

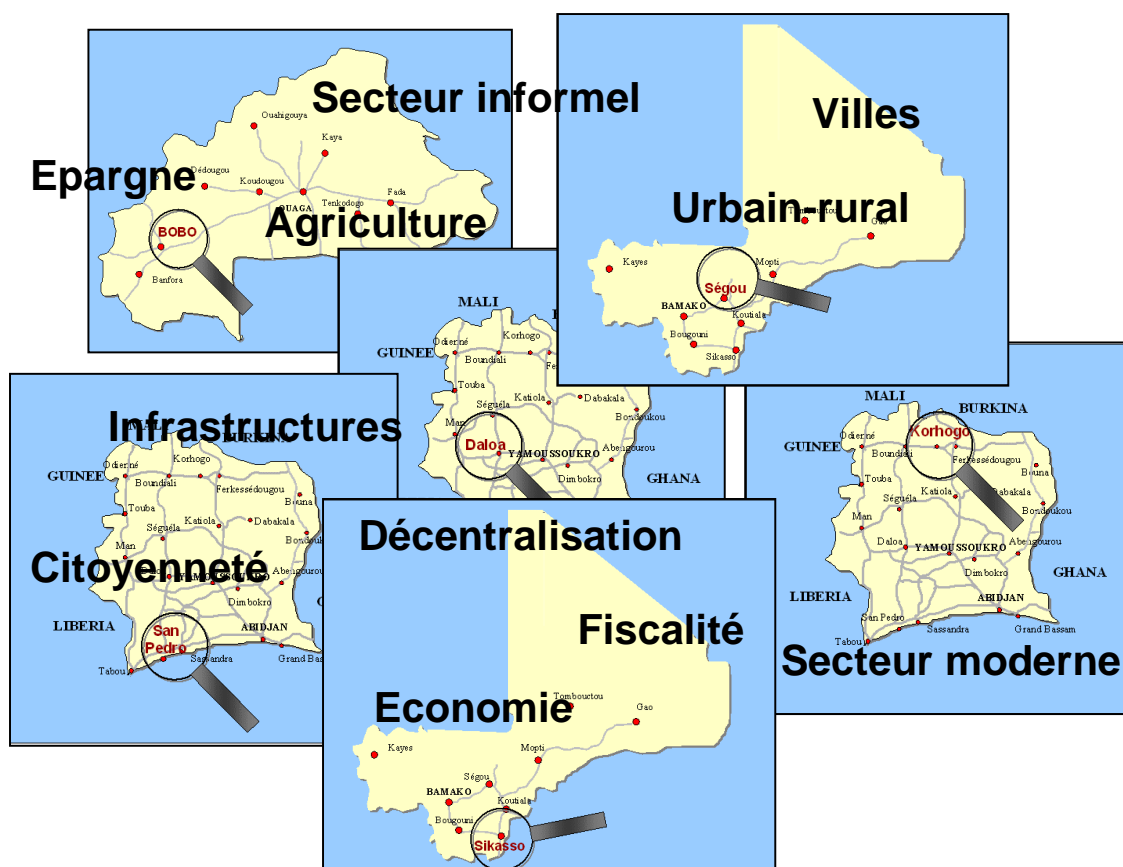


OCDE

94 rue Chardon-Lagache, 75016 PARIS

Tél. (33)1 45 24 82 00 / Fax (33)1 45 24 90 31 / E-mail: sahel.contact@oecd.org

Contributions de l'observation locale à la réflexion sur les politiques de développement en Afrique de l'Ouest



Quelques éclairages issus des études ECOLOC

Contributions de l'observation locale à la réflexion sur les politiques de développement en Afrique de l'Ouest

Quelques éclairages issus des études ECOLOC

Günter H. Göttlich

Synthèse rédigée par le Secrétariat du Club
Janvier 2002

Avant propos

Le présent document a tenté de rechercher en quoi les études ECOLOC, menées conjointement par le PDM et le Secrétariat du Club entre 1997 et 2000, peuvent apporter un éclairage nouveau à la réflexion sur différents aspects du développement économique local en Afrique de l'Ouest. Il ne s'agit pas d'une évaluation du programme ECOLOC.

Ces études avaient notamment pour vocation de définir une méthode efficace et peu coûteuse d'évaluation de l'économie locale. Elles n'ont pas toutes été menées selon la même démarche ; la méthode constitue le résultat de ces études et non l'inverse.

Cette méthode est désormais disponible et fait l'objet d'un manuel complet qui servira de référence à toute nouvelle étude.

Table des matières

I. LA MÉTHODE DE TRAVAIL ET LES CONTRAINTES.....	7
II. L'ÉCONOMIE LOCALE.....	8
2.1 L'économie locale dans l'économie nationale.....	8
2.1.1 Les insuffisances des comptes économiques nationaux.....	8
2.1.2 Les comptes économiques locaux et le poids de l'économie locale dans l'économie nationale.....	9
2.2 Les rapports entre le centre urbain et son hinterland.....	10
2.3 L'économie formelle versus l'économie informelle.....	11
2.3.1 La contribution du secteur moderne au PLB et à l'emploi.....	12
2.3.2 La contribution du secteur informel au PLB et à l'emploi.....	13
2.3.3 L'effet d'entraînement du secteur moderne sur le secteur informel ?.....	15
2.4 Le système bancaire commercial est-il adapté à l'économie locale ?.....	16
2.4.1 Les banques commerciales.....	16
2.4.2 Le secteur informel et l'épargne.....	17
III. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES/MUNICIPALITÉS.....	18
3.1 Les recettes et les dépenses municipales.....	18
3.2 Les rapports entre les PLB et les recettes fiscales.....	19
3.3 Les conséquences de la sous-fiscalisation.....	21
3.3.1 Pas d'entretien du capital public existant.....	21
3.3.2 L'indigence des services de base à la population et à l'activité économique.....	22
3.3.3 Le recul de la citoyenneté.....	22

Abréviations

BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie de Côte d'Ivoire
CMDT	Compagnie Malienne de Développement des Fibres Textiles
COOPEC	Coopératives d'Epargne et de Crédit
CRASKO	Coordination Régionale des Artisans de Sikasso
EBE	Excédent Brut d'Exploitation
ECOLOC	Economies Locales
FLEC	Fonds Locaux d'Epargne et de Crédit
PDM	Programme de Développement Municipal
PIB	Produit Intérieur Brut
PLB	Produit Local Brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
TDL	Taxe de Développement Local
VA	Valeur Ajoutée

I. LA MÉTHODE DE TRAVAIL ET LES CONTRAINTES

La présente analyse est basée sur la lecture de plusieurs études de cas réalisées entre 1997 et 2001 dans le cadre du programme ECOLOC, sous l'égide du Programme de Développement Municipal (PDM) et du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. Il s'appuie également sur des entretiens avec des experts spécialistes de l'approche ECOLOC au sein du Secrétariat du Club et sur une mission d'une semaine à Sikasso (Mali).

