

Université Ouaga II

Institut de formation ouverte à distance (IFOAD)

Master Pro Management des ONG et des Associations



Document didactique

COURS DE FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Enseignant :

Dr Théodore J. O. KABORE

Février 2016

Table des matières

INTRODUCTION	4
I. Définition des finances publiques locales.....	4
II. Pluridisciplinarité des finances publiques locales.....	4
III. Originalité des finances publiques locales.....	5
IV. L'autonomie financière des collectivités locales	6
V. Finalités du cours	6
CHAPITRE I : PRINCIPES ET PROCEDURES BUDGETAIRES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	7
I.1. Les principes budgétaires des collectivités locales	7
I.2. L'élaboration et le vote du budget	13
I.3. L'exécution et le contrôle du budget des collectivités locales	14
CHAPITRE 2 : LES PRINCIPALES RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	20
2.1. Les impôts et taxes	20
2.1.1. Les Principaux impôts et taxes	20
2.1.1.1. La contribution des patentes	20
2.1.2. Les autres impôts et taxes.....	26
2.2. Les dotations de l'Etat	28
2.3. Les emprunts	29
CHAPITRE 3 : LES DEPENSES PUBLIQUES LOCALES	31
3.1. LES DEPENSES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	31
3.1.1. Les dépenses de fonctionnement.....	31
3.1.2. Les dépenses d'investissement	34
3.1.3. Les dépenses obligatoires.....	36
3.2. CLASSIFICATION DES DEPENSES	37
3.2.1. La classification fonctionnelle.....	37
3.2.2. La classification économique	38
CHAPITRE 4 : QUELQUES INDICATEURS FINANCIERS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	39
4.1. Recettes et dépenses réelles de fonctionnement.....	39
4.2. L'épargne, l'autofinancement.....	40
4.3. Les principaux ratios.....	41
BIBLIOGRAPHIE	48

INTRODUCTION

Les finances publiques locales sont une composante des finances publiques. En effet, les finances publiques comprennent, outre les finances de l'Etat, les finances locales, les finances sociales (finances des organismes de sécurité sociale), et les finances d'une union économique (Union Européenne ou Union économique et monétaire ouest-africaine, etc.). Les finances publiques sont définies comme l'étude des aspects juridiques, politiques et économiques des recettes et des dépenses des budgets des administrations publiques.

Dans le présent cours, l'on s'intéresse aux finances locales, c'est-à-dire les finances des collectivités territoriales. Une collectivité territoriale ou collectivité locale est une [personne morale](#) de [droit public](#) qui exerce sur son [territoire](#) certaines compétences qui lui sont dévolues par l'Etat dans un processus de [décentralisation](#). Elle est dirigée par une assemblée délibérante élue. Les collectivités territoriales peuvent être des [communes](#) ou [municipalités](#), des régions, des [départements](#) ou des [cercles](#). Elles bénéficient d'une autonomie juridique et patrimoniale. Quelques définitions et d'autres aspects à éclaircir au préalable permettront de mieux comprendre la suite du cours.

I. DÉFINITION DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Selon une définition étroite, les finances locales sont la branche de la science financière qui traite du financement des collectivités territoriales. Elles étudient les aspects juridiques, politiques et économiques des recettes et des dépenses des budgets des administrations publiques décentralisées. L'analyse de finances locales est donc celle du budget de la collectivité territoriale.

Selon une définition large, les finances des collectivités locales englobent toutes les activités ayant directement ou indirectement trait à l'ensemble des opérations financières de ces unités décentralisées : analyse des recettes et des dépenses, étude des paiements et de l'argent, des moyens financiers, du cadre budgétaire et de la politique financière.

II. PLURIDISCIPLINARITÉ DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

L'analyse des finances locales est par essence une analyse pluridisciplinaire parce que le budget local peut être abordé selon plusieurs approches :

- *Une approche juridique et politique*

Le budget local est la traduction d'un acte par lequel le Conseil local (conseil municipal ou conseil régional) autorise annuellement l'exécutif local (maires de communes ou présidents de conseils régionaux) à réaliser des recettes et à affecter des dépenses.

Le budget et la procédure budgétaire reflètent aussi l'organisation du pouvoir politique que les autorités locales préparent et appliquent. Les autorités locales (maires de communes ou présidents de conseils régionaux) effectuent un travail préparatoire en recensant les besoins et en les mettant en forme. Ils font des choix qui sont soumis au Conseil qui accepte, amende ou

rejette. Une fois le budget local adopté par le Conseil local, les autorités locales doivent l'appliquer, sous réserve de non-objection des ministères de tutelle.

- *Une approche économique et financière*

Le budget local est le reflet des objectifs économiques et financiers de l'autorité locale. Les structures économiques locales et la conjoncture influencent les finances des collectivités locales. En outre, le budget local constitue un instrument de politique économique locale. L'économiste peut donc s'intéresser aux interactions entre les finances locales et la situation économique locale : impact des dépenses publiques locales, effets des prélèvements fiscaux locaux, etc.

- *Une approche sociologique et psychologique*

Les systèmes fiscaux et les mécanismes financiers accompagnant l'action des collectivités territoriales reflètent les structures sociales et les rapports de force entre les divers groupes sociaux. Le financement de l'action publique locale est aussi lié à la situation psychologique des citoyens. En effet, la psychologie peut étudier l'attitude du citoyen à l'égard de la gestion des finances locales : sa contribution à la formation de l'opinion et de la volonté publiques locales en matière financière, son attitude vis-à-vis des autorités locales, sa déclaration d'impôt plus ou moins honnête et complète. Elle peut également analyser le comportement qui résulte de ces attitudes.

III. ORIGINALITÉ DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Les finances publiques locales se distinguent des finances privées sur trois plans : au plan des objectifs, au plan des moyens d'action et au plan des conditions d'action.

- *au plan des objectifs*

Les administrations publiques locales manipulent les fonds avec comme objectif la **satisfaction de l'intérêt général**, alors que les entreprises recherchent le maximum de profit, et les personnes privées se préoccupent de la satisfaction de leurs besoins individuels.

- *au plan des moyens d'action*

Les opérations financières des personnes privées (physiques et morales) se fondent sur les contrats alors que les administrations publiques locales utilisent essentiellement des **moyens de contraintes et d'autorité**.

- *au plan des conditions d'action*

L'administration publique locale, à l'inverse des personnes privées, **n'est pas strictement limitée dans ses ressources**. Elle a la possibilité d'évaluer d'abord ses dépenses et de déterminer ensuite les moyens de les financer. Notons toutefois que sa marge de manœuvre est limitée par rapport à l'Etat.

IV. L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les collectivités territoriales présentent certaines particularités, limitant relativement leurs marges de manœuvre en matière de systèmes fiscaux et de mécanisme de financement des activités. En effet, si le gouvernement et le législateur ont transféré aux collectivités

territoriales les compétences nécessaires pour mener leurs activités locales, l'autonomie financière qui leur a été accordée demeure cependant limitative. En effet, si les collectivités territoriales sont libres de décider des opérations qu'elles financent, certaines dépenses présentent, pour elles, un caractère obligatoire ; ce qui limite leur autonomie budgétaire. Par ailleurs, les ressources propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources. En outre, le pouvoir fiscal des collectivités territoriales, notamment le pouvoir de fixation des taux des impôts et taxes est limité par le législateur.

V. FINALITÉS DU COURS

Pour l'économiste, la finalité du cours de finances publiques locales est d'appréhender l'action des collectivités territoriales à travers leur budget tout en n'ignorant pas que les recettes et les dépenses sont affectées dans un cadre juridique stricte. Le cours s'intéresse à la marge de manœuvre que le budget local fournit à une autorité municipale ou régionale pour son action économique et sociale. Il analyse également les conditions d'efficacité de l'action publique locale.

CHAPITRE I: PRINCIPES ET PROCEDURES BUDGETAIRES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

I.1. LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Tout comme l'Etat, les collectivités territoriales sont soumises à de nombreuses règles défiant l'arbitraire en matière de recouvrement des recettes et en matière d'utilisation des fonds publics. L'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget sont assis sur des principes et des relations avec l'assemblée délibérante dont il faut donner les contours. Mais avant le développement des principes et de leurs exceptions, il convient d'aborder la conception du budget local.

