BIANNUEL JUIN 2008

Numéro spécial

La Revue Africaine des Finances Locales

L'EMPRUNT DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

PARTENARIAT POUR
LE DÉVELOPPEMENT
MUNICIPAL

La Revue Africaine des Finances Locales

Ci-contre de gauche à droite: vue de la ville de Cotonu depuis la lagune ; femmes du Cameroun ; mosquée de Niamey
Ci-dessous : scène de rue au Bénin.

Crédits :

Bulletin d'information de l'observatoire des Finances locales /
Autorisation de publication no 145 MISAT du 10 mai 2008

Directeur de la publication :
Biram OWENS N'DIAYE,
Secrétaire éxécutif du PDM

Comité de rédaction :
François YATTA,
Conseiller régional

Victorin DJACOTO,
Chargé de mission

Lionel Caruana,
Conseiller technique

Massamba Dieng,
Théophile Sossa,
Jolivet Alagbo,
Centre Ivoirien de Recherche en Sciences Économiques

Appui Conseil Communication :
Bellya Sékpon-Gangbo

Conception Graphique :
Raphaëlle PACE

Impression :
Imprimerie Tropical
Tél : 21 32 25 67

SOMMAIRE

RÉSUMÉ 5

INTRODUCTION 6

PREMIERE PARTIE:
ETAT DES LIEUX DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES PAR EMPRUNT 9

CHAPITRE 1 : LES SYSTEMES DE FINANCEMENT PAR PAYS
01 Afrique du Sud 11
02 Burkina Faso 19
03 Cameroun 23
04 Côte d'Ivoire 33
05 Niger 37
06 Sénégal 43
07 Tanzanie 51
08 Zimbabwe 55

CHAPITRE 2 : LES OBSTACLES DE L'ACCES DES COLLECTIVITES LOCALES A L'EMPRUNT
01 Un cadre étroit de compétences 59
02 Une faible capacité d'absorption des communes 60
03 Un faible potentiel d'endettement des communes 61

DEUXIEME PARTIE :
ANALYSE ET FAISABILITE DES OPTIONS DE FINANCEMENT PAR EMPRUNT
01 Analyse des options 65
02 Les conditions de mise en œuvre des options 71
03 Les modalités de mise en œuvre des options retenues 75

CONCLUSION 78

Liste des Sigles et Abréviations 80
Liste des Tableaux et Figures 81

BIBLIOGRAPHIE 82

ANNEXES 84

© The man with salt hair

Ci-dessus : marché de Fada N'Gourma au Burkina Faso

ÉDITO

L'objectif de cette étude était d'une part de réaliser un état des lieux de l'accès des collectivités locales à l'emprunt en Afrique Subsaharienne, et d'autre part de proposer quelles étaient les voies à explorer susceptibles d'améliorer la situation actuelle.

L'étude a permis de mettre en évidence l'existence d'un marché de collectivités locales africaines pouvant intéresser aussi bien les institutions financières publiques que les investisseurs privés.

Face à l'ampleur des besoins en investissements publics locaux, les ressources financières des municipalités restent très faibles. Elles réalisent par conséquent de faibles volumes d'épargnes qui n'incitent pas les agents financiers à leur consentir des prêts. Par ailleurs, elles sont presque inexistantes sur les marchés financiers, en raison non seulement de l'insuffisance de leur épargne mais aussi en raison du coût élevé de l'opération. Aussi les gouvernements érigent-ils des règles très strictes en matière d'emprunts sous souverains par crainte d'indisciplines budgétaires pouvant engendrer des déséquilibres économiques.

Le constat de l'état des lieux est que la plupart des institutions financières spécialisées mises en place pour financer l'investissement public n'ont quasiment jamais rempli leurs objectifs. Mis à part ces institutions financières spécialisées et l'expérience positive de l'Afrique du Sud, les autres expériences d'accès à l'emprunt restent marginales.

En conséquence, l'emprunt joue un rôle mineur dans les investissements locaux en Afrique. Le marché des entités décentralisées africaines n'intéresse pas, sinon pas encore les agents financiers.

Pour contribuer à inverser la tendance, nous avons identifié quelles pourraient être les moyens à développer. Il apparaît que l'accès direct des collectivités locales à l'emprunt par le marché obligataire et le financement par les banques de développement sont des options méritant d'être développées. L'accès au marché financier, même s'il est une voie exigeante, est prometteur et adapté au financement des infrastructures publiques locales. Quant au financement par les banques de développement il s'avère intéressant notamment au regard de la mission de développement du secteur public assignée à ces institutions financières (à travers la mise en place d'infrastructures urbaines et rurales et de lutte contre la pauvreté) et par conséquent au regard de l'appui qu'elles peuvent apporter aux collectivités locales dans l'atteinte des OMD. De plus ces institutions sont en mesure d'accorder des prêts à long terme à des taux bas. Rappelons cependant que ce financement ne sera possible que lorsque des mécanismes de garanties et de sûretés seront mis en place par les Etats, les organismes de garantie, les partenaires au développement et les collectivités elles-mêmes. ■ **Biram Owens N'Diaye, secrétaire éxécutif du PDM**

INTRODUCTION GÉNÉRALE

CONTEXTE

L'Afrique subsaharienne fait partie des zones les plus pauvres du monde. Cette pauvreté se manifeste à travers le retard important concernant les dimensions du développement humain notamment l'éducation, la santé, la sécurité et l'accès à l'eau potable.

Les principaux déterminants de cette pauvreté résident dans une croissance économique insuffisante et non pourvoyeuse d'emplois, une forte inégalité des revenus, une faible productivité des facteurs de production, un poids élevé de la dette publique et une détérioration quasi structurelle des termes de l'échange.

Face à cette situation critique, de nombreuses initiatives de politiques économiques ont été prises par les bailleurs de fonds tels que la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International en collaboration avec les Etats pour promouvoir le développement économique. Ces politiques économiques, dont les politiques d'ajustement structurel, n'ont pas donné les résultats escomptés.

La persistance de l'épineux problème de développement découlant de l'échec des politiques d'ajustement structurel a motivé les gouvernements à explorer de nouvelles voies dont la politique de décentralisation. En effet, cette dernière est considérée, aujourd'hui, comme un principe essentiel de la définition de stratégies de développement basée sur la bonne gouvernance et de la mise en place de politiques d'aide et de coopération. Elle peut se définir comme la recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique par son affectation aux niveaux des administrations régionales et locales les plus susceptibles de la mettre en œuvre efficacement (Requiert DESJARDIN 2002). Cette politique permettra de mettre en œuvre un processus de développement participatif mieux à même de satisfaire les besoins des populations.

De nombreux pays de l'Afrique subsaharienne ont amorcé, au début des années 90, la responsabilisation des collectivités locales dans la lutte contre la pauvreté à travers un transfert de compétences. Cet approfondissement de la politique de décentralisation trouve toute sa pertinence dans le contexte de mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté et d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) où les collectivités locales ont un rôle éminent à jouer vu leurs responsabilités en matière de fourniture aux populations des conditions d'accès à l'eau potable, à l'éducation, à la santé, à l'électricité, à un environnement sain etc...

Cette volonté des Etats, de faire des entités décentralisées de véritables acteurs du développement, se manifeste, selon les pays, à travers soit la constitution, soit des textes législatifs et règlementaires qui consacrent leur libre administration et déterminent les types de ressources qui leur sont transférées.

L'accomplissement de telles missions, nécessite le transfert, aux collectivités locales, de moyens humains, techniques et financiers adéquats. Beaucoup d'efforts sont consentis dans le transfert de fiscalités et leur mobilisation notamment l'affinement des modes de repérages des contribuables, redéfinition des taxes et amélioration des modes de recouvrement. En outre, les pays d'Afrique subsaharienne ont mis en place avec l'appui des partenaires au développement des fonds d'investissement intégrant, dans certains cas, une part de crédit pour canaliser l'aide extérieure vers les collectivités locales.

En plus de ces types de financement, dans le contexte actuel marqué par l'ouverture des marchés financiers et le développement des instruments de financement public comme privé, de nouvelles opportunités de financement parmi lesquels l'emprunt, sont offertes aux collectivités locales à travers les marchés financiers, bancaires et les Institutions Financières Spécialisées.

Ci-contre : enfant du Niger, près de Zinder.

Trois options institutionnelles permettant l'accès effectif des collectivités locales à l'emprunt ont été identifiées et pratiquées en Afrique subsaharienne (Pierre AUBRY 2000) :

> Les institutions financières nationales : certains pays africains ont créé des institutions financières pour assurer le financement de certains secteurs d'activités (Banque d'Habitat, Caisse autonome, Caisse de stabilisation etc...) ;

> Les institutions multilatérales : la Banque Mondiale (BM), la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque pour le Développement de l'Afrique Australe (DBSA) etc...assurent une partie des investissements locaux, soit à travers des participations à des programmes et projets de développement local, soit à travers des prises de garanties (BM et DBSA ont garantie l'emprunt obligataire de Johannesburg émis en 2004 à hauteur de 40%) ;

> L'accès direct au marché obligataire qui est la voie la plus difficile et peu expérimentée en Afrique au Sud du Sahara.