Le présent rapport se réfère aux études ECOLOC suivantes :

Au Sénégal : Le delta du fleuve Sénégal avec les pôles d'activités :
Saint-Louis, Richard-Toll et Dagana,
au Mali : Ségou¹, Sikasso,
au Burkina Faso : Bobo-Dioulasso,
en Côte d'Ivoire : Daloa, Korhogo, San Pedro.

Ces études menées entre 1997 et 2001 avaient pour fonction de contribuer à la définition d'une méthode d'évaluation de l'économie locale. Les équipes en charge de ces études ont interprété les orientations données par le Secrétariat du Club et le PDM avec une certaine flexibilité ; on note en particulier les éléments suivants :

L'importance accordée dans l'analyse aux autorités et aux administrations publiques varie sensiblement. Dans l'étude de Saint-Louis et du delta du fleuve Sénégal ainsi que dans celle de Korhogo, l'analyse des finances publiques est assez succincte et ne fait pas l'objet d'une analyse en profondeur au regard du contexte socio-économique. A l'inverse, l'étude de San Pedro aborde les pouvoirs publics comme un « acteur » de l'économie locale et consacre un chapitre complet à l'action locale des autorités.

- En ce qui concerne, la quantification de l'économie locale, les approches des différentes études ne sont pas homogènes ; ceci constituant une contrainte au présent exercice de comparaison des résultats.
- Les termes utilisés ne couvrent pas toujours les mêmes réalités :
 - ✓ Définition de l'*hinterland* : Étude Sikasso : « Le territoire qui reconnaît Sikasso comme place de marché principal » ; Étude Bobo Dioulasso : « Zone de rayonnement des échanges à partir d'un centre donné, zone de déploiement d'un ensemble d'activités, arrière-pays d'une ville délimité par son air d'influence ».
 - ✓ La définition du *secteur informel* : Étude de Sikasso : « Activités effectuées par des ménages ou des entreprises généralement non inscrites aux registres légaux qui regroupent l'essentiel de l'artisanat et du commerce » ; Étude de Bobo Dioulasso : « Ensemble des activités exercées par des opérateurs économiques non inscrits auprès des services officiels ou de certains d'entre eux ».
 - ✓ Le secteur informel est également appelé « économie populaire » ; en outre, certaines études introduisent la notion de secteur « intermédiaire » se positionnant entre les secteurs formel et informel.
 - ✓ Les critères de classification ne sont pas toujours bien visibles. Les Petites et Moyennes Entreprises (PME) constituent une bonne illustration de ce problème. L'ensemble des études de cas souligne l'importance remarquable des PME pour la croissance économique et le développement entrepreneurial aux niveaux local et régional –

¹ Version provisoire.

mais il est quasiment impossible de trouver dans ces mêmes documents des critères d'appréciation relatifs aux PME².

- Enfin, les études n'ont pas été menées la même année, dans un contexte de changements rapides.

L'appréciation des études ECOLOC doit prendre en compte le caractère expérimental de la première série d'étude. Il est évident, après lecture, que la méthodologie s'est développée au cours des années et que les intervenants ont compris le caractère dynamique de l'approche.

L'idée de décentralisation a pris de plus en plus de place dans le contexte de la politique de développement en Afrique de l'Ouest. Cette tendance se reflète dans les études de cas publiées à partir de mi-1998. Les changements structurels du paysage politique et socio-économique ont été pris en compte d'une manière raisonnable. Les études ont bien illustré l'interdépendance entre la décentralisation (instrument politique) et le développement municipal.

II. L'ÉCONOMIE LOCALE

2.1 L'économie locale dans l'économie nationale

2.1.1 *Les insuffisances des comptes économiques nationaux*

Au niveau national, la collecte des données statistiques n'est régulièrement opérée qu'au niveau du secteur moderne et en partie, du secteur primaire, où l'enquête agricole sert de référence. Les comptes officiels au plan national considèrent en premier lieu « l'économie officielle » à laquelle les statisticiens ajoutent une valeur ajoutée « virtuelle » représentant les activités du secteur informel. Cette approche « pragmatique », d'ailleurs mise en place au Burkina Faso³, est fondée sur un début réflexion macro-économique, mais une politique de développement régional/spatiale demande une désagrégation plus détaillée.

Par ailleurs, on sait que le secteur informel pose des problèmes d'appréciations précises :

- La plupart des acteurs du secteur informel ne sont pas intéressés par la transparence au niveau de leurs activités ;
- Beaucoup d'acteurs du secteur informel gèrent les affaires sans aucune comptabilité ;
- Il n'existe pas « une culture de taxation » : les contribuables ne paient pas de taxes car ils ne voient pas d'effets positifs au niveau des services urbains ;
- Les statistiques nationales ne considèrent le secteur informel que par des enquêtes périodiques qui ne sont mises en œuvre qu'assez rarement⁴.

Après lecture des documents et appréciation des impressions recueillies au cours de la visite au Mali, deux tendances se profilent :

² Cette problématique n'est pas une problématique propre aux études ECOLOC, mais plutôt un problème récurrent et général de classification ; par exemple, actuellement au niveau de la Côte d'Ivoire, 5 définitions possibles d'une PME sont en vigueur.

³ L'Office National des Statistiques ajoute au PIB officiel 20% pour tenir compte des contributions du secteur informel.

⁴ Les responsables du Service de Planification et de Statistique de Sikasso ont confirmé que la dernière enquête nationale date de 1989, suivie par une évaluation partielle en 1994.

⁴ Bobo-Dioulasso et son hinterland est la région la plus peuplée avec environ 670 000 habitants recensés en décembre 1996.