I.1.1. CONCEPTION DU BUDGET

Le budget local est considéré comme une conquête de la démocratie permettant aux assemblées élues d'exercer un contrôle étroit sur leur exécutif. C'est un tableau détaillé retraçant, pour l'année à venir, les recettes sur lesquelles peut compter l'exécutif (bureau du Conseil régional ou Conseil municipal, maires, etc.) afin d'engager des dépenses pour un montant maximum engagé.

Le budget traduit, alors, le consentement des représentants du peuple à l'imposition de prélèvements fiscaux, dans le but de permettre la réalisation de dépenses dont la nature est fixée et le montant maximum prévu.

Le budget est ainsi une prévision, une information, mais c'est aussi une autorisation.

I.1.1.1. Prévision

On distingue essentiellement deux types de budgets qui font l'objet de prévision pour l'année d'exécution. Il s'agit du budget primitif et du budget supplémentaire.

a. **Le budget primitif**

Le budget primitif constitue le premier acte obligatoire du cycle budgétaire annuel de la collectivité territoriale, qui s'étale sur l'année civile (1^{er} janvier au 31 décembre). Il fixe les recettes et les dépenses prévisionnelles. Il comprend une section de fonctionnement et une section d'investissement. Un certain nombre de dépenses doivent être inscrites *obligatoirement* au budget des collectivités territoriales.

b. **Le budget supplémentaire**

Comme son nom l'indique, il constitue un supplément autorisé modifiant le budget primitif. Il peut être adopté par le Conseil de la collectivité territoriale dès que le budget primitif est exécutable jusqu'à la fin d'un exercice, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre.

c. Autres actes budgétaires locaux

D'autres actes budgétaires sont posés par les collectivités territoriales pour compléter les deux types de budgets ci-dessus.

- *Les décisions modificatives*

Les décisions modificatrices ont la même fonction que le budget supplémentaire concernant l'ajustement des prévisions en cours d'année, mais n'ont pas de fonction de report. Elles permettent de tenir compte des changements intervenus en cours d'année, mais ne doivent pas modifier l'équilibre du budget primitif. Elles peuvent être adoptées à tout moment après le vote du budget primitif, et leur nombre est laissé à la discrétion de la collectivité.

- *Le compte administratif*

Le compte administratif, établi à la clôture de l'exercice, rend compte des opérations réalisées par l'ordonnateur, ce qui permet de vérifier le rapport entre ce qui a été réalisé et ce qui était prévu. Il en existe un pour le budget principal et un pour chaque budget annexe. Il est composé d'une section de fonctionnement et d'une section d'investissement, chacune divisée en recettes et dépenses. Il doit être voté avant le 30 juin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget et son solde est reporté dans le budget supplémentaire de l'exercice suivant. En cas de déficit excessif, une procédure de redressement peut être mise en œuvre par le préfet devant la Chambre régionale des comptes.

- *Les budgets annexes*

Les budgets annexes permettent d'individualiser certaines opérations. Cependant, les services en question ne disposent pas de la personnalité juridique. Leur budget est, alors, rattaché à celui de la collectivité locale concernée.

- *Les budgets autonomes*

Les budgets autonomes constituent des budgets de services distincts de la collectivité et disposant de la personnalité juridique. La collectivité locale peut les financer par le biais de subventions.

1.1.1.2. Information

Le budget est la principale source d'information des élus et des administrés. C'est pourquoi des textes prévoient que sa présentation soit complétée par des dispositions financières et statistiques diverses, comme ils imposent des dispositions relatives au droit à communication des personnes.

1.1.1.3. Autorisation des dépenses et des recettes

a. L'autorisation des dépenses

L'autorisation des dépenses a quatre caractéristiques :

- elle est **spéciale** : l'autorisation est donnée pour une dépense déterminée. Le Conseil précise en effet pour quel type de dépenses les crédits sont accordés, si bien que les crédits affectés à un chapitre ne peuvent pas être utilisés pour couvrir des dépenses dépendant d'un autre chapitre.
- elle est **temporaire** : les crédits accordés doivent être consommés l'année où ils sont autorisés. Si aucune mesure n'intervient, il n'y aura pas de report pour valider l'autorisation l'année suivante. Cependant, les crédits de la section investissement peuvent être reportés d'un exercice à l'autre, sauf annulation expresse.
- elle est **limitative** : sauf rectification du budget, les crédits autorisés ne doivent pas être dépassés.
- elle n'entraîne cependant pas une obligation de dépenses.

b. L'autorisation des recettes

L'assemblée élue vote ou amende les taux des contributions et donne au Président du Conseil régional ou au maire le droit de percevoir des recettes conformément aux taux d'imposition prévus.

L'exécutif local ne peut prélever des recettes autres que celles autorisées, sinon il violerait l'égalité des citoyens devant l'impôt tout comme la représentativité Conseil régional ou municipal.

La **règle de non-affectation** des recettes caractérise le principe de l'autorisation : cela découle de la logique de l'unité de caisse selon laquelle il n'y a pas de répartition *a priori* des catégories d'impôts à des dépenses données spécifiques. Les raisons sont d'ordre pratique et d'ordre politique :

- sur le plan pratique, on évite des gaspillages dans le cas où le rendement d'un impôt serait supérieur au montant de la dépense prévue. En outre, on évite de ne pas pouvoir assurer des dépenses grâce à l'impôt correspondant déterminé *ex-ante* par la loi.
- sur le plan politique, le législateur veut éviter le « phénomène du passager clandestin » ou le refus de contribuer à une dépense affectée à un service collectif non désiré (la révolte du contribuable).

Il existe cependant des exceptions à la règle de non-affectation. En effet, certaines taxes peuvent être affectées à des dépenses bien précises (par exemple, taxe sur les transports affectée aux transports publics, produit de la taxe locale d'équipement affecté au financement de la section d'investissement, etc.,

I.1.2. LES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

On distingue quatre principes présidant à la conception du budget des collectivités locales :

- Le principe de l'annualité ;
- Le principe de l'unité ;
- Le principe d'universalité ;
- Le principe d'équilibre.

1.1.2.1. Le principe de l'annualité

Ce principe signifie que le budget local est établi dans un cadre annuel : l'autorisation de recettes et de dépenses donnée par les assemblées délibérantes et l'exécution de cette autorisation valent pour une année donnée. Le principe de l'annualité se justifie par :

- le souci d'assurer un contrôle régulier par les assemblées délibérantes des finances des collectivités territoriales et ;
- l'intérêt pour les autorités locales de prévoir leurs recettes et leurs dépenses sur une durée qui ne soit ni trop longue, ni trop courte

Les principales exceptions au principe de l'annualité

Il s'agit notamment du budget supplémentaire. Lorsque l'autorité locale estime que les prévisions économiques ayant servi à l'élaboration du budget ont été infirmées ou lorsqu'il décide d'infléchir sa politique économique, il peut présenter au Conseil local un budget modifiant le budget primitif et la durée de l'application du budget initial aura donc été inférieure à un an.

1.1.2.2. Le principe d'unité

Le budget doit contenir les recettes et les dépenses des collectivités locales dans un seul document, de manière à permettre aux élus, comme pour les finances de l'Etat, d'exercer le contrôle qui leur est dévolu.

Les principales exceptions au principe d'unité

A côté du budget général, compris comme devant être unique, il existe :

- des budgets annexes qui permettent une présentation individualisée d'opérations industrielles et commerciales (Services à caractère industriel et commercial). Ces budgets, dont certains sont facultatifs et d'autres obligatoires, servent, alors, à financer des activités exercées par des services non dotés de la personnalité morale et relevant directement de la collectivité ;
- des budgets autonomes destinés à financer des services dotés tant de la personnalité juridique que de l'autonomie financière et distincts de la collectivité (budgets des établissements publics administratifs). .

1.1.2.3. Le principe d'universalité

Le principe d'universalité recoupe ici deux sous-principes : celui de non-contraction qui impose de présenter un budget brut et non net, et celui de non-affectation qui impose d'affecter l'ensemble des recettes au financement de l'ensemble des dépenses.

Il ne s'agit pas de soldes par opérations, mais d'un tracé poste par poste indiquant les recettes et les déboursements.