PROBLEMATIQUE

La politique de décentralisation a donné des résultats nuancés. Les nombreux programmes et projets de développement local initiés par les Etats en accord avec les partenaires au développement n'ont pas réduit la pauvreté d'une manière significative et l'implication des collectivités locales dans la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté et d'atteinte des OMD est encore un vœu pieux. Les villes et les campagnes de la majeure partie des pays subsahariens s'enfoncent davantage dans la pauvreté. L'une des causes principales de cette situation réside dans l'accélération du processus d'urbanisation avec un taux de croissance démographique de l'ordre de 4% par an. La croissance démographique en Afrique fait partie des plus fortes au monde : 188 millions d'habitants au début du 20ème siècle, soit 7,4% de la population mondiale (Division de la population des Nations Unies 1996). En 2000, ce chiffre avait été multiplié par six pour atteindre 798 millions d'habitants, soit 13% de la population mondiale (FAO 2003). D'ici 2025, il est prévu qu'elle passe à 1.300 millions d'habitants (Division de la population des Nations Unies) dont la moitié concentrée dans les villes. Cette forte urbanisation a entraîné l'accroissement des besoins en infrastructures de base tels que l'eau, l'électricité, l'assainissement, les infrastructures éducatives, sanitaires etc...que ni les Etats, ni les collectivités locales ne sont en mesures de fournir aux citoyens.

En effet, les ressources financières des collectivités locales sont très insuffisantes pour insuffler le développement local. La fiscalité locale est à l'état embryonnaire et peu de villes subsahariennes disposent d'infrastructures marchandes pourvoyeuses de ressources financières importantes. En outre, les fonds de développement communaux et les fonds de concours et de dotations que les Etats versent aux collectivités territoriales sont insuffisants.

La forte urbanisation, les transferts de compétences et l'insuffisance de moyens financiers constituent un défi pour les Etats, les collectivités locales et les partenaires au développement. Dès lors, il s'avère impérieux de trouver de nouveaux moyens financiers adaptés au financement des investissements locaux tels que l'emprunt.

Le financement du développement local par l'emprunt est pratiqué depuis longtemps dans les pays occidentaux. Ces derniers ont mis en place deux systèmes de financement à savoir le recours aux marchés financiers et bancaires et la mise en place d'institutions financières spécialisées. Ces deux systèmes de financement sont d'un apport de taille dans le financement des investissements locaux. Par exemple, en France et en Belgique la part de l'emprunt dans les recettes locales s'élevait à plus de 10%[1].

Cependant, la mise en œuvre de toutes ces politiques de mobilisation des ressources financières locales demeure encore timide en Afrique subsaharienne. Cette situation s'explique par des difficultés d'ordre institutionnelles, financières et techniques.

Les seuls prêts octroyés aux collectivités locales sont le fait de certaines institutions financières spécialisées mises en place par les Etats avec l'appui des bailleurs de fonds et du marché financier dans un nombre restreint de pays.

Même si l'on s'accorde sur la nécessité, pour les collectivités locales subsahariennes de recourir régulièrement à l'emprunt pour insuffler le développement local à l'instar de leurs homologues européens, il faut cependant reconnaître qu'un certain nombre de questions se pose. Il est important, dans ce travail, de s'interroger sur le renforcement des ressources d'investissement des collectivités locales par emprunt. Ceci passe nécessairement par l'étude des >

[1] Financement du développement municipal : Biram Owens N'DIAYE et Marie Angéline SAVANE, 2000 p. 21

> obstacles et des conditions d'accès aux marchés financiers des entités décentralisées, en ce sens qu'il importe de trouver des mécanismes qui faciliteront ce mode de financement du développement local peu pratiqué en Afrique.

Quel est le bilan des mécanismes de prêt aux collectivités locales expérimentés en Afrique ? Quelle doit être la nouvelle voie à suivre pour répondre efficacement et durablement au besoin de financement des villes africaines? Voilà autant de questionnements qui constituent le soubassement de cette étude.

OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'objectif de cette étude est double :

Tout d'abord produire un état des lieux sur l'accès des collectivités locales à l'emprunt. Ceci se fera en décrivant les dispositifs institutionnels d'accès à l'emprunt en Afrique subsaharienne.

Puis proposer des stratégies qui permettront aux collectivités territoriales de financer leurs investissements par emprunt. Il s'agira d'analyser les obstacles qui empêchent l'accès des collectivités locales à l'emprunt et de proposer des conditions qui faciliteront l'accès des collectivités locales aux marchés financiers.

Ci-dessous de gauche à droite : vue de Douala, au Cameroun Cameroun ; quartier de Yopougon à Abidjian, en Côte d'Ivoire

© Kaysha

METHODOLOGIE

L'étude a duré 12 mois. Elle s'est déroulée sur un échantillon de 11 pays d'Afrique Subsaharienne. Il s'agit des pays de l'espace UEMOA (à l'exception de la Guinée Bissau), du Cameroun, de la Tanzanie, du Zimbabwe et de l'Afrique du Sud. Au départ, l'ambition était de couvrir la majorité des pays d'Afrique Subsaharienne mais nos recherches sur le Ghana, le Nigeria, le Kenya, l'Ouganda, le Botswana et la Zambie n'ont malheureusement pas produit de données suffisantes pour étendre l'étude à ces pays.

Afin d'atteindre nos objectifs, la démarche méthodologique suivie est basée sur une approche analytique qui se résume comme suit :

- diagnostic de la situation d'accès des collectivités locales à l'emprunt ;
- formulation des stratégies de financement des investissements par emprunt.

La première étape est constituée essentiellement de recueil de données sur Internet. Parallèlement, nous avons aussi fait des correspondances avec des institutions en charge des collectivités locales et des consultants indépendants du domaine pour le même but.

La deuxième étape est relative à l'identification et à l'analyse de différentes options de financement des collectivités locales par emprunt. Il a été mené au cours de cette étape des interviews auprès de certaines structures telles que les Sociétés de Gestion et d'Intermédiation, les organismes de développement, les municipalités, les banquiers et des entretiens téléphoniques avec la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM).

L'étude comprend deux chapitres :
> Partie 1 : état des lieux du financement des collectivités locales par emprunt
> Partie 2 : proposition de stratégies de financement des collectivités locales.

PARTIE_1

ETAT DES LIEUX DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES PAR EMPRUNT

Ci-contre: ville de Douala au Cameroun.

Après trois décennies de gestion centralisée du pouvoir public en Afrique, les années 90 ont été marquées par une série de réformes institutionnelles. Celles-ci ont abouti à une vague de démocratisation qui a trouvé sa traduction dans l'administration territoriale dont le corollaire est la décentralisation.

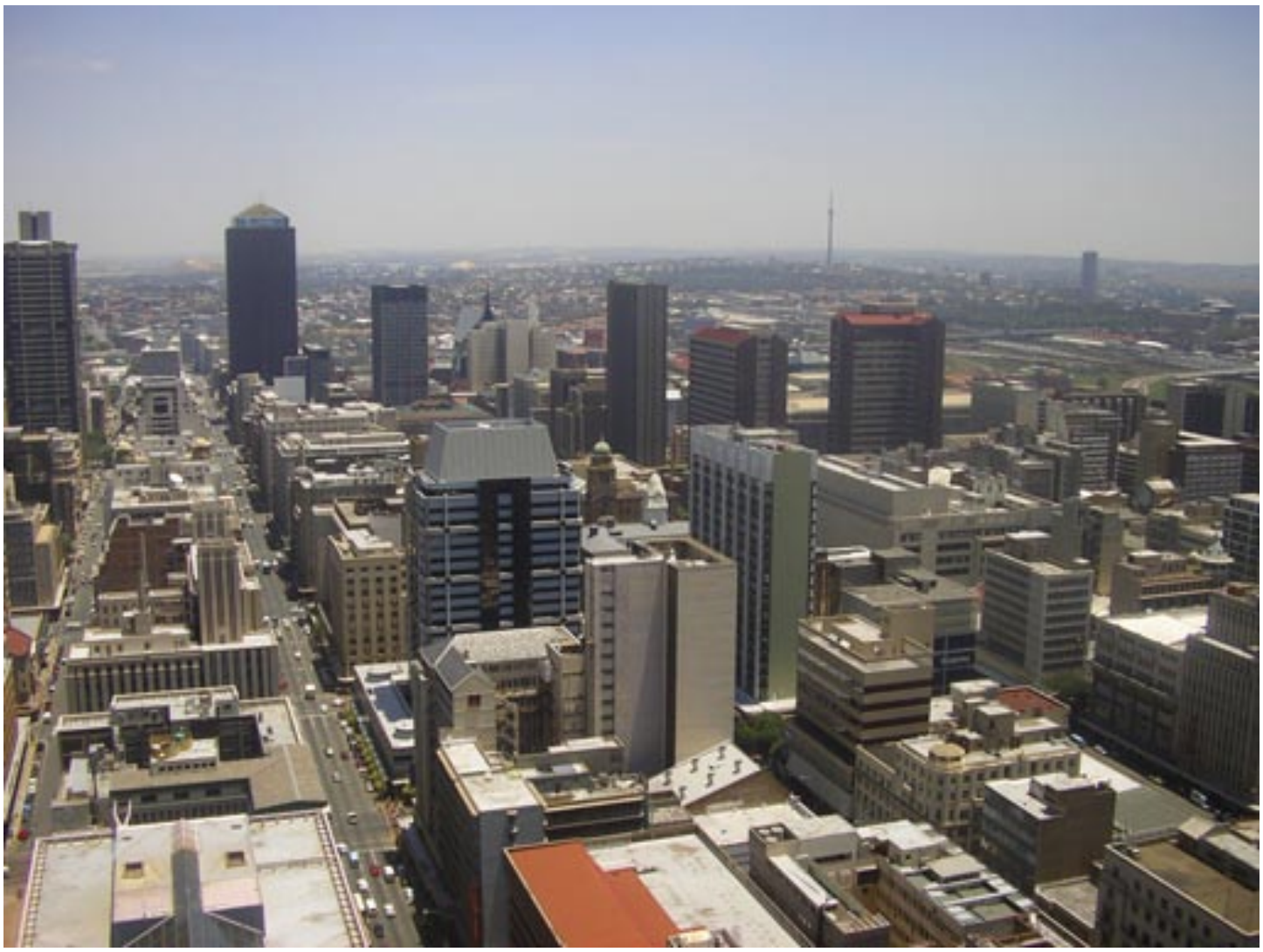
Au plan politique, la décentralisation est vue par les gouvernants, de concert avec leurs partenaires au développement, comme une voie de sortie des crises sociopolitiques et économiques qui ont frappé le continent dans les années 80. Pour les citoyens, il s'agit d'une autre modalité bien avancée d'exercice de la démocratie, qui les rapproche du centre de décision. En effet la participation des populations à l'élaboration des politiques de développement de leur localité est censée susciter leur adhésion à l'exécution des plans, et par voie de conséquence, une appropriation locale des enjeux du développement.

