'œuvre, les taxes sur la propriété, les taxes sur les biens et services, les taxes sur le commerce et les transactions internationales et les autres recettes fiscales.<br>Le concept de recettes fiscales est basé sur la nature de ces recettes, à savoir leur caractère obligatoire et l'absence de contrepartie. Les revenus de la propriété et les cotisations sociales sont exclus en vertu des contreparties auxquelles ils donnent lieu, ainsi que les amendes et confiscations et les transferts volontaires (dons et autres transferts) ». |
| **Recouvrement** | Montant perçu |
| **Rôle** | Liste des contribuables et des montants dus signée par l'ordonnateur et homologuée par le service des impôts ou avec son agrément. Les rôles sont des titres exécutoires permettant aux comptables publics d'effectuer et de poursuivre le recouvrement des impôts directs ou assimilés. |
| **Taux d'imposition** | Pourcentage de l'assiette prélevé en taxe. |
| **Taxe** | Au sens du Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, « une **taxe** est un prélèvement obligatoire à l'occasion d'une opération de service public, mais qui ne constitue pas la contrepartie monétaire de ce service. Elle diffère de l'impôt par son assiette (elle est payée à l'occasion d'une opération) et par son redevable (l'usager), la redevance celle-ci étant la contrepartie monétaire d'un service rendu ». |

# BIBLIOGRAPHIE


Abou Ibrahim. Juillet 2022. Grille d'appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation financière dans l'UEMOA. Rapport n°1 d'actualisation du livre blanc - Niger.

Aboubacar Sawadogo. Mars 2013. Rapport n°2 sur la décentralisation financière au Burkina Faso, livre blanc.

Aboubacar Sawadogo. Novembre 2012. Rapport n°1 sur la décentralisation financière au Burkina Faso, livre blanc.

Abraham Ky. 2010. *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse).

Afonso Gomes. Décembre 2022. Grille d'appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation financière dans l'UEMOA. Rapport d'actualisation du livre blanc - Guinée-Bissau.

Alexis Essono Ovono. 2012. « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », http://afrilex.u-bordeaux4.fr/l-autonomie-financiere-des.html.

Aliu Nhamajo. Avril 2013. Colectividades territoriais na Guiné-Bissau, livre blanc. Rapport Guinée-Bissau.

Assane Mahamane. Avril 2013. Note n°2 sur la décentralisation financière au Bénin, livre blanc.

Assane Mahamane. Décembre 2012. Note n°1 sur la décentralisation financière au Bénin, livre blanc.

Augustin Loada et Luc Ibriga. 2007. *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, Ouagadougou, Coll. Padeg.

Babacar Faye. 2017. La réforme du système financier des collectivités locales sénégalaises, thèse de doctorat, mention droit public, Université Jean Moulin (Lyon 3), Disponible sur : http://www.theses.fr/2017LYSE3044.

Bernard Dafflon et Thierry Madiès. 2011. *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays de l'Afrique subsaharienne : Burkina Faso, Sénégal, Ghana, Kenya,* Paris, AFD.

Bourama Diarra. Décembre 2022. Grille d'appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation financière dans l'UEMOA. Rapport d'actualisation du livre blanc - Mali.

CATEK/FED. Mars 2011. Étude sur le bilan et perspectives de la décentralisation. Rapport final, Bamako.

CGLUA. 2008. La décentralisation et la démocratie locale dans le monde. Rapport Gold 1.

CGLUA. 2010. Le financement des collectivités locales : les défis du 21e siècle. Rapport Gold 2.

CGLUA. 2011. Rapport régional sur la décentralisation et la démocratie locale dans les pays de l'espace UEMOA.

CGLUA. 2022. Les collectivités décentralisées en Afrique. État des lieux et enjeux.

Clémence Vergne. Septembre 2009. Décentralisation fiscale en Afrique francophone : note sur les transferts intergouvernementaux.

Dramane Savadogo. Juillet 2022. Grille d'appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation financière dans l'UEMOA. Rapport n°1 d'actualisation du livre blanc - Burkina Faso.

Ella U. Dossou. Décembre 2022. Grille d'appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation financière dans l'UEMOA. Rapport d'actualisation du livre blanc - Bénin.

Fatoumata Bintou Camara-Fall. Décembre 2022. Grille d'appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation financière dans l'UEMOA. Rapport d'actualisation du livre blanc - Sénégal.

François Gaulme. 2014. Séminaire AFD. Mali : une contribution de la recherche française et européenne. Document de travail n°136. Paris, AFD.

François Paul Yatta. Mai 2000. La décentralisation financière en Afrique : succès, problèmes et contraintes, PDM.