Les principales exceptions au principe d'universalité

- Seul le solde des budgets annexes est présenté dans le budget de la collectivité.

- Les affectations de recettes sont nombreuses en matière de finances locales : ainsi, certaines taxes, comme la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, font l'objet d'une affectation spécifique.

1.1.2.4. Le principe d'équilibre

Si le principe d'équilibre budgétaire n'a pas au niveau national un caractère véritablement contraignant, la loi impose aux collectivités territoriales d'adopter des budgets en équilibre : l'ensemble des dépenses inscrites doit être couvert par des recettes prévisibles.

Cette règle se justifie par le fait qu'en cas de déficit du budget local, c'est l'Etat qui serait appelé en garantie.

Ce principe implique que les budgets primitif et supplémentaire soient votés en équilibre : plus précisément, les sections de fonctionnement et d'investissement doivent, chacune, être votées en équilibre, les recettes devant couvrir l'ensemble des dépenses. Un excédent éventuel de la section de fonctionnement est, cependant, autorisé dès lors qu'il est affecté au financement de la section d'investissement.

I.2. L'ÉLABORATION ET LE VOTE DU BUDGET

I.2.1. L'ÉLABORATION DU BUDGET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le budget traduit une politique, des choix, une volonté d'agir et de progresser. Cependant, comme toute décision à caractère financier, comme tout choix coûteux, il est soumis à des contraintes diverses :

- des *contraintes économiques* : il doit rester compatible avec les possibilités financières de la collectivité territoriale. La volonté d'agir que les élus locaux inscrivent dans le choix des dépenses est nécessairement limitée par l'étendue des ressources de la collectivité territoriale et notamment par les ressources provenant de l'impôt et de l'emprunt, lesquelles ne sont pas extensibles.
- des *contraintes juridiques* : pour protéger les administrés de leurs élus, le législateur a imposé des règles précises aux collectivités territoriales. Outre le respect des principes budgétaires, dont celui de l'équilibre budgétaire, il existe le caractère obligatoire de certaines dépenses qui doit être respecté.

Le projet de budget de la collectivité locale est préparé par le président du conseil avec l'aide des services techniques de la collectivité territoriale et, au besoin, des services déconcentrés de l'Etat. Des débats d'orientation budgétaire peuvent être organisés avant l'examen du projet de budget.

Le budget doit être élaboré en équilibre réel. Le budget est en équilibre réel lorsque la section "fonctionnement " et la section "investissement " sont respectivement en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement " au profit de la section "investissement " ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts et éventuellement des dotations des comptes d'amortissement et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de

l'exercice. Le prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement" au profit de la section "investissement" doit représenter au moins 20% des recettes budgétaires propres de la collectivité. Toutefois, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise par chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent.

Une fois élaboré, avant qu'il ne soit exécutoire, le projet de budget doit être transmis aux ministères de tutelle qui assurent le contrôle de sa légalité. Ces ministères peuvent déléguer leurs pouvoirs aux représentants de l'Etat au niveau local. Ce contrôle a pour objet d'en vérifier la conformité aux lois en vigueur¹. Si les représentants de l'Etat y décèlent que la légalité n'a pas été respectée, ils adressent des observations au maire ou au président du conseil régional en lui recommandant de se conformer aux textes.

I.2.2. LE VOTE DU BUDGET

Après son élaboration, le maire ou le président du conseil régional dépose le budget au conseil municipal ou régional pour vote.

Le budget est voté en équilibre réel par le conseil de la collectivité locale. Il est voté chapitre par chapitre.

Les décisions modificatives du budget, les budgets annexes et les budgets des établissements publics locaux sont votés et approuvés dans les mêmes conditions que le budget principal de la collectivité locale.

Lorsque le budget de la collectivité locale n'a pas été approuvé avant le début de l'année financière, les recettes ordinaires et les dépenses obligatoires s'exécutent sur la base des prévisions budgétaires de l'année précédente en tenant compte, le cas échéant, des augmentations ou diminutions résultant des mesures légales ou réglementaires s'imposant à la collectivité locale et des délibérations régulièrement prises par elle au cours de l'exercice précédent.

Le budget d'investissement s'exécute sur la base des programmes non terminés.

I.3. L'EXÉCUTION ET LE CONTRÔLE DU BUDGET DES COLLECTIVITÉS LOCALES

I.3.1. L'EXÉCUTION DU BUDGET

Le budget des collectivités locales est exécuté par le président du conseil. Tout comme le budget de l'Etat, le budget des collectivités territoriales est exécuté par l'ordonnateur et le comptable, en respect aux principes de comptabilité publique en vigueur (séparation de l'ordonnateur et du comptable).

I.3.1.1. Les acteurs d'exécution du budget local

a. Les ordonnateurs et leurs rôles

Les ordonnateurs sont chargés administrativement de toute opération de dépense ou de recette au moment de la prise de décision.

¹ Au Burkina Faso, les autorités de tutelle disposent d'un délai de 45 jours à compter de la date de dépôt du projet de budget pour faire connaître leur décision d'approbation ou pour émettre des observations.

L'ordonnateur principal est le maire pour la commune ou le président du conseil régional pour la région ; l'ordonnateur principal peut déléguer son pouvoir à d'autres élus locaux, soit à des agents publics territoriaux, la délégation étant simplement de signature.

Il existe, ensuite, des **ordonnateurs spéciaux** qui exercent ces fonctions à titre exceptionnel : il s'agit notamment, si l'exécutif local a été déclaré comptable de fait par le juge des comptes et suspendu de sa qualité d'ordonnateur, de l'adjoint au maire ou du vice-président du conseil régional dans les limites fixées par la loi. Enfin, lorsque le conseil de la collectivité territoriale ne peut exercer ses fonctions du fait, par exemple, d'une dissolution ou d'une annulation de l'élection de ses membres, l'Etat doit nommer une délégation spéciale chargée de remplir temporairement certaines fonctions exercées par le conseil : son président devient, alors, ordonnateur de la commune.

La seule obligation des ordonnateurs est d'apprécier le moment et l'opportunité de la dépense et ils peuvent être sanctionnés en cas de faute grave (malversation financière).

b. Les comptables locaux et leurs rôles

Les comptables publics locaux sont des agents nommés par le ministre chargé du budget. On distingue, ainsi, en premier lieu, les comptables principaux des comptables secondaires. Les premiers rendent directement leurs comptes à la Cour des comptes et les seconds voient leurs comptes contrôlés tant par les Chambres régionales des comptes que par les comptables principaux dont ils relèvent.

On peut aussi distinguer les comptables à compétence générale des comptables à compétence spécifique. Les premiers sont les comptables de droit commun : il s'agit de comptables directs du Trésor. A l'inverse, les seconds sont des comptables à compétence spéciale, leurs pouvoirs se limitant, alors, à des opérations particulières ou à des budgets annexes.

La phase comptable correspond à l'engagement effectif de fonds publics confiés aux comptables du Trésor ou (trésoriers payeurs généraux, percepteurs...) ou actifs indépendants. Le comptable du Trésor recouvre des recettes, effectue des dépenses, conserve les titres et valeurs de la collectivité territoriale et tient une comptabilité de toutes ces opérations. Le comptable exécute les décisions prises par les ordonnateurs après en avoir vérifié la régularité par le biais des factures et le caractère officiel des crédits débloqués. La fonction comptable est attribuée à la demande de tout individu jouissant d'un cautionnement mutuel ou mieux, d'une fortune personnelle et d'une garantie de moralité.

c. Les contrôleurs financiers et leurs rôles

Le ministre des Finances surveille chaque ministère grâce à un contrôleur financier dont les fonctions sont triples :

- il est un conseiller au sein de la collectivité locale qu'il supervise ;
- il vérifie la régularité des opérations budgétaires, appose son visa en cas de conformité et ordonnance les délais d'exécution ;
- il tient une comptabilité dite « de rapprochement » par rapport au comptable du Trésor.

Au niveau décentralisé ou local (région, commune), le Trésorier Payeur Général (TPG) détient cette responsabilité de contrôleur financier. Le TPG peut refuser l'exécution de la dépense en cas de non-disponibilité des crédits. Il doit, à cet effet, motiver son refus et le

notifier à l'ordonnateur dans un délai déterminé. A contrario, l'ordonnateur exécute l'opération mais avise le ministre dont il dépend.