- Les statistiques officielles sous-estiment le PIB d'un pays ; l'hypothèse faite dans le cadre de l'étude ECOLOC de Ségou que le PIB « réel » du Mali excède de 21% le PIB officiel, semble réaliste ;
- La contribution du secteur informel au PIB est plus élevée que démontrée par les statistiques officielles.

2.1.2 Les comptes économiques locaux et le poids de l'économie locale dans l'économie nationale

Les études de cas ont démontré que le concept d'économie locale correspond à une réalité tangible : celle des bassins économiques qui, d'une part, vivent d'échanges avec le monde extérieur, mais qui, d'autre part, sont assez solides pour qu'un potentiel important de création interne de richesse et d'échanges y existe.

Les économies locales faisant l'objet des études de cas représentent un poids non négligeable dans la macro-économie des pays concernés :

Les produits locaux bruts des sites ECOLOC

	Ville/hinterland PLB (mrd. FCFA)		Poids (%)	
	Ville	Ville + hinterland	Ville/Pays	Ville+hinterland/Pays
Bobo-Dioulasso	123	314	9,0	23,0 ⁵
San Pedro	229 ⁶		4,0	
Korhogo	56	110	1,0	2,0
Daloa	76	144	1,4	2,7
Sikasso	34	113	1,8	6,0
Ségou	37	109	1,9	5,6
Saint-Louis	58	107	1,9	3,7

Bobo-Dioulasso, deuxième centre économique du Burkina Faso, a connu un certain ralentissement de ses activités économiques et doit surmonter certains problèmes structurels. San Pedro est après Abidjan certainement le pôle de croissance le plus important de la Côte d'Ivoire et de loin le point le plus dynamique de l'ensemble des villes étudiées dans le cadre d'ECOLOC.

Le cas de San Pedro est intéressant à plusieurs égards : le PLB par tête est plus du double par rapport au reste du pays, mais la commune, dont les recettes fiscales ne représentent que 0,3% du PLB, ne peut pas faire face aux demandes des habitants en matière de services et d'infrastructures. San Pedro est par ailleurs la seule ville étudiée, où le secteur moderne crée de loin la plus grande partie du PLB (78%) et où le secteur informel n'emploie que 59% de la main-d'œuvre et ne génère que 21% de la valeur ajoutée. Cette situation constitue-t-elle une confirmation de *l'hypothèse selon laquelle le passage d'une économie majoritairement informelle à une économie majoritairement formelle représente la condition d'une croissance sensible de l'économie locale ?*

⁵ L'étude de cas se réfère à la ville même ; au niveau régional, la référence est la région Grand Ouest.

⁶ Ce montant inclut FCFA 89 milliards au titre des droits de douane et des taxes à l'exportation.

Le cas de San Pedro fait encore réfléchir sur le rapport entre la croissance économique et la croissance du budget : d'une part, le secteur moderne a connu une évolution extraordinaire et donc crée une certaine richesse au niveau des opérateurs économiques – mais, d'autre part, les caisses municipales sont restées vides.

Ceci indique qu'il n'y a pas de lien mécanique entre le passage à une économie majoritairement moderne d'une part et l'augmentation des recettes fiscales locales, d'autre part.

2.2 Les rapports entre le centre urbain et son hinterland

Les statistiques recueillies dans le cadre des études montrent que, dans la plupart des cas, l'hinterland participe au moins à la même hauteur, sinon plus, au PLB local que la ville-centre :

La répartition régionale du PLB

Ville	Répartition du PLB (%)		
	Ville	Hinterland	Ville + Hinterland
Korhogo	50,9	49,1	100,0
Daloa	52,8	47,2	100,0
Sikasso	30,1	69,9	100,0
Ségou	33,9	66,1	100,0
Saint-Louis	54,2	45,8	100,0

Ceci confirme la nécessité d'appréhender dans une même problématique l'économie rurale et l'économie urbaine ; cette hypothèse de travail étant l'un des fondements de l'approche ECOLOC.

A San Pedro, la création de richesses est fortement concentrée autour des activités de première transformation du bois, de conditionnement du café/cacao et de l'agro-alimentaire ; à elles seules, ces trois activités génèrent 48% de la valeur ajoutée de la ville. L'économie urbaine de la petite ville de Richard-Toll (près de Saint-Louis) a atteint une certaine importance – mais il s'agit presque d'une monostructure basée sur un seul produit d'origine agricole : le sucre et la canne à sucre. L'analyse de la situation sikassoise montre que « Sikasso est avant tout un lieu de marché et de collecte de produits de la terre » ; la transformation du coton génère à elle seule 38% de la valeur ajoutée de la ville.

L'étude de cas de Saint-Louis est celle qui a le mieux utilisé l'outil « complexe d'activités » utilisé dans la démarche ECOLOC pour mesurer l'impact local réel d'un secteur d'activités sur l'économie local. Les principaux résultats du calcul du complexe primaire sont présentés dans le tableau ci-après.

	Pop totale concernée	Pop concernée en ville	Va.ajoutée (mds cfa)	Va.ajou/hab (*1000 cfa)
Secteur primaire	171 000	66 000	24.1	141
Activités en amont	5 000	4 300	3.4	674
<i>dont secteur informel</i>	800	200	0.2	
<i>dont PME-PMI</i>	1 900	300	1.5	
<i>dont entreprises</i>	1 500	100	1.7	
<i>dont administrations</i>	800	100	0.4	
Activités manufacturières en aval	27 400	3 600	21.4	781
<i>dont secteur informel</i>	9 100	1 900	2	
<i>dont PME-PMI</i>	3 400	1 300	2.6	
<i>dont entreprises</i>	14 900	400	16.7	
Commerce en amont et en aval	60 900	50 100	17.9	295
<i>dont secteur informel</i>	52 900	42 100	11.7	
<i>dont PME-PMI</i>	8 000	8 000	6.2	
Total amont et aval	93 300	78 300	42.7	458
TOTAL COMPLEXE PRIMAIRE	264 300	144 300	66.8	253
Multiplicateur	1.5	2.2	2.8	

Le multiplicateur du secteur primaire, 2.8 en moyenne, est faible ; dans le contexte économique de Saint-Louis ; une très grande partie des activités en amont échappe aux entreprises de la région. Une part encore notable de la production primaire est consommée sur le lieu de production ou fait l'objet de transformations en aval encore sommaires. Une fraction élevée des activités indirectes en aval, du commerce de gros et des profits échappe aux ménages et aux entreprises du département.