La décentralisation induit des prérogatives et responsabilités aux autorités locales en tant que fournisseurs des services aux citoyens. Les besoins des villes en infrastructures sont importants. Les collectivités locales ont besoin de 12 500 à 25 000 FCFA [1] d'investissement par habitant et par an pour développer les infrastructures et services publics locaux. Ni les Etats, ni les collectivités locales ne peuvent faire face, aujourd'hui aux besoins d'investissement locaux résultant de l'urbanisation. Le manque de ressources financières adéquates pour couvrir les besoins d'investissement a de sérieuses répercussions sur le développement économique, le progrès social et le bien être des populations urbaines (Africités 2000).

Le recours à l'emprunt constitue donc, pour les collectivités locales, une opportunité de financement de l'urbanisation. Le financement de l'urbanisation par emprunt est considéré comme normal dans la mesure où il permet d'anticiper sur des ressources financières futures notamment celles de la fiscalité locale et celles des contributions directes des bénéficiaires et des usagers des services publics locaux. Il permet aussi de répartir les charges de la dette entre les générations actuelles et futures.

Dans cette partie, il sera examiné pays par pays d'une part l'évolution du processus de la décentralisation et d'autre part les systèmes de recours à l'emprunt qui ont été utilisés par les collectivités locales.

[1] **Chiffre tiré de la communication de Jean Pierre ELONG MBASSI lors du symposium du FAGACE tenu le 25 mai 2006.**



Ci-dessus : paysage d'Afrique du Sud

01 AFRIQUE DU SUD

Etat de la Décentralisation

> Note de conjoncture

Les élections communales de 1995 étaient largement considérées comme la phase finale de la transition démocratique en Afrique du Sud. Ces élections ont fourni aux citoyens une voix directe et égale par le gouvernement à l'échelle la plus basse. Elles ont été également considérées comme un moyen de donner aux collectivités locales la légitimité nécessaire pour démarrer le processus de reconstruction et de développement.

En rupture avec le système centralisé de l'apartheid, le gouvernement local est consolidé par un nouveau statut constitutionnel qui lui garantit notamment « une part équitable » du revenu national. Il permet également la représentation des municipalités au niveau central à travers une organisation nationale des gouvernements locaux qui participe à différentes structures des relations intergouvernementales.

Le nouvel espace d'autonomisation ainsi accordé au gouvernement local se heurte cependant à la pratique centralisatrice des relations intergouvernementales. La position dominante du Congrès National Africain (ANC) à tous les échelons de gouvernement a un impact centralisateur sur la gestion des relations centre-périphérie.

Pourtant, cette dynamique résulte en partie d'une centralisation « par défaut » liée à la faiblesse institutionnelle des gouvernements sub-nationaux. L'utilisation par les municipalités de leur nouvel espace constitutionnel dépend donc étroitement des capacités dont elles disposent, traduisant ainsi une dynamique d'autonomisation asymétrique. Faute de ressources propres, les municipalités rurales demeurent fortement dépendantes du gouvernement central. Au contraire, les métropoles parviennent à renforcer leur pouvoir et à se positionner en concurrentes de certaines provinces, devenant des acteurs centraux des relations intergouvernementales

> La législation

Le chapitre 7 de la constitution de la République Sud africaine est consacré aux Collectivités Locales. En sa section 152, les objectifs attendus de la décentralisation sont définis. Il s'agit de :
• mettre en place un gouvernement démocratique et responsable ;
• garantir la fourniture de services aux populations, de manière durable ;
• promouvoir le développement social et économique ainsi qu'un environnement protégé et salubre et
• encourager l'engagement des communes et des organisations communautaires dans la gouvernance locale.

Pour accomplir les objectifs des Collectivités Locales tels que définis dans la constitution, diverses lois ont été édictées. On peut citer :
• le code des structures municipales de 1998 ;
• le code des délimitations municipales de 1998 ;
• le code des systèmes municipaux de 2000 ;
• la loi portant gestion financière dans municipalités (2003) et
• la loi portant évaluation des propriétés municipales (2004).

> L'organisation administrative

En se basant sur la constitution, l'Afrique du Sud est un Etat unitaire subdivisé en neuf provinces. On note trois sphères de gouvernement distinctes mais interdépendantes avec des inter relations. Chaque sphère a des pouvoirs et fonctions exclusifs ; cependant, elles partagent aussi des pouvoirs concurrents. Chaque province a une assemblée législative monocamérale avec des représentants élus selon la représentation proportionnelle pour un mandat de cinq ans. Les premiers provinciaux sont élus par la législature et les Ministres provinciaux sont nommés par eux. La modification de la constitution a conduit à la rationalisation du nombre de municipalités qui est passé de 843 à 284 et l'établissement de trois catégories de municipalités. L'Afrique du Sud compte six municipalités métropolitaines, 47 municipalités régionales et 231 municipalités locales.

Ci-contre : quartier de Capetown.

Recours à l'emprunt [1]

Les réformes démocratiques entamées en Afrique du Sud au début des années 1990 ont eu un profond impact sur les collectivités locales qui ont évolué du troisième niveau de gouvernement pour devenir une sphère autonome, avec des implications plus grandes en matière de fourniture de services. Ces réformes ont été accompagnées d'une politique de fédéralisme fiscal[2] mise en place par le gouvernement sud-africain tout en revoyant à la baisse les dotations accordées aux collectivités locales sur la base des revenus collectés sur le plan national. Ces dispositions ont conduit à une série de crises financières découlant d'une faible mobilisation des ressources locales et par conséquent, l'incapacité de financer les services au profit de tous les résidents des municipalités.

Le manque de ressources financières pour répondre aux énormes besoins de dépenses, ajouté au système révisé des relations fiscales intergouvernementales ont amené les municipalités à explorer de nouvelles options pour la génération de revenus, dont l'emprunt.

Contrairement à plusieurs pays d'Afrique au Sud du Sahara, l'Afrique du Sud dispose d'un marché financier privé sophistiqué. Les emprunts municipaux à travers les obligations et les intermédiaires financiers caractérisent le financement des investissements locaux depuis des années. Le système de financement des investissements locaux repose sur six institutions bancaires :

- Amagated Bank of South Africa (ABSA) ;
- NedBank (une filiale du groupe Nacdor) ;
- First National Bank (FNB) ;
- Development Bank of South Africa (DBSA) ;
- South Africa Infrastructure Fund (SAIF) ;
- Infrastructure Finance Corporation Limited (INCA);

Les trois premières banques ont une vocation générale et les trois autres sont des banques spécialisées. Elles sont supervisées par la commission bancaire placée sous la tutelle de la Banque Centrale. Parmi ces banques, l'INCA et la DBSA sont les plus grandes institutions qui font des prêts aux communes globalement solvables.

> La DBSA

Le rôle de la DBSA dans le marché de l'emprunt municipal

La DBSA est une structure publique à but non lucratif créée pour assurer le développement des communes. Avec un encours moyen de 7,5 milliards de rands (FCFA 511,4 milliards)[3], elle s'intéresse essentiellement au financement des infrastructures des collectivités locales.

En 1996, lorsque le gouvernement a retiré sa garantie implicite sur les emprunts locaux, les investisseurs privés se sont retirés du marché. Cette situation a entraîné la baisse des prêts que le secteur privé accordait aux collectivités locales ; il y avait un intérêt limité pour ces prêts.

Puisque le secteur privé n'était plus intéressé à financer les municipalités, le financement par prêt concessionnel[4] était d'une grande importance particulièrement pour les ¨projets comportant des rendements économiques non perceptibles par les institutions du secteur privé" (Heese 2000), au moins pendant la période intérimaire. Il y avait également nécessité de montrer au secteur privé qu'il y avait des investissements viables dans les collectivités locales, en faisant ainsi la promotion du marché.

Ce rôle du financement concessionnel a été rempli par la DBSA. La part de la DBSA dans la dette municipale a doublé pendant la période de quatre ans entre 1996 et 2000 (Trésor Public 2001) et a continué à s'étendre au-delà de cette période. La DBSA a manifestement fait le nécessaire pour consolider sa position dans le marché de l'emprunt municipal avec l'absence de compétition des banques du secteur privé et un grand besoin de financement émanant des municipalités. Selon son rapport annuel 2003/04, 287,9 millions de Rands (FCFA 19.6 milliards) sur 757,06 millions de Rands (FCFA 51,6 milliards) des approbations de prêts au 31 mars 2004 sont allés aux collectivités locales (DBSA 2004). De plus, pendant la période 2003/04, 95% des nouveaux clients étaient des municipalités (DBSA 2004).

Le regain d'intérêt pour le marché municipal

La stabilité et la prévisibilité accrues dans le secteur des collectivités locales, marquées plus particulièrement par la finalisation du processus de découpage administratif en 2000 et le regain d'attention sur la gouvernance financière et la solvabilité à travers la loi sur la Gestion Financière des Municipalités, MFMA (Municipal Finance Management Act) de 2003, ont entraîné un regain d'intérêt sur l'emprunt municipal.

