

PROJET DE LA RÉPUBLIQUE DU MALI

PARTIE 1 : PAGE DE COUVERTURE

Pays: MALI

Axe stratégique de coopération UNDAF:	Consolidation de la réforme des administrations publiques / Renforcement des capacités de la société civile
Effets UNDAF:	Les capacités de l'État, des collectivités territoriales, des organisations de la société civile et du secteur privé en matière de planification, de formulation, de mise en œuvre et de suivi/évaluation des programmes nationaux de développement et d'intégration régionale et sous-régionale sont renforcées.
Résultats attendus:	<ul style="list-style-type: none"> • Les régions disposent d'outils de développement appropriés et mobilisent plus de ressources propres • Les compétences en matière de développement régional et local sont mieux assurées par les acteurs régionaux
Bailleur de fonds Agence d'exécution	Gouvernement du Mali Fonds d'Équipement des Nations Unies

Résumé

Ce projet en partenariat avec le Gouvernement du Mali et la Banque Africaine de Développement vise à mettre en œuvre la sous-composante « Amélioration de la gouvernance financière des collectivités territoriales » du projet PADDER/BAD. Le présent projet a pour objectif d'adapter aux collectivités territoriales régionales l'instrument SAFIC développé par le FENU et actuellement mis en œuvre dans le cadre du projet CT-DL. Cette intervention permettra de créer des structures administratives décentralisées qui constitueront le socle institutionnel des collectivités territoriales au Mali.

Période du programme : Du 01-01-2008 au 30-11-2009
Titre du projet : Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités / Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Économique Régional (SAFIC/PADDER)
Numéro de projet :
Durée du projet : 2 ans
Modalités de gestion : Exécution DEX

Budget total	1,523,331 \$
• Gouvernement du Mali	1,523,331 \$

Approuvé par le Gouvernement
Ministre

Date

Approuvé par le FENU
Secrétaire exécutif a.i.

Date

Partie 2 : Contexte général du pays et analyse de la situation

Contexte du pays

Le Mali est un pays sahélien continental ayant une superficie de 1,241,000 km² et une population estimée à environ 11,6 millions d'habitants. Ce pays jouit aujourd'hui d'une réputation de stabilité politique et sociale et donne ainsi le témoignage d'une gouvernance politique et sociale bien assise.

Pour lutter contre la pauvreté et améliorer progressivement les conditions de vie des populations maliennes, le pays s'est engagé dans des réformes depuis les années 1990, dont le point culminant fut l'adoption en 2002 de la 1^{ère} génération du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP I : 2002-2006). Le CSLP I prévoyait une évolution annuelle moyenne de l'économie malienne de 6,7% pendant la période 2002-2006 pour permettre une réduction de l'incidence de la pauvreté de 63,8% en 2001 à 47,5% en 2006. Les différentes réformes menées dans le cadre du CSLP I, dont la mise en œuvre du processus de décentralisation, et les actions de développement engagées par le Gouvernement du Mali (GdM), avec le soutien de ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont permis d'améliorer les performances de l'économie nationale et de certains indicateurs sociaux sans toutefois atteindre les objectifs d'un taux de croissance économique annuel de 6,7% et une réduction d'un quart de l'incidence de la pauvreté. En effet, pendant la période du CSLP I, le taux de croissance du PIB réel a été de 5,1% alors que l'incidence de la pauvreté est passée de 63,8% en 2001 à 59,2% en 2006.

Ce progrès, bien que différent de celui souhaité par le GdM pour cette période, demeure toutefois limité aux centres urbains où, de 1998 à 2005, l'incidence de la pauvreté est passée de 30,1% à 20,1%, contre une réduction de 76% à 73 % en milieu rural. En outre, l'incidence de la pauvreté est restée supérieure à 70% dans l'ensemble dans les régions rurales du Mali contre une moyenne nationale de 60%. Fort de ce constat, le Mali s'est doté en 2006 de sa deuxième génération de CSLP, dénommé « Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSCR) (2007-2011) ». Le CSCR vise la réduction de la pauvreté à travers l'impulsion d'une croissance distributive soutenue d'environ 7% par an. Pour y parvenir, une attention particulière est accordée à la relance des secteurs productifs et à la consolidation des réformes du secteur public qui s'appuiera sur la décentralisation et la promotion du secteur privé. Pour le GdM, améliorer le bien-être des populations et favoriser l'équité et l'inclusion sociale nécessitent de mettre en œuvre un développement intégré pour chacune des régions du pays.

Analyse de la situation

Comme dans la plupart des pays africains, la décentralisation mise en œuvre au Mali a pris de l'ampleur avec l'ouverture démocratique des années 1990. Dans ce contexte d'instauration de la démocratie dans le pays, l'État malien a jugé prioritaire que la mise en œuvre du processus de décentralisation permette, dans un premier temps, d'établir des Collectivités Territoriales (CT) dotées d'organes démocratiquement élus afin de rapprocher l'administration publique des administrés et faciliter leur participation au développement de leurs localités. Les principaux résultats de cette première phase sont l'adoption d'une vingtaine de lois et décrets liés à la décentralisation, l'organisation des élections locales de 1999 et 2004 et la mise en

place des 761 collectivités territoriales du Mali avec leurs organes élus (réparties en communes (703), cercles (49) et régions/districts (9)).

Partout dans le pays l'accès aux services de base demeure incomplet et à ce titre la performance du Mali demeure très en deçà de ce qu'il pourrait atteindre compte tenu des investissements consentis. L'accès au financement et aux opportunités est réduit pour de nombreux groupes. Par exemple, les pauvres, les résidents des zones rurales, les femmes et les jeunes n'ont pas accès aux services financiers et cela même si le Mali possède un bon système bancaire. En région, la présence du secteur privé demeure très faible et ses possibilités de modernisation restreintes.

La mise en œuvre de la stratégie et de la politique de décentralisation dans sa dimension économique ainsi que celle des dispositifs institutionnel, organisationnel et de gestion de la décentralisation ont enregistré des progrès, mais des difficultés persistent:

- Au niveau national: i) les lenteurs observées dans le processus de déconcentration effective. Ces lenteurs entravent les transferts des compétences, du patrimoine et des ressources (humaines et financières) ; ii) les faibles capacités des autorités de tutelle, surtout au niveau déconcentré, qui les empêchent d'assumer correctement leurs missions d'appui conseil, de suivi et de contrôle aux collectivités territoriales-Régions; et iii) le manque de formation du personnel des organes de contrôle et d'inspection dans des domaines spécifiques (audit, comptabilité, passation de marchés publics, droit) et l'insuffisance de moyens modernes nécessaires à l'amélioration de leur efficacité dans l'exercice de leurs attributions (base documentaire, manuels de procédures, postes informatiques).
- Au niveau régional : i) la lenteur des transferts de compétences aux collectivités territoriales - Régionales malgré l'autonomie administrative et financière que leur confère la loi; ii) le manque de clarté sur le rôle effectif des parties prenantes (État central d'une part, collectivités décentralisées d'autre part) qui est une source de conflit, de confusion et d'immobilisme; iii) les faibles capacités humaines, techniques et logistiques des CT-Régions. L'absence de logiciel et de système comptable informatisés dans les CT-Régions ou, lorsqu'ils existent, leur non-compatibilité avec ceux des services du Trésor et de la Comptabilité, complique le contrôle des finances publiques des CT-Régions; iv) les difficultés d'émergence d'un appui-conseil régional pour des projets de nature économique; et v) la méconnaissance de leurs responsabilités par une majorité d'élus maliens. Les élus locaux sont pour le moment encore insuffisamment qualifiés pour des dialogues véritables avec le GdM en vue d'un transfert concomitant des compétences et des ressources.

Ces difficultés impliquent aussi bien une relecture de certains textes de la décentralisation pour les clarifier, qu'un appui approprié en termes de capacités humaines, techniques et logistiques aux structures déconcentrées de l'État et aux CT-Régions. Le renforcement des capacités techniques et logistiques des CT-Régions et des acteurs régionaux dans des domaines tels que la formulation concertée du budget de la CT-Région, la gestion des finances publiques, la passation des marchés publics et le contrôle seront nécessaires pour permettre une contribution effective des CT-Régions au développement économique régional.

Partie 3 : Stratégie

Justification

Les régions sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans le cadre de l'architecture territoriale de la décentralisation en Afrique et au Mali en particulier. Pour l'instant, elles ne disposent pas des ressources humaines et financières leur permettant de relever les défis que leur pose le développement de leur territoire. Les relations avec les autres institutions de la décentralisation (communes et les cercles) ainsi qu'avec les structures déconcentrées sont en devenir et les régions n'arrivent toujours pas à jouer leur rôle pour impulser le développement économique. Ainsi en février 2007, une mission exploratoire de la Banque africaine de développement (BAD) avait identifié le Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités (SAFIC) développé par le FENU comme un instrument qui pourrait être au cœur de leur intervention dans les cinq régions (Kayes, Koulikoro, Mopti, Ségou, Sikasso) visées par leur Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Économique Régional (PADDER). Toutefois, comme le SAFIC avait initialement été conçu pour le niveau communal, il fallait voir dans quelle mesure il pouvait être adapté au niveau des régions. Les premières analyses ont montré la faisabilité d'une telle adaptation et l'intérêt pour le FENU de participer à cet important programme. Cette première mission a été suivie en juin 2007 par une mission d'évaluation à laquelle le FENU a pris une part active et qui a permis d'articuler la mise en œuvre du SAFIC dans le cadre du projet PADDER/BAD.

Le PADDER/BAD s'inscrit dans le cadre des réformes institutionnelles au Mali avec en toile de fond la réduction de la pauvreté. Ce projet fera partie intégrante du projet PADDER dans la *Sous-composante I : Amélioration de la gouvernance financière des collectivités territoriales* de sa composante II : *Appui à la dynamique du développement régional*. Pour rendre opérationnelle cette sous-composante où le FENU agira à titre de maître d'œuvre, on doit créer un projet spécifique au sein de son Unité d'affaires qui s'intitulera SAFIC/PADDER.

À travers l'adaptation de la méthodologie SAFIC aux collectivités territoriales régionales, le SAFIC/PADDER travaillera à l'amélioration des finances locales et au développement économique local. Le SAFIC/PADDER complètera en effet le développement du SAFIC et apportera une réponse adéquate à l'analyse de l'architecture institutionnelle régionale du dispositif territorial issu de la décentralisation. D'une durée de deux ans, ce projet aura pour objectif de contribuer, en s'appuyant sur les résultats obtenus par le SAFIC, à l'amélioration du fonctionnement des collectivités régionales par la mise en place d'un cadre juridique, financier et opérationnel en vue d'assurer un développement économique local équilibré. Il s'exécutera dans cinq des huit régions du Mali (Ségou, Kayes, Koulikoro, Mopti et Sikasso). La complémentarité entre le CT-DL et le SAFIC/PADDER est donc très forte.

Ce partenariat dans le cadre du PADDER/BAD revêt un intérêt stratégique important pour le FENU. D'une part cela permettrait au FENU de développer un instrument pouvant s'adapter à n'importe quel niveau de collectivités et d'environnement et, d'autre part, d'aider le gouvernement du Mali dans l'analyse de la pertinence des différents niveaux de collectivités territoriales. De manière subsidiaire, cette intervention donnerait l'opportunité à l'Unité de développement local du FENU d'établir un premier partenariat opérationnel et financier avec la BAD. Un autre facteur non négligeable est que cette intervention positionnerait le FENU en tant que bailleur de fonds le plus actif en terme d'outils de conception dans le domaine du

développement territorial au Mali. Ce projet permettrait également de travailler au niveau *meso*, ce que le FENU n'a pas encore vraiment expérimenté, et réconcilierait l'approche entre le monde rural et le monde urbain.

Complémentarité avec les instruments de programmation

Cette future intervention du FENU, le « SAFIC/PADDER » s'articulera avec les autres instruments de programmation du Système des Nations Unies et du Gouvernement du Mali.

Intégration dans le cadre d'intervention du Système des Nations Unies au Mali. Le projet s'inscrit en droite ligne dans le Plan cadre Nations Unies pour l'assistance au développement (PNUAD) 2008-2012 au Mali. Plus particulièrement, le projet SAFIC/PADDER s'inscrit dans le résultat 2 : « Les capacités de l'État, des collectivités territoriales, des organisations de la société civile et du secteur privé en matière de planification, de formulation, de mise en œuvre et de suivi/évaluation des programmes nationaux de développement et d'intégration régionale et sous-régionales sont renforcés ».

Les objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) constituent aujourd'hui la principale feuille de route de tous les projets d'appui au développement. En matière de lutte contre la pauvreté, le futur projet travaillera en étroite collaboration avec les collectivités locales lors du processus d'élaboration du SAFIC pour s'assurer d'une participation plurielle des citoyens et de l'intégration des objectifs de lutte contre la pauvreté dans les plans d'actions régionaux. On intégrera dans le processus de diagnostic et d'élaboration des plans d'actions les indicateurs liés aux OMD de manière à faciliter la mesure de leur atteinte au cours de la période d'appui.

Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Devant la persistance de la dimension régionale et rurale de la pauvreté, le principal enjeu du processus de décentralisation, qui entre dans une nouvelle phase d'approfondissement, est clairement présenté dans le CSCRP et le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND : 2005 - 2014) adopté par le GdM en 2006. Il s'agit, dans cette seconde phase, de favoriser la réalisation d'un développement économique régional équilibré se manifestant par une réduction substantielle de la pauvreté sur l'ensemble du territoire et une diminution des disparités inter et intra régionales, facilitée par une meilleure prise en compte de la diversité des richesses, de la répartition géographique des populations et des spécificités des régions du pays.

Pour ce faire, le CSCRP définit comme l'un de ses piliers le renforcement de la décentralisation économique régionale, fait concomitamment avec la déconcentration effective des services publics, et qui est censée favoriser la mobilisation des populations pour un développement durable et solidaire à la base, à travers la dynamisation des économies régionales et locales.

Le projet s'inscrit en complémentarité avec le CT-DL et s'articule avec le projet PADDER/BAD. Le CT-DL est opérationnel depuis novembre 2006 et s'exécute à travers un financement tripartite FENU-PNUD-FBS. Le projet CT-DL vise à contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement au Mali, à améliorer l'accès des populations des régions de Tombouctou et de Mopti aux infrastructures collectives et aux services sociaux de base et à améliorer leur gestion des ressources naturelles productives. Outre les objectifs liés à la lutte contre la pauvreté à travers l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les 40 communes des régions de Mopti et de Tombouctou, le CT-DL met en œuvre la

démarche SAFIC dans les 133 communes de ces deux régions. L'objectif recherché par le SAFIC au niveau communal est d'améliorer le fonctionnement des communes tant au niveau de la gouvernance que de leur financement et d'œuvrer pour asseoir un meilleur développement économique local. La composante SAFIC du CT-DL ne touche que le niveau communal et ne vise pas la dimension *meso* des collectivités que sont les cercles et les régions.

Description du projet PADDER/BAD

Comme mentionné précédemment, le SAFIC/PADDER s'inscrit dans un projet beaucoup plus large, le PADDER/BAD, d'une valeur d'environ de 17 millions de \$US. Le PADDER/BAD comporte trois composantes qui s'exécuteront sur une période de quatre ans :

- I. Renforcement du cadre institutionnel, organisationnel et de gouvernance territoriale de la décentralisation économique ;
- II. Appui à la dynamique du développement régional;
- III. Gestion du projet.

L'intervention du FENU porte sur la composante II, sous-composante 1 du PADDER-BAD

Composante II : Appui à la dynamique du développement régional :

Le projet vise, par la mise en œuvre de cette seconde composante, l'atteinte des résultats suivants :

- ❖ L'intégration systématique de l'aménagement du territoire dans les stratégies et programmes de développement économique durable régional et local, renforçant ainsi le rapport de l'espace à la croissance économique ;
- ❖ L'intensification des initiatives d'intercommunalité économique dans les régions, produisant ainsi des Espaces Économiques Partagés (EEP) viables et d'éventuels pôles d'excellence économique ;
- ❖ L'amélioration des performances économiques et financières des collectivités territoriales grâce à l'accroissement de leurs capacités propres d'investissement;
- ❖ La modernisation du secteur privé local et sa plus grande implication dans le développement régional et local. Cette importante composante mobilisera 57% des ressources du projet et utilisera les trois instruments de financement du projet, ainsi que toutes les catégories de dépenses.

Sous-composante 1 : Amélioration de la gouvernance financière des collectivités territoriales

Les politiques et schémas d'aménagement du territoire et les plans stratégiques de développement régional définis dans la sous-composante 1 n'auront un impact important sur les programmes de réduction de la pauvreté régionale que si la capacité des espaces infra-nationaux du pays que sont les CT/EEP à se développer eux-mêmes sur la base de leurs avantages économiques comparatifs est améliorée dans les domaines d'intervention de cette seconde sous-composante, à savoir :

- i. La fiscalité locale et la mobilisation de ressources internes ;
- ii. Le financement de projets productifs à caractère intercommunal ou inter collectivités ;
- iii. La gouvernance économique.

Amélioration des finances locales : Le PADDER/BAD financera l'utilisation du SAFIC développé par le FENU et déjà utilisé dans plusieurs communes du Mali et d'autres pays de la sous-région ouest-africaine. Cet outil sera adapté à l'approche régionale pour une meilleure compréhension de la gestion et du financement du développement des collectivités régionales visées par le projet. Le diagnostic de la fiscalité locale et du fonctionnement des régions qui sera réalisé à travers le SAFIC permettra :

- a. D'évaluer les contraintes à une meilleure mobilisation des revenus provenant des impôts locaux en vue de déterminer, à la lumière des capacités des CT, les taxes qu'elles sont le plus aptes à recouvrer ;
- b. De déterminer la répartition optimale des compétences en matière d'établissement des rôles et de recouvrement des impôts locaux. Le projet financera les recommandations prioritaires du SAFIC et un programme de formation périodique sur les finances locales destiné aux élus locaux et surtout aux agents des CT, aux gestionnaires des EEP (existants ou potentiels), aux percepteurs et responsables des taxes parafiscales et aux services déconcentrés des Finances (en vue entre autres d'améliorer la connaissance de l'assiette de ces taxes). La formation de 1200 élus et cadres des CT et des services déconcentrés est envisagée pendant la durée d'exécution du projet. La sélection des personnes à former tiendra compte d'un équilibre raisonnable entre les genres. Un taux maximum de participation féminine le plus proche de la parité devra être recherché. En outre, à la suite de l'expérience des droits de tirage de l'Agence nationale pour l'investissement dans les collectivités territoriales (ANICT) liés aux performances dans la mobilisation de la taxe de développement régional et local, le PADDER/BAD contribuera à la mise en place de contrats communaux d'amélioration des finances locales qui engageront les communes dans un processus progressif.

