
COMPTES RENDUS

François Paul Yatta, *La décentralisation fiscale en Afrique. Enjeux et perspectives*, Karthala, Paris, 2009, 314 p.

C'est une réflexion sur les structures organisationnelles des Etats africains que nous propose François Paul Yatta. Le thème de l'ouvrage, la décentralisation fiscale, invite à ne pas rester au niveau budgétaire ou comptable, mais à intégrer comment les finances locales se situent par rapport aux finances nationales, ce qui signifie en arrière-plan comment s'organise et se partage le pouvoir entre les autorités locales et l'Etat central.

L'ouvrage de François Paul Yatta est d'une grande clarté, c'est quasiment un document pédagogique, ce qui est une performance car les sujets abordés sont complexes, d'autant plus que le champ d'analyse ne se limite pas à un pays mais embrasse la totalité du continent africain. L'auteur montre avec pudeur et modestie qu'il a une immense culture, évoluant avec aisance dans les arcanes institutionnelles des collectivités territoriales des pays anglophones, francophones ou lusophones ; maîtrisant l'histoire contemporaine des Etats de l'Afrique australe, centrale, de l'est, de l'ouest, du nord ; décrivant avec précision les compétences des structures régionales de regroupement d'Etats et dressant avec soin des tableaux récapitulant les flux financiers qui transitent d'un secteur institutionnel à l'autre pour de nombreux pays.

Le premier chapitre fait le point sur le contexte institutionnel et politique de la décentralisation. Dans certains pays, elle est fondée sur la nécessité de refonder l'Etat suite à une crise profonde ayant carrément annihilé toute vie publique organisée (Mozambique, Ouganda, ...). Dans d'autres pays, elle repose sur la volonté d'instiller une dose de démocratie locale pour compenser le pouvoir centralisé voire dictatorial du parti unique issu de l'indépendance. Dans d'autres pays enfin, elle est advenue de façon plus pragmatique en réaction contre l'incapacité de l'Etat à fournir au niveau local les services publics fondamentaux comme la santé, l'éducation, l'eau potable...

Les responsabilités locales sont assurées par des édiles municipaux dont le mode de désignation obéit selon les pays aux règles les plus diverses de l'élection à la nomination en passant par des systèmes mixtes. Elles sont exercées aussi par des fonctionnaires dont on est contraint de relever le manque de formation, l'inexpérience et la forte propension à compenser la faiblesse de leurs rémunérations par le monnayage de leurs services à la population.

Le second chapitre présente le contexte macroéconomique et financier de la décentralisation en Afrique. L'idée maîtresse en matière de finances publiques est celle de l'extrême fragilité des ressources et donc des bases de développement. Les recettes fiscales dépassent rarement 20 % du PIB, ce qui empêche de bâtir des politiques ambitieuses de fournitures de services publics, d'autant plus que ces recettes modestes sont doublement instables. En premier

lieu, elles relèvent encore d'une fiscalité « de porte », c'est-à-dire qu'elles sont assises sur les droits à l'importation et à l'exportation. En second lieu, elles sont vouées à disparaître avec la libéralisation des échanges internationaux prônée notamment par l'Organisation Mondiale du Commerce. C'est dans cette transition fiscale obligatoire que réside l'enjeu macroéconomique des finances publiques africaines. La création d'une fiscalité moderne s'impose, tant au niveau national ce qui est déjà une gageure vu le poids économique des activités informelles et la nécessité de créer une administration des impôts intègre qu'au niveau local où les ressources sont davantage des transferts de l'Etat central que des produits qui reposent sur le tissu économique ou sur le foncier.

Les chapitres 3 à 5 analysent avec moult précisions la structure des budgets locaux qui repose, comme dans toute économie, sur les trois principes que sont la fourniture de services collectifs, le paiement du coût des services par l'utilisateur et le principe de solidarité garant de l'accès aux services publics locaux de tous les citoyens, quelles que soient leurs capacités contributives. Ces services locaux relèvent eux-mêmes d'un transfert de compétence de la part de l'Etat central dès lors que le service est rendu plus efficacement au niveau local (proximité, subsidiarité).

Dans la plupart des pays africains, les collectivités locales doivent soumettre leur budget à l'approbation préalable de l'Etat central et les orientations des budgets locaux doivent correspondre aux grandes options des politiques nationales. Si l'on ajoute que les subventions de l'Etat représentent la part majeure des recettes et que les emprunts sont rares et soumis à autorisation, la marge de manœuvre laissée aux autorités locales est des plus réduites.

La détermination du montant des subventions de l'Etat aux collectivités territoriales varie selon les pays. Dans un premier groupe, le montant total est défini en fonction d'un pourcentage des recettes fiscales collectées au niveau national. Le montant de ces transferts est dans ce cas relativement prévisible. On relève dans ce groupe des pays francophones et anglophones comme la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Ghana. Figure aussi dans ce groupe le Nigeria, pays atypique par sa structure fédérale et par l'importance de sa rente pétrolière. Dans un second groupe, le montant transféré est fixé annuellement, de manière arbitraire. La prévision des ressources est alors impossible et l'expérience montre que ces subventions peuvent, certaines années, disparaître, en cas de tensions dans les finances publiques de l'Etat central ou de désaccord politique entre les niveaux hiérarchiques. C'est le cas de pays francophones comme le Mali ou anglophones comme le Botswana. Dans le troisième groupe de pays, le montant des subventions est calculé en référence au remboursement des coûts générés par les compétences transférées. Un effort conséquent est fait pour évaluer les politiques publiques et pour connaître le coût des services publics. Appartiennent aussi à ce groupe des pays francophones comme le Sénégal et anglophones comme l'Ouganda.