1.3.1.2. L'exécution des opérations budgétaires

Le budget est exécuté sur la base des règles administratives et comptables relatives à la mise en œuvre des dépenses et des recettes. Il s'agit de la règle de séparation des ordonnateurs et des comptables et de la règle du contrôle financier.

a. Les opérations de recettes

La réalisation des recettes fiscales (impôts directs ou indirects), relève de l'Etat. Les opérations suivantes doivent être effectuées :

- **Le constat des droits** : l'ordonnateur doit d'abord constater les droits au profit de la collectivité locale, c'est-à-dire vérifier l'existence d'une créance au profit de cette dernière. Il ne crée pas la recette, dans la mesure où celle-ci résulte de l'application du droit. En outre, il peut déterminer l'assiette de l'impôt, c'est-à-dire le montant de la matière imposable.
- **La liquidation** : l'ordonnateur doit, ensuite, liquider la créance, c'est-à-dire en arrêter le montant.
- **L'ordonnancement** : l'ordonnateur procède à l'ordonnancement proprement dit, c'est-à-dire à l'émission de l'ordre de recettes en vertu duquel le comptable pourra recouvrer la créance. Cet ordre doit indiquer les bases de la liquidation.
- **Le recouvrement** : le comptable est chargé de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui lui sont remis par l'ordonnateur. Concrètement, le comptable informe, par un avis d'imposition, chaque contribuable du montant de l'impôt, de la date de mise en recouvrement et du délai de paiement.

b. Les opérations de dépense

En pratique, toute opération de dépense se déroule en quatre étapes :

- l'**engagement** d'une opération de dépense émanant d'une autorité administrative et nécessitant le visa du contrôleur financier ;
- la **liquidation** : il s'agit ici de vérifier la réalité de la dette, notamment en contrôlant que le service a bien été effectué en vertu de la règle du service fait, et d'en arrêter le montant ;
- l'**ordonnancement** qui délimite la phase administrative ; c'est l'acte administratif par lequel l'ordonnateur permet au comptable d'honorer la dette. Cet ordre est formulé dans un document appelé ordonnance de paiement ou mandat de paiement ;
- le **paiement** effectué par un comptable du Trésor moyennant que le créancier, après avoir été informé, se présente aux guichets du Trésor pour paiement.

1.3.2. LE CONTRÔLE DU BUDGET

La mission des contrôles ne vise pas seulement à prévenir d'éventuelles opérations frauduleuses mais, elle se donne pour objectif de contraindre l'exécutif local à respecter les autorisations de dépenses et de recettes données par l'assemblée des élus.

On distingue deux types de contrôle : le contrôle non juridictionnel et le contrôle juridictionnel.

1.3.2.1. Contrôle non juridictionnel

Les principaux acteurs du contrôle sont : les comptables publics, le contrôleur financier, l'Inspection générale des finances et l'assemblée délibérante.

a. Contrôle des comptables publics

Il existe un contrôle exercé par les comptables publics tant sur les recettes que sur les dépenses qu'ils enregistrent dans un **compte de gestion**. En matière de contrôle des recettes, les comptables publics sont tenus d'exercer le contrôle de l'autorisation de percevoir les recettes, de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes. Quant aux dépenses, les comptables doivent s'assurer de la qualité de l'ordonnateur, de la disponibilité des crédits, de l'exacte imputation des dépenses, de la validité de la créance, notamment au regard de la règle du service fait, du caractère libératoire du règlement et de la non-application de la prescription quadriennale.

b. Contrôle du contrôleur financier

Le **contrôleur financier** a tous les pouvoirs d'engager financièrement la collectivité territoriale dans un domaine particulier grâce à des visas.

c. Contrôle de l'Inspection générale des finances

Le corps des inspecteurs des finances supervise l'ensemble des ordonnateurs et des comptables du Trésor et peut leur imposer des contrôles à l'improviste. Ils suivent, au plan local, la mise en œuvre des réformes des ministères financiers et participent à des enquêtes territoriales transversales.

d. L'assemblée délibérante

Les membres de l'assemblée délibérante jouent le rôle de contrôleurs dans la mesure où ils doivent être informés des affaires de la collectivité lorsqu'elles donnent lieu à délibération. En effet, ceux-ci peuvent demander des explications et des justifications à l'ordonnateur au travers des questions orales ou des missions d'information et d'évaluation. En outre, leur contrôle s'exerce lors du débat d'orientation budgétaire, du vote du compte administratif ou de celui des différentes décisions modificatrices.

1.3.2.2. Contrôle juridictionnel

Il s'agit des contrôles de la Chambre régionale des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

a. La Chambre régionale des comptes et l'exercice de son contrôle

Les comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont soumis au contrôle de la Cour des comptes. La Cour des Comptes comprend une chambre chargée du contrôle des opérations des collectivités locales, la **Chambre régionale des comptes**.

La Chambre régionale des comptes contrôle les comptes et la gestion des collectivités territoriales et des organismes sous tutelle (EPIC). Elle est un organisme indépendant, composé de magistrats qui jugent, collectent des faits et préparent les dossiers.

Le principe de contrôle n'engage que la vérification des comptes publics et ne consiste pas à situer de manière accusatrice la responsabilité d'un comptable. Il s'agit de vérifier tout simplement le respect des règles de comptabilité publique. La Chambre régionale des comptes contrôle les comptes administratifs, les comptes des comptables, et la gestion des collectivités territoriales.

Si un compte n'appelle pas de critique, la Cour des Comptes rend un **arrêt de décharge** (si le compte annuel est régulier) ou un **arrêt de quitus** (si le contrôlé veut se débarrasser de sa charge) ou un **arrêt d'avance** si le compte est excédentaire. Par contre, si le compte est déficitaire, la Cour donne un **arrêt** dit « **débet** » et le comptable doit combler le déficit, à moins de fournir des pièces supplémentaires prouvant son souci de respect des règles budgétaires.

b. Les contrôles de la Cour de discipline budgétaire et financière

L'authentification des observations de la Chambre régionale des comptes est complétée par ailleurs par des sanctions administratives à l'égard d'administrateurs ayant commis des fautes financières ; ces sanctions sont prononcées par une juridiction compétente : la Cour de discipline budgétaire et financière en France, le juge des comptes au Burkina Faso.

CHAPITRE 2 : LES PRINCIPALES RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

2.1. LES IMPÔTS ET TAXES

2.1.1. Les Principaux impôts et taxes

La structuration française de la fiscalité révèle que les principales sources fiscales des collectivités locales sont les « quatre vieilles » : la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non-bâties et la taxe d'habitation.

Au niveau des pays africains, la dénomination des impôts et taxes diffère d'un pays à l'autre, rendant parfois difficile toute comparaison de la fiscalité des pays.

2.1.1.1. La contribution des patentes

La contribution des patentes est la principale source fiscale des CL. Au Burkina, et dans certains pays d'Afrique francophone, elle peut atteindre environ la moitié des recettes totales des CL. Instaurée en France en remplacement de la patente, la taxe professionnelle, assimilable à la patente, représente environ 50% des recettes fiscales des CL.

- *personnes et activités imposables*

La patente frappe toute personne physique ou morale exerçant à titre habituel une activité non salariée à but lucratif.

- *les exonérations*

Cependant, les exonérations sont nombreuses :

1. l'Etat, les Communes et CL pour la distribution de l'eau, l'électricité et les services d'utilité générale ;
2. les exploitants agricoles et les éleveurs ;
3. les artistes amateurs et les troupes artistiques non professionnelles ;
4. les établissements publics ou privés et associations à caractère humanitaire reconnus d'utilité publique ;
5. les coopératives agricoles, celles d'éleveurs et de groupements villageois ;
6. les cercles et associations à but non lucratif sous réserve qu'ils ne vendent qu'à leurs adhérents dans les limites de leurs statuts.

La détermination de la valeur des patentes dépend du type de droit : droit fixe ou droit proportionnel. Le droit fixe comporte une taxe déterminée et une taxe variable ; il se base sur le chiffre d'affaires des assujettis. Le droit proportionnel est calculé en % de la valeur locative des locaux professionnels. La valeur locative est déterminée soit au moyen de baux authentiques ou sous seing privés soit par comparaison avec des locaux dont le loyer aurait été régulièrement constaté ou serait notamment connu et à défaut de ces bases, par voie d'appréciation directe.