Renforcement des capacités de mobilisation des ressources des CT : Dans le but d'institutionnaliser et de vulgariser au niveau national les recommandations du SAFIC en matière de mobilisation de ressources financières propres aux CT et les résultats de leur mise en œuvre dans les 5 régions, le PADDER/BAD contribuera, par le financement de services de consultants, à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de mobilisation de ressources internes aux CT. Cette vulgarisation se fera également par la création d'une plateforme d'échange pour diffuser les expériences des régions ayant déjà mis en place avec succès leur système de gestion des impôts et des taxes. Le projet participera à l'élaboration de documents et d'outils méthodologiques devant faciliter et rationaliser la mobilisation des ressources dans les régions, notamment des manuels et guides (guides méthodologiques détaillés sur les opérations de recensement fiscal, manuels d'utilisation des logiciels d'émission et de recouvrement) et des documents types (modèles de formulaires de recensement).

Le financement du PADDER/BAD se fera à travers un don et un prêt du Fonds africain de développement (FAD).

Partie 4 : Cadre de résultats et ressources du projet

<p>OBJECTIF du projet selon les objectifs du PNUAD au Mali : Les capacités de l'État, des collectivités territoriales, des organisations de la société civile et du secteur privé en matière de planification, de formulation, de mise en œuvre et de suivi/évaluation des programmes nationaux de développement et d'intégration régionale et sous-régionales sont renforcés.</p>			
<p>Indicateur d'après le cadre des résultats et des ressources du programme des Nations Unies au Mali :</p>			
<p>Résultats 2.1 : Les capacités des acteurs publics, privés, et de la société civile en formulation de politiques, stratégies et programmes de développement sont renforcées</p>			
<p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de cadres (Associations communautaires, ONG, Ministères, Collectivités territoriales) formés et utilisant les outils de planification et de suivi/évaluation des projets et programmes de développement. • Pourcentage d'augmentation des ressources fiscales internes au niveau des collectivités territoriales. • Disponibilité de statistiques fiables sur les populations 			
<p>CFPA Lignes de services : Non applicable</p>			
<p>Stratégie de partenariat : Le Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation à travers la Direction nationale des Collectivités territoriales assurera la maîtrise d'ouvrage déléguée du projet. Une lettre d'accord avec le ministère mandate le FENU pour la mise en œuvre des composantes SAFIC et formation du projet PADDER/BAD. Le FENU agira à titre de maître d'œuvre des activités de ce projet et est responsable de l'atteinte des résultats des activités.</p>			
<p>Titre du projet : Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités / PADDER</p>			
<p>Numéro ATLAS : A venir</p>			
<p>Objectif global du projet: Contribuer à l'amélioration du fonctionnement des collectivités régionales par la mise en place d'un cadre juridique, financier et opérationnel pour un développement économique local équilibré.</p>			
<p>Objectifs spécifiques:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir les capacités régionales de coordination et d'impulsion du développement des économies locales ; • Créer les capacités de gestion et de développement des collectivités territoriales régionales. 			
Résultats attendus	Indicateurs de performance	Activités indicatives	Responsables
Les trois niveaux de CT sont plus efficaces en matière de développement régional et local	<ul style="list-style-type: none"> • Instruments du SAFIC révisés et adaptés aux collectivités territoriales 	<p>1.1 Modélisation SAFIC</p> <p>1.2 Diagnostic SAFIC</p>	<p>CTP</p> <p>CTP/Consultants nationaux</p>
Produit 1 : Les régions disposent d'outils de développement appropriés et			<ul style="list-style-type: none"> • Appui technique du CTP • Appui conseil bureau régional du FENU

mobilisent plus de ressources propres

- régionales ;
Diagnostic organisationnel des 5 régions réalisé, permettant d'identifier les problèmes susceptibles d'entraver l'efficacité d'une bonne gouvernance locale et d'envisager les mesures correctives y afférentes ;
- Diagnostic financier des 5 régions réalisé, permettant de mettre en évidence les contraintes empêchant une meilleure mobilisation des recettes tant budgétaires qu'extra budgétaires de la région ;
- Diagnostic de l'économie des 5 régions réalisé, permettant de mieux appréhender le potentiel et la dynamique économique en terme d'implantation d'unités de production et de marchés ;
- Plans d'actions de redressement des régions élaborés de manière participative, adoptés par autorités locales et approuvés par l'autorité de tutelle.

1.3 Plans d'actions régionaux

CTP/Consultants nationaux

- Appui administratif et logistique du FENU Bamako
- Appuis ciblés de consultants nationaux
- Communication et publications

Ressources financières :

- 1 236 959 US\$

<p>Produit 2 : Les compétences en matière de développement régional et local sont mieux assurées par les acteurs régionaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> Programme de formation développé en vue de pallier aux carences des acteurs locaux en matière de développement local Environ 1200 acteurs locaux formés en matière de finances locales. 	<p>2.1 Développement programme de formation</p> <p>2.2 Formation des acteurs</p>	<p>CTP</p> <p>CTP/Consultants nationaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> Appui technique du CTP Appui conseil bureau régional du FENU Appui administratif et logistique du FENU Bamako Appuis ciblés de consultants nationaux Communication et publications <p><i>Ressources financières :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 109 985 US\$
<p>Produit 3 : Appui au projet</p>	<ul style="list-style-type: none"> Taux des cibles annuelles atteint à 75% 	<p>3.1 Acquisition des équipements de démarrage</p> <p>3.2 Appui et suivi technique du projet</p>	<p>Chargé de programme FENU</p> <p>Conseiller technique régional/ FENU</p>	<p><i>Ressources humaines :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Appui administratif, financier et logistique du FENU et du PNUD <p><i>Ressources financières :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 176 387\$

PRODUITS ESCOMPTEES ET Indicateurs pour chaque produit	Activités Indiquer toutes les activités devant être entreprises au cours de l'année en vue de l'obtention des produits indiqués y compris celles de suivi et évaluation.	DELAI D'EXECUTION				PARTIE RESPONSABLE	BUDGET PREVU EN \$	
		T1	T2	T3	T4		Source de financement	Montant
	3.2.2 Appui technique FENU.	X		X	X	Conseiller technique		

Partie 5 – Plan annuel de travail et budget 2008

PRODUITS ESCOMPTEES ET Indicateurs pour chaque produit	Activités Indiquer toutes les activités devant être entreprises au cours de l'année en vue de l'obtention des produits indiqués y compris celles de suivi et évaluation.	DELAI D'EXECUTION				PARTIE RESPONSABLE	BUDGET PREVU EN \$	
		T1	T2	T3	T4		Source de financement	Montant
1. Les régions disposent d'outils de développement appropriés et mobilisent plus de ressources propres								
1.1 Modélisation SAFIC	1.1.1 Recrutement du CTP 1.1.2 Adaptation et informatisation du SAFIC aux CT/régions	X X				FENU /DNCT CTP	71400 72100	1501000 271500
1.2 Diagnostic SAFIC	1.2.1 Atelier régionaux d'habilitation 1.2.2 Elaboration des termes de référence pour la sélection des consultants 1.2.3 Collectes des informations de base sur les communes 1.2.4 Collectes des informations de base sur les cercles 1.2.5 Diagnostic SAFIC régions	X X X X X	X			CTP /DNCT CTP /DNCT Consultants /CTP Consultants /CTP Consultants /CTP	72100 72100 72100 72100 72100	481685 5121172 2791792
1.3 Plans d'actions régionaux	1.3.1 Consultations publiques 1.3.2 Elaboration des plans d'actions régionaux		X X	X X		Consultants /CTP Consultants /CTP	72100 72100	301000 101000
Sous-total Produit 1								1.086,956
2. Les compétences en matière de développement régional et local mieux assurées								
2.1 Développement programme de formation	2.1.1 Identification des thèmes de formation et élaboration des modules				X	CTP		0
Sous-total Produit 2								0
3.2 Appui au projet	3.1.1 Processus de passation de marché et adjudication des contrats 3.1.2 Fonctionnement du bureau CTP 3.2.1 Suivi chargé de programme	X X X	X X X	X X X		Chargé de programme FENU CTP Chargé de programme	72200 72400 72800 72400 72500 71600	501000 201000 301000

~~structures de pilotage nationales du PADDER/BAD deviennent automatiquement les~~
structures de pilotage du projet SAFIC/PADDER. Le FENU participera aux comités de pilotage à titre d'agence d'exécution pour rendre compte de la mise en œuvre du projet. Un rapport annuel soumis au comité de pilotage sera validé par le FENU siège avant transmission au comité de pilotage. L'organigramme fonctionnel du PADDER/BAD se trouve dans le document de projet du PADDER/BAD.

La mise en œuvre de ce projet nécessite la signature d'une lettre d'accord avec la DNCT. En effet, la contribution de la BAD à travers le FAD stipule que le maître d'ouvrage délégué du projet PADDER est la DNCT et que la délégation pour la mise en œuvre de toute composante nécessite la signature d'une lettre d'accord entre le pays récipiendaire du FAD et l'organisation mandatée pour la réalisation des composantes. Cette procédure a déjà été validée par le bureau juridique de la BAD et par les unités des Opérations et de Développement des affaires au sein du FENU. La lettre d'accord est en cours de finalisation avec la DNCT.

En ce qui concerne les opérations financières, les paiements pour la mise en œuvre du projet se feront en trois tranches : les premiers 30% du total à titre d'avance de démarrage, une seconde tranche 40% et enfin la dernière tranche représentant le reliquat du budget total du projet soit 30%. Les demandes de paiement seront libellées en Francs CFA (XOF) et seront débitées sur le compte du PNUD Mali. Les demandes de paiement seront vérifiées, validées et transmises par le siège du FENU au gouvernement du Mali pour paiement. La DNCT, en tant qu'ordonnateur national, validera la requête de paiement quelle transmettra à la BAD qui effectuera le paiement pour le compte du Gouvernement du Mali.

Partie 7 – Suivi et rapports

Un cadre de suivi spécifique au SAFIC /PADDER sera élaboré dès le début du projet, en tenant compte des mécanismes de suivi qui seront développés dans le cadre du projet PADDER/BAD. Le SAFIC constituera l'instrument de base permettant de construire un système de suivi/évaluation qui servira à évaluer les résultats obtenus par les mesures correctives proposées aux collectivités territoriales. Ce système sera basé sur un état des lieux complet préparé au cours de la première année du projet à partir de l'ensemble des données disponibles au niveau des cinq régions, ce qui permettra d'avoir une base de référence pour mesurer les effets du projet, et en particulier sur les OMD.

Le Cadre de suivi spécifique sera élaboré en collaboration avec le SE/PADDER. Il permettra i) d'identifier la nature des informations jugées essentielles pour mesurer le rendement du projet et tout particulièrement de l'appui accordé par le milieu ; ii) d'assurer une gestion du projet axée sur les résultats pour atteindre les objectifs énoncés dans le Cadre des résultats et des ressources; iii) de suivre la viabilité des actions programmées et de vérifier dès le début la faisabilité de la réplique de ces actions avec les capacités locales et nationales.

Les indicateurs se référeront : i) au processus d'appropriation des instruments de gestion locale, de développement local et d'animation de la coordination régionale ; ii) aux bénéficiaires tirés par les populations bénéficiaires dans le cadre d'une utilisation rationnelle et efficiente des outils mis à la disposition des institutions et des populations ; iii) à l'impact politique réel en termes d'adoption des nouvelles procédures de planification et de concertation au niveau des régions.

Annexe 1 : Termes de référence – Conseiller technique principal



PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT DÉFINITION D'EMPLOI

I. Information sur le poste

Titre fonctionnel : Conseiller technique en finances et gestion locales
Numéro de poste :
Unité administrative : Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU)
Superviseur/ Classe : Conseiller régional pour le développement local (chargé d'un domaine de pratique)
Groupe (classe actuellement proposée :
Source de financement : Projet

Classe actuelle :
Classe proposée : ALD-4
Classe approuvée:
Postes classés par :
Classement approuvé par :
Lieu d'affectation : Bamako (Mali)
Durée : 2 ans

II. Contexte organisationnel

L'Unité régionale de développement local du FENU en Afrique de l'Ouest a développé un instrument de maîtrise de la gestion communale, des finances locales et du développement économique local qu'elle a expérimenté dans trois pays de la sous-région, le Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités locales, en abrégé SAFIC. Les résultats obtenus ont été probants, avec pour conséquence l'émergence d'une demande très forte pour la mise en œuvre de cet instrument dans plusieurs pays de la sous-région et en particulier au Mali.

C'est ainsi que le FENU vient d'être sollicité par la BAD et la DNCT/Mali qui a mobilisé des ressources auprès de la BAD pour la mise en œuvre du Projet d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale (PADDER)

Le PADDER/BAD comporte quatre composantes qui s'exécuteront sur une période de quatre ans :

- 1 - Renforcement du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation ;
- 2 - Appui au développement régional et local ;
- 3 - Renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation ;
- 4 - Gestion du projet.

L'apport technique apporté par le FENU est pour une durée de deux ans et porte sur la composante 2 du projet et de manière spécifique sur la sous-composante 1

Composante II : Appui au développement économique régional et local

Sous-composante 1 : Amélioration des performances économiques et financières des
CT

L'efficacité des politiques et schémas d'aménagement du territoire et des plans stratégiques du développement régional définis dans la précédente sous composante n'aura un impact important sur les programmes de réduction de la pauvreté régionale que si la capacité des espaces infra nationaux maliens, que sont les CT/ECD, à se développer eux-mêmes sur la base de leurs avantages économiques comparatifs est améliorée dans les domaines d'intervention de cette seconde sous composante, à savoir :

1. la fiscalité locale et la mobilisation de ressources internes ;
2. le financement de projets productifs à caractère intercommunal ou inter collectivités,
3. la gouvernance économique. Ces activités seront financées entièrement sur les ressources du don FAD.

Amélioration des finances locales : Le projet financera l'utilisation du Système d'Analyse Financière et Institutionnelle de la Commune (SAFIC) développé par le FENU et déjà utilisé dans plusieurs communes du Mali et des pays de la sous région ouest africaine. Cet outil sera adapté à l'approche régionale pour une meilleure compréhension de la gestion et du financement du développement des collectivités régionales du projet. Le diagnostic de la fiscalité locale fait à travers le SAFIC permettra de :

1. évaluer les contraintes à une meilleure mobilisation des revenus des impôts locaux en vue de déterminer, à la lumière des capacités des CT, les taxes qu'elles sont mieux adaptées à pouvoir recouvrer ;
2. déterminer la répartition optimale des compétences en matière d'établissement des rôles et de recouvrement des impôts locaux. Le projet financera les recommandations prioritaires du SAFIC et un programme de formation périodique sur les finances locales, destiné aux élus locaux et surtout aux agents des CT, des gestionnaires des ECD (existants ou potentiels), aux percepteurs et responsables des taxes parafiscales et aux services déconcentrés des finances (en vue entre autre de l'amélioration de la connaissance de l'assiette de ces taxes). Il est envisagé la formation de 1200 élus et cadres des CT et services déconcentrés pendant la durée d'exécution du projet. La sélection des personnes à former tiendra compte d'un équilibre raisonnable entre les genres. Un taux minimum de 20% de femmes devra être respecté. En outre, à la suite de l'expérience des droits de tirage de l'ANICT liés aux performances dans la mobilisation de la TDRL, le projet contribuera à la mise en place de contrats communaux d'amélioration des finances locales qui engagent les communes dans un processus progressif par étapes.

Renforcement des capacités de mobilisation des ressources des CT : Dans le but d'institutionnaliser et vulgariser au niveau national les recommandations du SAFIC en matière de mobilisation de ressources financières propres aux CT et les résultats de leur mise en œuvre dans les 5 régions, le projet contribuera, par le financement de services de consultants, à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de mobilisation de ressources internes aux CT. Cette vulgarisation se fera également par la création d'une plate-forme d'échange pour diffuser les expériences des régions ayant déjà mis en place avec succès leur système de gestion des impôts et des taxes. Le projet participera à l'élaboration de documents et outils méthodologiques devant faciliter et rationaliser la mobilisation des ressources dans les régions, notamment : les manuels et guides (guides méthodologiques détaillés sur les opérations de recensement fiscal ; manuels d'utilisation des logiciels d'émission et de recouvrement) ; et des documents types (modèles de formulaires de recensement).

Compte-tenu de la difficulté pour les non-spécialistes de maîtriser l'environnement fiscal, institutionnel, organisationnel et économique des collectivités locales, l'expérience a démontré que cette mise en œuvre ne peut se faire sans un accompagnement de proximité par un expert chevronné, capable de fournir un accompagnement et un appui méthodologique aux équipes locales pour implanter le SAFIC et ainsi s'assurer d'obtenir de bons résultats. Ledit expert assumera les fonctions de Conseiller technique en finance et en gestion locales et sera basé à Bamako. Il travaillera sous la supervision du Conseiller technique régional pour le développement local (chargé d'un domaine de pratique) et en étroite collaboration avec le chargé de programme FENU à Bamako,

III. Principales fonctions et principaux résultats escomptés

Résumé des fonctions principales :

- Le conseiller apporte une impulsion technique et des conseils en matière de gestion et finance locale aux principaux acteurs du pays;
- Il fournit, au Mali mais également au niveau du bureau régional, une impulsion en vue de l'acquisition active et de l'échange de connaissances dans le domaine du développement local;
- Il assure la couverture technique de toutes les activités SAFIC au Mali.

Le mandat confié au Conseiller technique en finance et en gestion locales vise les objectifs suivants :

- Dans le cadre de la mise en œuvre d'initiatives SAFIC, procéder à l'adaptation et la modélisation de l'instrument et de la démarche à la structure régionale.
- Apporter un appui méthodologique et technique et prodiguer des conseils à des consultants nationaux, équipes de projet, collectivités territoriales, services déconcentrés et gouvernements.
- Permettre l'établissement d'un diagnostic pour mieux saisir la situation du système régional en ce qui a trait à la maîtrise de la gestion, la livraison des services et à la vigueur de sa démocratie locale.
- Aider les consultants nationaux à fournir un appui méthodologique aux partenaires nationaux et assurer le contrôle de la qualité des produits.

Le conseiller technique aura pour principale tâche de superviser les équipes de consultants ou d'experts nationaux dans la mise en œuvre de la démarche SAFIC. Il devra également identifier les consultants ou les experts nationaux qui exécuteront la démarche SAFIC, assurer leur formation pour garantir une bonne maîtrise de la démarche et des instruments, leur fournir un appui méthodologique, les orienter dans la mise en œuvre de la démarche et enfin assurer un contrôle de la qualité de tous les documents produits dans le cadre du SAFIC.

Pour l'adaptation du SAFIC aux régions :

- Analyser le cadre institutionnel et juridique des régions;
- Adapter la démarche à ce contexte;
- Apporter des modifications à l'instrument;
- Procéder à la modélisation du système avant le lancement à proprement dit sur le terrain.