Dans les économies africaines, l'économie informelle est souvent dominante et l'administration fiscale embryonnaire. Aussi, l'existence même des services publics locaux dépend des subventions de l'Etat aux collectivités locales. Les modèles présentés montrent une diversité de situations sociopolitiques, de trajectoires vers l'autonomie et souvent de crise sociale. Le système de subvention apparaît comme le produit d'un compromis, souvent

d'un rapport de force entre centre et périphérie et son éventuelle remise en cause pourrait avoir des répercussions considérables sur l'unité nationale, sur la paix sociale, sur le consensus politique forcé entre les autorités locales et le pouvoir central. François Paul Yatta écrit avec justesse (page 175) : « La décentralisation fiscale ne peut être optimale que quand toutes les ressources publiques sont analysées à la lumière de la nouvelle répartition des compétences entre toutes les sphères du pouvoir ».

L'accès des collectivités locales à l'emprunt pourrait être un moyen de renforcer l'autonomie et il n'est pas usurpé de considérer que l'urbanisation requiert des investissements lourds dans la voirie, dans les réseaux d'eau et d'assainissement, dans les bâtiments publics, notamment scolaires. En outre la jeunesse de la population (60 % de la population a moins de 30 ans dans beaucoup de pays) et la croissance démographique sont davantage des chances que des obstacles à l'endettement car les emprunts à annuités constantes seront d'autant moins lourds à rembourser que le nombre de contribuables ne peut que croître.

Les économies africaines ne sont pas encore dans cette logique de financement du fait de l'inexistence de marchés des capitaux suffisamment étoffés, de la prégnance d'organismes prêteurs entièrement contrôlés par le pouvoir central et qui, s'ils fonctionnent en apparence dans certains pays – on note par exemple de nombreuses émissions municipales au Zimbabwe –, ne sont en vérité que des leurre. Les marchés financiers sont de faux marchés où ne sont mobilisés que des fonds qui émanent du pouvoir central.

Les chapitres 6 et 7 traitent respectivement de la mesure et des perspectives de la décentralisation fiscale. A l'épreuve des faits, la décentralisation s'est heurtée à la volonté de l'Etat central de téléguider les collectivités territoriales et quels que soient les critères, les méthodes, les variables retenues, force est de constater que le degré d'autonomie est faible, voire insignifiant. Tel est l'amer constat de l'analyse présentée pages 245 et suivantes où la variable expliquée est la part des collectivités locales dans les dépenses publiques et où les variables explicatives sont le niveau de développement, le niveau des prélèvements, la part des subventions de l'Etat dans les budgets locaux, la part des ressources propres, la part de l'emprunt, le taux d'urbanisation et une variable muette pour isoler les pays selon qu'ils sont de tradition anglophone ou francophone.

Dans une telle situation d'ensemble, quelles sont les perspectives ? Dans la mesure où la décentralisation est facteur de démocratisation par ses effets sur la représentation politique des différentes communautés dans leurs particularités ethniques, sociales, politiques et en considérant que l'action locale dispose d'avantages comparatifs évidents pour l'allocation efficiente de certains biens et services publics, l'auteur appelle de ses vœux une transition fiscale dans les pays africains. Cette transition est motivée au niveau national par ses effets correcteurs de la vulnérabilité actuelle des ressources trop exposées aux chocs naturels et externes et au niveau local par la nécessité de rapprocher les ressources des charges, les besoins du coût de leur satisfaction et les édiles des populations qu'ils représentent.

François Paul Yatta développe à la fin de son ouvrage (pages 281 et suivantes) ce qu'il appelle la théorie de la décentralisation asymétrique. C'est

une approche qui consiste à accepter une dose d'asymétrie dans les transferts de compétences aux collectivités locales d'un même pays, moins par souci de différenciation institutionnelle entre collectivités que par pragmatisme. Le transfert de compétences et donc de moyens serait proportionnel aux capacités institutionnelles des collectivités locales, quelques unes, plus avancées pourraient fournir certains services publics de façon plus efficiente que l'Etat central, d'autres, moins avancées, seraient provisoirement dotées de compétences limitées. La dynamique procurée par ces écarts d'efficacité dans l'allocation des ressources publiques serait de nature à renforcer la décentralisation fiscale et à conduire, à terme, vers un modèle optimal du point de vue du coût de fourniture des biens publics. Pour François Paul Yatta, ces perspectives sont à même de répondre aux défis que la décentralisation fiscale et donc politique doit relever : le sous-équipement chronique des collectivités locales et la réalisation des investissements nécessaires à l'accompagnement de la croissance urbaine.

En résumé, je recommande la lecture de l'ouvrage de François Paul Yatta pour sa contribution à la connaissance d'un thème encore peu exploré en économie du développement et pour la pertinence des analyses présentées qui allient avec le dosage adapté à la compréhension les approches globales et les approches propres à tel ou tel pays. Le lecteur est constamment en haleine, jamais perdu dans les dédales forcément austères des institutions locales d'un pays. Des exemples illustrent toujours la problématique générale et chaque fin de chapitre est l'occasion de repositionner les enjeux et d'accompagner le lecteur. Notons enfin que l'ouvrage de François Paul Yatta n'est pas à réserver aux spécialistes de l'économie des finances publiques, il est adapté à tous ceux qui veulent un éclairage d'économie politique sur un domaine peu étudié de l'Afrique contemporaine.

Philippe Barthélemy
LEAD, Université du Sud-Toulon-Var