Tout ceci confirme que la valorisation des produits agricoles du milieu rural constitue la base de l'économie urbaine. La mise en valeur des produits agricoles nécessite évidemment des structures logistiques, des infrastructures et des services qui ont vocation à être placés dans les villes ; il existe donc une interdépendance nette entre les deux milieux. S'il est vrai que la ville peut devenir la force motrice pour le développement économique et social de toute une région, les faiblesses et les capacités limitées de cette entité peuvent freiner la croissance des zones rurales alentour.

L'étude de Sikasso, après avoir fait le diagnostic des insuffisances de la ville en matière de valorisation des produits agricoles locaux, arrive à la conclusion que le poids de l'économie urbaine de Sikasso est encore insuffisant pour être le moteur de l'économie locale. Cette description réaliste est un argument supplémentaire en faveur d'une approche où « *le développement rural et le développement urbain sont indissociables* ».

2.3 L'économie formelle versus l'économie informelle

La plus grande partie des économies locales étudiées est peu structurée ; la structure verticale est particulièrement sous-développée. D'où un système économique assez fragile et très dépendant de la conjoncture nationale et même extérieure. On peut considérer que le secteur moderne et le secteur informel (économie populaire) sont peu connectés.

2.3.1 La contribution du secteur moderne au PLB et à l'emploi

Le secteur moderne est constitué d'un nombre très réduit d'entreprises qui en grande partie se caractérisent comme suit :

- ❑ un actionnariat non domestique, parfois une succursale d'un grand groupe étranger ;
- ❑ une production centrée sur la valorisation d'un produit agricole planté en monoculture ;
- ❑ une équipe de gestionnaires en majorité « importée » ;
- ❑ une production pour des marchés non locaux.

L'impact du secteur moderne sur l'emploi reste modeste. Les entreprises ne sont pas en mesure d'absorber une partie significative des jeunes qui se présentent sur le marché de travail après avoir quitté l'école, pour la plupart sans certificat (à Sikasso, par exemple, pas plus de 20% des élèves terminent l'école avec un certificat officiel). Mais par ailleurs, le PLB par employé est remarquablement élevé.

Le PLB du secteur moderne

Ville	PLB du secteur moderne			Total du PLB (mrd FCFA)
	PLB (mrd FCFA)	PLB/employé (mio. FCFA)	en % du PLB total	
Bobo-Dioulasso	62	4,10	50	123
San Pedro	109	8,07	78	140
Korhogo	27	4,06	48	56
Daloa	25	4,72	33	76
Sikasso	16	8,00	47	34
Ségou	17	3,52	46	37
Saint-Louis	32	6,37	55	58

A Sikasso, le poids du secteur moderne – en termes de PLB par employé – est impressionnant, mais presque exclusivement basé sur les usines de la CMDT (traitement du coton), dont l'empreinte dans la ville est restée relativement marginale. De plus, le secteur cotonnier en général et la CMDT en particulier, traversent une période critique. Une partie des usines de la CMDT est fermée, d'autres ne tournent qu'à capacité restreinte. On peut donc supposer que le poids du secteur moderne, photographié par l'étude à un moment donné, s'inscrit dans une tendance structurelle à la baisse, la crise du coton n'étant pas compensée par d'autres secteurs émergents.

Un problème potentiel similaire pourrait naître dans la *zone d'étude* de Saint-Louis : les sucreries à Richard-Toll et à Dagana représentent environ 39%⁷ de la valeur ajoutée du département. Il est également intéressant de constater que ce complexe immense n'a pas induit d'autres activités industrielles ou de service.

La situation de Bobo-Dioulasso et San Pedro, les deux villes étudiées les plus fortement pourvues en industries, reflète également les problèmes typiques du paysage industriel en Afrique de l'Ouest : l'absence de structures stables, surtout dans le sens vertical, et la dépendance de tout le secteur d'un nombre très restreint de produits traités. En ce qui concerne Bobo-Dioulasso, la valorisation du coton domine le tissu économique. C'est cette dominance qui est en partie à la base de la dégradation de Bobo-Dioulasso au profit de Ouagadougou.

⁷ Ce chiffre néglige le PLB de la ville de Saint-Louis.

La richesse de San Pedro exprime la richesse de son hinterland – mais cette richesse dépend en grande partie des cours mondiaux d'une poignée de produits agricoles : bois, café/cacao et hévéa. Daloa, ville aux attributs plus modestes que Bobo Dioulasso et San Pedro, semble disposer d'une structure plus équilibrée.

Outre le poids économique remarquable du secteur moderne, les études mettent en avant un élément important : l'exode d'une partie importante du PLB hors de sa zone de création. Dans de nombreux cas, une portion importante de la valeur ajoutée locale est expatriée hors de l'économie locale concernée, au profit des capitales et de l'étranger. Le rapatriement de l'excédent brut d'exploitation se présente comme suit (à titre d'exemples) :

La répartition régionale de l'EBE

Ville	Répartition régionale de l'excédent brut d'exploitation (%)		
	Utilisation dans la Zone de Création	Rapatriement sur le Territoire National	Rapatriement à l'Etranger
San Pedro	59	9	32
Korhogo	75	20	5
Daloa	47	35	18
Bobo-Dioulasso	35	20	45

Plusieurs explications peuvent être données à ce phénomène :

- ❑ La structure même du secteur moderne qui est focalisé sur le traitement et la valorisation des matières premières (bois, coton, café, cacao, hévéa etc.) ;
- ❑ La dépendance des unités locales des décisions des sièges des grandes entreprises/groupes qui se trouvent dans les capitales ou à l'extérieur ;
- ❑ L'absence d'unités de valorisation (par exemple seconde transformation...) au niveau local/régional ;
- ❑ Une main-d'œuvre locale peu qualifiée et peu formée ;
- ❑ Une infrastructure insuffisante (exemple de Sikasso : pénurie en énergie électrique) ;
- ❑ Une disponibilité restreinte des services urbains (exemple de San Pedro).