En ce qui concerne les audits organisationnels, financiers et économique (ou diagnostic des conditions existantes), le conseiller devra aider les consultants ou experts nationaux à :

- Mener des enquêtes détaillées à l'échelle des régions sur la base des différentes grilles d'analyse du SAFIC;
- Réaliser un diagnostic complet des régions aux plans institutionnel, financier et économique;
- Fournir un contrôle de la qualité des diagnostics. Ceux-ci devront décrire la situation des régions, cercles et communes en faisant ressortir les éléments les plus significatifs en vue des consultations publiques.

En ce qui concerne les consultations publiques :

- Sur la base du diagnostic, superviser les consultations les populations pour tenter de dégager des pistes et des recommandations à mettre en œuvre dans les plans d'action;
- Recueillir les propositions et les recommandations émanant des consultations publiques.

En ce qui concerne les plans d'action :

- Superviser l'élaboration le Plan d'actions sur un horizon de trois ans en décrivant toute la démarche et en présentant tous les éléments d'information ainsi que les analyses et recommandations émanant des consultations publiques qui auront été à l'origine des propositions;
- Appuyer les équipes dans la définition des critères de priorisation des actions;
- Aider les équipes à identifier et séquencer les actions sur une période de trois ans;
- Assurer un contrôle de qualité dans l'estimation des coûts de réalisation de chaque action;
- Identifier et définir les sources de financement pour chacune des actions en considérant les principaux acteurs de ce financement, à savoir : la commune, l'État et les bailleurs de fonds.

Pour l'appui conseil stratégique et la formation

- Élaborer et concevoir un programme de formation pour les acteurs locaux et gouvernementaux dans la maîtrise du SAFIC, en matière de finance et de gestion locale ;
- Faire le suivi technique et l'évaluation des résultats obtenus des formations et apporter des correctifs au programme ;
- Fournir un appui conseil auprès des responsables du ministère et de l'État en matière de décentralisation, de finance locale et de gestion locale ;

- Participer à la demande du FENU à certains événements afin de faire connaître les résultats et les leçons apprises de l'expérience SAFIC au Mali ;
- Rédaction de notes conceptuelles en matière de finances locales, gestion municipale et développement économique ;

Pour la gestion de la sous-composante du PADDER

- Procéder à la préparation des requêtes d'achats et d'approvisionnements à soumettre au chargé de programme du FENU ;
- Mettre en place un système de gestion d'informations, de classement et d'archivage ;
- Élaborer les rapports financiers trimestriels et annuels de la sous-composante ;
- Élaborer les rapports d'avancement trimestriels et annuels de la sous-composante ;
- Organiser les audits de la sous-composante. ;

IV. Impact des résultats

Les résultats du travail du Conseiller technique en finance et en gestion locales ont un impact majeur sur le développement de l'instrument SAFIC et du partenariat avec la BAD. Les résultats ont un impact majeur sur la réputation du FENU au Mali et dans la région, comme partenaire privilégié et comme centre d'excellence pour le développement local et sur son succès dans les relations avec les principaux acteurs, y compris le PNUD, dans des partenariats stratégiques et pour une programmation conjointe de projets de développement local dans les PMA de la région. Les résultats ont un impact important sur la mobilisation des ressources et sur la capacité du FENU d'élargir son action à d'autres PMA de la région. De manière opérationnelle les résultats attendus sont :

1. les instruments du SAFIC révisés et adaptés aux Collectivités territoriales et aux Régions ;
2. le diagnostic organisationnel des Régions est réalisé afin d'identifier les problèmes susceptibles d'entraver l'efficacité d'une bonne gouvernance locale et d'envisager les mesures correctives y afférentes ;
3. le diagnostic financier des Régions est réalisé et permettra de mettre en évidence les contraintes empêchant une meilleure mobilisation des recettes tant budgétaires qu'extra budgétaires de la Région ;
4. le diagnostic de l'économie régionale est réalisé pour mieux appréhender le potentiel et la dynamique de cette dernière en terme d'implantation d'unités de production et de marchés ;
5. des plans d'action de redressement économique et financier des Régions sont disponibles ;
6. Environ 1200 acteurs locaux sont formés sur les finances locales en fonction de la demande

V. Compétences

COMPÉTENCES GÉNÉRALES

- Le titulaire fait preuve d'intégrité et d'équité dans l'application des valeurs et des normes éthiques des Nations Unies
- Il manifeste une grande sensibilité aux questions culturelles et à la condition féminine, et manifeste de l'adaptabilité
- Il traite tous ses collaborateurs avec équité, sans favoritisme
- Il manifeste un solide engagement à l'égard de l'organisation
- Il contribue à la réalisation des missions et des objectifs stratégiques du FENU et du PNUD

COMPÉTENCES FONCTIONNELLES

- Il possède une connaissance éprouvée, sur le plan technique, dans le domaine du développement local, de la gestion municipale et de l'administration publique
- Il possède des connaissances pratiques éprouvées sur le développement local tel qu'appliqué dans le contexte des PMA aux niveaux local et national
- Il a une connaissance satisfaisante du système des Nations Unies et du rôle des principales institutions dans le domaine du développement local. Il connaît bien l'organisation du PNUD et du FENU au niveau local
- Il connaît bien la gestion axée sur les résultats

COMPÉTENCES ADMINISTRATIVES ET COMPORTEMENT

- **Autorité**

Il privilégie l'effet et les résultats pour le client
Il prend l'initiative et prend des risques calculés
Il établit la confiance dans ses relations avec autrui
Il manifeste une attitude positive
Il prend des décisions

- **Gestion des relations avec autrui**

Il établit avec les clients des relations solides
Il recense les possibilités nouvelles et construit des partenariats stratégiques
Il communique de façon claire et convaincante

- **Gestion de la complexité**

Il soutient le développement d'une stratégie claire pour son Groupe
Il met au point des solutions novatrices

- **Création et partage de connaissances**

Il partage les connaissances et l'expérience acquises avec les collègues
Il apporte un appui à d'autres fonctionnaires du FENU et du PNUD
Il contribue à l'approfondissement des connaissances sur le développement local
Il apporte des contributions précieuses au développement local
Il soutient la gestion des connaissances dans son groupe ou son bureau

- **Apprentissage et valorisation du personnel**

Il donne des directives et conseille de manière constructive
 Il encourage la diffusion du savoir au sein du groupe/du bureau

VI. Qualifications	
Études :	Formation universitaire au niveau de la maîtrise dans des disciplines telles que la gestion urbaine, l'aménagement du territoire, les finances locales ou la gestion municipale
Expérience professionnelle :	<ul style="list-style-type: none"> • Spécialiste en finances locales et en développement local avec dix (10) ans d'expérience dans la gestion communale, les finances locales et le développement d'instruments fiscaux pour les collectivités locales. • Maîtrise des instruments d'analyse institutionnelle et financière des collectivités locales et de l'économie locale. • Bonne connaissance des problématiques de décentralisation et des finances locales dans les PMAs. • Bonne maîtrise des aspects de la gestion communale et du développement économique local. • Expérience dans la rédaction de documents sur la gestion communale et les finances locales.
Connaissances linguistiques :	Excellente connaissance du français et grande capacité de rédaction et de synthèse.

VII. Signatures- Certification de la définition d'emploi		
Directeur Unité des Opérations		
Nom	Signature	Date
Directeur de l'Unité de Développement local		
Nom / Titre fonctionnel	Signature	Date
Secrétaire exécutif FENU		
Nom / Titre fonctionnel	Signature	Date

Annexe 2 : Proposition d'adaptation de la méthodologie aux régions

1 – Contexte et objectifs

Le SAFIC est une démarche concertée qui vise, grâce à des instruments d'analyse, à saisir les problématiques liées à la gestion et à la gouvernance locales, notamment le fonctionnement organisationnel des collectivités, leur financement et la dimension économique de leur développement. Il repose sur des diagnostics (organisationnel, financier et économique), des consultations publiques et des plans d'actions établis à partir des pistes de réflexion identifiées avec les acteurs concernés.

La démarche a été élaborée pour les communes, ces dernières constituant les collectivités locales décentralisées de base. Si sa mise en place pour des collectivités locales d'échelons supérieurs tels que la région est tout à fait pertinente, elle nécessite cependant une certaine adaptation des instruments pour assurer l'efficacité des actions et des résultats. En effet, cette adaptation se justifie, compte tenu :

D'une part, des différences importantes entre les communes et la région en ce qui concerne :

- Le patrimoine d'infrastructures : la région dispose d'un patrimoine spécifique comprenant les équipements collectifs d'intérêt régional dans les domaines du tourisme et de l'énergie, de la protection de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement (infrastructures routières et de communication du domaine régional), de l'éducation (infrastructures relatives à l'enseignement secondaire, général, technique et professionnel et à l'éducation spécialisée), de la santé (hôpital régional), etc. Ces infrastructures étant pour une bonne part différentes de celles des communes, cela nécessite des grilles d'enquêtes et de collectes de données adaptées.
- Les missions : la région a pour mission essentielle d'assurer un niveau de services permettant l'efficacité des actions des communes ; elle assure en quelque sorte une mission complémentaire à celle des communes. C'est le cas notamment en matière d'éducation, d'urbanisme et d'aménagement, de santé, etc. Au plan économique, la région assure la promotion du développement économique régional et local à travers l'élaboration et la mise en œuvre du schéma d'aménagement du territoire et de développement régional.
Par ailleurs, contrairement à la commune dont les services s'adressent principalement aux citoyens, les services offerts par la région s'adressent autant aux citoyens qu'aux autres institutions territoriales décentralisées qui la composent (communes, cercles, etc.). Il y a donc une bonne part des besoins d'autres collectivités locales que les actions de la région doivent contribuer à satisfaire, tels la question du développement économique régional, et cela nécessite une adaptation des grilles d'entretien et des cadres d'analyse relativement à l'organisation de l'institution régionale et à ses missions.
- Les ressources ; contrairement aux communes, les régions ne disposent pas d'une fiscalité propre et vivent essentiellement des produits de la fiscalité partagée (part régionale variant entre 5% et 15% maximum) et des transferts de l'Etat.

D'autre part, l'analyse des textes de loi sur la décentralisation au Mali (notamment la loi 95-034 modifiée par les lois 98-010 et 98-066 et portant code des collectivités territoriales, la loi n°00-44 du 7/07/2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions) révèle que les régions partagent les compétences ainsi que les ressources avec les autres niveaux de collectivité territoriale, à savoir les cercles et les communes. La mise en place du SAFIC au niveau de la région permettra de clarifier les rôles des différents niveaux de collectivité locale (commune, cercle, région) et de mettre en valeur leur nécessaire complémentarité dans l'objectif de les rendre plus productives, performantes et efficaces en matière de promotion du développement économique local.

2 – Démarche d'adaptation du SAFIC aux régions

L'adaptation du SAFIC s'inscrira dans le cadre d'une approche territoriale globale et permettra d'approfondir les questions relatives à la coordination des actions de développement local entre les différents niveaux de collectivités et celles relatives à l'échelle pertinente d'efficacité des services déconcentrés de l'État et autres.

Vu l'importance des spécificités de la région, l'adaptation du SAFIC se fera au fur et à mesure des différentes étapes de sa réalisation, comme récapitulé dans le tableau ci-après :

Phases du SAFIC	Éléments d'adaptation
Phase préparatoire	
Information	<ul style="list-style-type: none"> • Travaux avec les conseils élus des différents niveaux de collectivités • Rôle des représentants des collectivités d'échelon inférieur au conseil régional • Arrangements institutionnels entre collectivités
Phase de mise en place	
Diagnostic organisationnel	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de l'organisation et des compétences de l'institution régionale et revue des grilles existantes et élaboration de nouvelles grilles sur le fonctionnement de l'assemblée régionale, sur les relations de l'institution régionale avec les autres institutions décentralisées et le citoyen (participation à la gestion des affaires régionales, etc.), ainsi que de grilles d'enquêtes exhaustives sur le patrimoine d'infrastructures de niveau régional
Diagnostic économique	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnement économique du niveau régional et facteurs de délimitation d'espaces économiquement pertinents au niveau régional
Diagnostic financier	<ul style="list-style-type: none"> • Identification et collecte de toutes autres données socio-économiques de base relatives aux ressources de la région, en plus des données des comptes régionaux
Consultations publiques et plans d'actions	<ul style="list-style-type: none"> • Participation des autres niveaux de collectivités aux discussions • Cohérence entre les différents échelons de collectivités relativement aux actions de développement local entre les différents niveaux de collectivités et celles relatives à l'intervention des services déconcentrés de l'État chargés d'accompagner les collectivités locales ainsi que toutes autres structures d'accompagnement technique de la décentralisation • Rôle de la région en matière de coordination des actions de développement économique local
Phase de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la coopération inter collectivités pour le développement local

Il s'agira de procéder à une revue des questionnaires, guides d'entretien et cadres d'analyse du SAFIC, et d'adapter les instruments au contexte et aux réalités des régions sur la base de l'analyse de leurs compétences et de leur régime financier. La réalisation du diagnostic prendra en compte les préoccupations suivantes :

Au plan institutionnel et organisationnel

- La représentativité et le mode de fonctionnement du conseil régional
- Les relations entre les citoyens, les conseils communaux, les conseils de cercle et le conseil régional
- L'organisation de l'administration régionale
- Le patrimoine d'infrastructures propres de la région
- Les compétences de la région et le niveau de services offerts par celle-ci aux citoyens, aux communes et aux cercles
- La mesure de l'appréciation des citoyens, des conseils communaux et des conseils de cercle des services offerts par la région
- L'appui des services déconcentrés de l'État à la région
- Etc.

Au plan économique

- La collecte de données sur les principaux textes en matière de développement économique régional
- La répartition de la population de la région par cercle
- Le cadre physique et naturel, les principales zones géographiques de production,
- Les principaux points physiques d'activité dans les cercles de la région, les principaux acteurs de l'économie régionale
- Les facteurs de délimitation d'espaces économiquement pertinents au niveau régional
- Les cartes d'analyse spatiale des dynamiques socio-économiques de la région: cercles et principales voies et pistes inter cercles et inter régionales, ressources naturelles, réseau des marchés de la région et principaux flux commerciaux internes (entre cercles) et externes au territoire de la région, etc.
- Etc.

Au plan financier

- Les données (recettes et dépenses) des comptes administratifs ou comptes de gestion ou état d'exécution de 2001 à 2005
- Toutes autres données socio-économiques de base relatives aux ressources de la région
- Etc.

Tableau - Répartition des compétences et des ressources financières selon les différents niveaux de collectivité locale

Domaine	Commune		Cercle/Département		Région	
	Fonction	Ressources financières	Fonction	Ressources financières	Fonction	Ressources financières
Développement économique	<ul style="list-style-type: none"> Politique de création et gestion des équipements de foires et marchés Organisation des activités artisanales et touristiques Création et mode de gestion des services et organismes communaux et interventions économiques 	<p>Impôts et taxes autogérés</p> <ul style="list-style-type: none"> Taxe de développement régional et local (TDRL) (80%) Taxe de voirie Impôt sur traitements et salaires (ITS) (personnel de la collectivité) Taxe sur les charrettes Taxe sur les embarcations Taxe sur les établissements de nuit et dancings Taxe sur les débits de boisson et gargotes Taxe sur le bétail (80%) Taxe sur les armes à feu (80%) Taxe sur les moulins Taxe sur les distributeurs automatiques et appareils de jeux installés dans les lieux publics 	<ul style="list-style-type: none"> Création et mode de gestion des services et organismes du cercle et interventions économiques 	<p>Impôts et taxes autogérés</p> <ul style="list-style-type: none"> Taxe de développement régional et local (TDRL) (15%) Taxe sur le bétail (15%) Taxe sur les armes à feu (15%) Impôt sur traitements et salaires (ITS) (personnel payé sur le budget du cercle et des démembrements) Taxe ou vignette sur les cycles à moteur (25%) 	<ul style="list-style-type: none"> Politique de création et de gestion des équipements dans les domaines du tourisme et de l'énergie Création et mode de gestion des services et organismes régionaux et les interventions économiques Organisation des activités artisanales et touristiques 	<p>Impôts et taxes autogérés</p> <ul style="list-style-type: none"> Taxe de développement régional et local (TDRL) (5%) Taxe sur le bétail (5%) Taxe sur les armes à feu (5%) Impôt sur traitements et salaires (ITS) (personnel payé sur le budget de la région et des démembrements) Taxe ou vignette sur les cycles à moteur (15%)
Environnement exploitation et gestion des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> Hygiène publique Assainissement Protection de l'environnement et gestion des ressources naturelles 	<ul style="list-style-type: none"> Taxe ou vignettes sur les cycles à moteur (60%) Taxe sur les bicyclettes Taxe sur la publicité et l'affichage Taxe sur les autorisations de spectacles et divertissements Taxe sur l'autorisation de construire 	<ul style="list-style-type: none"> Protection de l'environnement 		<ul style="list-style-type: none"> Actions de protection de l'environnement 	

MALI	Commune		Cercle/Département		Région		
	Domaine	Fonction	Ressources financières	Fonction	Ressources financières	Fonction	
3	Urbanisme et aménagement	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'occupation des sols Opérations d'aménagement de l'espace communal Gestion domaniale et foncière et acquisition du patrimoine Infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal Transports publics et plans de circulation Avis sur la réalisation des projets d'aménagement ou d'équipement de l'État sur le territoire de la commune 	<p><u>Impôts et taxes auto-gérés (suite)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Taxe de sortie des véhicules de transport dans les gares routières Taxe sur l'usage privatif du domaine public <p><u>Impôts et taxes gérés par les services de l'État</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Patente et licence (60%) Droit et taxe sur autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou de carrière (80%) Reversement sur les permis de coupe (50%) 	<ul style="list-style-type: none"> Opérations d'aménagement du territoire du cercle Gestion du domaine du cercle et acquisition des biens du patrimoine Politique de création et de gestion des infrastructures routières et de communication classées dans le domaine du cercle Avis sur la réalisation des projets de développement décidés par l'État sur le territoire du cercle 	<p><u>Impôts et taxes gérés par les services de l'État</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Patente et licence (25%) Droit et taxe sur autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou de carrière (15%) Taxe sur le bois (25%) 	<ul style="list-style-type: none"> Schéma d'aménagement du territoire et de développement régional Gestion du domaine régional et acquisition des biens du patrimoine Infrastructures routières et de communication classées dans le domaine du cercle Avis sur la réalisation des projets de développement décidés par l'État sur le territoire du cercle 	<p><u>Impôts et taxes gérés par les services de l'État</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Patente et licence (15%) Droit et taxe sur autorisation d'exploitation artisanale de l'or ou de carrière (5%) Taxe sur le bois (25%)
4	Education	<ul style="list-style-type: none"> Politique de création et gestion des équipements Enseignement préscolaire et alphabétisation Premier cycle de l'enseignement fondamental 	<p><u>Produits des services du domaine, des prestations et ventes diverses</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Redevance et recette d'utilisation du domaine Concession, redevance et taxe funéraires/pompes funèbres (inhumations/exhumations) 	<ul style="list-style-type: none"> Politique de création et de gestion des équipements du second cycle de l'enseignement fondamental 	<ul style="list-style-type: none"> Politique de création et de gestion des équipements Enseignement secondaire, général, technique et professionnel, éducation spécialisée 	<ul style="list-style-type: none"> Politique de création et de gestion des équipements Enseignement secondaire, général, technique et professionnel, éducation spécialisée 	<ul style="list-style-type: none"> Création et gestion des équipements régionaux Hôpitaux régionaux
	Santé, action sociale et culturelle	<ul style="list-style-type: none"> Politique de création et gestion des équipements Dispensaires, 	<p><u>Produits des services du domaine, des prestations et ventes diverses (suite)</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> Politique de création et gestion des équipements des centres de 	<ul style="list-style-type: none"> Création et gestion des équipements régionaux Hôpitaux régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> Création et gestion des équipements régionaux Hôpitaux régionaux 	