L'indicateur le plus pertinent du regain d'intérêt est la critique de plus en plus persistante de nombre d'institutions financières intéressées au marché de l'emprunt municipal, exprimant leur frustration face

[1] Les informations contenues dans ce paragraphe proviennent essentiellement de la communication présentée à la conférence biennale de l'Association des économistes sud-africains travaillant sur les perspectives de développement (Septembre 2005). Les auteurs sont Kevin Allan (Spécialiste des Collectivités Locales), Andrie Schoombee (Université de Stellenbosch) et Nicolas Theron (Université de Stellenbosch). Le texte intégral de la communication peut être consulté sur le site www.essea.org.za

[2] Dévolution des compétences et responsabilités financières (décentralisation politique et administrative), à divers degrés, à des niveaux sous-nationaux de gouvernement

[3] En juin 2007, le taux de change entre le Rand (ZAR, monnaie sud africaine) et le FCFA est : 1 ZAR = 68.2385 FCFA ; FCFA = 0.0146545 ZAR

[4] Prêt de long terme à des taux très réduits

à la domination du marché par la DBSA (Kemp 2004; Mutiga 2004; Leigland 2004; Du-Pont-Bouma 2004).

La domination par la DBSA du marché de l'emprunt peut être appréciée en comparant les prêts octroyés aux quatre plus grandes villes de l'Afrique du Sud (Johannesburg, Tshwane, Cape Town et eThekwini). La DBSA détient 39,73% de la totalité[1] des emprunts métropolitains contre 46,43% pour les prêteurs privés/commerciaux. La DBSA n'est pas seulement le seul plus grand prêteur aux municipalités, elle est également une source de capitaux aussi importante que celles de toutes les banques commerciales prises ensemble (y compris l'INCA), au moins pour les plus grandes villes sud-africaines.

Par ailleurs, dans une comparaison des emprunts entre les plus grandes villes sud-africaines, il apparaît clairement que la DBSA offre des financements aux municipalités à des taux sensiblement plus bas que ceux offerts par les banques commerciales en prêtant à 3,68 points de base en deçà des taux de ces dernières.

[1] Le montant des emprunts dans toutes les municipalités métropolitaines s'élevaient à 12,3 milliards de Rands en juin 2003 (National Treasury 2004a), alors que les emprunts dans ces quatre municipalités s'élevaient à 10,78 milliards à la même date ; les prêts de la DBSA s'élevaient à 4,28 milliards de Rands, soit 39,73% du marché métropolitain.

Ci-dessous : Canalwalk Shopping center à Capetown ; rue de Capetown ; enfants de la ville.

La dominance de la DBSA et efficacité du marché de l'emprunt municipal

L'absence de diversité dans le marché de l'emprunt constitue une source de préoccupation pour le Trésor Public. En 2001, le Trésor Public a indiqué que la croissante dépendance des collectivités des prêts du secteur public n'était pas conforme avec l'objectif de la politique de l'Etat d'accroître les investissements du secteur privé. Il avait conclut que l'intervention de la DBSA constitue à la fois un frein à l'émergence du marché de l'emprunt et un obstacle au développement d'un marché obligataire municipal.

Toutefois, il faut noter que la domination exercée par la DBSA n'est pas la cause déterminante de la stagnation dans le marché de l'emprunt municipal. En effet, le marché obligataire municipal stagnant est lié plus directement à l'incertitude connexe dans les marchés financiers et au retrait du secteur privé du marché municipal. Néanmoins, la domination de la DBSA demeure une distorsion dans le marché par l'évincement du secteur privé et provoque la dépendance excessive du financement concessionnel dans le marché de l'emprunt municipal. La position dominante de la DBSA s'explique par son rôle d'institution financière nationale de développement avec le pouvoir central comme son unique actionnaire et les exonérations pour certaines conditions d'approvisionnement dont elle bénéficie.

Ce statut de structure financière quasi étatique permet à la DBSA d'avoir accès à des financements à meilleur marché par rapport aux autres institutions financières, et de prêter aux municipalités à un taux plus bas que les autres institutions financières, tout en réalisant les mêmes, voire de meilleures marges. Mais l'utilisation sur le long terme des financements concessionnels pour faire concurrence aux autres institutions financières sur le marché de l'emprunt municipal, évince les autres acteurs avec un certain nombre de conséquences négatives. Lorsque les banques du secteur privé prêtent, elles sont obligées de réduire les coûts de leurs prêts en vue de faire concurrence avec la DBSA.

Pour certains observateurs, il est approprié, eu égard à la responsabilité des collectivités locales pour la réduction de la pauvreté, particulièrement dans les grands centres urbains, que la DBSA fournisse des finances à meilleur marché pour les municipalités métropolitaines (Dietrich 2004). Mais il faut comprendre que bien que l'appui de la DBSA aux collectivités locales urbaines en leur offrant des finances à long terme à bon marché soit justifié, il y a des exter-

Ci-contre de gauche à droite : paysage ; vue de la ville de Johannesburg

L'objectif de l'INCA est de créer des valeurs pour les investisseurs en :
• appliquant des techniques efficaces et logiques d'évaluation de crédit pour l'évaluation des emprunteurs potentiels afin que le risque crédit puisse être correctement évalué ;
• garantissant, quand c'est possible des emprunts ;
• émettant les obligations de l'INCA qui sont indépendamment cotées comme une opportunité d'investissement pour les investisseurs de moyen ou long terme ;
• entretenant un marché liquide pour les obligations de l'INCA par leur classification dans les obligations échangeables sur le marché secondaire et à travers l'exploitation de la capacité de génération de marché de la First National Bank (FNB) ;
• opérant avec une structure de capital destinée à réduire le risque encouru par les investisseurs.
L'expérience de l'INCA dans le domaine des prêts de long terme aux collectivités locales en Afrique du Sud constitue un succès notable. Les prêts de l'INCA sont consentis de façon générale et non pour des projets spécifiques. De 1996 à 2003, l'INCA a prêté 6,1 milliards de Rands (FCFA 416,8 milliards) (INCA 2004). Elle a été rigoureuse dans son engagement et n'a prêté qu'aux municipalités qui ont des bases économiques et fiscales solides et sont suffisamment bien gérées.

Les fonds prêtés par l'INCA sont pour la plupart mobilisés par émissions d'obligations sur marché financier national et international. Elle a émis en 1997 un emprunt obligataire d'un montant de 1,2 milliards de Rands (FCFA 81,9 milliards). L'emprunt a été réparti en 1200 obligations. L'amortissement du principal est structuré comme suit : 6 ans pour 200 obligations (maturité 2003, taux d'intérêt 13,5%), 9 ans pour 800 obligations (maturité 2006, taux d'intérêt 13,5%) et 14 ans pour 200 obligations (maturité 2011, taux d'intérêt 14%). Les coupons d'intérêt sont payables semestriellement.

Le marché obligataire est censé être la principale source de mobilisation des fonds de l'INCA, mais pas la seule. L'INCA a aussi obtenu l'apport de plusieurs bailleurs internationaux : un prêt de 10 ans de 22,8 millions d'euros (environ FCFA 14,9 milliards) de l'Agence Française de Développement et un prêt de 55 millions de Rands (environ FCFA 3,7 milliards) de la Banque Européenne d'Investissement. Par ailleurs, des accords ont été conclus avec l'USAID et Dexia pour garantir ou couvrir les obligations émises sur les marchés dollar rand et euro rand.

Le Development Crédit Authority de l'USAID dont l'une des activités est de garantir les emprunts obligataires des municipalités (à hauteur de 50%) intervient en Afrique du Sud. Il a fait un apport de 20 millions de rands (environ FCFA 1,4 milliards) à INCA dans une opération de rachat de la dette de certaines municipalités en difficultés ; la dette est restructurée par INCA et « revendue » à des investisseurs privés sur le marché financier.

Le recours au marché financier

> Evolution du marché obligataire municipal en RSA

L'Afrique du Sud détenait par le passé un marché obligataire actif en termes de volumes négociés. Jusqu'en 1988, le marché obligataire était soutenu par le système des conditions d'actifs prescrits [1] (Putman 2000). Les prêts aux collectivités locales étaient perçus comme sans risques ou comme des titres d'Etat, puisqu'il était supposé que le pouvoir central viendrait au secours des municipalités au cas où celles-ci éprouveraient des problèmes financiers (USAID 1997). En fait il n'y avait aucune défaillance quant aux obligations, dans la mesure où celles-ci étaient émises par les municipalités disposant de ressources suffisantes qui généralement empruntaient d'une manière orthodoxe.

Cependant il n'y avait aucune activité de marché obligataire municipal officiel. A cause de la forte demande de valeurs municipales sous le régime des conditions d'actifs prescrits, les valeurs étaient placées en privé auprès d'institutions financières et il n'y avait ni de transactions secondaires (Putman 2000), ni de rating. A cause de leur garantie implicite, les institutions financières faisaient peu ou pas du tout d'analyses pour les crédits destinés aux municipalités.

On a assisté, pendant la période qui a suivi 1996 avec la reconnaissance par la Constitution des collectivités locales comme sphère indépendante de gouvernement et suite à l'abrogation des dispositions relatives aux conditions d'actifs prescrits, aux ventes par la plupart des investisseurs de leurs titres municipaux (Putman 2000). Octroyer des prêts à une collectivité locale indépendante agissant de sa propre initiative sans aucune intervention de l'Etat en vue de l'aider en cas de difficulté était décidément un investissement moins intéressant pour la plupart des institutions financières.

[1] Il était demandé aux institutions financières Sud Africaines d'investir un pourcentage prescrit de leurs portefeuilles dans la dette publique.