2.1.1.2. Les taxes foncières et la taxe d'habitation

Ces taxes ont pour point commun la détermination de leur base imposable qui repose généralement sur les valeurs locatives cadastrales.

Les valeurs locatives cadastrales sont destinées à estimer les revenus procurés ou qui pourraient être procurés par des biens immobiliers ou fonciers.

Les modes de détermination des valeurs locatives se distinguent entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties.

Les propriétés bâties : les méthodes varient suivant qu'il s'agit de locaux à « usage d'habitation ou professionnel », de locaux commerciaux ou d'établissements industriels.

- a. *les locaux à usage d'habitation ou professionnel* : on entend par usage professionnel les locaux affectés à l'usage d'une profession libérale ou les locaux utilisés par le titulaire d'une charge ou d'un office (notaire par exemple).
- b. *Les locaux commerciaux* : ce sont les magasins et les boutiques, mais aussi les locaux administratifs, tels que les bureaux utilisés par une entreprise, voire une association.
- c. *Les établissements industriels* : ce sont les usines, les ateliers industriels et les ateliers artisanaux.

Les propriétés non bâties : la valeur locative des propriétés non bâties résulte de tarifs fixés par nature de culture et de propriété. L'on procède à l'évaluation de la valeur locative des propriétés non bâties en appliquant un tarif à des parcelles classées en groupes. Dans chaque collectivité territoriale, peut être effectuée une répartition des parcelles en fonction d'une nomenclature comprenant plus d'une dizaine de groupes établis selon la nature et l'affectation des propriétés. Dans chacun des groupes sont créées des classes visant à tenir compte des différences de fertilité, de situation et donc de rendement. Pour chaque classe de culture ou de propriété une « parcelle type » est déterminée, laquelle peut servir de *référence* pour l'opération de répartition des parcelles.

- N.B. Il existe une autre base d'évaluation : la *valeur de remplacement* : dans certains pays anglophones, notamment au Ghana, la base d'évaluation financière n'est plus la valeur locative annuelle mais la *valeur de remplacement nette*, c'est-à-dire la valeur de remplacement moins la dépréciation du bâtiment.

a. La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)

Sont redevables de la TFB les propriétaires :

- de constructions fixées au sol (immeubles d'habitation, hangars, bâtiments) ;
- d'ouvrages d'art et de voies de communication ;
- de certains terrains exonérés de la taxe foncière les propriétés non bâties.

Certaines propriétés bâties sont exonérées de la taxe à titre permanent ; d'autres bénéficient d'exonérations temporaires.

- les exonérations permanentes :
 - i. des propriétés publiques ;

- ii. des ouvrages établis pour la distribution de l'eau potable (châteaux d'eau, réservoirs, etc.) ;
 - iii. des édifices culturels (églises, chapelles, mosquées, temples) ;
 - iv. des bâtiments ruraux.
- les exonérations temporaires, d'une durée pouvant atteindre 10 ans, bénéficient exceptionnellement à certains contribuables.

b. La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)

La TFNB porte sur tous les terrains et terres non recouverts de constructions (c'est-à-dire sur tous les terrains non soumis à la TFB). Sont ainsi imposables :

- les terres, les prés, les prairies, les herbages et pâturages,
- les vergers,
- les bois,
- les carrières, les pâtis (pâtis : terrain inculte où l'on fait paître les bestiaux),
- les lacs, les étangs,
- les pépinières,
- les terrains à bâtir,
- les terrains d'agrément,
- les sols des bâtiments ruraux,
- etc.

Bénéficient d'exonérations permanentes :

- les propriétés publiques ;
- les cimetières ;
- les routes et places publiques ;
- les fleuves navigables et flottables ;
- les jardins publics ;
- les sols des terrains passibles de la TFB.

Les exonérations temporaires sont prévues comme étant la contrepartie des frais importants consentis par les propriétaires pour mettre leurs terres en valeur.

c. La taxe d'habitation

Elle constitue généralement le quart des ressources procurées aux collectivités locales par les taxes indirectes. Les biens imposables sont des locaux d'habitation meublés et leurs dépendances (garages, jardins, parkings privés, etc.) et des locaux à usage mixte (personnel et professionnel).

La taxe d'habitation est établie au nom des personnes qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance des locaux imposables. Sont ainsi imposables :

- les personnes physiques ;
- les personnes morales
- les personnes de droit public (services de l'Etat, communes, régions, etc.)
- les propriétaires occupants ;
- les locataires ;
- les sous-locataires ;
- les usufruitiers ;

- les occupants à titre gratuit ;
- les occupants sans titre.

Sont exonérés de la taxe d'habitation

- les établissements publics scientifiques, d'enseignement ou d'assistance : hôpitaux publics, universités etc.
- les personnes reconnues indigentes ;
- les agents diplomatiques et consulaires.

2.1.1.3. Les principales sources de financement des pays d'Afrique de l'Ouest : le cas du Burkina Faso.

Au Burkina Faso, les principales recettes fiscales des collectivités locales sont : les taxes foncières et immobilières : taxe de résidence, taxe de jouissance et redevance des parcelles. Outre ces taxes la contribution du secteur informel contribue également au financement du développement local.

a. La taxe de résidence : elle est instituée au profit des budgets locaux. Elle est due par toute personne physique ayant, à quelque titre que ce soit la disposition ou la jouissance d'une habitation au Burkina Faso. La taxe est établie dans la localité où est située l'habitation.

Les personnes exonérées de la taxe de résidence sont :

- les personnes âgées de plus de soixante ans ;
- les habitants reconnus indigents par l'autorité compétente
- les infirmes ou invalides
- les élèves et étudiants effectivement inscrits dans les établissements d'enseignement et ne disposant pas de revenus professionnels
- les agents diplomatiques ou consulaires de nationalité étrangère dans la localité de leur résidence officielle et pour cette résidence seulement.

La taxe est liquidée forfaitairement selon la localité, la zone d'habitation, le niveau de confort du logement et selon d'autres modalités.

b. La taxe pour l'occupation et la jouissance des terres du domaine foncier national appartenant à l'Etat ou taxe de jouissance : elle est instituée au profit des budgets de l'Etat et des collectivités publiques.

Sont exonérés de cette taxe : l'occupation et la jouissance des terres aménagées à usage d'habitation du domaine foncier national appartenant à l'Etat par les personnes physiques ; l'occupation et la jouissance du domaine foncier national appartenant à l'Etat par suite de succession par les ayants droits pour le montant de la taxe déjà acquise.

La taxe de jouissance est répartie entre le budget national, le budget provincial et le budget communal selon le type de terres :

- pour les terres aménagées, 30% des recettes prélevées sur le territoire communal reviennent au Budget communal.
- Pour des terres non aménagées, 25% des recettes prélevées sur la commune sont versées au budget communal.

c. Les redevances de parcelles : Les redevances de parcelles sont prélevées lors des opérations de lotissement des parcelles.

Dans l'ensemble, les taxes foncières et immobilières ont contribué pour environ 17% aux recettes de la commune de Bobo-Dioulasso. Leurs recettes ont été multipliées par 3 en 5 ans (1995 à 1998). Les recettes les plus attendues par les communes sont celles de la taxe de résidence. Mais à cause de l'incivisme fiscal, elles ne représentent que 30% des taxes foncières et immobilières de la commune de Bobo-Dioulasso.

d. La Contribution du Secteur Informel (CSI) :

C'est un régime de fiscalité globale assujéti aux entreprises du secteur informel au Burkina Faso (CA de moins de 15 millions de FCFA). La CSI est représentative de plusieurs impôts et taxes : l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt minimum forfaitaire sur les professions industrielles et commerciales, la taxe patronale et d'apprentissage, la contribution des patentes, la TVA et la licence des débits de boissons.

Les CL bénéficient d'une partie (non déterminée par la loi) de la CSI. Bien recouvrée, cette taxe indirecte peut contribuer significativement aux recettes du budget des CL du pays dans la mesure où le secteur informel est bien développé et contribue beaucoup à la richesse nationale.