François Yatta et Hervé Agossou. 2013. Notes de finances locales. Annexe au rapport provisoire pour l'Appui à la Commission de l'UEMOA en vue de la réalisation d'une étude sur la définition de mécanismes et dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA.

François Yatta et Hervé Agossou. 2013. Rapport provisoire pour l'Appui à la Commission de l'UEMOA en vue de la réalisation d'une étude sur la définition de mécanismes et dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA.

François Yatta. 2009. *La décentralisation fiscale en Afrique. Enjeux et perspectives,* Paris-Berne, Karthala, Coll. Économie et développement.

GIZ et TPB. Juillet 2021. Note d'analyse. Incidence du COVID-19 sur la situation financière des collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest dès 2020.

Groupe de travail ESF. 2010. Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique subsaharienne : le cas de l'Afrique de l'Ouest.

Issoufou Kongo. Décembre 2022. Grille d'appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation financière dans l'UEMOA. Rapport n°2 d'actualisation du livre blanc - Burkina Faso.

J.-F. Bayart, P. Geschiere, and Francis B. Nyamnjoh. 2001. « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique » *Critique internationale* n°10 : 177-194.

Jean-François Bayart. 1993. *The State in Africa: the Politics of the Belly.* London, Longsman.

Jean-Pierre Chauveau. 2000. « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire.» Politique africaine no78 : 94-125.

Jean-Pierre Jacob. 1998. « L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants extérieurs.» *Bulletins de l'Apad* n°15 : 119-137.

Jean-Pierre Olivier de Sardan. 1995. *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social.* Paris, Apad-Karthala.

Jesse Ribot. 2004. *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization.* Washington, D.C., World Resource Institute.

Kadari Traoré. Novembre 2012. Livre blanc. Rapport sur la décentralisation financière au Mali.

Kassem Salam Sourwéma. 2019. « La décentralisation dans l'agenda de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) : vers l'émergence d'une politique communautaire ? », Revue burkinabè de droit (RBD), n°58, p. 265-305.

Kassem Salam Sourwéma. 2020. « L'intégration régionale par le prisme de la frontière étatique : cas de l'Afrique de l'Ouest », Afrilex Bordeaux (revue en ligne), disponible sur : http://afrilex.u-bordeaux4.fr/l-integration-regionale-par-le.html?var_mode=calcul.

Lydie Ahoussy/Guibei. Décembre 2022. Grille d'appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation financière dans l'UEMOA. Rapport d'actualisation du livre blanc - Côte d'Ivoire.

Mahamadou Diawara. 2006. Partenaires ou Citoyens ? Étude récit n°10. Ouagadougou, Laboratoire citoyennetés.

Mahamadou Diawara. 2007. « Le prix de la vie ». Étude récit n°18. Ouagadougou, Laboratoire citoyennetés.

Maliki Harouna. Décembre 2022. Grille d'appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation financière dans l'UEMOA. Rapport n°2 d'actualisation du livre blanc - Niger.

Mamadou Sembène. 2023. Étude sur le fondement et la clarification de la méthodologie de calcul du taux des transferts financiers verticaux aux collectivités territoriales au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger, au Sénégal au Togo, en Côte d'Ivoire et au Cameroun, Ouagadougou.

Mamdani Mahmood. 1996. *Citizen and subject: Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton, Princeton University Presss.

Marie Laure Berbach. Mars 2014. *Mali. La décentralisation : état des lieux et perspectives*, Département des finances publiques du FMI.

Marie-Jo Demante. 2008. Décentralisation et gouvernance locale en Afrique, IRAM. Études et méthodes.

Michèle Leclerc-Olive. 2002. « Éthique et coopération internationale : quelques réflexions pour une sociologie critique », in J. Lojkine (dir.), *Les sociologies critiques du capitalisme en hommage à Pierre Bourdieu*, Paris, PUF (coll. « Actuel Marx confrontation »), p. 177-194.

Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité/Direction de l'action économique et des finances locales (DAEFL). Janvier 2012. Les transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales, Ouagadougou.

Ministère de l'économie et des finances. 2012. Rapport final de la revue des dépenses publiques de la décentralisation au Burkina Faso. Ouagadougou.

Moumouni Siddo et Hassane Moussa Ibrahima. Avril 2013. La décentralisation financière dans l'espace UEMOA. Note - Niger, livre blanc.

Pape Mor N'Diaye. Novembre 2012. Livre blanc de la décentralisation financière. Rapport-pays Sénégal.

Patrick Le Lidec. 2020. *Décentralisation*, dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole, (sous la direction), « D », *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), p. 127-128.

Patrick NGouan. Décembre 2012. Livre blanc. Rapport Côte d'Ivoire.