> L'emprunt obligataire de Johannesburg

Les récentes émissions d'obligations de Johannesburg sont fortement significatives en tant que premières émissions d'obligations depuis la promulgation de la législation (Municipal Finance Management Act, 2003) autorisant les conseils municipaux à émettre des dettes. Cependant, la situation financière particulière de Johannesburg, découlant de la grave crise financière intervenue sept ans avant la première émission d'obligations, devrait être prise en compte en vue d'évaluer avec précision l'opportunité pour d'autres conseils municipaux d'émettre des obligations (Trésor Public 2004).

Contexte de l'émission

La crise organisationnelle de Johannesburg devint publiquement apparente en juillet 2003, lorsque le Conseil Métropolitain Transitoire du Grand Johannesburg était incapable de régler la facture de 300 millions de Rands d'électricité. Johannesburg s'est engagée dans une stratégie pour assurer la stabilité financière. Ceci a été réalisé premièrement en obtenant un prêt de la DBSA pour assurer le fonctionnement du cash-flow, le remboursement des prêts et le règlement des principaux créanciers, suivi par une restructuration organisationnelle fondamentale pilotée par une nouvelle équipe de gestion (Johannesburg 2003). Une stratégie de pérennisation a été mise en œuvre dès la mise en place de ces mesures de stabilisation afin d'assurer la reprise des dépenses d'investissement.

Malgré cette crise financière, l'importance économique de Johannesburg présente des atouts fondamentaux intéressants pour les marchés de capitaux. Sur le Produit Intérieur Brut national de 78 milliards de dollars US, Johannesburg totalise une production de 12 milliards de dollars US, soit 15,4%. La ville fournit des services à plus de 3,2 millions d'habitants, renferme près de 100.000 entreprises et emploie un effectif de 25.000 agents dans 14 entités séparées (Johannesburg 2004).

Par ailleurs, les opérations et la gestion financière améliorées de la ville ont facilité la révision à la hausse de son degré de solvabilité – de BBB [2] + en 1999 à A- en 2003, selon l'attribution de Fitch et A selon les évaluations de CA rating en 2003 (Johannesburg, 2004). En lui assignant une bonne notation, Fitch a favorisé la grande entité économique de la ville et le redressement de sa gestion financière et organisationnelle (note A- pour l'émission de l'obligation d'un milliard de Rands par Johannesburg en 2004).

Les émissions obligataires

Johannesburg a émis une obligation non garantie de six ans d'un montant de 1 milliard de Rands (environ 68 milliards de FCFA) en avril 2004 sur le marché des obligations de l'Afrique du Sud (BESA). L'emprunt obligataire a servi à la restructuration des dettes ainsi que pour répondre aux besoins d'infrastructures de la ville. Avec 18 offres reçues, 14 nouveaux investisseurs se sont engagés pour l'obligation, à un prix de marché meilleur que ce qui était attendu (Johannesburg 2004). Cette première émission devrait permettre à la ville d'économiser 20 millions de Rands annuellement et pendant six ans sur le service de la dette (Johannesburg 2004).

[2] Cf. annexe 2 pour plus d'informations sur la signification des lettres de notation

Ci-dessous : vues de Capetown.

© Slack

LES SYSTEMES DE FINANCEMENT PAR PAYS

02 BURKINA FASO

Etat de la décentralisation

>Note de conjoncture

Le Burkina Faso a engagé de nombreuses réformes structurelles depuis 1991. Au nombre de celles-ci, on peut citer la libéralisation politique et économique. Au plan politique, la conjonction des mouvements internes et l'exigence des partenaires au développement, ont fini par amener le gouvernement à procéder à des réformes importantes. La démocratisation et la décentralisation sont les deux principaux acquis de cette dynamique politique qui se déroulent toutefois dans un contexte de grande pauvreté.

En effet, l'enquête burkinabé sur les conditions de vie des ménages (EBCVM) menée en 2003 relève que 46,4% de la population burkinabé vit en dessous du seuil de pauvreté. Cette pauvreté, principalement rurale s'accroît de plus en plus en milieu urbain.

Au plan économique, des réformes ont été engagées pour d'une part lutter contre la pauvreté, et d'autre part se conformer aux critères de convergence de l'UEMOA. Ces deux réformes ont conduit le gouvernement à adopter un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, révisé en 2004 et dont les priorités concernent la gouvernance politique, la gouvernance démocratique, la gouvernance économique et la gouvernance locale.

Avec la tenue en avril 2006 des élections municipales, on devrait, au terme du mandat des élus locaux, pouvoir mesurer l'impact des acquis politiques à travers trois prismes :
• l'appropriation par les populations de la démocratie locale avec à la clé l'émergence du leadership au niveau local ;
• la transparence dans la gestion des élus locaux ;
• l'amélioration de la qualité de vie des populations.

Le processus de décentralisation fait l'objet d'une attention permanente du législateur burkinabé. Pour autant, cette attention n'altère pas la déconcentration qui cohabite parfaitement avec la décentralisation.

>La législation

Le corpus juridique de la décentralisation au Burkina Faso s'enrichit progressivement. L'objectif est de corriger les lacunes révélées à l'occasion de l'expérience décentralisatrice afin de mieux adapter le processus de la décentralisation aux enjeux de la lutte contre la pauvreté et la participation des collectivités territoriales au développement de la Nation toute entière. Il s'agit de :

• la Constitution adoptée en 1991 ;
• les Textes d'Orientation de la Décentralisation de 1998 ;
• la loi n°055- 2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso ;
• le Décret n°2000-163/PRES/PM/MATS/MEF du 25 avril 2000 portant modalités et conditions d'octroi des avances de trésorerie aux collectivités locales ;
• le décret n° 2006-209 /PRES/PM/MATD/MFB/MEBA/MS/MASSN/MJE/MSL portant transfert de compétences et des ressources aux communes urbaines, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs ;
• le décret 2006-204/PRES/PM/MFB/MATD portant régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso.

> L'organisation administrative

La décentralisation au Burkina Faso est bâtie sur une armature déconcentrée. L'option politique de déconcentrer au maximum les structures d'administration du territoire avait permis de rapprocher cette administration de la population et de fournir les premiers services de proximité. La déconcentration de l'administration du territoire a permis la mise en place d'un véritable réseau de circonscriptions administratives : 350 départements, 45 provinces, 13 régions.

Le maillage en départements et provinces a servi de base aux lois de 1993 et 1998 pour la création des collectivités :
• Les critères démographiques (5.000 habitants) et économiques fixés pour la création des communes ne concernaient que les chefs lieux de département.
• Indépendamment de ces deux critères, les chefs lieux de provinces étaient d'office érigés en communes.

Les lois de décentralisation ont à ce sujet régulièrement confirmé que la décentralisation est accompagnée d'une déconcentration des services de l'Etat dans le but de renforcer les capacités d'action des collectivités locales.

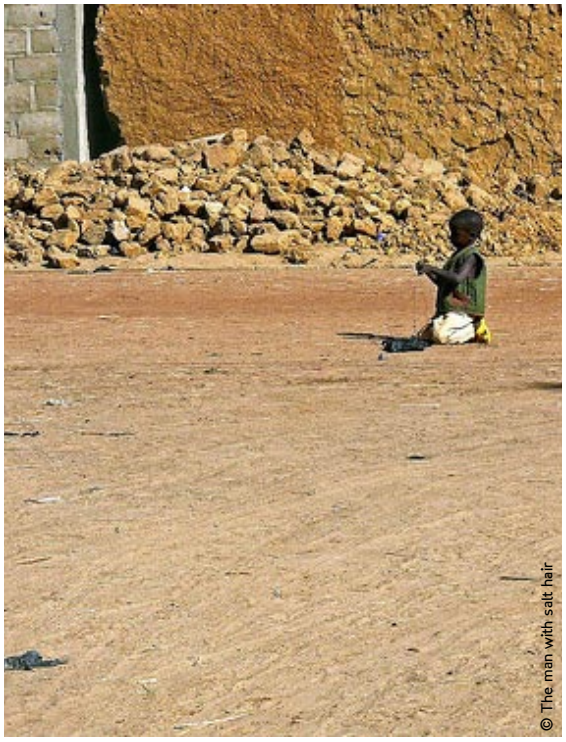
Ci-dessus de gauche à droite : Place des Nations Unies à Ouaga, vendeurs et motos à Bobo Dioulasso.

Le recours à l'emprunt

Le principe de l'endettement des collectivités territoriales est garanti par des dispositions législatives et réglementaires dont les principales sont :
• le décret n° 98-221 du 19 juin 1998 portant fixation des procédures d'endettement de l'Etat et de ses démembrements
• l'arrêté n° 98-296 du 18 décembre 1998 portant fixation des procédures d'endettement de l'Etat et de ses démembrements
• la loi des finances de l'année qui fixe chaque année le plafond des avances de trésorerie
• le décret n° 2000-163 du 28 avril 2000 portant modalités d'octroi des avances de trésorerie aux collectivités territoriales.

Malgré ces dispositions, la liberté d'emprunter est soumise à un certain nombre de conditions portant sur la décision d'emprunter qui relève de la seule compétence du conseil de la collectivité, l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle et la saisine obligatoire du comité national de la dette publique. Il intervient en dernier ressort pour donner sa décision pour la finalisation du dossier d'emprunt.

Les emprunts prennent les formes d'emprunt direct où la collectivité est seule partie prenante et supporte exclusivement le service de la dette ou d'emprunt indirect avalisé par l'Etat ou d'avances de trésorerie.


© The man with salt hair

Le recours à l'emprunt direct n'est pas une pratique courante car la plupart des collectivités locales ont une situation financière instable. Le Burkina Faso est encore à ses débuts en matière d'emprunt aux gouvernements locaux. Les ressources d'emprunt ne participent que peu au financement des investissements publics locaux de ce pays. Outre les prélèvements de 20% opérés sur les recettes de fonctionnement, les communes s'orientent vers les projets et programmes mis en place par l'Etat et les partenaires techniques et financiers en appui à la décentralisation pour le financement de leurs investissements. Les apports de ceux- ci prennent la forme subventions d'investissement.