2.3.2 La contribution du secteur informel au PLB et à l'emploi

Les économies locales en question sont à bien des égards des structures informelles : répartition de la main-d'œuvre, organisation, moyens de gestion, niveau technologique, orientation des débouchés, financement. Le tableau suivant réunit plusieurs éléments caractéristiques :

Le PLB du secteur informel

Ville/hinterland	PLB du secteur informel			
	Ville		Ville+hinterland	
	Mrd. FCFA	% du PLB total	Mrd. FCFA	% du PLB total
Bobo-Dioulasso	52 ⁸	49,5	-----	-----
San Pedro	28	20,5 ⁹	-----	-----
Korhogo	28	50,0	36	32,7
Daloa	47	61,8	50	34,7
Sikasso	18	52,9	25 ¹⁰	22,1
Ségou	15 ¹¹	40,5 ¹²	32 ¹³	29,4 ¹⁴
Saint-Louis	17	29,3	28	26,2

L’empreinte du secteur informel sur le PLB de la ville est très importante à Daloa, Sikasso, Korhogo, Bobo Dioulasso et vraisemblablement aussi à Ségou, supposant bien sûr que la majorité des PME travaillent dans l’informel. Pour des raisons déjà évoquées précédemment, la contribution du secteur informel aux PLB de San Pedro et de Saint-Louis reste modeste, mais en terme de main-d’œuvre, le secteur informel joue partout un rôle déterminant.

L’emploi par le secteur informel

Ville	Emploi		PLB/emploi du secteur informel (‘000 F CFA)
	Nombre	% de l’emploi non agricole	
Bobo-Dioulasso	74 000	85	700
San Pedro	19 400	59	1 443
Korhogo	24 500	79	1 143
Daloa	28 700	86	1 638
Sikasso	28 800	87	625
Ségou	20 000 ¹⁵	82	750
Saint-Louis	45 000	76	378

L’essentiel de l’activité du secteur informel se concentre sur l’artisanat et le commerce. Plus globalement, on a ici la confirmation que la fonction première des acteurs du secteur informel, est de subvenir aux besoins de base de la population elle-même très largement dépendante des revenus issus de l’activité informelle.

Mais, comme le montre le tableau ci-après, les études ECOLOC fournissent des informations nuancées sur la répartition sectorielle de l’activité selon les sites étudiés.

⁸ PLB sans droits de douane (DD) et sans la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

⁹ Sans compter les taxes d’import-export de l’ordre FCFA 92 milliards.

¹⁰ Faute de chiffres réels, ce chiffre sort de l’hypothèse qu’au moins 80% des activités commerciales et diverses de l’hinterland (total de FCFA 8,4 milliards.) font partie du secteur informel.

¹¹ Sans les PME qui comptent pour FCFA 3,6 milliards.

¹² Avec les PME, l’apport serait de 50,3%.

¹³ Sans compter FCFA 5,8 milliards. pour les PME.

¹⁴ 34,5% en incluant la contribution des PME.

¹⁵ Sans compter la main-d’œuvre des PME.

La répartition sectorielle du secteur informel

La répartition sectorielle du secteur informel (%)

Ville	Industrie/ Artisanat	Commerce	Services	Transports	Divers
Bobo-Diou.	6	56	22	4	12 ¹⁶
San Pedro	14	38	24	24	-----
Korhogo	13 ¹⁷	58	29 ¹⁸	-----	-----
Daloa	15	34	31	19	1
Sikasso	9	58	17	7	9
Ségou	28	25	42	4	1
(Ségou) ¹⁹	25	30 ²⁰	34	-----	11)
Saint-Louis	30 ²¹	61	-----	3	6

Ces chiffres semblent indiquer une corrélation entre d'une part une répartition relativement équilibrée entre les différents types d'activité et, d'autre part, la contribution de l'économie informelle à l'économie locale (cas notamment de Daloa et Sikasso). Toutefois, cette indication est sujette à caution du fait des problèmes de définition de la frontière entre secteur informel et secteur moderne.

Les études confirment d'autre part la faible productivité de l'activité commerciale par rapport aux autres activités informelle. Dans les deux villes, où le commerce est le facteur dominant de l'informel – à savoir Saint-Louis et Sikasso – le PLB est le plus bas, aussi bien en chiffre total qu'en PLB par actif, et pour ce dernier la différence est de loin la plus flagrante.

2.3.3 L'effet d'entraînement du secteur moderne sur le secteur informel ?

Une comparaison entre le PLB par emploi du secteur informel et du secteur moderne est intéressante :

PLB/Emploi des secteurs moderne et informel

Ville	PLB/emploi du secteur moderne ('000 F CFA)	Poids %	PLB/emploi du secteur informel ('000 F CFA)	Poids %
Bobo-Dioulasso	4 100	50	700	50
San Pedro	8 070	78	1 443	22
Korhogo	4 060	48	1 143	52
Daloa	4 720	33	1 638	67
Sikasso	8 000	47	625	53
Ségou	3 520	46	750	54
Saint-Louis	6 370	55	378	45

¹⁶ Postes principaux : BTP 8%, agriculture 4%.

¹⁷ L'étude ECOLOC utilise le terme « production ».

¹⁸ Transports inclus.

¹⁹ Ces chiffres incluent les activités des PME.

²⁰ Incl. le transport.

²¹ 2/3 de la contribution sectorielle sont assurés par l'artisanat d'art – un phénomène unique dans le cadre des études ECOLOC.

A la lecture de ce tableau, il apparaît que le niveau de vie plus élevé de la Côte d'Ivoire par rapport aux pays sahéliens s'exprime beaucoup plus nettement à travers la productivité du secteur informel qu'à travers la productivité du secteur moderne. Il existe apparemment une déconnexion entre le secteur moderne et le secteur informel ; l'effet d'entraînement du développement du premier sur celui du second n'apparaît pas à travers les études ECOLOC. Le secteur informel semble être un monde à lui seul sans rapports intenses ni avec le secteur primaire, ni avec le secteur moderne.

Par ailleurs, si, comme on l'a vu plus haut, la fonction économique principale du secteur informel est de répondre à ses propres besoins de base, c'est-à-dire d'assurer plus au moins la vie quotidienne des familles, comment expliquer ces différences de productivités ?

2.4 Le système bancaire commercial est-il adapté à l'économie locale ?

La description et l'analyse des structures des secteurs financiers locaux et régionaux ne figurent pas parmi les sujets prioritaires des études ECOLOC ; quelques études dressent un inventaire du secteur bancaire, y incluant les coopératives, d'autres négligent presque complètement cet aspect. Il est intéressant de voir que les études, qui décrivent d'une manière très détaillée et exacte les éléments essentiels de l'économie populaire, ne font pas allusion aux systèmes traditionnels de financement.