MALI	Commune		Cercle/Département		Région	
	Domaine	Fonction	Ressources financières	Fonction	Ressources financières	Ressources financières
	<ul style="list-style-type: none"> • maternités • Centres de santé communautaires • Hygiène publique et assainissement • Sports, art et culture 	<ul style="list-style-type: none"> • Droit de stationnement et d'occupation de la voie publique • Droit et place sur les marchés et foires (dont animaux) • Droit de stationnement des taxis et véhicules de transport en commun • Redevance pour appareils distributeurs d'essence • Permis d'occuper • Redevance d'éclairage public • Prestation de service et ventes diverses • Redevance d'enlèvement des ordures ménagères • Redevance et droit des services à caractère culturel, sportif et sanitaire • Redevance et droit des services à caractère administratif • Délivrance d'actes d'état civil et de copies • Redevance et droit des services à caractère social, périscolaires et d'enseignement • Location de matériels • Location maison des jeunes 	Ressources financières	santé	<ul style="list-style-type: none"> • Solidarité en direction des populations vulnérables 	Ressources financières
Hydraulique	<ul style="list-style-type: none"> • Politique de création et gestion des équipements de l'hydraulique rurale ou urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> • Politique de création et gestion des équipements de l'hydraulique rurale 				
Développement rural	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-pastorales 	<p>Recettes de transfert : fonctionnement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dotation générale de décentralisation • Dotation du Fonds de péréquation 			<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des activités de productions rurales 	

MALI Domaine	Commune		Cercle/Département		Région	
	Fonction	Ressources financières	Fonction	Ressources financières	Fonction	Ressources financières
Fiscalité, finances		<ul style="list-style-type: none"> Subventions de l'État Subventions des collectivités territoriales Subventions d'autres organismes Participation au fonctionnement des jardins d'enfants Participation au fonctionnement des écoles fondamentales <p><u>Recettes de transfert : investissement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Dotation de base (valeur du patrimoine intégré) Fonds globalisés d'investissement : État et collectivités Subventions d'investissement de l'État Subventions d'investissement des collectivités territoriales Subventions d'investissement d'organismes internationaux et étrangers Emprunts et dettes assimilées 				
	<ul style="list-style-type: none"> Institution de taxes rémunératoires des services régionaux Fixation des taux des impôts et autres taxes communales dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi Fixation des taux des impôts et taxes 		<ul style="list-style-type: none"> Fixation des taux des impôts et taxes 	<ul style="list-style-type: none"> Institution de taxes rémunératoires sur les prestations des services régionaux Fixation des taux et impôts et taxes dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi 		

Annexe 3 : PRESENTATION DE LA DEMARCHE DU SAFIC

Cette présentation est la résultante des expériences menées au Bénin, en Guinée et au Mali qui ont permis de mettre au point l'architecture actuelle de la démarche SAFIC.

3.1 Définition et contenu du SAFIC

Le SAFIC est une démarche concertée qui vise, grâce des instruments d'analyse, à saisir les problématiques liées à la gestion et à la gouvernance locales, notamment le fonctionnement organisationnel des collectivités, leur financement et la dimension économique de leur développement. Il repose sur des diagnostics (organisationnel, financier et économique), des consultations publiques et des plans d'actions établis à partir des pistes de réflexion identifiées avec les acteurs concernés.

Plus qu'un instrument, le SAFIC est en fait une démarche pour mieux comprendre la gestion et le financement d'une collectivité. Il est composé d'une série d'instruments d'analyse et de décision qui permettent l'adoption de mesures correctives en vue d'améliorer la gestion locale. Puisque son approche consiste à établir un diagnostic exhaustif de la situation institutionnelle, financière et économique de la collectivité, le SAFIC pourrait se résumer ainsi : «**Bien connaître et apprécier pour mieux gérer**». Il s'agit donc d'un outil d'analyse des finances de la collectivité ainsi que de la manière dont les décisions y sont prises.

La mise en place du SAFIC s'effectue trois phases principales :

La phase préparatoire, d'une durée d'un mois, comporte l'information des principaux acteurs concernés au niveau de la collectivité locale, la mise en place d'un cadre institutionnel et organisationnel et la signature d'une convention de mise en œuvre. Cette phase est très importante car elle permet :

- d'obtenir l'adhésion des élus et de s'assurer de leur volonté manifeste à s'engager en toute connaissance de cause dans un exercice SAFIC. Cet engagement prend la forme d'une convention de mise en œuvre signée par la collectivité locale et l'institution d'appui. Cette convention précise les objectifs à atteindre, les activités à réaliser, les rôles, les responsabilités et les moyens à mettre en œuvre par chaque partie ;
- d'identifier dès le départ les principaux acteurs et les structures concernées par la mise en place et l'exécution du SAFIC, de les informer et de les impliquer dans le processus afin d'obtenir leur collaboration pour la réalisation des résultats. Il s'agit de bien définir le rôle de chacun des acteurs (bureau communal/municipal, conseil communal, services communaux, services déconcentrés de l'Etat, opérateurs économiques, citoyen, etc.) et de garantir les meilleures conditions possibles d'appropriation et de pérennité. Une attention particulière est accordée à la collaboration des services déconcentrés de l'Etat, et autres structures d'appui technique.

La phase intensive de mise en place, d'une durée variable de quatre à cinq mois, comprend :

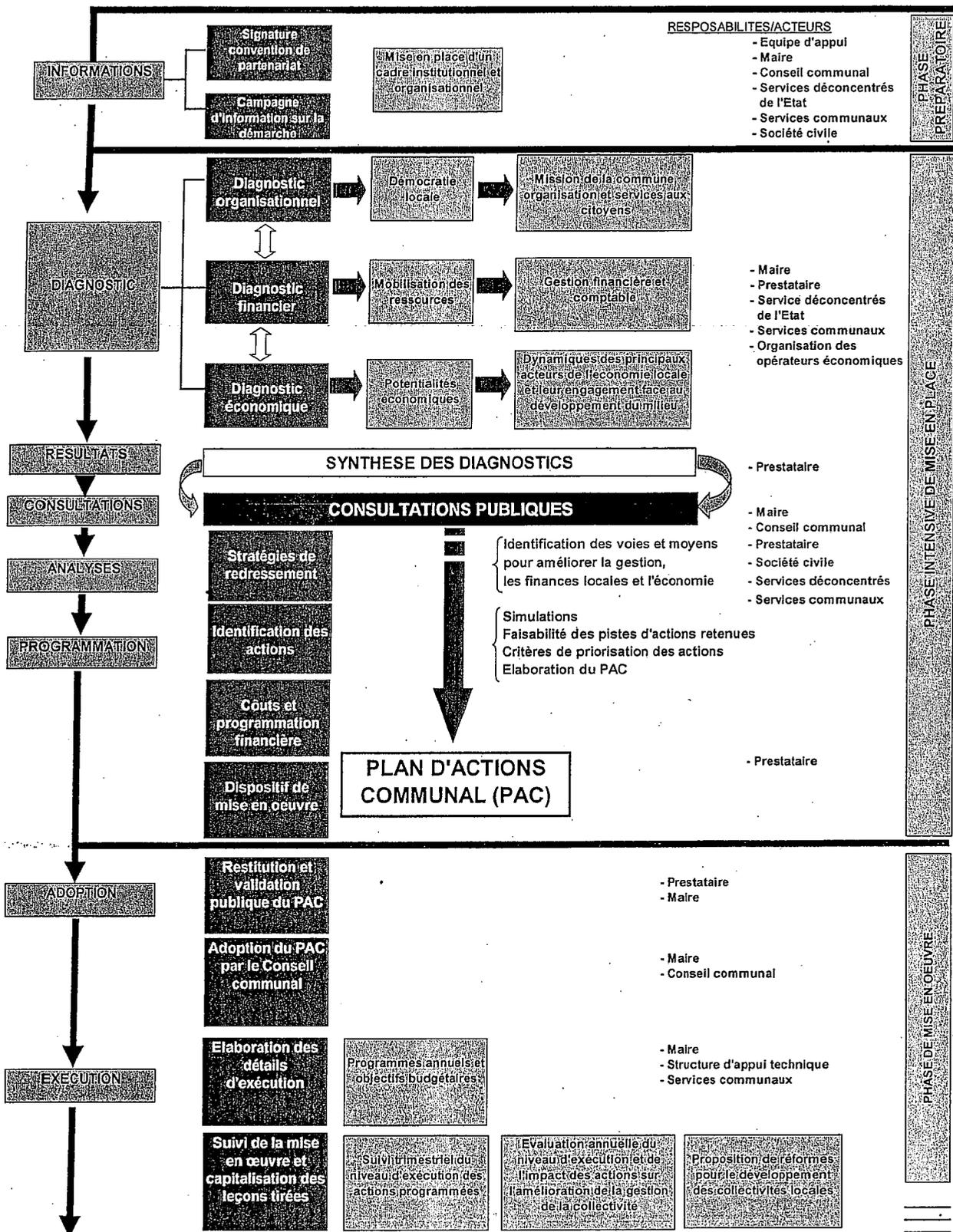
- la réalisation des enquêtes diagnostiques et l'élaboration du rapport diagnostique (organisationnel, économique et financier) ;
- l'organisation et la tenue des consultations publiques ;
- la définition et l'élaboration des plans d'actions.

~~La phase d'exécution porte sur :~~

- la préparation de la mise en œuvre d'une durée de deux mois environ ;
- l'exécution proprement dite qui porte sur trois ans.

Le schéma n°3 ci-après, illustre l'architecture et la démarche du SAFIC.

Schéma n° 3 : Architecture et démarche du SAFIC



La présentation du SAFIC sera abordée en quatre points principaux, à savoir :

1. Les diagnostics et analyses
2. La synthèse des diagnostics et la présentation des résultats
3. La définition des stratégies et l'élaboration des plans d'actions
4. La stratégie de mise en œuvre

3.2 *Diagnostics et analyses*

Le diagnostic doit présenter le plus objectivement possible la situation réelle de la collectivité sans toutefois formuler des recommandations puisque le but est justement d'amener les élus et les populations à émettre de telles recommandations sur la base du diagnostic posé et à identifier les actions à mettre en œuvre pour améliorer la gestion de la collectivité. Le principe de consultation est ici la pierre angulaire de la mise en place de réformes au niveau local.

On distingue trois types de diagnostics : le diagnostic institutionnel et organisationnel de la collectivité locale (DIOC), le diagnostic fiscal et financier (DFIC) et le diagnostic économique (DEC).

Les diagnostics sont réalisés sur la base de fiches de collectes de données et d'entretiens (voir en annexes n°8, n°9 et n°10) auprès des différents acteurs concernés par la gestion et le développement des collectivités locales (structures techniques déconcentrées, élus locaux, opérateurs économiques locaux, citoyens, etc.). Les résultats d'enquêtes sont analysés à partir d'une grille d'analyse permettant d'identifier les forces et faiblesses. Au besoin des tableaux de synthèse et de résultats sont produits pour étayer ces analyses.

3.2.1 Diagnostic institutionnel et organisationnel de la collectivité locale

Le diagnostic organisationnel touche deux volets de la vie de la collectivité : la démocratie locale et la gestion communale. Il a pour objectif de sonder différents aspects de la gestion communale en vue d'identifier les mesures correctives qui permettront de tendre vers une bonne gouvernance, celle-ci étant entendue comme une gestion saine, transparente et démocratique des affaires publiques locales.

Cette analyse concerne essentiellement quatre secteurs de la vie de la commune : la démocratie locale, la gestion et les services locaux, la mesure de la qualité des services et enfin le patrimoine communal. S'il n'existe pas déjà, il serait important de préparer au préalable un tableau de bord de la collectivité.

De façon spécifique le diagnostic organisationnel et institutionnel met l'accent sur :

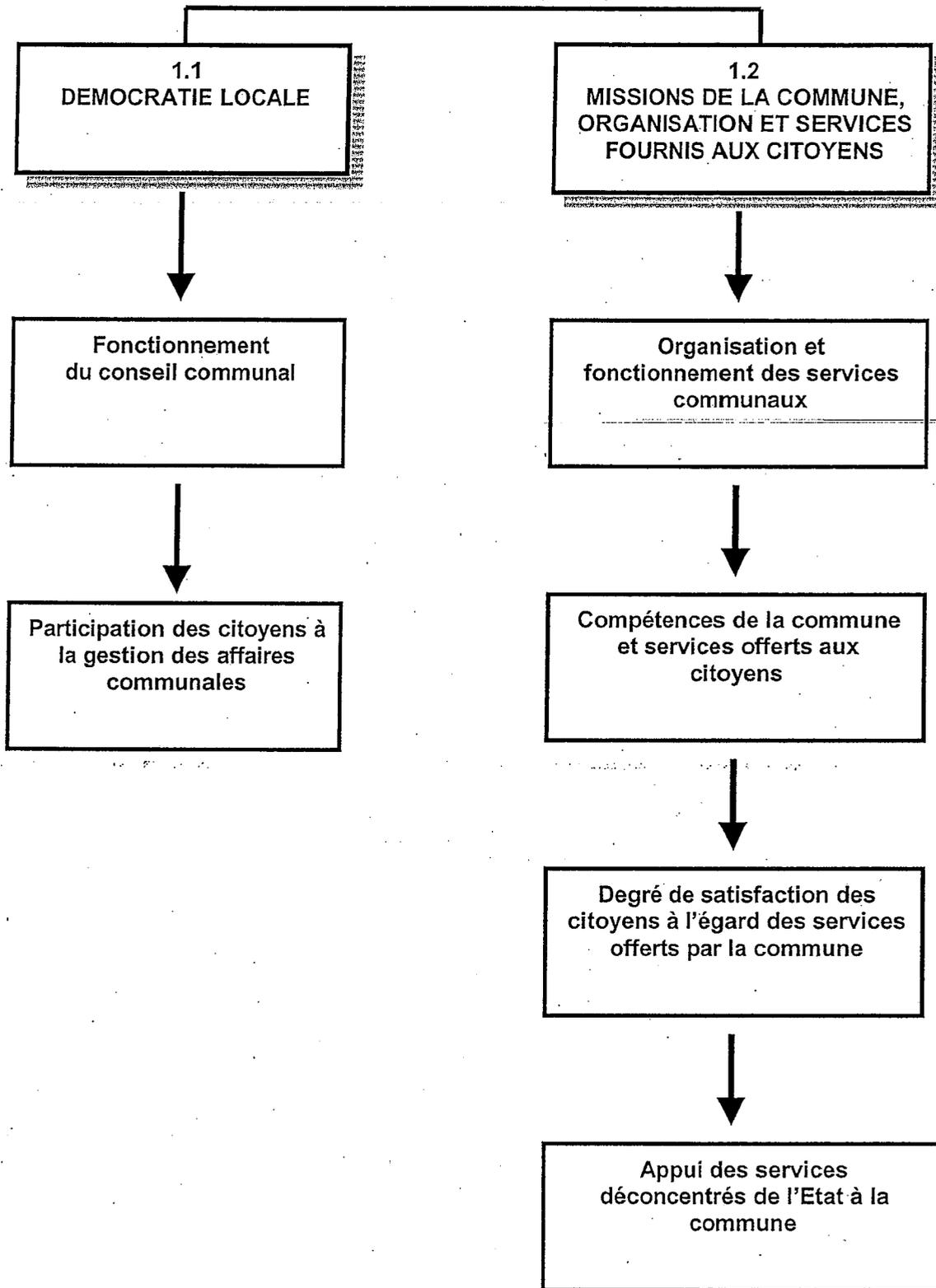
- l'état de la vie démocratique locale ; il est apprécié au regard de la représentativité (spatiale, genre, catégories socioprofessionnelles, etc.) et du fonctionnement du conseil communal ainsi que de la participation des citoyens à la gestion des affaires communales ;
- les missions de la collectivité, son organisation et les services aux citoyens. Il s'agit d'apprécier l'efficacité de la collectivité dans la fourniture de services aux citoyens (populations). Cette efficacité est appréciée à travers l'organisation de la collectivité au regard des missions qui lui sont dévolues dans le cadre de la décentralisation, le fonctionnement des services communaux propres, l'appui-conseil des services déconcentrés

de l'Etat, les services réellement offerts aux citoyens et leur degré de satisfaction au regard de leurs attentes minimales.

3.2.1.1 Processus de diagnostic institutionnel et organisationnel

Le processus de diagnostic institutionnel et organisationnel de la collectivité locale est récapitulé dans le schéma ci-après :

Schéma n°4 : PROCESSUS DE DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DE LA COLLECTIVITE (DIOC)



3.2.1.2 Démarche de diagnostic et d'analyse de l'organisation de la collectivité

Démocratie locale

Cette partie de l'analyse devra faire ressortir les caractéristiques de la vie démocratique au sein de la collectivité. Elle concerne donc la représentativité et le fonctionnement de l'organe délibérant (conseil communal) et le rôle du citoyen dans la prise de décision locale.

On s'entend généralement pour dire qu'une bonne gestion communale est caractérisée par un pouvoir politique pourvu d'une vision et qui sait dans quelle direction il veut orienter le développement de la collectivité. Or, ces choix ou ces orientations découlent d'une bonne connaissance des contraintes avec lesquelles il faut composer et des ressources sur lesquelles on peut compter. Enfin, les choix doivent être légitimés par une participation et une implication effectives de la population tout au long du processus.

Etant donné que le processus d'élection locale ne conduit pas toujours à une représentation de toutes les composantes locales au niveau du conseil communal, l'analyse devra permettre d'identifier les composantes sous-représentées ou non représentées aussi bien au plan spatial que social. Au plan spatial, il s'agira d'apprécier le nombre d'élus par subdivision territoriale de la collectivité et d'identifier celles qui sont sous ou non représentées au conseil communal. Au plan social, il faudra apprécier le niveau de représentation des jeunes et notamment des femmes. En effet, les politiques locales ne seront efficaces qu'avec la participation des habitants et, au premier chef, des femmes qui utilisent le plus de services locaux. La participation devra donc aller au-delà des seuls élus et permettre l'implication de toutes les catégories de population, notamment les femmes et les groupes marginalisés, aller au-delà de l'égalité des citoyens et garantir une plus grande équité en permettant au plus grand nombre de participer à la prise de décision locale sur les services communaux essentiels. Pour ce faire, il faudra une politique volontariste pour impulser une démocratie de la participation grâce à la multiplication des pratiques d'information, d'animation, de consultation, etc.