Cependant, le pays enregistre quelques expériences isolées en matière de prêts aux collectivités locales. Il s'agit des prêts rétrocédés et d'un prêt direct auprès d'un bailleur de fonds.

> Les prêts rétrocédés

Dans ce cas de figure, l'Etat (garant) emprunte et rétrocède l'emprunt à la mairie qui rembourse directement au prêteur. Seules les mairies de Ouagadougou et de Bobo Dioulasso ont bénéficié de cette ressource de financement auprès de la Banque mondiale. Les informations sur ces emprunts sont retranscrites ci-dessous :

Ouagadougou

• 1986, montant emprunté : 425 millions de FCFA, totalement remboursé en 1998, taux d'intérêt : 0,75% ;
• 2000, montant emprunté : 1,1 milliards de FCFA, à rembourser à échéance 2029, taux d'intérêt : 6%.

Bobo
• 1999, montant emprunté : 2,5 milliards FCFA, à rembourser à échéance 2029, taux d'intérêt : 0,75%.

> L'emprunt direct auprès d'un bailleur de fonds

Il s'agit d'un cas spécial d'intervention de l'Agence Française de Développement (AFD) au profit de la commune de Ouagadougou. En effet, cette agence a été particulièrement sensible à la demande du Maire de Ouagadougou de l'aider à remettre en service un équipement qui joue un rôle pivot dans la structure marchande de la ville, voire même de l'ensemble du pays et qui participe au Cadre Stratégique de Lutte

Ci-contre : Enfant du Burkina.

contre la Pauvreté au Burkina. Il s'agit de la reconstruction du marché central « Rood-Woko ».

Sur la base de ce projet qui se réalise sous maîtrise d'ouvrage communale, donc sous l'entière responsabilité de la collectivité, le rôle de l'AFD, au-delà de celui de financeur, est de soutenir et d'accompagner la collectivité à développer ses capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage pour que celle-ci puisse assumer pleinement son rôle dans le processus de décentralisation, processus qui tient une place de choix pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

L'hypothèse de départ, financement de tout ou partie du coût de l'équipement en prêt, sans garantie de l'État, a nécessité d'être validée à travers une évaluation plus précise de la solidité de la contrepartie, c'est-à-dire de la capacité d'endettement de la commune de Ouagadougou. Cette contrepartie correspond aux annuités de remboursement d'un prêt de 1,3 milliards de FCFA (soit 2 millions d'euros) sur 20 ans, au taux bonifié le plus faible pouvant être accordé par l'AFD, soit 2,25%, comportant un différé d'amortissement de 5 ans pour être adapté aux possibilités de remboursement de la Régie Autonome de Gestion des Equipements Marchands (RAGEM). Les ressources affectées au paiement des annuités sont celles qui proviennent de l'exploitation du marché ; ceci dans le souci de maintenir la capacité d'endettement de la collectivité.

Le montant du projet s'élève à 3,6 milliards de FCFA, comprenant :
• La reconstruction réhabilitation du marché central de Rood Woko : 81%
• La rénovation des marchés secondaires : 18,6%
• L'appui RAGEM : 0,4%

Le financement du projet se répartit comme suit :
• Une partie prêt accordé directement à la collectivité sans garantie de l'Etat : 36% sans garantie de l'Etat ;
• Une partie Etat Burkinabé : 9% ;
• Une partie subvention AFD 55% [1].

Il s'agit d'une première expérience dans ce domaine dont la méthode méritera d'être approfondie et améliorée.

© The man with salt hair

© The man with salt hair

© The man with salt hair

[1] **À ce sujet, cf. l'article de Nathalie le Denmat «Un exemple de financement hybride en sous-souverain : la reconstruction du marché central de Ouagadougou » dans Revue Africaine des Finances Locales. -N°9 : Spécial Africités 4, octobre 2006. cette revue est disponible sur le site web : www.pdm-net.org**

Ci-contre de haut en bas : femme du Burkina ; mosquée de Bani ; vendeur à Fada N'Gourma.

03 CAMEROUN

Etat de la décentralisation

> Note de conjoncture

La révision constitutionnelle de 1996 fait du Cameroun un Etat unitaire décentralisé, et érige la région, comme la commune, au rang de collectivité territoriale décentralisée. Dans son volet décentralisation, l'exécution de la première phase du Programme National de Gouvernance (PNG) a permis l'adoption de trois lois importantes : loi d'orientation générale, lois sur les communes et régions. Pour leurs mises en œuvre, l'Etat devrait transférer aux communes et aux régions, un certain nombre de compétences et de ressources. Pourtant, à quelques mois des prochaines élections électorales, on attend toujours les décrets d'application de l'ensemble des lois adoptées en 2004, ainsi que la réhabilitation de plusieurs institutions qui appuyaient les communes.

Le Sénat, censé représenter les collectivités locales est dans la même liste d'attente. D'une façon générale, alors que la deuxième mandature municipale de l'après 1996 s'achève en 2007, il s'agit de passer à la mise en œuvre de la constitution elle-même. Pendant ce temps, quelques maux minent l'administration en général et communale en particulier : exiguïté et vétusté des locaux administratifs, équipements inexistants ou désuets, informatisation à l'âge des balbutiements etc. Autant de chantiers sur lesquels les autorités s'engagent à prendre des mesures de relance.

Après l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE, le gouvernement veut faire de la participation locale au développement, un pilier essentiel de la lutte contre la pauvreté.

> La législation

De nouvelles lois adoptées pour la plupart en juillet 2004 viennent meubler le système législatif. Avec ce nouveau cadre législatif, on gagne désormais en lisibilité quant aux compétences transférées aux communes, communautés urbaines et régions. Les principaux textes sur la décentralisation au Cameroun sont :

• la loi n° 2004/017 du 22 Juillet 2004 portant orientation de la décentralisation ;
• la loi n° 2004/018 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux Communes ;
• de la loi n° 2004/019 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux Régions. Cette loi attend également d'être appliquée ;
• décret n° 96-098 du 7 mai 1996 modifiant certaines dispositions du décret n° 77-87 du 22 mars 1977 fixant les modalités de fonctionnement et de gestion du Fonds d'Equipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) ;
• décret n° 77-85 du 22 mars 1977 fixant les modalités de fonctionnement et de gestion du (FEICOM);
• la loi n° 87-015 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines ;
• décret n° 95-690/PM du 26 décembre 1995 fixant les modalités de répartition des centimes additionnels communaux.

> L'organisation administrative

La réforme territoriale majeure intervient en 1996 avec la révision de la Constitution du 2 juin 1972. D'une part, celle-ci établit que le Cameroun est un Etat unitaire décentralisé, et d'autre part érige la Région en collectivité territoriale décentralisée comme la commune. Le Cameroun compte alors deux niveaux de décentralisation : la commune étant le premier niveau, et la région le deuxième niveau. Les anciennes provinces deviennent des régions. Le territoire national compte 10 régions et 338 communes. Chaque région est subdivisée en départements, les départements en arrondissements. Ces collectivités territoriales sont dotées de la personnalité juridique.

En 2004, l'Assemblée Nationale a adopté la loi n° 2004/019 qui fixe les règles applicables aux Régions. Il est prévu l'organisation des élections régionales. Toutefois, pour le moment les provinces continuent de fonctionner comme circonscription administrative déconcentrée.

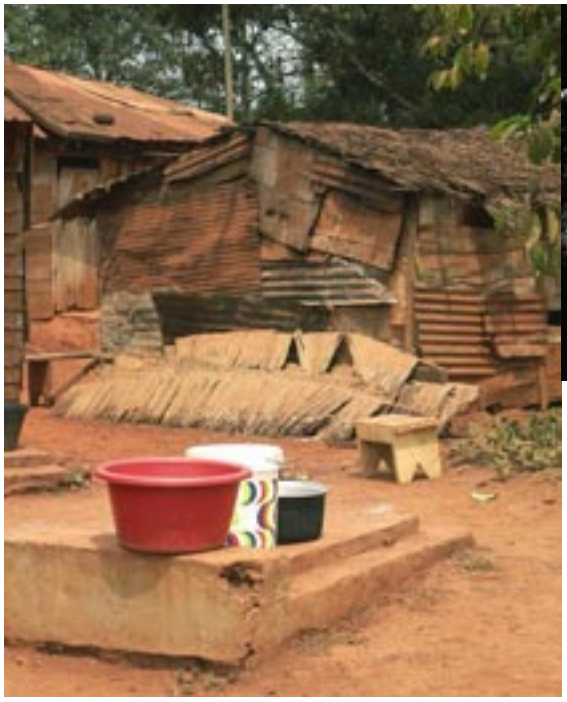
Le recours à l'emprunt

Le financement des investissements municipaux au Cameroun est assuré par deux branches essentielles. Il s'agit des subventions du gouvernement central et des interventions du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunal (FEICOM). Le FEICOM est une institution financière spécialisée dans le développement territorial au cameroun.

> Présentation du FEICOM

Le Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunal (FEICOM), organisme d'appui aux commu-

Ci-contre de gauche à droite : vue de Douala ; palais de justice, Douala, Cameroun.



Ci-contre de gauche à droite : village du Cameroun, luciole à Douala
Ci-dessous : marché.

nes camerounaises dans leur processus de développement, est créé par la loi communale n°74/23 de 1974 du 05 décembre 1974.

Au départ, le FEICOM était une direction administrative du ministère de l'administration territoriale, il a été ensuite érigé en établissement public à personnalité juridique et autonomie financière le 11 décembre 2000, ceci dans le souci d'accroître son efficacité auprès des collectivités territoriales décentralisées.