2.1.2. Les autres impôts et taxes

En plus des quatre contributions directes qui constituent l'essentiel de leurs ressources fiscales, les collectivités territoriales peuvent disposer d'autres ressources fiscales dont la plupart sont obligatoires, mais d'autres facultatives. Une grande majorité de ces ressources proviennent des impôts et taxes directs. Il s'agit essentiellement de :

- Les taxes liées au tourisme : taxe de séjour (facultative)
- les taxes sur la publicité : taxe sur les affiches publicitaires ; taxe sur les emplacements publicitaires fixes ; taxe sur les véhicules publicitaires.
- la redevance de balayage et d'enlèvement des ordures

Et une multitude d'autres taxes :

- la taxe des biens de mainmorte ;
- la taxe sur les armes ;
- la taxe sur les spectacles ;
- la licence de débit de boissons ;
- la taxe sur les jeux ;
- la taxe sur les charrettes et la taxe sur les moulins ;
- la taxe sur les chiens ;
- les droits d'exploitation d'actes administratifs et d'état civil ;
- la taxe d'abattage ;
- les taxes funéraires ;
- la taxe sur les ventes des produits et le revenu des prestations de services ;
- les taxes pour services rendus ;
- la taxe sur les produits des maternités et dispensaires ;
- la taxe sur les locations de matériel ;
- la taxe de visites sanitaires ;

- les droits de place dans les marchés, les foires et les parcs à bestiaux ;
- les locations des propriétés communales ;
- les redevances pour occupations du domaine public ;
- les droits de stationnement.

2.2. LES DOTATIONS DE L'ÉTAT

Les disparités de richesse fiscale et des taux d'imposition entre collectivités locales peuvent être trop importantes. Afin de corriger ces disparités, l'Etat a prévu des mesures de péréquation de portée plus ou moins large. C'est ainsi qu'il accorde annuellement des dotations aux collectivités locales. Les principales dotations sont : la dotation globale de fonctionnement et la dotation finançant les investissements.

2.2.1. La Dotation globale de fonctionnement (DGF)

Elle a pour objectif de garantir aux collectivités des ressources de fonctionnement stables et évolutives, de globaliser les concours de l'Etat et d'opérer une péréquation des ressources.

Les DGF peuvent être forfaitaires, elles sont alors déterminées selon le nombre d'habitants de chaque CL. Elles peuvent être de péréquation, leur montant est alors fixé en tenant compte du potentiel financier des collectivités locales.

2.2.2. Les dotations finançant les investissements : Dotation Globale d'Equipement (DGE)

Elles ont pour objectif de contribuer au financement des investissements des CL. Elles peuvent être forfaitaires quand elles sont déterminées en fonction du nombre d'habitants des CL, ou qualifiées de *dotations de péréquation* lorsque leur montant est fixé en tenant compte de la nature, de la quantité et de la qualité des infrastructures et des équipements collectifs présents dans la collectivité locale.

2.2.3. Les subventions spécifiques

Outre les subventions citées ci-dessus, l'Etat peut accorder des subventions spécifiques à certaines collectivités locales comme les *dotations de développement rural (DDR)*.

En rappel, dans les pays où les CL sont autonomes, les dotations de l'Etat sont très faibles (pays de l'UEMOA en Afrique et pays nordiques de l'Europe), tandis que dans les pays où les CL sont moins autonomes (Ghana), les dotations de l'Etat constituent la principale ressource des collectivités.

Au Ghana, la loi autorise l'Etat à transférer 5% de ses revenus aux *Districts Assemblies* ; tandis que dans les pays de l'UEMOA, le montant des dotations est plus aléatoire et ne permet pas aux collectivités locales de planifier à long terme les utilisations des transferts.

2.3. LES EMPRUNTS

Le législateur oblige les CL à voter le budget local en équilibre : de ce fait, l'emprunt constitue une ressource à part entière des budgets des CL, celle qui permet d'assurer l'équilibre de la section investissement, et partant, de l'ensemble du budget local.

Le recours à l'emprunt est limité par les règles de la comptabilité publique locale : d'une part, les collectivités ne peuvent emprunter que pour financer des dépenses d'investissement ; d'autre part, le remboursement de la dette est une dépense obligatoire. L'emprunt est généralement négocié à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. L'emprunt peut avoir une échéance courte, moyenne ou longue.

En pratique, les Etats centraux, garants de l'endettement des CL, limitent les capacités d'endettement des collectivités afin d'éviter tout endettement excessif de la Nation. En France, pendant longtemps, l'Etat a contrôlé très directement l'ensemble de la dette locale à travers une structure publique (Caisse des dépôts) qui octroyait la quasi-totalité des prêts aux CL. Mais depuis quelques années, les banques ont fait leur entrée sur ce marché. Au Burkina Faso, la loi distingue :

- *les emprunts soumis à autorisation préalable* de l'autorité de tutelle. Toute demande d'emprunt passe par une commission nationale chargée de la dette publique qui peut l'accepter ou la rejeter.
- *les emprunts non soumis à autorisation préalable de l'autorité de tutelle : dont les montants sont moins significatifs.*

Au Ghana, les *District Assemblies* ont l'autorité d'emprunter jusqu'à un montant de 2 millions de FCFA. Au-delà de cette somme, elles doivent demander l'autorisation de l'Etat.

Les collectivités locales peuvent emprunter directement auprès des banques de second rang (banques commerciales ou de développement) ou des institutions internationales. Elles peuvent également émettre des *bons ou obligations*, tout comme l'Etat émet des bons de Trésor. Les bons peuvent être des *bons sur formule* (bons à échéance fixe destinés à recueillir l'épargne des particuliers et des entreprises) et des *bons en compte courant* (destinés à recueillir les liquidités des banques). Cette dernière forme d'emprunt a été notamment utilisée par les collectivités locales des villes nord-américaines pour financer leur développement local.

Les possibilités d'emprunts dans les pays d'Afrique de l'Ouest : L'Afrique de l'Ouest offre d'énormes possibilités de financement des collectivités locales. D'une part, des études ont mis en exergue la surliquidité financière des banques de la sous-région. Par ailleurs, le cadre institutionnel des marchés financiers paraît adéquat en Afrique de l'Ouest : existence d'une multitude de banques secondaires, d'une Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), d'un Conseil Régional des Valeurs Mobilières et d'une Sociétés de Gestion et d'Intermédiation.

Cependant, l'on constate une faible propension des collectivités locales à l'emprunt. Cela se justifie par un certain nombre de contraintes et de limites de la part des collectivités locales dont les principales sont :

- le manque de transparence dans les processus budgétaires ;
- l'absence de standardisation dans la comptabilité budgétaire des collectivités locales ne facilitant pas l'analyse de la solvabilité des CL ;
- l'absence de mécanisme de cotation de crédit pour les collectivités locales Ouest africaines ;
- l'unicité de caisse constituant un obstacle pour accéder au marché obligataire voire aux emprunts bancaires à long terme ;
- la faiblesse des recettes locales auto-générées ;

- la petite taille relative des municipalités ;
- l'administration des collectivités locales non-optimale.

CHAPITRE 3 : LES DEPENSES PUBLIQUES LOCALES

Les dépenses publiques locales sont subdivisées en dépenses de fonctionnement et en dépenses en capital. Elles peuvent être classées en fonction des objectifs que l'on se fixe : une classification fonctionnelle et une classification économique.

3.1. LES DEPENSES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Il s'agit des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement. Cependant, la loi oblige les collectivités territoriales à inscrire *obligatoirement* certaines de ces dépenses, limitant ainsi leurs marges de manœuvre.

Si la subdivision en dépenses de fonctionnement et en dépenses d'investissement est acquise, d'un pays à l'autre, les chapitres de ces dépenses peuvent être intitulés différemment.

3.1.1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement comprennent les postes suivants.

A. Les denrées et fournitures consommées

Il s'agit des achats de denrées et fournitures prévues pour assurer le fonctionnement normal des services des collectivités territoriales (produits pharmaceutiques et d'hygiène, alimentation, habillement, carburant, fournitures de voirie, fournitures scolaires, fournitures de bureau). .

B. Les frais de personnel

Il s'agit notamment de la rémunération du personnel, des cotisations pour la gestion et la formation du personnel, des indemnités accordées, des charges sociales, etc.
C'est le poste le plus important de la section fonctionnement.