En fait, le succès ou l'échec d'une politique locale donnée réside en grande partie dans l'existence ou non de discussions préalables quant aux options possibles, de manière à permettre de faire des choix en toute connaissance de cause. Quand de tels débats ont lieu, les acteurs impliqués dans les décisions acceptent également les résultats ou les conséquences des choix posés.

Ainsi donc, pour faire un choix éclairé, deux conditions essentielles doivent être remplies. D'abord, l'information doit être accessible et les décisions doivent être publiées. Les moyens d'information et de communication utilisés doivent être adaptés aux réalités locales et permettre l'accès effectif du plus grand nombre aux informations disponibles. Ainsi l'analyse évaluera les mécanismes de communication habituellement utilisés par la collectivité (affichage, traduction en langue locales, utilisation de crieurs publics, de radio locale ou communautaire, etc.).

Il est également important que les organes élus chargés de l'animation de la vie de la collectivité fonctionnent normalement. L'accent sera mis sur le fonctionnement du conseil communal (tenue régulière des sessions réglementaires, tenue des registres de délibération, contrôle exercé sur le bureau communal, etc.), du bureau communal (maire et ses adjoints) et des principales commissions communales, etc.

Ensuite, un processus permanent de consultation assorti de mécanismes de contrôle des citoyens sur leurs institutions locales doit exister pour garantir aux citoyens leur droit de sanction des décisions prises par les élus en dehors des périodes électorales.

Les tableaux en annexe n°8 présentent les grilles d'enquête et d'entretien du diagnostic institutionnel et organisationnel. Elles permettent de sonder certains aspects de la gestion locale et de se faire une meilleure idée de sa santé au plan démocratique.

Missions de la collectivité et services aux citoyens

Cette partie du diagnostic vise à analyser les compétences de la collectivité (compétences générales et compétences transférées), l'organisation et le fonctionnement des services communaux, les modes de prestation de services qui ont cours dans la Collectivité et à broser un tableau de ses ressources humaines. Il s'agit de mesurer plus précisément l'efficacité et l'efficacités des modes de gestion mis en place dans la Collectivité.

En ce qui concerne le personnel, la question fondamentale est de savoir si la collectivité dispose des ressources humaines nécessaires à l'accomplissement de son mandat eu égard aux domaines de compétence qui lui ont été transférés dans le cadre de la politique de décentralisation.

En ce qui a trait à la prestation des services, il convient avant tout de définir les services attendus en termes de produits ou de résultats et non pas seulement en termes d'intrants. Ensuite, la connaissance du coût de prestation de chacun des services permettra d'établir des bases de comparaison et de créer éventuellement une certaine émulation entre les fournisseurs de services, ce qui pourrait être de nature à faire diminuer les prix. Il est donc important pour la collectivité de connaître en détail le coût de production des différents services et de déterminer des méthodes pour en mesurer les résultats.

Soulignons enfin que la délégation d'un service ou d'une activité ne diminue en rien la responsabilité de la collectivité en ce qui concerne l'exécution de cette activité.

L'analyse du niveau des services fournis par la collectivité est faite au regard de la grille ci-après :

Tableau n° 29 : Cadre d'analyse du niveau de service fourni par la collectivité

Secteurs	Objectifs de la collectivité locale	Cadre d'intervention de la structure en charge du service	Appréciation de l'offre de service existante
		<u>Cadre d'intervention</u> - Identification de la mission et des objectifs du service - Identification des besoins et des contraintes des populations - Existence d'une politique/stratégie de la mairie - Niveau minimum de services	<u>Nombre d'infrastructures de services existantes au regard des normes</u>
		<u>Capacité d'intervention de la structure de la mairie en charge du service</u> - Effectif du personnel - Compétence du personnel (niveau de qualification du personnel, effort de formation adapté) - Efficacité/productivité de la structure (disponibilité du personnel et accueil des usagers, rapidité et qualité des prestations offertes, etc.),	<u>Fonctionnement effectif des infrastructures et accessibilité par les populations</u> - état physique des infrastructures ou équipements - fonctionnement effectif des infrastructures - facilité d'accès des populations
		<u>Ressources financières consacrées par la collectivité à la fourniture du</u>	<u>Enquête d'opinion auprès des populations</u>

		<u>service</u> - Investissement annuel/habitant - Montant annuel des dépenses de fonctionnement et d'entretien	
--	--	--	--

Mesure du degré de satisfaction des citoyens des services communaux

La troisième partie de l'analyse vise à mesurer le degré de satisfaction des citoyens face aux services qui leurs sont offerts et à la manière dont ils leur sont offerts. Il s'agit bien sûr d'un élément essentiel de l'analyse de l'efficacité et de l'efficacités d'un service.

Raison d'être

La mesure de la satisfaction des citoyens constitue un élément essentiel de la culture organisationnelle axée sur la qualité du service. Il incombe à la collectivité de cerner les écarts possibles entre le rendement et les besoins et attentes des citoyens en :

- Améliorant la qualité et l'efficacité des services locaux ;
- Déterminant la pertinence et l'importance des services ;
- Fixant des normes de service, c'est-à-dire :
 - En recherchant l'opinion des citoyens;
 - En informant les citoyens de l'engagement pris par la collectivité afin d'assurer un certain niveau de service;
 - En assurant un retour d'information aux employés
- Cernant les possibilités d'offrir de nouveaux services ou de modifier des services existants, ce qui pourrait donner lieu au maintien, à l'abandon, au remaniement ou au transfert de services ;
- Optimisant l'affectation et l'utilisation des ressources de manière à établir un équilibre entre, d'une part, les attentes des citoyens et, d'autre part, les mandats de la collectivité et les ressources disponibles (ressources humaines, financières et temps).

Indicateurs de la satisfaction des citoyens

Un certain nombre d'indicateurs, dont le choix variera en fonction du service fourni, peuvent être utilisés pour mesurer le degré de satisfaction des citoyens. En voici une liste non exhaustive :

- Installations (accessibilité, apparence professionnelle, heures de service, signalisation) ;
- Communications (clarté, disponibilité, utilisation d'un langage clair, personnel, courtoisie, disponibilité, compétence, équité, assurance, flexibilité, ..) ;
- Services reçus (rapidité, utilité, caractère convenable, qualité, ...)
- Objectif global (valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé, satisfaction, propension à recommander le service ou à le réutiliser, fiabilité, ...).

Processus de mise en œuvre de la démarche de mesure de la satisfaction des citoyens

Les quatre étapes suivantes constituent une façon pratique de mesurer la satisfaction des clients à l'égard des services locaux.

Étape 1 : Définir et décrire les services offerts

Étape 2 : Déterminer qui sont les clients

Étape 3 : Élaborer une stratégie de mesure

Étape 4 : Recueillir les renseignements pertinents, les analyser et les diffuser

En fait, chacun des services dits essentiels de la collectivité pourra faire l'objet d'une analyse de satisfaction de la clientèle. Le questionnaire adressé aux usagers sera court (maximum 4 questions) et sera adapté au type de service offert. Par la suite, l'équipe d'analyse procédera à la compilation des résultats en fonction des questions suivantes :

- Les attentes des citoyens sont-elles réalistes par rapport à leurs besoins?
- Les attentes des citoyens sont-elles réalistes par rapport à la capacité de la commune d'y répondre?
- Les normes de service sont-elles adaptées aux attentes des citoyens?
- Est-ce que les attentes des citoyens sont uniformes d'un groupe à l'autre et à l'intérieur d'un même groupe?

Patrimoine communal

Le patrimoine de la collectivité constitue un aspect très souvent négligé malgré son impact majeur sur sa santé financière et sa capacité à livrer des services. En fait, l'inventaire et l'état de ce patrimoine est rarement pris en compte dans les analyses touchant la collectivité.

Le SAFIC propose donc que l'analyse du patrimoine constitue un des préalables à l'analyse financière et organisationnelle de la collectivité. Cet inventaire sera réalisé en tenant compte du cycle de vie de l'équipement (voir en annexe n°8 le tableau d'évaluation du patrimoine d'infrastructures de services de la collectivité).

Tableau n°30: Coût des infrastructures et durée de vie

Composantes du coût de l'infrastructure en fonction du cycle de vie			
<i>Type d'infrastructure</i>	<i>Coût de mise en place</i>	<i>Coût de remplacement et durée de vie</i>	<i>Coût d'exploitation et d'entretien</i>
1. Route, piste, pont et ponceau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plate-forme, pavage ▪ Panneaux de signalisation ▪ Écoulement des eaux 	Reconstruction des routes et des pistes : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Route goudronnée : ___ ans ▪ Piste en latérite : ___ ans 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nettoyage/balayage des rues ▪ Rapiéçage ▪ Réparation des caniveaux ▪ Entretien des panneaux et poteaux ▪ Nettoyage des caniveaux ▪ Remblais/déblais des devers
2. Édifice public <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mairie ▪ Centre communautaire ▪ École ▪ Poste de santé 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Achat ou affectation de terrain ▪ Construction ▪ Ameublement ▪ Achat de fournitures 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remplacer les installations tous les ___ ans 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administration et entretien des installations ▪ Salaires
3. Dépôt des travaux publics	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Achat ou affectation de terrain ▪ Construction ▪ Achat de véhicules ou d'équipements 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconstruire les bâtiments tous les ___ ans ▪ Remplacer les véhicules et le matériel tous les ___ ans 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploitation et entretien des véhicules et du matériel ▪ Administration du service

Composantes du coût de l'infrastructure en fonction du cycle de vie			
<i>Type d'infrastructure</i>	<i>Coût de mise en place</i>	<i>Coût de remplacement et durée de vie</i>	<i>Coût d'exploitation et d'entretien</i>
4. Marché et gare routière	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Achat ou affectation de terrain ▪ Construction 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconstruire les bâtiments tous les ___ ans ▪ Reconstruire les aménagements tous les ___ ans 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploitation et entretien des bâtiments et de leur environnement ▪ Administration du service
5. Parc de vaccination	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Affectation du terrain ▪ Achat des matériaux ▪ Construction 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploitation et entretien du parc ▪ Administration du service
6. Hydraulique <ul style="list-style-type: none"> ▪ Retenue d'eau ▪ Puits ▪ Forage 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Affectation du terrain ▪ Achat des équipements ▪ Construction et aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconstruire les aménagements tous les ___ ans ▪ Remplacer les équipements tous les ___ ans 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploitation et entretien du parc ▪ Administration du service

Appui des services déconcentrés de l'Etat à la collectivité

L'une des conditions de réussite de la mission des collectivités locales est l'existence d'un dispositif de déconcentration opérationnel qui permette aux communes de bénéficier des appuis-conseils des services déconcentrés de l'Etat. Ici l'analyse mettra surtout l'accent sur l'accessibilité des communes à ces appuis (représentativité des services concernés, fréquence des activités, moyens à disposition de ces services en matière d'appui aux communes, fréquence des actions menées, etc.)

Tableau n°31 : Cadre d'analyse des forces et faiblesses de la démocratie locale

1. DEMOCRATIE LOCALE		
COLLECTE DE L'INFORMATION (Enquêtes/investigations)	ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES	RESULTATS (Extrants)
	1.1 FONCTIONNEMENT DU CONSEIL COMMUNAL	
Grille de données sur la représentativité et le mode de fonctionnement de l'assemblée locale délibérante (conseil communal, ...)	111. Représentativité du conseil communal	Tableau récapitulatif sur l'analyse du fonctionnement du conseil communal
	112. Programmation des réunions et informations des conseillers	
	113. Tenue des sessions réglementaires et présence des élus	
	114. Qualité des élus et efficacité des actions du conseil communal relativement aux pouvoirs et rôles qui lui sont dévolus	
	115. Tenue des actes administratifs obligatoires	
	1.2 PARTICIPATION DU CITOYEN A LA GESTION DES AFFAIRES COMMUNALES	
Grille de données sur les relations entre le citoyen et l'institution communale	121. Implication des citoyens dans la prise de décision	Tableau récapitulatif sur l'analyse de la participation du citoyen à la gestion des affaires communales
	122. Accès des citoyens à l'information et aux décisions du conseil communal	
*	123. Exercice par les citoyens du pouvoir de contrôle et de sanction (vote)	

Tableau n°32 : Cadre d'analyse des forces et faiblesses liées à l'organisation de la commune et aux services fournis aux citoyens

2. MISSIONS DE LA COMMUNE, ORGANISATION ET SERVICES FOURNIS AUX CITOYENS		
COLLECTE DE L'INFORMATION (Enquêtes/investigations)	ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES	RESULTATS (Extrants)
Grille de données sur l'organisation de l'administration communale	ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES COMMUNAUX 1. Organigramme de la commune	Tableau d'effectif et d'analyse du personnel de gestion de la collectivité
Grille de données sur le patrimoine d'infrastructures de services de la collectivité	2. Personnel communal	Tableau récapitulatif sur l'analyse de l'organisation de la collectivité et du fonctionnement de ses services
	3. Patrimoine/équipements, moyens matériels	
	COMPETENCES DE LA COMMUNE, SERVICES OFFERTS ET DEGRE DE SATISFACTION DES CITOYENS	
Grille de données sur les services offerts par la collectivité locale	4. Exercice des compétences (générales et transférées) dévolues dans le cadre de la décentralisation	Tableau de mesure du niveau de services offert par la collectivité
Grille de mesure du niveau d'appréciation des citoyens à l'égard des services offerts par la collectivité	5. Qualité des services réellement offerts aux populations	Tableau récapitulatif sur l'analyse des services offerts par la collectivité et le degré de satisfaction des citoyens
	APPUI DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT A LA COMMUNE	
Grille de données sur le système de déconcentration et l'appui des services déconcentrés à la collectivité locale	6. Présence des services déconcentrés prévus au niveau du territoire de la commune	Tableau récapitulatif sur l'analyse de l'appui des services déconcentrés à la collectivité locale
	7. Capacité des services déconcentrés à assurer leurs missions dans la commune	
	8. Efficacité des actions menées	

La grille d'analyse des données, au regard de laquelle sont identifiées les forces et faiblesses de la collectivité au plan institutionnel et organisationnel, porte notamment sur les points suivants :

- Démocratie locale : la représentativité et le fonctionnement de l'assemblée délibérante, la participation du citoyen à la gestion des affaires locales.
- Mission de la commune, organisation et services aux citoyens : l'organisation et le fonctionnement des services de la collectivité, les compétences de la collectivité, les services offerts et le degré de satisfaction des citoyens.
- Appui des services déconcentrés : présence des services déconcentrés prévus au niveau du territoire de la commune, capacité des services déconcentrés à assurer leurs missions dans la commune, efficacité des actions menées.

Les tableaux de synthèse et de présentation des résultats du diagnostic organisationnel se présente comme suit :

Points d'analyses	Tableaux de synthèse
1. Démocratie locale	<p>1.1- Tableau récapitulatif sur l'analyse de la représentativité et du fonctionnement de l'organe délibérant (conseil communal)</p> <p>1.2- Tableau récapitulatif sur l'analyse de la participation du citoyen à la gestion des affaires communales</p>
2. Missions de la collectivité, organisation et services aux citoyens	<p>2.1- Tableau d'effectif et d'analyse du personnel de gestion de la collectivité</p> <p>2.2- Tableau récapitulatif sur l'analyse de l'organisation de la collectivité et du fonctionnement de ses services</p> <p>2.3- Tableau de mesure du niveau de services offert par la collectivité</p> <p>2.4- Tableau récapitulatif sur l'analyse des services offerts par la collectivité et le degré de satisfaction des citoyens</p> <p>2.5- Tableau récapitulatif sur l'analyse de l'appui des services déconcentrés à la collectivité locale</p>

3.2.2 Diagnostic financier de la collectivité locale (DFIC)

L'objectif poursuivi par le diagnostic financier est de présenter la situation financière de la collectivité sans complaisance afin d'identifier les problèmes qui minent les finances locales. Il s'agit d'identifier les voies et moyens permettant d'engager la collectivité locale dans un processus durable d'amélioration de ses finances et de sa gestion afin qu'elle soit en mesure d'assumer les compétence qui lui ont été transférées et de pourvoir aux principaux besoins de base de sa population.

Le diagnostic financier porte principalement sur deux volets : d'une part, les ressources de la collectivité locale et leur mobilisation et d'autre part la gestion budgétaire et financière.

De façon spécifique, le diagnostic financier met l'accent sur :

⇒ **les ressources de la collectivité et le niveau de performance de leur mobilisation.**

Les performances de mobilisation des ressources locales sont appréciées au regard :

- du respect des procédures d'émission et de recouvrement des impôts directs locaux et taxes assimilées (processus d'identification de l'assiette, analyse des méthodes de recouvrement, etc.) ;
- du niveau de mobilisation des recettes propres et du rendement de la fiscalité locale, de la gestion des infrastructures marchandes, etc.