Paul-Martial Agbobli. Avril 2013. Rapport n°2 sur la décentralisation financière au Togo.

Paul-Martial Agbobli. Novembre 2012. Rapport n°1 sur la décentralisation financière au Togo.

Piyinda Eloani. Décembre 2022. Grille d'appréciation de la mise en œuvre de la décentralisation financière dans l'UEMOA. Rapport d'actualisation du livre blanc -Togo.

Raymond Guillien et Jean Vincent. 2017. *Lexique des termes juridique*s, 25ème édition, Paris, Dalloz.

T. Bierschenk and J.-P. Olivier de Sardan. 1998. *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation. Paris : Karthala.*

T. Bierschenk, J.-P. Chauveau and J.-P. Olivier de Sardan. 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets,* Paris : Apad/Karthala.

UEMOA. Acte additionnel n°04/2013/CCEG/UEMOA du 24 octobre 2013 instituant la politique commune de l'UEMOA dans le domaine de la paix et de la sécurité.

UEMOA. Acte additionnel n°04/99 du 8 décembre 1999 portant pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA).

UEMOA. Directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.

UEMOA. sd, Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA.

# Table des matières

**Liste des figures** 7

**Liste des tableaux** 8

**Liste des sigles et abréviations** 9

**Introduction générale** 10

**A. Éléments de justification du livre blanc** 10

1. Des processus de décentralisation de plus en plus ancrés…, 11
2. … mais sous-financés 12

**B. Objectif : enclencher une dynamique communautaire de renouvellement de la décentralisation pour le renforcement de l'ancrage local de l'État** 15

**C. Problématique du renouvellement des processus de décentralisation** 15

**D. Enjeux et défis du renouvellement des processus de décentralisation** 15

**E. Démarche méthodologique** 17

1. L'écriture du livre blanc initial 17
2. La révision du livre blanc : justification et démarche 18

**F. Plan du livre blanc** 21

**Première partie : diagnostic de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA** 23

Titre I : Diagnostic des politiques au niveau national 24

**Chapitre I. La structuration de la décentralisation dans l'espace UEMOA** 25

*Section I. Rappel des objectifs, de la problématique et de la démarche méthodologique du diagnostic initial* 25

*Section II. L'organisation des territoires dans l'espace UEMOA* 26

I. La structure de la décentralisation 26

II. La structure de la déconcentration 28
III. Les rapports entre décentralisation et déconcentration 29
IV. Les incidences possibles de l'organisation des territoires sur la décentralisation financière 30
*Section III. Les transferts de compétences* *30*
I. Les principes régissant les transferts de compétences 30
II. L'état des lieux des transferts de compétences dans l'UEMOA 31
**Chapitre II. Le financement de la décentralisation** **34**
*Section I. Le financement par les ressources propres* *34*
**I. Le financement par la fiscalité** **35**
*a. Le contexte sociopolitique de la fiscalité : légitimité de l'impôt, solvabilité des populations* *35*
*b. Un système fiscal peu favorable à l'autonomie financière des collectivités ?* *35*
*c. La contribution des recettes fiscales aux budgets des collectivités territoriales* *36*
**II. Le financement par les recettes d'exploitation des services et domaines** **40**
*Section II. Le financement par les ressources extérieures* *44*
**I. Les transferts budgétaires** **44**
*a. Les pays disposant d'un mécanisme spécialisé de transfert des ressources de l'État vers les collectivités territoriales* *44*
*b. Les pays ne disposant pas d'un mécanisme spécialisé de transfert des ressources de l'État vers les collectivités territoriales* *45*
*c. La part des transferts de l'État dans les recettes globales des collectivités territoriales : importance des transferts et dépendance des collectivités* *46*
**II. Les autres sources de financement de la décentralisation** **51**
*a. L'aide publique au développement* *51*
*b. L'emprunt* *52*
*c. La coopération décentralisée* *54*

Titre II : Diagnostic des politiques au niveau communautaire 56

**Chapitre III. L'existence d'une dynamique communautaire en faveur du renforcement de la décentralisation dans l'espace UEMOA 57**

**Chapitre IV. Le CCT : une plus-value indéniable au renforcement de l'intégration dans l'espace UEMOA 59**

*Section I. La vision et les orientations stratégiques du CCT 59*

*Section II. Les actions de soutien et de renforcement de la décentralisation 64*