2.4.1 Les banques commerciales

Les banques commerciales sont relativement bien représentées dans les villes secondaires étudiées. Ces représentations locales sont surtout des collecteurs d'épargne : une banque visitée à Sikasso fait état de ressource de l'ordre de FCFA 60 milliards et d'emplois (au niveau local) de l'ordre de FCFA 2 milliards²² ; à Korhogo, les emplois de l'ensemble des établissements ne représentant que 18% des ressources.

La clientèle principale est celle des entreprises du secteur moderne. La plupart de ces clients sont des succursales des groupes commerciaux et industriels résidant dans les capitales. Ainsi les décisions financières ne sont pas prises au niveau de l'agence concernée, mais plutôt d'une manière centralisée au niveau des sièges. Les représentants locaux des banques commerciales²³ – les agents en contact régulier avec la clientèle en question – ne peuvent que recommander l'octroi d'une ligne de crédit – la décision formelle étant réservée aux patrons du siège. La gamme des produits offerts à la clientèle est modeste ; par exemple, à Sikasso la deuxième banque commerciale n'offre aux épargnants que des dépôts à vue.

A l'octroi de crédit d'investissement, les banques préfèrent le financement d'opérations commerciales qui sont des opérations à plus court terme ; les exigences en termes de garantie sont cependant fortes (hypothèques et/ou nantissements). Cette réticence vis-à-vis du financement de projets d'investissement (installations, équipements, outils etc.) s'explique par la crainte du risque « inutile » mais aussi, très probablement, par un manque d'expérience et de savoir-faire des agents présents dans les villes secondaires.

²² 7 banques commerciales ont des agences à Sikasso ; vu la dimension des ressources des banques visitées, il en ressort que les ressources du secteur bancaire arrivent au moins à FCFA 200 à 250 milliards. ; le ratio déséquilibré entre les ressources et les emplois est un phénomène commun des banques de la place, en fait il y a une exportation des capitaux en dehors de leur zone de création.

²³ Référence faite aux entretiens avec les agents des banques à Sikasso.

2.4.2 Le secteur informel et l'épargne

A Sikasso, toutes les banques commerciales du Mali sont présentes par des succursales/filiales, y compris la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui ouvrira mi-2001 une agence à Sikasso. Pour autant, comme on l'a vu, leur capacité à mobiliser l'épargne informelle est sans doute faible.

La question consiste à savoir si cette situation s'explique par la faiblesse de l'épargne des acteurs du secteur informel, ou par l'inadaptation des banques commerciales à collecter cette épargne.

Or, les représentants des banques commerciales sont certains que l'argent dans le circuit bancaire ne présente qu'environ un tiers de l'argent qui tourne dans l'économie locale.

La région de Sikasso est la zone activité d'une caisse mutuelle appelée « Kafo Jiguinev »²⁴ ; cette coopérative opère depuis environ 15 ans dans le milieu rural de Sikasso. Depuis 1996, elle a aussi ouvert ses services à la population urbaine. En ce qui concerne les ressources et les emplois à Sikasso, la situation actuelle (février/mars 2001) est comme suit :

La situation de « Kafo Jiguinev » à Sikasso

	Membres	Ressources (mio. F CFA)	Emplois
Sikasso-ville	5.125	456	405
Sikasso-région ²⁵	27.372	1.840	1.200

Se basant sur les chiffres de l'étude ECOLOC, 5.125 personnes produisent un PLB de FCFA 3,2 milliards (5 125 x FCFA 625 000) ; les ressources de F CFA 456 millions représentent environ 14% du PLB, ce qui entraînerait un taux d'épargne de 14%. C'est un niveau d'épargne extraordinaire pour le secteur informel qui ne semble guère réaliste. Une autre hypothèse serait que le secteur informel génère plus d'argent et plus de valeur ajoutée annoncée par l'étude. Il serait utile d'apprécier si des questions similaires se posent dans les autres études ECOLOC.

Quoiqu'il en soit, une coopérative comme « Kafo Jiguinev » contribue à plusieurs égards au développement du secteur financier dans son ensemble :

- Elle sensibilise les membres pour mieux comprendre les rapports entre l'épargne et le crédit ;
- Elle offre des produits adaptés aux besoins, soit au niveau des ressources, soit au niveau des emplois ;
- Elle sensibilise les membres pour la nécessité de bien préparer et présenter une demande de crédit ;
- Elle fait comprendre la stricte nécessité de pratiquer un suivi régulier du dossier ;
- Elle joue le rôle de catalyseur entre le secteur formel et informel ;
- Elle peut assumer la fonction d'intermédiaire par rapport aux banques commerciales.

²⁴ La coopérative travaille également en dehors de l'arrière-pensée de Sikasso ; elle a 95.808 membres, dispose des ressources de FCFA 5,84 milliards et les emplois montent à FCFA 3,93 milliards.; le taux de recouvrement est de 96% en milieu rural. Pour devenir membre, il faut souscrire FCFA 5.000, l'épargne minimum est de FCFA 1.000 par mois ; les nouveaux membres doivent passer une période de test de 3 à 6 mois avant qu'ils puissent déposer une demande de crédit. La coopérative dispose de 121 guichets, dont 4 en ville. La plupart des membres sont des artisans et des petits commerçants, tous provenant du secteur informel.

²⁵ Il s'agit du cercle couvert par l'étude ECOLOC.

Pour les banques commerciales soucieuses de jouer un rôle plus actif dans le développement économique local, l'enjeu est donc probablement de favoriser le développement de ces structures intermédiaires.

III. LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES COMMUNES/MUNICIPALITÉS

3.1 Les recettes et les dépenses municipales

La situation des communes se présente comme suit :

La fiscalité locale

Ville	Recettes Totales (mio. FCFA)	Recettes Fiscales (mio. FCFA)	Dépenses Municipales (en %)	Couverture Dépenses par Recettes Fiscales
Bobo-Diouf.	1 019	577	985	56,6
San Pedro	1 915	352	1 915	19,2
Korhogo	637	200	648	30,9
Daloa	842	239	775	30,8
Sikasso	680	121	670	18,1
Saint-Louis	766	338	670	50,4

Pour apprécier l'évolution des budgets communaux, on se base sur l'exemple de Sikasso :

Le budget de la commune de Sikasso (millions F CFA)

Année	1996 ²⁶	1999 ²⁷	2000 ²⁸	2001 ²⁹
Recettes ordinaires ³⁰	134	171	594	574
Recettes extraordinaires	229	29	281	358
Total des recettes	363	200	875	932
Dépenses ordinaires	136	215	556	720
Dépenses extraordinaires	534	8	319	212
Total des dépenses	670	223	875	932

Le tableau montre en premier lieu l'ambition des responsables politiques, visant à doter la commune d'un volume budgétaire mieux adapté aux besoins. Toutefois, le taux de croissance est impressionnant et on peut se demander si ces attentes sont réalistes. Certes, l'augmentation du volume est surtout due – au niveau des recettes - à la vente des terrains communaux, et – au niveau des dépenses – à l'aménagement et l'assainissement des parcelles en question. Mais en considérant les recettes fiscales réelles, prévues et votées, on peut douter du sérieux du budget voté ; le tableau ci-après illustre notre propos :

²⁶ Base : étude ECOLOC.

²⁷ Base : document de la Mairie, chiffres *réalisés*.

²⁸ Base : document de la Mairie, chiffres *prévus*.

²⁹ Base : document de la Mairie, chiffres *votés par le Conseil Municipal*.

³⁰ L'étude ECOLOC utilise cette classification alors que le document de la commune distingue le budget de fonctionnement et d'investissement. Pour que les chiffres soient un peu comparables, on a mis les "produits des services du domaine et ventes diverses" (budget de fonctionnement) ainsi que la vente des terrains à 50% dans les recettes d'investissement dans la section "extraordinaire".

Les grandes postes des recettes fiscales (millions F CFA)

Nature de la recette	1999	2000	2001	Taux d'augmentation 99-01
Droits de place sur les marchés et foires	7,7	14,-	12,-	56
Permis d'occuper	3,1	3,-	35,-	113
TDL	1,4	67,3	65,7	469
Taxe de voirie	-----	1,-	9,-	
Patentes	103,4	90,-	59,9 ³¹	- 42
Taxe sur l'exploitation minière et des carrières	-----	7,9	7,-	- 11
Taxe sur cycles/bicyclettes	13,6	29,8	17,9	32
Taxe de sortie des véhicules et de transport dans les gares	25,-	65,-	74,-	296
Total des grandes postes	154,2	278,-	280,5	82

- Les permis d'occupation des terrains sont liés à la vente et à l'aménagement des terrains, deux activités qui accusent des retards.
- La TDL (Taxe de Développement Local) est reconnue pour être un échec sur tout le territoire du Mali.
- Les carrières sont très peu exploitées du fait d'une demande insuffisante ; les recettes baissent.
- La taxe de sortie des véhicules et de transport est loin des prévisions pour les raisons suivantes : laxisme du personnel chargé du recouvrement, mauvais état et désorganisation des gares routières, baisse du transport du fait de la situation politique en Côte d'Ivoire. Même en temps normal, ces activités ne ramèneraient pas plus de FCFA 6 millions par mois.

Sans parler des dépenses, les recettes³¹ aussi entraînent un déséquilibre budgétaire. Les agents de la Régie des Recettes eux même, reconnaissent que les recettes fiscales oscillent annuellement entre FCFA 100 et FCFA 150 millions au maximum.

3.2 Les rapports entre les PLB et les recettes fiscales

La sous-fiscalisation est caractéristique pour l'ensemble des villes étudiées.

³¹ Les textes qui gèrent la décentralisation prescrivent que 60% des recettes provenant de la patente restent à la commune, tandis que 40% sont à transférer aux unités administratives supérieures. Si le montant de FCFA 59,9 millions. ne représente que 60% des recettes totales, le total des recettes est calculé à la hauteur de FCFA 100 millions : une hypothèse plus optimiste que réaliste.

La situation fiscale et le PLB

Ville	Taxes Annuelles	Taxes	Dépenses Communales	
	Par personne (FCFA)	Communales / Tête en % du PLB	par tête (FCFA)	% du PLB
Bobo-Dioulasso	1 860	0,6	3 200	1,0
San Pedro	3 400	0,3	12 800	1,4
Korhogo	1 050	0,4	4 300	1,2
Daloa	2 100	0,3	4 700	1,0
Sikasso	1 300	0,3	7 400 ³²	2,0
Ségou	1 200	0,4	2 900	1,2
Saint-Louis	2 220	0,6	4 400	1,2

D'autres chiffres plus détaillés confirment que la contribution *relative* du secteur informel aux recettes fiscales est plus élevée que celle du secteur moderne :

Les recettes fiscales des secteurs par rapport au PLB

Ville	Contributions des Secteurs		Total
	Secteur Moderne	Secteur Informel	
	(Taxes/Impôts en % du PLB)		
Bobo-Dioulasso	0,9	1,1	0,6
San Pedro	0,1	0,8	0,3
Daloa	0,2	0,6	0,3

On constate que le secteur informel est *relativement* « fort » taxé par rapport au secteur moderne, mais cette charge fiscale, qui pèse subjectivement sur les épaules des individus du secteur, n'aide pas d'une manière significative les communes. Les montants *absolus* restent modestes comparés aux besoins de la masse de la population qui cherche sa place dans le secteur informel.

Il est évident que, d'une part, les communes seront obligées d'augmenter les recettes fiscales par tous les moyens, (bien entendu, sans étouffer les contribuables), et que d'autre part, elles n'auront pas les capacités de résoudre ce problème sans l'appui du pouvoir central. Dans ce contexte, une discussion parmi les responsables politiques sur le problème de rapatriement de la valeur ajoutée serait utile. Ceci appelle également une réflexion approfondie sur une politique de péréquation inter-régionale qui, tout en évitant le creusement d'écart de développement trop important, favoriserait les régions les plus fortement créatrices de valeur ajoutée.

On pourrait, par exemple, s'inspirer d'un mécanisme mis en place en Allemagne depuis plusieurs décennies ; ce mécanisme s'appelle péréquation financière parmi les « Länder »³³, où les « Länder » entre eux négocient une certaine compensation pour éviter trop d'écart de développement d'une province à l'autre. Ces négociations, qui fixent dans le cadre d'un calendrier convenu les arrangements pour trois à cinq ans, ne sont pas toujours faciles, mais le principe est acquis comme une nécessité indispensable.