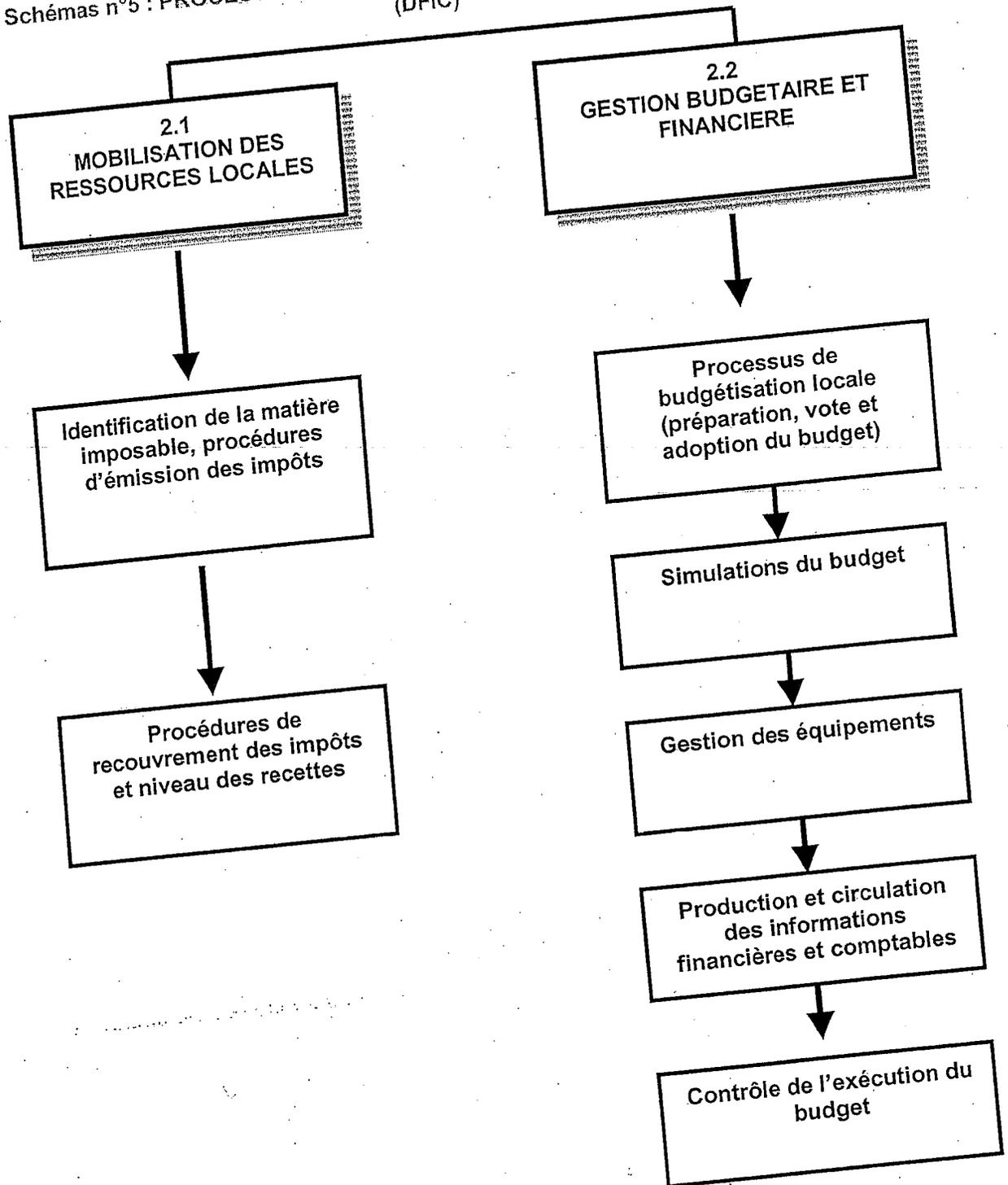
⇒ **les performances de la collectivité locale en matière de gestion budgétaire et financière.** Elles sont appréciées au regard :

- de la préparation (concertation et prise en compte du plan local de développement, qualité de l'évaluation des recettes et des dépenses, respect des règles et principes budgétaires), du vote (respect des procédures et délais) et de l'adoption du budget (respect des procédures et délais) ;
- de la qualité de la dépense (utilisation judicieuse des ressources pour la fourniture de services aux populations)
- des équilibres financiers (couverture des dépenses de fonctionnement et d'entretien par les recettes propres, capacité d'autofinancement des investissements, etc.) ;
- de la production et de la circulation des informations financières et comptables (tenue des registres, documents et pièces comptables, élaboration de documents périodiques et état de synthèse et efficacité du système d'information entre les différents services impliqués dans la gestion financière, etc.) ;
- du contrôle de l'exécution du budget (effectivité des contrôles requis).

3.2.2.1 *Processus de diagnostic financier*

Le processus de diagnostic financier de la collectivité locale est récapitulé dans le schéma ci-après.

Schémas n°5 : PROCESSUS DE DIAGNOSTIC FINANCIER DE LA COLLECTIVITE (DFIC)



3.2.2.2 Démarche de diagnostic et d'analyse financière de la collectivité

Elle consiste à établir la situation financière de la collectivité quant à différents aspects de la mobilisation des ressources et de la gestion financière et comptable.

Situation financière de la collectivité locale

Le diagnostic attendu sera avant tout quantitatif et présentera l'évolution récente ainsi que la situation présente de la fiscalité et des finances de la collectivité. Il permettra de constituer une base de données sur laquelle on pourra s'appuyer pour simuler les propositions d'amélioration à la fiscalité locale.

Démarche

➤ Analyse à partir de l'existant

Le bilan diagnostique sera réalisé à partir des documents comptables disponibles dans la collectivité (budgets prévisionnels, comptes administratifs et comptes de gestion).

➤ Analyse de l'évolution au cours des cinq dernières années

Pour mieux comprendre les tendances récentes de la fiscalité et des finances de la collectivité, le bilan portera en outre sur l'évolution des variables analysées sous chaque aspect du diagnostic fiscal et financier au cours des cinq dernières années. La compilation des données sur un support informatisé permettra de calculer les taux de croissance de chacune de ces variables (recettes, dépenses, impôts, taxes, etc.) et notamment des différentes masses significatives du budget (recettes propres, recettes de transferts, fonctionnement, investissement, etc.).

Il importe que ce premier exercice soit fait le plus rigoureusement possible, tant en ce qui a trait à la collecte des données qu'à la saisie informatique, puisque ce sont ces données qui serviront par la suite de base et d'appui au développement et à la validation d'hypothèses pour expliquer les difficultés rencontrées en matière de fiscalité locale.

Des tableaux synthétiques des recettes et des dépenses de la collectivité ainsi que de ses ratios financiers seront produits à partir des données de base, ce qui permettra de se faire une meilleure idée de la santé financière de la collectivité. Ces tableaux de saisie sont présentés en annexe n°9.

Après l'élaboration d'un tableau de bord qui reprend l'essentiel de l'information financière de la collectivité, la deuxième étape consistera à dépeindre la performance financière de la collectivité à l'aide d'indicateurs financiers de performance de gestion dont les plus significatifs sont présentés ici :

Tableau n°33 : Indicateurs de performance en matière de gestion financière

1	RECETTES
11	Indicateurs de recettes per capita
	Recettes totales/habitant
	Recettes propres/habitant
	Recettes fiscales/habitant
	Produits du domaine du patrimoine et des services/habitant
	Taxe sur les personnes/habitant
	Recettes gérées par la commune/habitant
	Recettes partagées/habitant
12	Indicateurs de structure des recettes
	Recettes propres/recettes totales
	Recettes fiscales/recettes propres
	Produits du domaine du patrimoine et des services/recettes propres
	Taxe sur les personnes /recettes de fonctionnement
	Taxe sur les personnes /recettes gérées par la commune
	Recettes gérées par la commune/recettes totales
	Recettes partagées/recettes totales
	Recettes gérées par la commune/recettes propres

	Recettes de fonctionnement/recettes d'investissement
2	DEPENSES
21	Indicateurs de dépenses per capita
	Dépenses totales/habitant
	Dépenses de fonctionnement/habitant
	Dépenses de structure/habitant
	Dépenses d'investissement/habitant
	Dépenses de services/habitant
22	Indicateurs de structure des dépenses
	Dépenses de fonctionnement/dépenses totales
	Dépenses de structure/dépenses totales
	Dépenses d'investissement/dépenses totales
	Dépenses de services/dépenses totales
	Dépenses de personnel/dépenses de fonctionnement
3	EQUILIBRES FINANCIERS
	Recettes réelles de fonctionnement
	Dépenses réelles de fonctionnement
	Epargne brute/nette
	Recettes propres réelles d'investissement
	Recettes réelles d'investissement
	Capacité d'autofinancement des investissements
	Recettes totales d'investissement (y compris prélèvement)
	Recettes propres/dépenses de fonctionnement et d'entretien
	Dépenses réelles totales d'investissement
	Epargne nette/recettes de fonctionnement
	Recettes totales d'investissement/dépenses totales d'investissement
	Capacité d'autofinancement des investissements/dépenses totales d'investis.
	Ecart recettes totales d'investissement - dépenses totales d'investissement

Ces ratios constituent des éléments d'information et de comparaison qui permettent une analyse plus rigoureuse de la situation financière de la collectivité locale. Elles permettront de poser un diagnostic et de faire ressortir les différentes tendances qui marquent les finances de la collectivité. L'analyse doit également faire ressortir certains aspects des dépenses.

➤ Méthodes d'identification et de recouvrement

L'objectif visé par l'établissement d'un diagnostic relatif aux méthodes d'identification et de recouvrement de la fiscalité locale est de mesurer le rendement net des taxes et des impôts locaux, ce qui permettra ensuite de prendre position quant à l'opportunité de maintenir, d'améliorer ou de supprimer une ou plusieurs de ces sources de recettes.

Le rendement actuel et potentiel de la fiscalité locale

On sait que le rendement théorique des taxes et impôts est généralement très différent de ce qu'on observe dans la pratique. Cela peut tenir à une identification déficiente, à l'absence de mise à jour de l'information ou au report de cette activité d'année en année. À ce stade, il faut donc tenter d'identifier les causes de cette situation afin d'être en mesure de proposer des pistes qui permettront d'éviter ces pièges et qui contribueront ainsi à limiter l'évasion fiscale qui caractérise le milieu des finances locales.

L'analyse des écarts de rendement de la chaîne fiscale

- L'écart au niveau de l'assiette fiscale : ici, l'analyse doit mesurer le rendement que l'on pourrait théoriquement obtenir si, suite à un effort d'identification (cadastre, adressage, ortho photo plan, etc.), l'on parvenait à élargir l'assiette effectivement imposable tout en conservant la même définition de cette assiette.
- L'écart au niveau de l'émission : une analyse similaire doit également être faite au niveau de l'émission.

- L'écart au niveau du recouvrement : il s'agit ici de faire ressortir l'écart entre les prévisions et les réalisations et d'identifier les facteurs qui expliquent cette situation.

Ensemble, ces analyses doivent révéler les dysfonctionnements de la chaîne fiscale et permettre d'en dégager les causes à l'aide d'éléments quantitatifs et qualitatifs.

Au niveau de l'assiette/émission : Il s'agira d'identifier et d'analyser les problèmes relatifs à l'identification de la matière imposable et à l'établissement de l'assiette fiscale, entre autres, l'existence ou non de système d'information locale, les moyens matériels, financiers et humains disponibles. Il faudra présenter les principaux dysfonctionnements au niveau de la préparation et de l'émission des rôles et recenser les problèmes qui affectent de façon générale les écarts constatés entre ce qui est recensé et ce qui est enrôlé.

En matière de recouvrement : Il faudra déterminer les raisons qui expliquent le faible niveau du recouvrement relevé dans la collectivité locale. L'analyse aura trait, entre autres, au manque possible de collaboration entre les agents d'assiette et de recouvrement, aux problèmes de parution des rôles, à la politique de motivation des agents de recouvrement, aux contraintes socioculturelles et politiques, à la politique de sanction des mauvais contribuables, etc.

Processus de budgétisation locale

Avant de penser à changer le système budgétaire, il est important d'étudier les défauts du système actuel et d'identifier les facteurs qui peuvent expliquer sa relative performance. Très souvent, le budget est considéré comme un instrument pour gérer le flux des dépenses et non comme un moyen d'expression de la politique locale. Un des problèmes que l'on rencontre très souvent avec le processus budgétaire a trait à son trop grand optimisme à l'égard des recettes. De même, très peu de collectivités procèdent à une révision en profondeur des dépenses et recettes; dans bien des cas, l'exercice consiste simplement à reprogrammer le budget de l'année précédente ; ce qui fait qu'en définitive le budget n'est pas en adéquation véritable avec les réalités économiques de la collectivité locale.

Pour dépasser ce stade, il faudra entreprendre une analyse exhaustive du processus de budgétisation au niveau local.

Par la suite, le travail consistera à procéder à une évaluation systématique de la gestion des finances locales à l'égard des règles et du cadre, de la programmation, de la préparation, de l'exécution et du contrôle budgétaire. Ici aussi l'analyse est basée sur cinq cycles budgétaires.

La démarche de diagnostic financier de la collectivité est récapitulée dans les tableaux n°34 et n°35 comme suit :

Tableau n°35 : Cadre d'analyse des forces et faiblesses liées à la gestion budgétaire et financière

2. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

COLLECTE DE L'INFORMATION (Enquêtes/investigations)	ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES	RESULTATS (Extrants)
Grille d'informations sur les règles et pratiques en matière de préparation technique par les services communaux, de vote par le conseil communal et d'approbation par la tutelle Procès-verbal des concertations avec les services décentralisés de l'Etat Documents budgétaires des exercices antérieurs Procès-verbal des concertations avec les acteurs de la société civile Registres et PV de délibération du conseil communal	<p>PROCESSUS DE BUDGETISATION LOCALE</p> <p>1. Processus de préparation du budget et délais</p> <p>2. Procédures et délais d'approbation du budget</p> <p>3. Méthodes de prévision budgétaire</p> <p>4. Programmation budgétaire</p> <p>5. Respect des règles et principes budgétaires</p>	Chronogramme d'exécution du processus de budgétisation locale Tableau récapitulatif sur l'analyse du processus de budgétisation locale
Données socioéconomiques de base actualisées Potentiel fiscal des impôts et taxes entraînants Grille de données sur les besoins des populations en services communaux Grille de données sur les attentes des populations dans les subdivisions de la collectivité locale Grille de données sur le programme annuel d'investissement Grille de données sur le patrimoine communal	<p>SIMULATION FINANCIERE BUDGETAIRE L'EXERCICE EFFECTIF DES COMPETENCES DEVOLUES</p> <p>6. Simulation basique des recettes budgétaires</p> <p>7. Simulation basique des dépenses budgétaires</p>	Fiche d'identification et d'analyse des services communaux Tableau d'évaluation du patrimoine communal Tableau d'évaluation du budget d'entretien du domaine public et du patrimoine d'infrastructures Tableau de simulation basique des recettes budgétaires Tableau de simulation basique des dépenses budgétaires Tableau récapitulatif sur l'analyse du niveau des ressources de la collectivité par rapport aux compétences

2. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

COLLECTE DE L'INFORMATION (Enquêtes/investigations)	ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES	RESULTATS (Extrants)
	QUALITE DE LA DEPENSE	
Grille d'informations sur les règles et pratiques en matière de gestion des finances et de la comptabilité publique locales	1. Respect des principes et règles en matière de gestion des finances et de comptabilité publiques locales	Tableau et graphe sur l'évolution des dépenses classées par grandes masses significatives sur les cinq dernières années
Grille de données sur les comptes de la collectivité sur les cinq dernières années	2. Respect des règles et procédures de passation des marchés	Tableau et graphe sur l'évolution des dépenses de fonctionnement par composantes principales
	3. Niveau des dépenses de services aux populations consacrées à l'entretien du domaine public et du patrimoine d'infrastructures, à la promotion socioéconomique et à l'acquisition d'infrastructures socio-collectives et communautaires	Tableau et graphe sur l'évolution des dépenses de services par composantes principales
		Tableau récapitulatif sur l'analyse de la qualité de la dépense
	EQUILIBRES FINANCIERS	
	4. Taux d'épargne et capacité d'auto-financement des investissements	Indicateurs d'équilibres financiers
	5. Niveau de couverture des dépenses de fonctionnement et d'entretien du domaine public par les recettes propres	
	6. Evolution des indicateurs de performance de mobilisation des ressources	Tableau récapitulatif sur l'analyse des équilibres financiers
	PRODUCTION DES INFORMATIONS FINANCIERES ET COMPTABLES	
Grille de données sur la gestion des infrastructures communales	7. Mode de gestion des équipements marchands	
	8. Mode de gestion des autres équipements	
	PRODUCTION DES INFORMATIONS FINANCIERES ET COMPTABLES	
Grille d'informations sur les règles et pratiques de gestion des finances et de la comptabilité	9. Tenue des registres, documents et pièces comptables	

2. GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

COLLECTE DE L'INFORMATION (Enquêtes/investigations)	ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES	RESULTATS (Extrants)
publique locale		
	10. Production des informations financières et comptables	
	11. Circulation des informations financières et comptables	
	CONTROLE FINANCIER	
Grille de données sur l'élaboration des comptes de la collectivité sur les cinq dernières années	12. Mécanismes d'autocontrôles et contrôles réciproques entre ordonnateurs et comptables	Chronogramme d'élaboration des comptes et d'exécution des contrôles portant sur l'exécution du budget
	13. Contrôle du conseil communal	
	14. Contrôle de l'autorité de tutelle	
	15. Contrôle juridictionnel	

La grille d'analyse des données au regard de laquelle sont identifiées les forces et faiblesses de la collectivité au plan financier porte notamment sur les points suivants :

- Procédures d'identification de la matière imposable et émission des impôts : règles et pratiques en matière d'émissions et de recouvrement des impôts directs locaux et taxes assimilées, structure, composition et évolution des émissions sur les cinq dernières années, potentiel fiscal et niveau des émissions, etc.
- Procédures de recouvrement des impôts directs et taxes locaux et niveau des recettes : règles et pratiques en matière d'émission et de recouvrement des impôts et taxes locaux, régime financier de la collectivité locale et perception des impôts, taxes et droits, structure, composition et évolution des recouvrements sur les cinq dernières années, potentiel fiscal, rendement potentiel et rendement actuel de la fiscalité locale, évolution des indicateurs de performance de mobilisation des ressources
- Processus de budgétisation locale (préparation, adoption et approbation du budget) : processus de préparation du budget et délais, procédures et délais de vote du budget, procédures et délais d'approbation du budget, méthode de prévision budgétaire, programmation budgétaire (prise en compte du PDC), respect des règles et principes budgétaires
- Simulations et niveau du budget pour l'exercice effectif des compétences dévolues : simulations basiques des recettes budgétaires (SIBAR), simulations basiques des dépenses budgétaires (SIBAD)
- Qualité de la dépense : respect des principes et règles en matière de gestion des finances et de comptabilité publiques locales, respect des règles et procédures de passation des marchés, niveau des dépenses de services aux populations consacrées à l'entretien du domaine public et du patrimoine d'infrastructures, à la promotion socioéconomique et à l'acquisition d'infrastructures socio-collectives et communautaires
- Equilibres financiers : capacité d'autofinancement des investissements, taux d'épargne nette, couverture des dépenses de fonctionnement et d'entretien par les recettes propres
- Gestion des équipements : mode de gestion des équipements marchands, mode de gestion des autres équipements
- Production des informations financières et comptables : tenue des registres, documents et pièces comptables, élaboration des comptes et production de situations périodiques, circulation des informations financières et comptables
- Contrôle de l'exécution du budget : mécanismes d'autocontrôles et contrôles réciproques entre ordonnateurs et comptables, contrôle du conseil communal, contrôle de l'autorité de tutelle, contrôle juridictionnel.