C. Les impôts et taxes

Ce sont les impôts et taxes payés par les collectivités locales (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxes et impôts sur les véhicules acquis, etc.).

D. Travaux et services extérieurs

Ce poste regroupe différentes catégories de charges d'entretien et de fournitures de services mandatés au bénéfice de tiers dont elles constituent un élément du chiffre d'affaires. On a notamment :

- les loyers, charges locatives et de copropriété ;
- les frais d'entretien et de réparation payés à l'entreprise ;
- les travaux d'exploitation confiés à l'entreprise ;
- l'acquisition de petit matériel, outillage et mobilier.

E. Participations et prestations au bénéfice de tiers

Il s'agit notamment :

- des contingents et participations (contribution aux dépenses d'aide sociale du département, participation aux charges de fonctionnement des collèges relevant des collectivités, contingent pour service incendie, participations dues par les collectivités en vertu de leur adhésion à des syndicats intercommunaux par exemple) ;
- des remboursements de frais à d'autres collectivités ;
- de participation aux frais de service et d'œuvres privés

F. Les allocations et subventions

Il s'agit notamment des subventions versées.

G. Frais de gestion générale et de transport

Sont répertoriées à ce poste les charges d'administration générale et de transport. Il s'agit principalement :

- Des dépenses de prêts de cérémonies ;
- Des frais de transport de personnel des collectivités territoriales ; ou de matériel acquis.

H. Les frais financiers

Ce sont les charges d'intérêts que supportent les collectivités territoriales, en raison des emprunts qu'elles ont souscrits.

I. Dotations aux comptes d'amortissement et provisions

Il s'agit des dotations aux comptes d'amortissement de frais extraordinaires, des dotations aux amortissements des immobilisations et des dotations aux provisions.

J. Les charges exceptionnelles

Les charges exceptionnelles ont un caractère occasionnel. Il peut s'agir de remboursements sur trop-perçus ou de subventions versées à des associations organisant une manifestation non renouvelable.

K. Les résultats antérieurs

Dans ce chapitre sont enregistrés :

- Les déficits de fonctionnement reportés. Le déficit de fonctionnement de l'exercice précédent doit être, au plus vite, reporté au budget de l'exercice en cours, soit au budget primitif, soit dans le budget supplémentaire ;

- Les manques à gagner en raison de titres annulés ou admis en non-valeurs. Il s'agit de créances irrécouvrables ayant donné lieu, antérieurement, à émission de titres de recette.

L. Les excédents de fonctionnement capitalisés

Ce chapitre enregistre les prélèvements sur recettes de fonctionnement.

3.1.2. Les dépenses d'investissement

A. *Les déficits d'investissement reportés*

B. *Les frais extraordinaires*

Ils sont constitués des subventions d'équipement versées ou des frais enregistrés relativement à des opérations qui constituent, par ailleurs, des dépenses ou des recettes d'investissement (subventions d'équipement versées ou à verser ; frais d'études et de recherche ; frais d'aliénation tels que les frais de notaires, d'expertises et de publicité ; participations versées).

C. *Les remboursements d'emprunt*

La part correspondant au remboursement du capital antérieurement emprunté, comprise dans l'ensemble des annuités de l'exercice en cours est inscrite en dépenses.

D. *Les acquisitions d'immobilisations*

Dans ce chapitre sont inscrites les acquisitions :

- De terrains ;
- De bois, forêts et plantations ;
- De bâtiments ;
- De voies et réseaux ;
- De matériel, outillage et mobilier ;
- De matériel de transport ;
- D'autres immobilisations corporelles ;
- D'autres immobilisations incorporelles.

E. *Les immobilisations en cours*

Sont inscrits à ce chapitre les travaux et réparations qui ne seront pas achevés au cours de l'exercice budgétaire (travaux de bâtiments, travaux de voies et réseaux, autres travaux, travaux effectués pour le compte de tiers). .

F. *Les prêts, avances, créances à long et moyen terme*

Dans la limite strictement réglementée, les collectivités territoriales sont autorisées à accorder des prêts et avances. En outre, elles peuvent être amenées à enregistrer des créances.

G. *Les titres et valeurs*

Les collectivités territoriales ont la possibilité d'acquérir des titres et valeurs (titres de rente, actions, parts et obligations) dans les conditions limitées par la loi. Les dépenses suivantes peuvent être affectées à ce poste :

- Fonds des libéralités (dons et legs non grevés de charges) ;
- Produit de l'aliénation d'un élément du patrimoine ;
- Excédents définitifs, non susceptibles d'être utilisés autrement (ie à la réduction des charges, des impôts ou à l'allègement des dettes).

H. *Les dépôts et cautionnements versés*

I. *Les dépenses imprévues*

Les collectivités territoriales ont la possibilité d'inscrire des crédits dans les dépenses imprévues dans la limite d'un pourcentage de prévisions de dépenses réelles d'investissement (7,5% par exemple).

3.1.3. Les dépenses obligatoires

Parmi les dépenses ci-dessus citées, les dépenses obligatoires sont :

- Les dépenses d'administration générale ;
- Les dépenses de personnel ;
- Les dépenses d'intervention sociale ;
- Les dépenses diverses ;
- Les amortissements et provisions

3.2. CLASSIFICATION DES DEPENSES

Les charges sont des transactions qui diminuent la valeur nette. Les administrations publiques locales ont deux fonctions économiques principales : fournir certains biens et services à la collectivité sur une base non marchande, et assurer la redistribution du revenu et de la richesse au moyen de transferts. Pour l'essentiel, elles s'acquittent de ces missions en supportant des charges qui font l'objet d'une double classification dans le système des finances publiques : une classification économique et une classification fonctionnelle.

3.2.1. La classification fonctionnelle

La classification des fonctions des administrations publiques locales propose une ventilation détaillée des dépenses par fonctions ou objectifs socio-économiques, qu'elles s'efforcent d'atteindre.

Elle met en évidence les domaines d'activité et les tâches des collectivités publiques. Elle devrait permettre de distinguer non seulement une tâche d'une autre, mais encore les catégories que pourrait contenir chacune d'elle, si nécessaire en les subdivisant en centres de charges. Les dépenses sont regroupées de la façon suivante :

- 0 Administration
- 1 Ordre public
- 2 Enseignement et formation

- 3 Culte, culture, loisirs
- 4 Santé
- 5 Affaires sociales
- 6 Transports et communications
- 7 Environnement
- 8 Économie
- 9 Finances et impôts

3.2.2. La classification économique

La classification économique identifie les types de charges résultant des activités des administrations publiques locales telles que la production et les achats de biens et services et les transferts monétaires. On peut regrouper les dépenses de la façon suivante :

- 0 les dépenses concernant les personnes,
- 1 les consommations de biens et services,
- 2 les dépenses financières,
- 3 les transferts financiers,
- 4 les écritures comptables

CHAPITRE 4 : QUELQUES INDICATEURS FINANCIERS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

4.1. RECETTES ET DÉPENSES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT

La Recette réelle de fonctionnement : recette courante née dans l'exercice et représentée par un flux financier. Il s'agit des recettes totales inscrites au budget, desquelles sont déduits les travaux en régie et l'excédent ordinaire reporté.

$$\text{Recettes réelles de fonctionnement} = \text{Recettes courantes} - (\text{Travaux en régie} + \text{Excédent ordinaire reporté})$$

La Dépense réelle de fonctionnement : dépense courante (dite ordinaire) de l'exercice représentée par un flux financier (un débours). Il s'agit du total des dépenses inscrites, desquelles sont déduites les dotations aux amortissements et provisions, les déficits ordinaires reportés, le prélèvement pour dépenses d'investissement et les reprises sur amortissement et provisions.

$$\text{Dépenses réelles de fonctionnement} = \text{Dépenses courantes} - (\text{dotations aux amortissements et provisions} + \text{déficits ordinaires reportés} + \text{prélèvement pour dépenses d'investissement} + \text{reprises sur amortissement et provisions})$$

Soit :

Er : l'excédent reporté ;

Da : dotations aux amortissements et provisions ;

P : prélèvement opéré sur la section de fonctionnement pour les dépenses d'investissement ;

R : recettes réelles ;

D : dépenses réelles ;

T : travaux en Régie

On a le plus souvent $R-D=(da +P) - (Er+T)$, avec $(da +P) > (Er+T)$

4.2. L'ÉPARGNE, L'AUTOFINANCEMENT

Epargne brute : l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement d'un exercice.

$$\text{Epargne brute} = \text{Recettes réelles de fonctionnement} - \text{Dépenses réelles de fonctionnement}$$

Soit : $S_b=R-D=(da+P)- (Er+T)$

Epargne d'exploitation : épargne brute à laquelle on ajoute les charges d'intérêt. $SE=S_b+i$

$\text{Epargne d'exploitation} = \text{Epargne brute} + \text{Charges d'intérêt}$

Epargne disponible : c'est celle qui est affectée au financement de l'investissement quand le service de la dette a été assuré en charges d'intérêt et remboursement du capital emprunté.