Les missions du FEICOM, qui sont précisées par le décret n°77/85, s'articulent autour des points suivants :
• Entraide entre les communes par des contributions de solidarité et des avances de trésorerie, à travers un mécanisme de péréquation qui permet à toutes les collectivités de s'appuyer mutuellement dans leur développement ;
• Le financement des travaux d'investissements communaux ou intercommunaux, par l'apport de moyens financiers indispensables à la réalisation des projets communaux ;
• Financement de la formation du personnel communal et du personnel d'Etat-civil.

Le décret n°98/263 apporte une innovation dans le fonctionnement du FEICOM, en ce sens qu'il étend davantage ses missions, à travers la centralisation et la redistribution des centimes additionnels communaux (CAC) qui sont constitués des taxes additionnelles prélevées sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sur l'impôt sur les sociétés et sur la TVA.

Le FEICOM, intervient dans le développement des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) à travers des subventions, des prêts et de l'assistance conseil. Il finance des projets d'équipement et d'investissement, et des besoins de trésorerie immédiats. De 2003 à février 2007, le FEICOM a octroyé un financement global d'environ 10,3 milliards de FCFA aux collectivités territoriales dont environ 70% représentent des prêts.

> Les Ressources du FEICOM

Les ressources du FEICOM sont majoritairement le résultat d'un prélèvement sur les ressources propres des collectivités locales. Il s'agit :
• de 20% des centimes additionnels communaux (CAC) dont il a la charge de centraliser la collecte au nom des communes et de la redistribution : les CAC représentent environ 80% des ressources totales du FEICOM ;
• des contributions des communes à raison de 10% du produit de l'impôt libératoire, du produit des patentes, des licences et de la taxe sur le bétail ;
• de 50% de la taxe de stationnement ;
• de 50% de la taxe de transhumance ;
• de 50% de la taxe de transit du bétail ;
• des subventions et ristournes consenties par l'Etat ;
• des emprunts ;
• de toutes autres ressources éventuelles, qui lui sont attribuées ou dont la gestion lui est confiée au regard de ses missions ;
Cette nomenclature des ressources du FEICOM montre que cet organisme est très dépendant des ressources propres des collectivités locales qui financent l'essentiel de ses activités. Ces collectivités locales qui sont normalement les principaux bailleurs de fonds ne sont pas représentées dans les organes de gestion du Fonds. Cette défaillance se répercute au niveau des interventions du FEICOM.
Mais depuis le mois de mai 2006, les textes sur les ressources du FEICOM ont évolué, autorisant ladite institution à accéder aux financements extérieurs. Actuellement, des négociations sont en cours avec les partenaires au développement pour mobiliser des ressources plus importantes au profit des communes. Pour l'instant, rien n'est encore arrêté, mais selon les responsables du FEICOM, les perspectives sont intéressantes.

> Nature et modalités d'octroi des crédits du FEICOM

Les financements du FEICOM peuvent prendre quatre formes :

• Un prêt non remboursable sous forme de subvention pour l'ensemble du financement octroyé dans le cas des réseaux de voirie, des réseaux hydrauliques, des réseaux d'électrification et certains projets à vocation exclusivement sociale (écoles et centres de santé) ;

• Un montage financier constitué d'un prêt remboursable pour un tiers et d'une subvention pour deux tiers du financement octroyé, concernant les prêts à l'équipement non générateurs de revenus (construction d'hôtels de ville ; foyers municipaux ; bibliothèque ; musée) ;

• Un montage financier constitué d'un prêt remboursable pour deux tiers et d'une subvention pour un tiers du financement octroyé concernant les prêts à l'équipement générateur de revenus (marchés ; gares routières ; abattoirs ; chambres froides) ;

• Un prêt entièrement remboursable pour l'ensemble du financement octroyé concernant les avances de trésorerie et les octrois de véhicules.

D'une façon générale, plus le projet est générateur de revenus, plus la part sous forme de prêt est forte. Quelques exemples de types de prêts et les conditions assorties sont présentés dans le tableau ci- après :

Destination	Type de crédit	Modalités d'octroi	Modalités de décaissement	Modalités de remboursement
Arriérés de salaires, Mobilier et matériel bureautique, Petits équipements ruraux	Avances de trésorerie	Plafond à 25 millions Prêt = 100% CS = 0% ARD = 0%	Décaissement unique Durée: 2 ans Intérêt / an: 9%	Remboursement en 4 semestrialités Début: 6 mois après déblocage
Acquisition de de véhicule de liaison	Crédit véhicule de liaison	Dans les limites du plafond annuel des ressources de la commune Prêt: 90% CS: 0% ARD: 10%	Décaissement unique Durée: 2 ans Intérêt / an: 9%	Remboursement en 4 semestrialités Début: 6 mois après déblocage
Acquisition de camion	Acquisition de camion	Sans limitation Prêt: 80% CS: 0% ARD: 20%	Décaissement unique Durée: 4 ans Intérêt / an: 9%	Remboursement par semestrialités
Bâtiments socio-collectifs ou de fonctions	Bâtiments et projets non générateurs de revenus	Dans les limites du plafond annuel des ressources de la commune Prêt: (2/3 CF-ARD) CS: (1/3 CF-ARD) ARD: 10%	Décaissement par décompte suivant l'évolution des travaux Durée: fixée par le CA Intérêt / an: 9%	Remboursement par semestrialités ou par annuités
Bâtiments marchands générateurs de revenus	Bâtiments marchands, projets générateurs de revenus	Sans limitation -enquête d'opportunité Prêt: (2/3 CF-ARD) CS: (1/3 CF-ARD) ARD: 10%	Décaissement par décompte suivant l'évolution des travaux Durée: fixée par le CA Intérêt / an: 9%	Remboursement par semestrialités ou par annuités
Infrastructures de voirie, d'électricité, d'hydraulique et aménagements urbains	Equipements VRD Opérations urbaines	Sans limitation -enquête d'opportunité- Prêt: 0% CS: 90% ARD: 10%	Décaissement par décompte suivant l'évolution des travaux pour la part de la CS (90%) et décaissement unique pour l'ARD Durée: fixée par le CA Intérêt / an: 9%	Remboursement par semestrialités ou par annuités

ARD = Apport en ressources définitives; CS = Contribution de solidarité = part de subvention octroyée par le FEICOM
Sources : Financement du Développement municipal en Afrique (2003), PDM /observatoire de la décentralisation.

Tableau 1.- Types et modalités de concours du FEICOM

© Superdove

L'accès au financement du FEICOM nécessite un certain nombre de garanties en ce qui concerne la pertinence du projet, la capacité financière de la CTD. Toutes ces garanties ressortent le plus souvent des dossiers de demande de financement déposés par les élus locaux dans les agences provinciales du FEICOM. Lorsque la vérification de la conformité des pièces requises est établie, ces dossiers sont transmis à la Direction Générale où ils sont une nouvelle fois étudiés dans les services compétents en vue de déterminer leur faisabilité.

> Les difficultés du système et les perspectives[1]

L'expérience du financement par le FEICOM des investissements communaux a permis de relever quelques difficultés, qui sont davantage des limites liées au système.

Limites et difficultés du système de financement du FEICOM

I- Insuffisance des ressources.

Le FEICOM tire l'essentiel de ses ressources de l'affectation d'une partie de la fiscalité locale. Ces ressources sont limitées, par rapport aux besoins de développement des communes. Les recettes des communes camerounaises représentent moins de 1% du Produit Intérieur Brut et environ 4% seulement des recettes fiscales de l'Etat. Cette insuffisance de ressources limite considérablement les interventions du FEICOM. Si l'organisme est tenu de consacrer au moins 2/3 de ses ressources aux investissements communaux, il ne peut pas consacrer plus de 10% de ses ressources d'investissement à une seule collectivité. Ceci lui empêche de financer certains investissements communaux particulièrement lourds mais pourtant nécessaires au développement de certaines villes.

2- Insuffisances liées à l'absence de technicité des communes.

Les disparités de ressources financières et humaines entre les communes urbaines et les communes rurales impactent sur le choix des projets à financer et sur l'utilité des projets réalisés. Le choix d'un type de projet par rapport à un autre détermine l'engagement ou le niveau d'endettement de la collectivité. Les projets marchands ou générateurs de revenus par exemple doivent générer suffisamment de ressources pour permettre au projet financé d'apurer la dette contractée par la commune. Ainsi, certains projets marchands sont sollicités sans une étude de faisabilité suffisante et sans un plan de gestion à même de financer la dette contractée. La commune se retrouve ainsi avec des projets qui contribuent à accroître l'endettement de la commune sans pour autant apporter les revenus escomptés.

L'autre aspect du manque d'expertise des communes est à mettre en relation avec les spécificités de la législation camerounaise en matière de marchés publics. La réglementation en matière de marchés publics exige que les achats ou les investissements publics d'une valeur supérieure à 5 millions de FCFA fassent l'objet d'un appel d'offres public, d'un dépouillement, d'études et d'une publication des résultats de ces études. Très souvent, les communes rurales, qui sont les plus nécessiteuses, ne disposent pas de la technicité nécessaire pour mener à bien le processus de sélection des offres. L'assistance – conseil que le FEICOM effectue auprès de ces communes se révèle parfois insuffisant. Le délai pour mettre en œuvre le processus de sélection du marché public (environ 3 mois) contribue à réduire l'efficacité, dans le temps, de la mise en œuvre des projets financés.

> Perspectives

Face aux difficultés rencontrées et à la nécessité d'améliorer chaque jour un peu plus la capacité du FEICOM à répondre aux demandes des collectivités, un certain nombre d'axes vers lesquels le FEICOM envisage de développer ses activités ont été définis.