Les tableaux de synthèse et de présentation des résultats du diagnostic fiscal et financier édités à partir de la base de données informatisées du SAFIC sont notamment :

Points d'analyses	Tableaux de synthèse
<p>3. Mobilisation des ressources locales</p>	<p>3.1- Tableau et graphe sur l'évolution des émissions au cours des cinq dernières années</p> <p>3.2- Tableau d'évaluation du potentiel des principales filières de ressources</p> <p>3.3- Tableau d'évolution des recettes globales classées par grandes masses significatives sur les cinq dernières années</p> <p>3.4- Graphe sur l'évolution des recettes propres par composantes principales sur les cinq dernières années</p> <p>3.5- Tableau et graphe sur le rendement actuel et le rendement potentiel des impôts et taxes entraînants</p> <p>3.6- Indicateurs de performance de mobilisation des ressources</p> <p>3.7- Tableau récapitulatif sur l'analyse des procédures d'assiette et le niveau des émissions par rapport au potentiel fiscal</p> <p>3.8- Tableau récapitulatif sur l'analyse des procédures de recouvrement et le niveau des recettes de la collectivité</p>
<p>4. Gestion budgétaire et financière</p>	<p>4.1- Chronogramme d'exécution du processus de budgétisation locale</p> <p>4.2- Tableau récapitulatif sur l'analyse du processus de budgétisation locale</p> <p>4.3- Tableau d'identification et d'analyse des services de la collectivité</p> <p>4.4- Tableau d'évaluation du patrimoine de la collectivité</p> <p>4.5- Tableau d'évaluation du budget d'entretien du domaine public et du patrimoine d'infrastructures</p> <p>4.6- Tableau de simulation basique des recettes budgétaires</p> <p>4.7- Tableau de simulation basique des dépenses budgétaires</p> <p>4.8- Tableau récapitulatif sur l'analyse du niveau des ressources de la collectivité par rapport aux compétences</p> <p>4.9- Tableau et graphe sur l'évolution des dépenses classées par grandes masses significatives sur les cinq dernières années</p> <p>4.10- Tableau et graphe sur l'évolution des dépenses de fonctionnement par principales composantes</p> <p>4.11- Tableau et graphe sur l'évolution des dépenses de services par composantes principales</p> <p>4.12- Tableau récapitulatif sur l'analyse de la qualité de la dépense</p> <p>4.13- Indicateurs d'équilibres financiers</p> <p>4.14- Tableau récapitulatif sur l'analyse des équilibres financiers</p> <p>4.15- Chronogramme d'élaboration des comptes et d'exécution des contrôles portant sur l'exécution du budget</p>

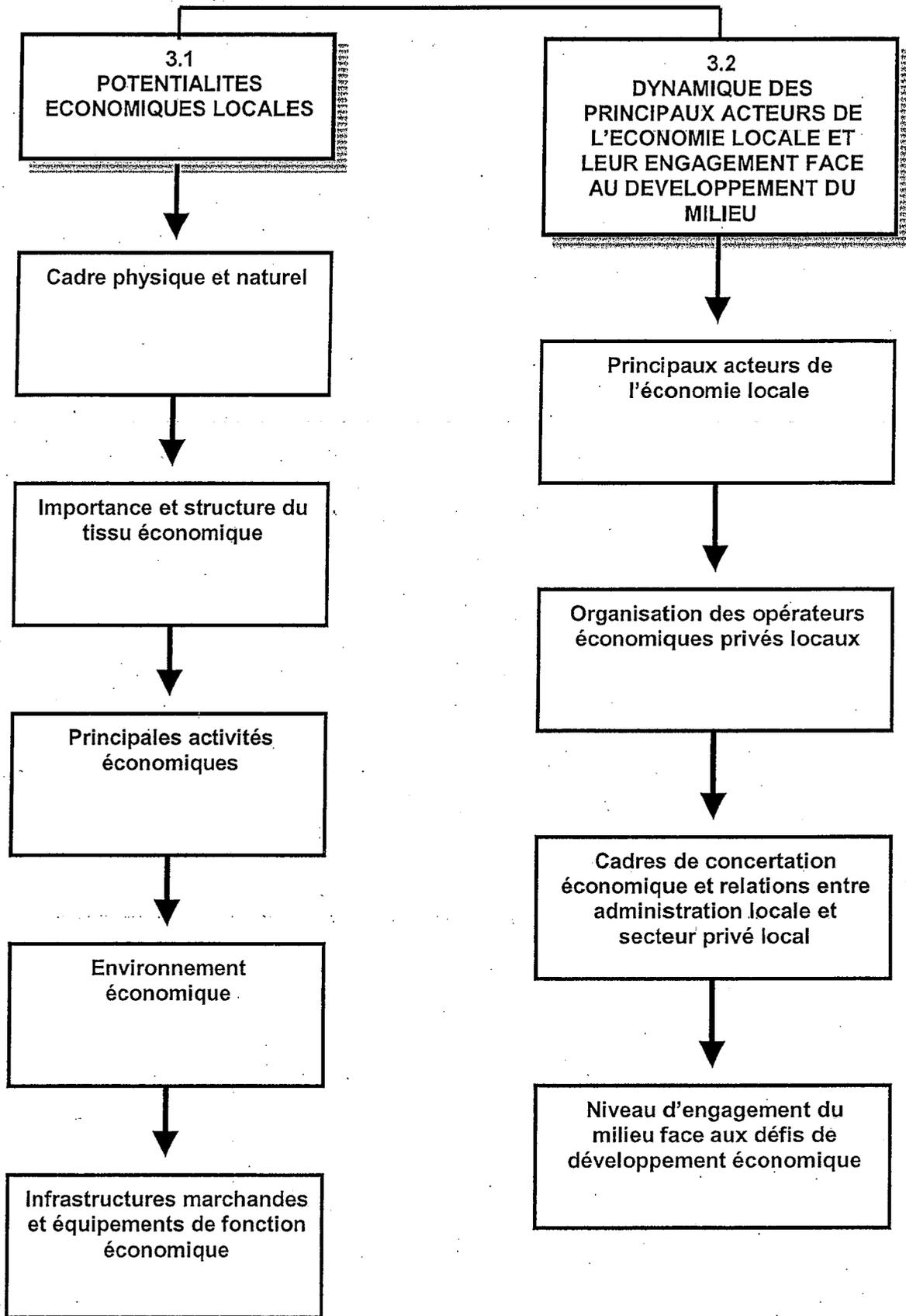
3.2.3 Diagnostic de l'économie de la collectivité locale (DEC)

L'objectif poursuivi par le diagnostic de l'économie locale est de cerner autant que possible les potentialités économiques locales et de mesurer la vigueur et l'engagement du milieu face au développement de son économie. Elle vise d'une part à mieux connaître la force de cette économie en termes d'implantation de production et de marché et, d'autre part, à mesurer l'engagement réel des acteurs locaux à en faire la promotion dans le cadre d'une vision économique clairement établie.

3.2.3.1 Processus de diagnostic de l'économie locale

Le processus de diagnostic de l'économie locale est récapitulé dans le schéma qui suit.

Schéma n° 6 : PROCESSUS DE DIAGNOSTIC ECONOMIQUE DE LA COLLECTIVITE (DEC)



3.2.3.2 Démarche de diagnostic et d'analyse de l'économie locale

Cette démarche vise à établir les principaux traits caractéristiques de l'économie locale à travers les potentialités économiques locales, les dynamiques économiques à l'œuvre sur le territoire, la vigueur et l'engagement du milieu face au développement économique local.

La démarche de diagnostic économique comporte :

- d'abord la réalisation d'une enquête rapide permettant de répertorier, d'évaluer et d'analyser les activités économiques (typologie, localisation; etc.) et identification des activités disposant d'un potentiel de développement significatif, etc. ;
- ensuite une analyse de l'environnement et des dynamiques économiques (voir en annexe n°10 la grille d'analyse de la problématique des unités économiques) ;
- et enfin la mesure du niveau de motivation et d'engagement du milieu face à la promotion de son économie (voir en annexe n°10, la grille d'analyse de l'engagement économique local).

L'évaluation des activités économiques porte sur :

- Les caractéristiques du territoire (cadre humain et historique, milieu naturel et potentialités physiques locales, etc.).
- L'importance du tissu économique et sa structure (nombre et répartition des activités économiques). On procédera à une identification spatiale afin de mesurer la zone d'influence des entreprises et les corridors de flux de l'économie.
- Un accent particulier sera porté à l'analyse des marchés au regard des principales zones de production et des circuits de commercialisation des produits agricoles.
- L'analyse des activités des secteurs agricole (agriculture, élevage, pêche, forêts) et non agricole (industrie et artisanat, mines et carrières, commerce, transport, tourisme et loisirs), le niveau d'animation et les performances de production.

Il faudra répertorier, au niveau des entreprises, l'ensemble des activités économiques sur le territoire selon les secteurs d'activité en utilisant la classification internationale par type et par industrie.

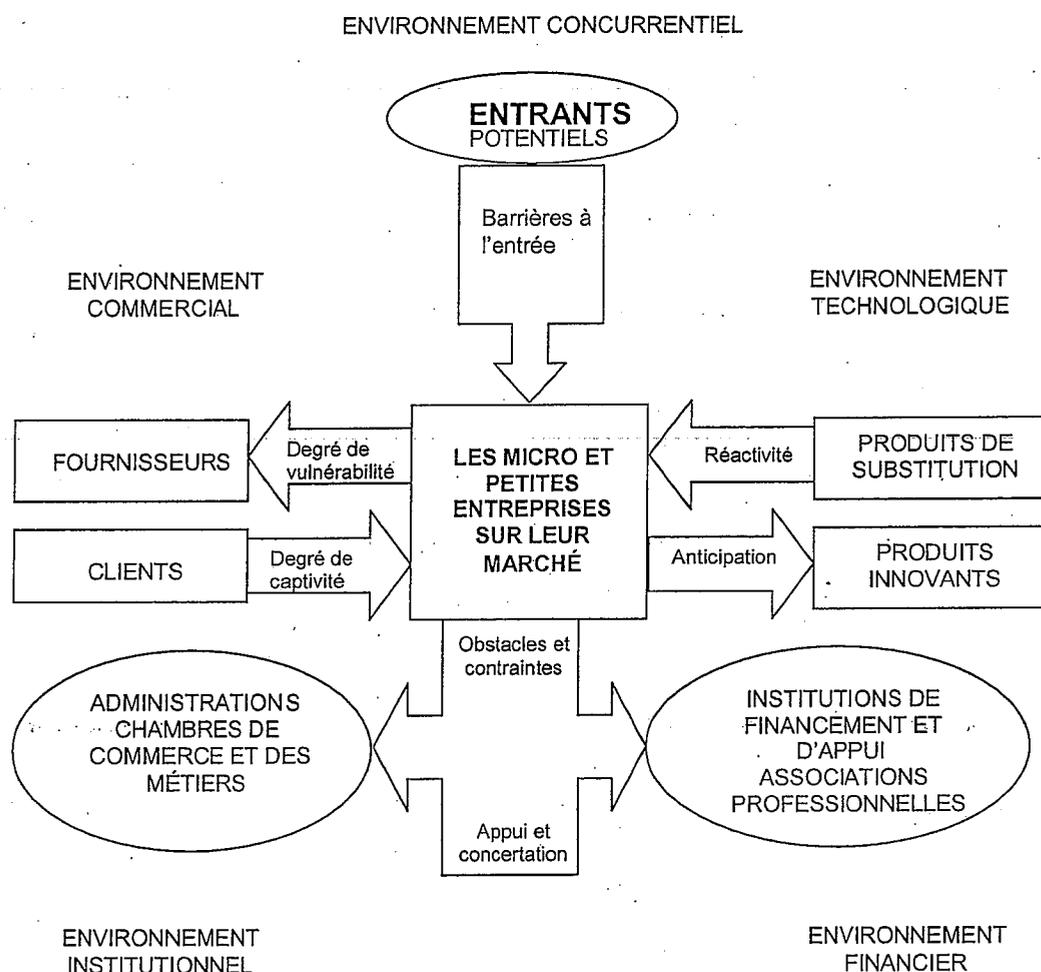
Type	Logique de l'entrepreneur	Niveau de financement des équipements	Seuil minimal d'activités
Micro activité informelle	Survie, subsistance	Quasi nul	Moins de 1,5 millions FCFA par an
Micro entreprise	Accumulation et développement	500 000 FCFA	Moins de 5 millions FCFA par an
Petite entreprise	Accumulation et développement	5 millions FCFA	Plus de 5 millions FCFA par an

La première étape permet d'identifier les micro activités informelles menées par un «pseudo entrepreneur» qui cherche avant tout un gagne-pain ou un revenu journalier. Ici, les tâches sont exercées dans une logique de subsistance.

Par contre, les entrepreneurs de la micro et de la petite entreprise raisonnent selon une logique d'accumulation et de développement basée sur la répartition du profit entre revenus et capitalisation.

Ces deux paramètres permettent de distinguer plus facilement les unités économiques qui présentent un potentiel de développement de celles qui n'ont pas vocation à dépasser le stade de survie; les besoins de cette dernière catégorie relèvent en général de politiques de filet de sécurité sociale. Évidemment, cette distinction, quoique nécessaire, n'exclut pas des passerelles dans le cadre d'une approche dynamique.

Afin de faire ressortir clairement l'environnement entrepreneurial local, on a recours à une grille d'analyse globale par type d'entreprise et par secteur. Dans le cadre de ses interventions, l'ONUDI a développé un schéma pour illustrer cette démarche.



L'analyse de l'environnement économique porte sur :

- Les questions ayant trait à l'accès aux institutions financières existantes, à l'accès aux marchés d'approvisionnement et d'écoulement des productions locales, à l'encadrement et à l'appui et technique, etc.

- Le niveau d'équipement de la commune en infrastructures marchandes et équipements de fonction économique.

L'analyse de l'environnement économique est faite à l'aide de guides d'entretien établis à partir de la grille sur la problématique des opérateurs économiques. Ces entretiens sont réalisés dans le cadre de panels organisés auprès de différentes catégories d'acteurs.

L'évaluation de la vigueur des dynamiques économiques et du niveau d'engagement du milieu face au enjeux de développement économique local est faite au regard de la dynamique des principaux acteurs de l'économie locale : (organisations des opérateurs économiques locaux, cadres de concertation économique, relations entre l'administration communale et les entrepreneurs privés, etc.)

Il s'agit de se questionner quant à l'existence d'une volonté à faire émerger une économie sur le territoire de la collectivité. Un inventaire des institutions et des acteurs clés de l'économie locale sera dressé à cette occasion avec une identification des principales institutions sur lesquelles les principaux acteurs comptent en matière de développement économique

Les analyses s'intéresseront également :

- Aux ressources externes sur lesquelles la commune peut compter ou devra mobiliser;
- Aux expériences antérieures ou étrangères sources d'enseignement;
- A l'espérance des acteurs locaux et à leur vision du développement économique local.

Des cartes seront élaborées en cas de besoin, en vue d'illustrer les différentes sphères d'actions de l'économie locale et la position de la commune.

Démarche de mesure de l'engagement en faveur du développement économique local

Elle consiste en l'organisation de tâches de terrain, dont notamment : la préparation d'un plan de sondage sous forme de panels représentatifs du milieu, l'organisation et la tenue des séances de consultation des panels à l'aide d'un questionnaire et l'analyse des résultats (voir en annexe n°10 la grille d'enquêtes et d'entretiens du diagnostic de l'économie locale).

La démarche de diagnostic de l'économie est récapitulée dans les tableaux n°36 et n°37 ci-après :

Tableau n°36 : Cadre d'analyse des forces et faiblesses liées aux potentialités économiques locales

1. POTENTIALITES ECONOMIQUES LOCALES		
COLLECTE DE L'INFORMATION (Enquêtes/investigations)	ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES	RESULTATS (Extrants)
	CADRE PHYSIQUE ET NATUREL	Tableau de répartition de la population par subdivision territoriale, milieu de résidence et taux de croissance annuelle
Grille de données sur le cadre physique, naturel et humain		Tableau de répartition des activités économiques selon la classification CITI
Grille de dénombrement des activités économiques par branche	CADRE HUMAIN	Tableau d'identification des principales activités économiques
Grille de données sur les principales activités économiques		Tableau sur les statistiques des productions végétales au cours des cinq dernières années
Grille de données sur l'environnement économique	IMPORTANCE ET STRUCTURE DU TISSU ECONOMIQUE	Tableau sur les statistiques de productions animales et halieutiques au cours des cinq dernières années
Grille de données sur l'offre de services en matière d'infrastructures marchandes et d'équipements de fonction économique	PRINCIPALES ACTIVITES ECONOMIQUES	Tableau récapitulatif sur l'analyse des potentialités économiques locales
	ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE	
	INFRASTRUCTURES MARCHANDES ET EQUIPEMENTS DE FONCTION ECONOMIQUE	

Tableau n°37 : Cadre d'analyse des forces et faiblesses liées aux dynamiques des acteurs de l'économie locale

2. DYNAMIQUES DES PRINCIPAUX ACTEURS DE L'ECONOMIE LOCALE ET LEUR ENGAGEMENT FACE AU DEVELOPPEMENT DU MILIEU		
COLLECTE DE L'INFORMATION (Enquêtes/Investigations)	ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES	RESULTATS (Extrants)
Grille de données sur le cadre physique, naturel et humain	PRINCIPAUX ACTEURS DE L'ECONOMIE LOCALE	Tableau sur les principaux acteurs et leurs domaines d'intervention
Grille de dénombrement des activités économiques par branche	ORGANISATION DES OPERATEURS ECONOMIQUES LOCAUX	
Grille de données sur les principales activités économiques		Tableau récapitulatif des atouts et des contraintes de l'économie locale
Grille de données sur l'environnement économique	CADRES DE CONCERTATION ECONOMIQUE ET RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION LOCALE ET LE SECTEUR PRIVE	
Grille de données sur l'offre de services en matière d'infrastructures marchandes et d'équipements de fonction économique	NIVEAU D'ENGAGEMENT DU MILIEU FACE AUX DEFIS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	

La grille d'analyse des données au regard de laquelle sont identifiées les forces et faiblesses de la collectivité au plan économique porte notamment sur les points suivants :

- Cadre physique et naturel
- Cadre humain
- Importance et structure du tissu économique
- Principales activités économiques
- Environnement économique : accessibilité aux services financiers, accessibilité aux marchés d'approvisionnement et aux marchés d'écoulement des productions locales, disponibilité de l'encadrement et de l'appui technique
- Infrastructures marchandes et équipements de fonction économique : équipements marchands, réseau de voies, de pistes rurales, transport et communication, capacité énergétique, etc.
- Principaux acteurs de l'économie locale
- Niveau d'organisation des opérateurs économiques privés locaux
- Cadre de concertation économique et relations entre l'administration locale et le secteur privé
- Niveau d'engagement du milieu face au défi du développement économique

Les tableaux de synthèse et de présentation des résultats de l'audit économique sont notamment :

Points d'analyses	Tableaux de synthèse
5. Potentialités économiques	5.1- Répartition de la population par subdivision territoriale, milieu de résidence et taux de croissance annuelle 5.2- Répartition des activités économiques selon la classification internationale par type et par industrie (CITI) 5.3- Statistiques des productions végétales sur les cinq dernières années 5.4- Statistiques des productions animales et halieutiques sur les cinq dernières années 5.5- Tableau récapitulatif de l'analyse sur les potentialités économiques
6. Dynamiques des principaux acteurs de l'économie locale et leur engagement face au développement du milieu	6.1- Tableau sur les principaux acteurs et leurs domaines d'intervention 6.2- Tableau récapitulatif sur l'analyse des dynamiques des principaux acteurs

3.3 Définition des stratégies et élaboration du plan d'actions

La définition des stratégies et l'élaboration du plan interviennent après l'étape de réalisation de l'étude diagnostique qui s'achève avec la production du rapport de synthèse sur l'analyse-

diagnostic. Ce rapport, qui récapitule les forces et faiblesses de la collectivité locale aux plans démocratique et organisationnel, économique et financier, est soumis à validation au cours des journées de consultations publiques.