I. Le programme de coopération transfrontalière locale : le PCTL 64

II. L'appui à la décentralisation dans l'Espace UEMOA : le PRADEU 67

III. L'appui à la décentralisation financière : le PRADEF 69

*Conclusion de la première partie 72*

I. Une autonomie toujours à conquérir 72

II. Des relations de citoyenneté à construire 73

III. Des dynamiques communautaires à renforcer 74

IV. L'harmonisation du niveau de décentralisation financière est-elle souhaitable ? 74

**Deuxième partie : vers la convergence en matière de décentralisation financière 75**

Titre I. Recommandations et perspectives d'action 76

**Chapitre V. Recommandations 77**

*Section I. Justification des recommandations 77*

*Section II. Recommandations à l'endroit de l'UEMOA 78*

*Section III. Recommandations à l'endroit des États 79*

*Section IV. Recommandations à l'endroit du CCT 80*

*Section V. Recommandations à l'endroit des APL-Pays 80*

*Section VI. Recommandations à l'endroit des PTF 81*

**Chapitre VI. Feuille de route pour la mise en œuvre des recommandations 81**

*Section I. Thème, objectifs et approche du plaidoyer 81*

I. Vers l'autonomie financière des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA 81

II. Des objectifs généraux en lien avec les recommandations du Conseil des collectivités territoriales (CCT) 82

III. Rôle des acteurs du processus de plaidoyer 83

*Section II. Approche et stratégie de mise en œuvre 84*

I. Amélioration des perceptions de la collaboration entre autorités déconcentrées et pouvoirs 84

II. L'approche « top down » : le chef de l'État comme acteur et cible de la démarche de plaidoyer 84

III. L'approche « bottom up » : le CCT et les APL-pays au cœur du processus 85

IV. Rôle spécifique de la commission de l'UEMOA dans le plaidoyer 85

V. Rôle spécifique des Partenaires techniques et financiers dans le plaidoyer 85

*Section III. Plan d'activités pour le CCT et les APL-pays 87*

*Section IV. Étapes et échéances de mise en œuvre du plaidoyer 89*

Titre II. Éléments d'harmonisation pour la construction de la convergence en matière de décentralisation financière 90

**Chapitre VII. Points de convergence et de divergence des systèmes de décentralisation financière dans les pays de l'UEMOA 91**

*Section I. Éléments de convergence des systèmes 91*

I. Constitutionnalisation de la décentralisation financière 91

II. Responsabilité et dépenses 92

III. Cadre juridique des impôts locaux 93

IV. Mise en œuvre des politiques sectorielles 93

V. Contrôle des finances locales 94

VI. Des transferts de compétences toujours différés grâce à l'introduction d'une double progressivité : celle concernant les compétences elles-mêmes et celle concernant les finances 95

VII. L'unicité de caisse, un couteau à double tranchant 96

*Section II. Éléments de divergence des systèmes* *96*

I. La constitutionnalisation de la décentralisation 96

II. Fiscalité locale versus fiscalité partagée 97

III. La prise en compte des collectivités territoriales dans l'organisation de l'administration fiscale 98

IV. L'évaluation des coûts de compétences transférées aux collectivités locales 98

V. Le contrôle interne de l'exécution budgétaire 99

VI. La gestion des transferts financiers de l'État aux collectivités locales 99

VII. Les différentes modalités d'accès à l'emprunt par les collectivités locales de l'espace UEMOA 101

**Chapitre VIII. Points de fixation pour la construction de la convergence en matière de décentralisation financière 104**

I. Mettre les critères de convergence de l'UEMOA en phase avec la décentralisation financière 104

II. Créer un champ fiscal propre aux collectivités territoriales 106

III. Collecter le produit du champ fiscal propre au bénéfice exclusif des collectivités territoriales 107

IV. Donner aux collectivités territoriales une marge de manœuvre pour la fixation des taux de l'impôt faisant partie de leur champ fiscal propre 108

V. Compenser aux collectivités territoriales les exonérations accordées par l'État aux entreprises 109

VI. Mettre en place un système de transferts financiers équitable, prévisible, stable et incitatif en faveur des collectivités territoriales 109

VII. Contrôler l'effectivité des reversements financiers (impôts locaux, impôts partagés, transferts) aux collectivités territoriales et prévoir des voies de recours 110

VIII. Mettre en place un cadre de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales sur la décentralisation financière 111

IX. Structurer le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales sur la décentralisation financière 112

X. Mettre à profit la transition fiscale pour renforcer la fiscalité locale 113

**Annexes 115**

**1. Décrets de transfert des compétences dans l'espace UEMOA 116**

A. Burkina Faso 116

B. Côte d'Ivoire 117

C. Mali 119

D. Niger 120

**2. Glossaire 120**

**Bibliographie 123**

Innoprox Management : +226 25 40 28 58

# CCT

Conseil des collectivités
territoriales de l'UEMOA

**CONSEIL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST AFRICAINE**
380, Avenue du Professeur Joseph KI-ZERBO - 01 BP 543 Ouagadougou 01 -
Burkina Faso - Tél. : (226) 25 42 51 24