³² Sans prendre en considération les effets particuliers provenant de la viabilisation des lotissements, le montant serait FCFA 4.000.

³³ L'Allemagne est constituée de 16 "Länder", comparables à des provinces, qui jouissent d'une très grande autonomie administrative et fiscale.

3.3 Les conséquences de la sous-fiscalisation

3.3.1 Pas d'entretien du capital public existant

Les besoins d'entretien par rapport aux budgets

Ville	Taxes Annuelles par Personne (F CFA)	Dépenses Communales par Tête (F CFA)	Besoins d'Entretien par tête (F CFA)
Bobo-Dioulasso	1 860	3 200	10 000
San Pedro	3 400	12 800	4 800 ³⁴
Korhogo	1 050	4 300	3 200
Daloa	2 100	4 700	3 200
Sikasso	1 300	7 400 ³⁵	1 490 ³⁶
Ségou	1 200	2 900	5 800
Saint-Louis	2 220	4 400	5 500

Sur sept villes, quatre enregistrent des besoins d'entretien du capital public **existant** – ne parlons pas des besoins partiellement énormes en investissements *supplémentaires* pour offrir aux citoyens et aux opérateurs un tissu d'équipements répondant aux attentes standard – qui dépassent la **totalité** des dépenses communales. L'écart dramatique entre les moyens disponibles actuellement et les besoins « théoriques » – qui sont plutôt des besoins réels pour éviter une dégradation des biens concernés – devrait inquiéter les responsables politiques.

L'entretien du capital public

Ville	Capital Public	Besoins d'Entretien par tête (mio. FCFA)	Besoin Théorique ³⁷ – Attribution Réelle (FCFA)
Bobo-Dioulasso	82 000	10 000	890
San Pedro	18 000	4 800	4 300
Korhogo	13 000	3 200	700
Daloa	13 000	3 200	680
Sikasso	5 000	1 490	-----
Ségou	16 000	5 800	290
Saint-Louis	21 000	5 500	125

Les chiffres précédents transmettent un message assez simple : *l'avenir passe par l'entretien et la sauvegarde du patrimoine existant.*

Le développement des économies locales demande un minimum d'infrastructures fonctionnelle et bien entretenues mais les moyens des communes sont tellement minimes qu'il deviendra de plus en plus difficile de remplir ce préalable.

³⁴ Par rapport à la taille de la ville, le stock du capital public de FCFA 18 milliards. est extrêmement bas.

³⁵ Sans prendre en considération les effets particuliers provenant de la viabilisation des lotissements, le montant serait FCFA 4 000.

³⁶ L'étude de Sikasso estime des besoins annuels de l'ordre de F CFA 134 millions, représentant 2,7% de la valeur estimée du capital public. D'une part, cette dépense est relativement faible, d'autre part, Sikasso est sous-équipée en installations publiques ; pour résumer, le chiffre semble être sous-estimé.

³⁷ L'hypothèse de travail est que les besoins théoriques représentent 4% de la valeur du stock de capital public.

3.3.2 L'indigence des services de base à la population et à l'activité économique

La situation relative au fonctionnement et à l'état technique des services urbains est partout précaire – un résultat immédiat de la sous-fiscalisation et des moyens restreints pour leur entretien.

A San Pedro, il semble qu'une bonne partie des citoyens³⁸ ne réalise même pas que des services urbains – eau potable, électricité, voirie, sécurité – pourraient exister pour eux. Ils vivent sur des terrains spontanément occupés, en dehors des périmètres qui étaient l'objet d'un schéma d'urbanisation. L'étude ECOLOC a très bien décrit la situation : « *le divorce entre la ville programmée et la ville réelle* ». Pendant que le secteur informel essaie de s'arranger à sa manière face à cette situation, les opérateurs modernes – considérant le déficit ou le mauvais état des infrastructures et des services collectifs – s'équipent en conséquence : téléphones cellulaires, groupes électrogènes..., de sorte que les liens fonctionnels entre ces usagers et les services fournisseurs s'appauvrissent.

A Korhogo, l'assainissement est un problème majeur, les caniveaux ne suffisent pas, surtout en saison des pluies, quand de grosses quantités d'eau s'évacuent de façon anarchique. Face à ce problème, les services techniques de la mairie sont dramatiquement sous-équipés : 3 tracteurs pour 26 quartiers sur 700 km², un seul camion pour ramasser les ordures³⁹. L'achat prévu d'une benne ne va pas résoudre le problème.

A Sikasso, Les problèmes de Sikasso sont multiples. On peut citer un service défaillant pour l'évacuation des ordures ménagères, un sous-approvisionnement en énergie électrique, une gare routière mal organisée et mal équipée. Les ateliers de maintenance et les boutiques pour se ravitailler avant le départ n'offrent que peu de services, la quasi-totalité des voies urbaines ne sont ni aménagées, ni goudronnées.

Les conséquences négatives de l'absence ou de l'état déplorable des installations et infrastructures urbaines mettent en cause la prétention de la ville d'être la force motrice pour elle-même ainsi que pour son hinterland, et freinent le développement en général.

3.3.3 Le recul de la citoyenneté

Tout ceci a bien entendu des conséquences négatives sur la citoyenneté :

- Les citoyens refusent de payer parce qu'ils ne voient aucun effet positif au niveau des services rendus. Bien au contraire, ils se demandent où l'argent collecté antérieurement est parti ;
- Faute de moyens pour l'entretien de base, l'état des installations se dégrade de plus en plus ;
- Les acteurs du secteur informel essaient de s'organiser entre eux pour assurer un certain niveau d'approvisionnement et de fonctionnement ;
- Les opérateurs économiques du secteur moderne s'équipent à titre privé en installations nécessaires, comme par exemple, en groupes électrogènes, en téléphones cellulaires, en réservoirs d'eau..., pour devenir plus indépendants devant les ressources publiques.

³⁸ Deux tiers de la population de San Pedro vivent au Bardo, l'un des plus grands bidonvilles d'Afrique de l'Ouest, qui reste toujours en grande partie sans services urbains de base.

³⁹ Les ménages produisent environ 60 tonnes d'ordures par jour.