$\text{Epargne disponible} = \text{Epargne brute} - (\text{Charges d'intérêts} + \text{Remboursement du capital emprunté})$
ou
$\text{Epargne disponible} = \text{Epargne d'exploitation} - \text{Annuités}$

Autofinancement : c'est ce qui reste de l'épargne après financement, à la section d'investissement, de dépenses ne contribuant pas à l'équipement mobilier et immobilier de la collectivité locale.

4.3. LES PRINCIPAUX RATIOS

On distingue essentiellement deux types de ratios : les ratios de niveau et les ratios de structure.

4.3.1. Les ratios de niveau

Ils permettent d'apprécier la valeur d'un agrégat caractéristique, par référence, le plus souvent, à la population de la collectivité territoriale.

Exemples de ratios de niveau :

- **Les ratios de fonctionnement** : ils fournissent une indication sur le montant des charges et recettes par habitant.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Dépenses réelles totales}}{\text{population}}$
2.	$\frac{\text{Dépenses réelles de fonctionnement}}{\text{population}}$
3.	$\frac{\text{Dépenses d'exploitation}}{\text{population}}$
4.	$\frac{\text{Recettes réelles de fonctionnement}}{\text{population}}$
5.	$\frac{\text{D.G.F.}}{\text{population}}$

- **Les ratios d'investissement** : ils indiquent les valeurs relatives atteintes par certains agrégats de la section d'investissement.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Dépenses d'investissement}}{\text{population}}$
2.	$\frac{\text{Dépenses d'équipement brut}}{\text{population}}$

- **Les ratios fiscaux** : souvent utilisés à des fins de comparaison de pressions fiscales locales, ils sont, s'agissant des quatre contributions directes, décontractés en éléments détaillés (produit fiscal par habitant, bases par habitant, etc).

Ratios	
1.	$\frac{\text{Recettes fiscales}}{\text{population}}$
2.	$\frac{\text{Produit des contributions directes}}{\text{population}}$
3.	$\frac{\text{Potential fiscal}}{\text{population}}$

- **Les ratios d'endettement** : ils indiquent la valeur par habitant de l'endettement (total de l'encours de dette) ou des annuités (remboursements et intérêts imputables à un exercice).

Ratios	
1.	$\frac{\text{Encours de la dette}}{\text{population}}$
2.	$\frac{\text{Annuité de la dette}}{\text{population}}$

4.3.2. Les ratios de structure

Résultant de la mise en quotient de deux agrégats, ils constituent un pourcentage de l'élément adopté comme dénominateur. Ces ratios permettent d'établir des coefficients structurels.

Exemples de ratios de structure

- **Les ratios de structure de la section de fonctionnement** : le dénominateur de référence est constitué soit par les recettes réelles, soit par les dépenses réelles de fonctionnement.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Frais de personnel}}{\text{dépenses réelles de fonctionnement}} \times 100$
2.	$\frac{\text{Intérêts versés}}{\text{dépenses réelles de fonctionnement}} \times 100$
3.	$\frac{\text{Recettes fiscales}}{\text{Recettes de fonctionnement}} \times 100$
4.	$\frac{\text{Epargne brute}}{\text{Recettes de fonctionnement}} \times 100$

- **Les ratios de structure de la section d'investissement** : dénominateur de référence : recettes réelles de fonctionnement ou dépenses d'équipement brut.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Dépenses d'équipement brut}}{\text{recettes réelles de fonctionnement}} \times 100$
2.	$\frac{\text{Ressources propres d'investissement}}{\text{dépenses d'équipement brut}} \times 100$

- **Les ratios fiscaux** : ils indiquent, soit les taux d'imposition, soit d'autres coefficients structurels comme l'effort fiscal ou le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal. Ce dernier mesure la pression fiscale des collectivités locales.

Ratios	
1.	$\text{Effort fiscal} = \frac{\text{Produit de taxes}}{\text{potentiel fiscal de taxes}} \times 100$

$$2. \frac{\text{Produit des contributions directes}}{\text{potentiel fiscal}} \times 100$$

Pour calculer les ratios fiscaux, il est nécessaire de définir la notion de potentiel fiscal et d'indiquer son mode de calcul.

a. La notion de potentiel fiscal

Le potentiel fiscal de la collectivité territoriale est une estimation des ressources que procureraient les principales contributions directes si on appliquait, aux bases d'imposition des collectivités locales, les taux moyens nationaux.

b. Mode de calcul du potentiel fiscal

Les bases utilisées pour le calcul du potentiel fiscal sont qualifiées de « brutes ». il s'agit par exemple :

- Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, des bases nettes imposées ;
- Pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, des bases nettes imposées ;
- Pour la taxe d'habitation, de la valeur locative brute ;
- Pour la taxe professionnelle, des bases imposées majorées des bases exonérées.

Les taux retenus sont les taux moyens nationaux de l'année précédente.

Exemple de calcul du potentiel fiscal

Soit le tableau suivant indiquant les taux moyens nationaux des communes en 2015.

Taux moyens nationaux (2015)

Taxe d'habitation	12%
Taxe foncière sur les propriétés bâties	15%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	35%
Taxe professionnelle	14%

Dans une commune de 2 000 habitants, les bases brutes corrigées de l'année 2015 sont les suivantes :

En francs CFA

Taxe d'habitation	= 6 000 000
Taxe foncière sur les propriétés bâties	= 5 000 000
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	= 500 000
Taxe professionnelle	= 4 000 000

Le potentiel fiscal de la commune en 2016 est égal à :

$(6\,000\,000 \times 0,12) + (5\,000\,000 \times 0,15) + (500\,000 \times 0,35) + (4\,000\,000 \times 0,14) = 2\,205\,000$
en FCFA

- **Les ratios d'endettement** : deux ratios utilisés fréquemment : le ratio d'endettement utilisé pour l'équipement brut qui mesure la part du financement par emprunt des investissements ; et le ratio charge de la dette qui mesure la part que représente l'annuité de la dette dans les recettes réelles de fonctionnement.

Ratios	
1.	$\frac{\text{Endettement utilisé pour les dépenses d'équipement brut}}{\text{dépenses d'équipement brut}} \times 100$
2.	$\frac{\text{Annuité de la dette}}{\text{recettes réelles de fonctionnement}} \times 100$

- **Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal** : il mesure la pression fiscale exercée par la collectivité sur son territoire par rapport à la moyenne nationale.

Pour obtenir cet indicateur, on utilise la notion de potentiel fiscal. Cette notion correspond au produit fiscal qui serait perçu par la collectivité territoriale si elle appliquait à ses bases fiscales brutes les taux moyens nationaux pour les impôts locaux qu'elle perçoit. Cet indicateur permet donc de comparer la mobilisation du levier fiscal par une collectivité au regard des autres collectivités de taille comparable.

BIBLIOGRAPHIE

- Bourdin J.**, *Les finances communales*, Economica, 1995
- Daflon, Bernard**, *Introduction aux finances publiques*
- Grefe, X.**, *Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation*, Economica, 1984
- Orsoni Gilbert**, *Finances Publiques*, Publisud, 1989.
- PDM/Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE**, *Le financement du développement local : éléments de comparaison Ghana-UEMOA*, 1995
- Percebois J., Aben J, Euzéby A.**, *Dictionnaire de finances publiques*, Armand Colin, 1995
- Toulouse Jean-Baptiste, et alii**, *Finances Publiques et politiques publiques*, Economica, 1987.
- Tourjansky- Cabart L.**, *Le développement local*, PUF, 1996