En effet, parmi les activités prévues dans le cadre de la définition des stratégies figure en bonne place l'organisation et la tenue des consultations publiques sur les conclusions des diagnostics. Ces consultations, qui regroupent tous les acteurs locaux concernés par la gestion et le développement de la collectivité (exécutif communal, conseil communal, services administratifs communaux, services techniques déconcentrés de l'Etat, ONG, projets, organisation des opérateurs économiques du secteur privé local, citoyens, etc.) visent à réaliser avec ces derniers :

- l'identification et l'analyse des problèmes majeurs qui minent le développement de la collectivité aux plans institutionnel et organisationnel, économique et financier. Cette analyse met l'accent sur : les relations entre les différents volets (démocratique, organisationnel, économique et financier) qui expliquent la situation de la collectivité locale, les expériences menées dans le milieu par la collectivité, l'Etat, ou d'autres partenaires relativement aux problèmes majeurs identifiés et les résultats, les expériences réussies menées ailleurs et qui peuvent être sources d'inspiration ;
- l'évolution future de la situation de la collectivité si les tendances observées sont maintenues ;
- la vision du développement économique local ;
- les orientations stratégiques et l'identification des principales pistes d'actions.

Les orientations stratégiques de redressement financier et institutionnel sont définies au regard :

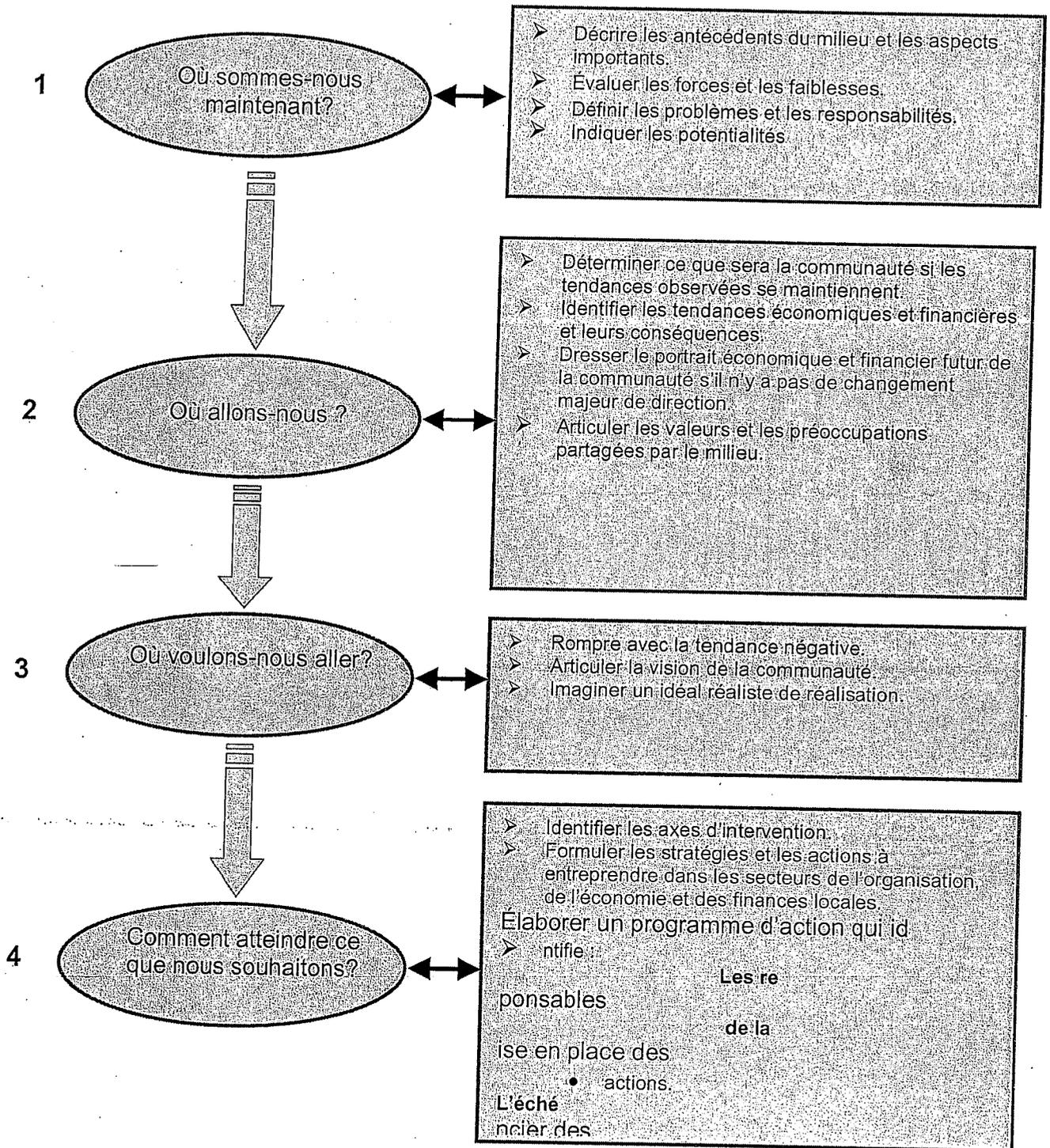
- des conclusions des consultations publiques. Une analyse pertinente des problèmes majeurs, de leurs causes et sous causes sera faite. Les actions déjà engagées par la collectivité ou les intervenants et les résultats obtenus, ou même les expériences concluantes menées ailleurs seront rapportées pour soutenir les orientations et les axes d'amélioration proposés.
- des forces et faiblesses de la collectivité au plan de la vie démocratique locale, de ses missions et son organisation à rendre des services effectifs au citoyen,
- des performances de mobilisation des ressources locales et de gestion budgétaire et financière et ce conformément au cadre institutionnel et juridique national relativement à la bonne gouvernance locale.

Le Plan d'actions de redressement institutionnel, économique et financier de la collectivité (PARIEFIC) est établi sous forme de cadre logique qui regroupe les objectifs stratégiques, les objectifs spécifiques, les résultats attendus, les activités y relatives ainsi que les indicateurs objectivement vérifiables.

Le schéma n°7 ci-après illustre le processus de d'élaboration du plan d'actions communal.

Schéma n°7 : Processus d'élaboration du PARIÉFIC

Étapes



Source : Boivin Jacques et Massicotte Louis, *La vision stratégique du développement économique, social et environnemental*, ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Québec, Revue Municipalité, janvier-février 2002.

Il n'y a pas de modèle précis de plan d'actions mais celui-ci doit décrire les objectifs recherchés aux plans organisationnel, financier et économique, les actions à mettre en œuvre et un échéancier réaliste pour assurer le redressement de la collectivité ainsi que les coûts applicables aux différentes actions programmées. Le plan d'action devra par ailleurs porter une attention particulière à la gestion de l'information, davantage qu'à son informatisation.

Évidemment, cette tentative de trouver des solutions aux problèmes exige un réel engagement politique de la part des élus sans quoi les efforts risquent fort de rester vains. D'où l'importance d'impliquer les autorités locales, les élus et l'administration dès le démarrage de l'exercice et d'obtenir leur engagement ferme de mener le processus à terme.

Au plan financier, il faudra procéder à une série de simulations pour identifier des manières d'améliorer le rendement de la fiscalité locale. Diverses simulations permettront de déterminer les variations nécessaires pour permettre à la commune d'améliorer ses finances et d'assumer les compétences transférées par les politiques de décentralisation. Les analyses de sensibilité porteront sur les différentes variations au niveau des exemptions aux autres impôts, taxes et patentes de la fiscalité local, cherchant toujours à répondre à la question suivante : Quel serait le rendement fiscal si telle ou telle exemption était supprimée ? Il y aura lieu de porter un jugement sur la justification historique et actuelle de chaque exemption et sur l'opportunité de la maintenir, étant donné son coût fiscal maintenant calculé.

Les simulations devraient aussi analyser l'impact financier d'une amélioration des activités d'identification et de recouvrement. En fait, le rendement net se mesure en tenant compte des dépenses et des frais de gestion engagés pour générer les recettes. Par définition, pour un même montant de recettes, plus les dépenses et les frais de gestion sont faibles, plus le rendement net est élevé pour l'instrument de perception des recettes (une taxe ou un impôt). Bien entendu, il faut d'abord estimer ces coûts de gestion pour chaque administration responsable des opérations fiscales et les imputer à chaque taxe ou impôt, selon le cas. C'est une opération qui peut exiger, au-delà des données réelles disponibles dans les administrations, de poser des hypothèses de répartition de ces coûts aux différents impôts et taxes.

Le transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales implique un coût dont une partie est assumée par les collectivités elles-mêmes. Le plan d'actions doit donc estimer la marge de manœuvre dont dispose la collectivité dans la situation présente, en fonction du rendement actuel et du rendement potentiel de la fiscalité locale.

Au regard de ce qui précède, une simulation basique du budget de la collectivité sera nécessaire.

Simulation basique du budget de la collectivité locale

Étape importante du SAFIC, la simulation basique du budget de la collectivité locale est considérée comme un élément clé du plan d'actions de redressement financier et de la stratégie de mise en œuvre. Elle permet de mesurer, selon différentes hypothèses relatives aux mesures d'amélioration identifiées, l'impact des actions projetées sur le budget et les finances de la collectivité locale.

La simulation basique est établie à partir de données chiffrées sur les potentialités des principales filières de ressources et d'indicateurs de cadrage budgétaire.

Les hypothèses de simulation

Trois hypothèses de simulation sont formulées :

- *une hypothèse haute* correspondant à des réformes significatives du régime financier des collectivités locales en vue de mettre à leur disposition les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions : rationalisation du système de fiscalité et des finances locales, transfert de ressources de l'Etat conséquemment aux compétences transférées ;
- *une hypothèse moyenne* qui se base sur une évolution minimale du régime financier des collectivités locales : maintien du système fiscal local existant avec une amélioration des dysfonctionnements organisationnels identifiés, transfert par l'Etat de ressources minimales relatives aux compétences transférées ;
- *une hypothèse basse* correspondant à une situation sans réforme : maintien du régime financier existant avec une simple amélioration des dysfonctionnements organisationnels identifiés.

Les données de référence

Elles portent sur :

- les recettes et dépenses moyennes sur les cinq dernières années (hormis l'année de base) ;
- les recettes et dépenses de l'année n-1 (année de base) ;
- le taux d'accroissement du budget de l'année de base par rapport au budget moyen sur les cinq dernières années (hormis l'année de base).

Les paramètres de simulation

Au niveau des recettes les variables portent notamment sur :

- le potentiel de ressources des principaux impôts et taxes (entraînants) qui varie suivant différentes hypothèses d'évaluation ;
- le taux de maîtrise de l'assiette, qui est fonction des efforts supplémentaires à faire par les services concernés/compétents (service d'assiette notamment en matière d'identification de la matière imposable et d'élargissement de l'assiette) ;
- le taux de recouvrement qui tient compte des efforts supplémentaires à faire par les services compétents en matière de recouvrement des impôts (amélioration du suivi des contribuables, mise en œuvre efficiente des actions de recouvrement, etc.).

Au niveau des dépenses, ces paramètres concernent la structure des dépenses et notamment le niveau des dépenses de structures (administratives) consacrées à l'institution communale et des dépenses de fourniture de services aux populations (dépenses consacrées à l'entretien des infrastructures socio-collectives et communautaires existantes, aux actions diverses de promotion socioéconomique et à l'acquisition de nouvelles infrastructures socio-collectives et communautaires). Ainsi, le cadrage des dépenses établi à cet effet se présente comme suit :

Cadrage des dépenses budgétaires

N°	Désignation	Hypothèse haute	Hypothèse moyenne	Hypothèse basse
1	DEPENSES DE STRUCTURE dont :	35%	40%	45%
	Fonctionnement de la commune - salaire du personnel et autres charges liées au personnel - matières, fournitures et services consommés - entretien du patrimoine d'équipement administratif	25%	30%	36%
2	DEPENSES DE SERVICES dont :	65%	60%	55%
	Entretien du patrimoine d'infrastructures - entretien des infrastructures administratives - entretien des infrastructures socio-collectives et communautaires	30%	25%	25%
	TOTAL DES DEPENSES	100%	100%	100%

Les résultats de simulation, les indicateurs de mesure

Simulation basique des recettes budgétaires

Pour les besoins de simulation, le masque de simulation intègre l'ensemble des rubriques budgétaires mais l'accent est essentiellement mis sur les principaux impôts, taxes et droits. Pour chacune de ces principales filières :

- le potentiel de ressources, déterminé suivant une grille d'évaluation, est reporté ;
- les recettes prévisibles ou rendement potentiel sont calculées par application d'un taux de maîtrise de l'assiette d'une part, et d'un taux de recouvrement d'autre part. ;
- les conditions de réalisation des résultats (recettes prévisibles) sont indiquées dont entre autres :
 - (i) amélioration du système de la fiscalité locale (réaménagement de la clé de répartition des impôts/taxes locaux, transfert par l'Etat de nouveaux impôts/taxes, révision de base et de taux d'imposition, décentralisation de la gestion de la chaîne fiscale, etc.) ;
 - (ii) amélioration du rendement des recettes propres recouvrées (amélioration de l'identification de la matière imposable et des contribuables, amélioration du recouvrement, aménagement des équipements marchands pour élargir la base de ressources, etc.) ;
 - (iii) augmentation des transferts de ressources de l'Etat.

Le résultats sont appréciés sur la base d'indicateurs, dont notamment :

- le ratio recettes propres/habitant ;
- le rapport entre le niveau de recettes propres projeté et le niveau actuel desdites recettes (taux d'accroissement, coefficient multiplicateur).

Simulation basique des dépenses budgétaires

En matière de dépenses, la simulation est basée sur le principe d'une rationalisation de l'utilisation des ressources à travers une meilleure structure des dépenses à savoir :

- un niveau efficient des dépenses de structure (personnel, matières, fournitures et autres, construction et entretien de bâtiments administratifs) nécessaires pour que les services administratifs de la collectivité puissent mener un minimum d'activités dans le cadre de la fourniture de services aux populations. Ces dépenses sont prévues dans une proportion de 35 à 45% du total des dépenses ;
- un niveau convenable des dépenses d'entretien du patrimoine d'infrastructures socio-collectives et communautaires estimé dans une proportion de 15 à 25% ;
- un niveau appréciable des dépenses de services aux populations consacrées à la promotion socioéconomique, à l'entretien et à l'acquisition des infrastructures socio-collectives et communautaires. Ces dépenses sont prévues dans une proportion de 55 à 65%.

Pour les besoins de simulation, le masque de simulation intègre l'ensemble des rubriques budgétaires mais l'accent est mis sur les grandes masses significatives de dépenses : dépenses de fonctionnement (salaire du personnel et autres charges liées au personnel, matières, fournitures et services consommés, entretien du patrimoine d'infrastructures, subventions, allocations et actions diverses de promotion socioéconomique), dépenses d'investissement (acquisition d'infrastructures administratives, acquisition d'infrastructures socio-collectives et communautaires, et autres). Pour chacune de ces grandes masses :

- les dépenses budgétaires prévisibles sont déterminées suivant le niveau retenu pour les indicateurs de cadrage (ratio dépenses de structure/dépenses totales, ratio dépenses de services/dépenses totales, etc.) ;
- les hypothèses d'évaluation ou conditions de réalisation des résultats (dépenses prévisibles) sont indiquées, notamment :
 - (i) la mise en place d'une organisation minimale des services de la collectivité locale avec un renforcement du personnel existant,
 - (ii) le renforcement des services fournis aux populations par la mise en place d'une politique efficiente d'entretien et d'acquisition des infrastructures socio-collectives et communautaires.

Les résultats sont appréciés à travers :

- le niveau des indicateurs de cadrage budgétaire, dont notamment les ratios : dépenses de structure/dépenses totales, dépenses de services/dépenses totales et dépenses de services/habitant.
- le rapport entre le niveau de dépenses projeté et le niveau actuel des dépenses (taux d'accroissement, coefficient multiplicateur).

A titre d'illustration, les tableaux en annexe 7, présentent les matrices de simulation basique des recettes et dépenses budgétaires dans l'exemple de la commune rurale Fakala au Mali.

3.4 Stratégie de mise en œuvre du PARIEFIC

La mise en œuvre du SAFIC nécessite une organisation adéquate afin de garantir la réalisation des objectifs poursuivis en matière de renforcement des capacités d'autogestion et d'amélioration de la gouvernance locale.

Le dispositif de mise en œuvre du plan d'actions communal du SAFIC comprend :

- l'organisation de la restitution et la validation publique du plan d'actions ;

- l'adoption du plan par le conseil communal ;
- l'opérationnalisation du cadre organisationnel mis en place au départ ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication ;
- l'élaboration des détails d'exécution du plan ;
- le suivi de la mise en œuvre et la capitalisation des leçons tirées.

Conformément aux textes de lois sur la décentralisation, la mise en œuvre du plan d'actions relève de la responsabilité de la commune à travers le conseil communal et le maire.

Compte tenu de l'ampleur et de la spécificité des tâches à réaliser, une assistance technique paraît nécessaire. Il s'agit d'apporter un appui à la mairie pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'actions annuel, la définition des conditions d'exécution des actions, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre, l'élaboration d'une stratégie de communication, etc.

D'un point de vue opérationnel, la mise en œuvre se déroule selon la démarche suivante.

Sur la base du diagnostic posé, la première étape consistera à expérimenter des instruments ou des procédures en vue d'améliorer à court, moyen et long termes la gestion et la fiscalité locale.

Sur la base de cette expérimentation, la seconde étape tentera de tirer les leçons opérationnelles qui pourront servir de base de négociation avec l'État en vue d'une amélioration des recettes et des services de la commune.

En s'appuyant sur le diagnostic, les propositions spontanées recueillies et l'expérimentation, la troisième étape portera à l'attention du gouvernement des propositions de réforme et d'amélioration de la gestion et de la fiscalité locale. Ces propositions de réforme, tout en respectant des objectifs d'efficacité et d'équité, pourront porter, par exemple mais non exclusivement, sur les points suivants:

- diminution ou suppression d'exemptions ou d'exonérations fiscales;
- réaménagement, introduction ou suppression de taxes ou d'impôts locaux;
- nouvelles relations État-collectivités locales;
- décentralisation de la gestion de la chaîne fiscale;
- simplification de la nomenclature budgétaire des communes;
- décentralisation et mécanisme de contrôle de l'exécution budgétaire;
- régionalisation de certaines taxes et impôts locaux;
- changement structurel dans la base de taxes locales.

À la quatrième étape, on procédera à la simulation des propositions de réforme, ce qui permettra l'élaboration de scénarios possibles en vue de leur implantation. Ces scénarios, accompagné d'un calendrier réaliste de mise en oeuvre, seront élaborés en tenant compte de l'évolution de la mise en œuvre de la décentralisation et de la capacité de prise en charge de ces changements par les communes.