I- Le recours à l'emprunt et aux financements extérieurs.

Le décret n° 2006/182 du 31 mai 2006, permettant au FEICOM d'accueillir les fonds en provenance de la coopération internationale, lui a ouvert de nouvelles perspectives en termes de mobilisation des ressources nécessaires au financement des investissements communaux. Le FEICOM servirait ainsi de réceptacle pour les fonds de la coopération et pourrait les redistribuer aux communes nécessiteuses. Au delà des fonds de la coopération internationale, cette ouverture concerne également les emprunts extérieurs. Le FEICOM se prépare à accueillir ces fonds. Il a mis en place une division de l'audit, un manuel de procédures, un code d'intervention en faveur des communes et il compte se lancer prochainement dans un processus de certification à la norme ISO.

2- La garantie des communes auprès des banques et autres institutions financières.

L'autre axe de développement des activités du FEICOM porte sur la nécessité d'assurer la garantie des emprunts de certaines communes auprès des banques ou des institutions financières pour leur

[1] D'après une intervention du FEICOM lors d'un séminaire du CIFAL (Centre international de formation des acteurs locaux) à Ouagadougou en avril 2008

Ci-dessus : enfant de Ngambé.

Ci-contre de gauche à droite : usine à bois ; route entre Douala et Yaoundé ; vue de Limbe.

© Michel Hasson

© Kaysha

© Phil H

permettre d'avoir des financements à même d'impulser des projets de développement. Cela concerne particulièrement les communes les plus pauvres, qui ne disposent pas de moyens matériels, humains ou institutionnels leur permettant d'avoir recours aux prêts bancaires. La garantie du FEICOM pourrait permettre d'assurer des investissements particulièrement lourds et de développer des financements basés sur le partenariat entre les communes et le privé, sur le modèle B.O.T (Build Operate Transfert) par exemple.

3- La création d'une filiale bancaire.

L'autre axe de développement des activités sur lequel travaille le FEICOM en ce moment porte sur la création d'une filiale bancaire qui permettrait d'une part de mobiliser des ressources importantes et de diverses origines et d'autre part de financer des investissements rentables pour le compte ou au profit des collectivités territoriales décentralisées. Le FEICOM a entrepris des démarches dans ce sens avec DEXIA Crédit Local de France.

En conclusion, nous noterons que le FEICOM contribue à aider les CTD dans leur processus de développement, à travers le financement de leurs projets de développement. Mais la faiblesse des ressources dont il dispose limite considérablement ses interventions.

Le recours au marché financier : l'expérience de la ville de Douala[1]

> Le contexte

Premier centre économique du Cameroun et principale porte d'entrée des pays voisins (Tchad, RCA,....), Douala a une population estimée à un peu moins de 3 millions d'habitants, et la ville réalise près de 65% du PIB national. Depuis 2002/2003, elle a décidé de se doter d'un environnement amélioré en vue de maximiser le développement des activités sur son territoire. Sous les effets conjugués des conséquences de l'ajustement structurel, par exemple, la cité était devenue en l'espace de deux décennies le théâtre d'une urbanisation rapide qui y a accentué la constitution des bidonvilles. De plus, avec un taux de chômage de 25,6%, contre 8% de moyenne nationale, les conditions économiques et sociales (précarité, accroissement de la pauvreté urbaine,.....) s'y étaient dangereusement dégradées. Dans le même temps, la croissance démographique y reste élevée, avec un taux estimé à 8% par an contre 3%, en moyenne, pour l'ensemble du pays. Parmi d'autres implications engendrées par la crise économique de la seconde moitié des années 80 au Cameroun, et la longue période d'ajustement structurel qui en a découlé on peut retenir, pour la ville de Douala, la dégradation des équipements publics (éclairage, voiries,...).

C'est dans ce contexte que la Municipalité a entrepris un ensemble d'actions visant l'amélioration de la « gouvernance » urbaine, la mise en place d'une réforme financière et le développement d'une stratégie d'animation de l'économie locale. Une dynamique qui passe, notamment, par la réhabilitation de l'environnement des entreprises, la qualité des services et des équipements publics locaux étant, en effet un des facteurs essentiels du développement des entreprises ou de réduction de la pauvreté, au même titre que la politique urbaine, foncière ou scolaire. Comme les entreprises dans une économie désormais mondialisée, les territoires rivalisent entre eux d'une façon de plus en plus directe. Pour toutes ces raisons, la réforme financière récemment entreprise par la Communauté Urbaine de Douala (CUD) participe donc d'une politique globale de reconstruction de la compétitivité territoriale en vue de restaurer l'attractivité des entreprises au profit de l'une des plus grandes villes de la côte ouest africaine.

> La nouvelle stratégie de financement de la CUD

La réalisation de ces défis réclame des moyens colossaux, dont ne disposaient ni la tutelle (c'est-à-dire l'Etat qui, par ailleurs, était appelé à respecter scrupuleusement les contraintes budgétaires du programme PPTE), ni d'avantage la Communauté Urbaine de Douala. Il ne restait, à l'évidence, qu'à explorer de nouvelles solutions pour la ville.
C'est ainsi que suite à l'autorisation du Ministère de tutelle et de celui des Finances, le Conseil de la CUD autorisait le Délégué du Gouvernement, en 2004, à recourir à des modalités de refinancement sur le marché financier national c'est-à-dire, à se tourner vers des capitaux privés. La CUD a donc procédé, en deux temps en 2005 à la mise en place d'un programme d'émission obligataire d'un montant maximum de 30,7 millions USD (14,7 milliards de FCFA) sur le marché primaire de la toute nouvelle bourse des valeurs, la « Douala Stock Exchange ».

La première émission, lancée le 16 avril 2005 et clôturée le 26 avril de la même année, a porté sur un peu moins de 13,5 Millions de dollars (6,5 milliards de FCFA). La seconde émission a été menée dès le 10 décembre 2005 pour un montant total s'élevant à un peu moins de 5,5 Millions de dollars (2,6 milliards de FCFA). Trois facteurs dominants caractérisent cette opération d'emprunt. Tout d'abord, elle n'a pas fait l'objet d'une garantie par l'Etat[2]. Ensuite, elle a été fondée sur une partie des recettes fiscales propres

[1] **Source : Communication de Lamine Mbassa, Directeur financier de la ville de Douala, lors d'Africités IV, Naïrobi 18-24 sept 2006, session « Renforcer les ressources financières des collectivités locales ». L'Article intégral est disponible dans la Revue Africaine des Finances Locales n°9 sur le site www.pdm-net.org.**

[2] **Toutefois comme le souligne l'étude de l'AFD Financer les investissements des villes des pays en développement (p21), l'opération de la ville de Douala est à replacer dans son contexte particulier : l'emprunt obligataire est gagé sur une créance du même montant détenue par la ville sur l'Etat (cette créance est consignée dans une convention de dettes croisées).**

de la CUD. Enfin, sa souscription a été à 100% le fait des « institutionnels » (c'est-à-dire, du secteur privé : banques, assurances et sociétés financières). A ce sujet d'ailleurs, il faut retenir que 62% des titres émis ont été souscrits par des investisseurs directs étrangers (ou IDE) et, plus exactement, par des fonds d'investissements basés à Londres.

Au total, cet emprunt obligataire a représenté pour la CUD le premier jalon d'une stratégie de réforme de sa politique financière. Celle-ci l'a conduite parallèlement à une restructuration profonde de son propre système de management.

> Présentation du programme d'émission obligataire

L'instrument (Medium Term Notes)

L'opération a consisté à la mise en place d'un programme d'émission de titres obligataires adossés sur les recettes fiscales (Centimes Additionnels Communaux). Cela veut dire d'une part, qu'une capacité maximale d'endettement à été déterminée (16 milliards FCFA) à l'intérieur de laquelle des tirages peuvent être effectués. Il ne s'agit donc pas simplement d'une seule et unique émission. La capacité maximale a été déterminée sur la base de critères généralement admis et retenu par l'agence de notation Standards & Poors. Le remboursement sera assuré par des retenues opérées sur une partie des recettes fiscales de la CUD, plus précisément les Centimes Additionnels Communaux (CAC), qui représentent environ 25 % des recettes budgétaires. Les autres recettes fiscales sont les patentes, les licences, les droits de mutation et les taxes communales directes.

L'opération n'a pas connu de rehaussement externe, et notamment elle n'a pas bénéficié de la garantie de l'Etat. En terme de rehaussement pur, un surdimensionnement de l'encours à 150 % a été opéré. Les autres garanties offertes sont au nombre de trois : (i) constitution d'un compte de réserve obligataire par prélèvement sur le montant de l'émission d'une échéance en principal et en intérêt, récupérable par l'émetteur à la fin de l'amortissement. Ce compte est nanti au profit des investisseurs ; (ii) nantissement du compte des recettes des centimes additionnels communaux et enfin (iii) une délégation des recettes éligibles.

Les titres ont été émis en monnaie locale (Franc CFA). La durée de remboursement est de 5 ans dont 18 mois de différé partiel sur le principal. Le taux d'intérêt est de 8,25%. Les caractéristiques pratiques de l'émission de l'emprunt obligataire sont données dans le tableau 2 ci-contre.

Tableau 2.- Notice légale de l'emprunt obligataire

Emission d'un emprunt obligataire dans le cadre d'un programme d'émission de titres obligataires	
Forme sociale	Société anonyme avec conseil d'administration
Siège social	Immeuble Hôtel de Ville, B.P. 43, Douala, Cameroun
Montant du capital social	100.000.000 de FCFA
Numéro d'immatriculation au registre du commerce et du crédit mobilier	RC-DLA-2004-B-033995 délivré le 23 novembre 2004
Emetteur	CUD Finance S.A
Objet social	Exclusivement, l'émission d'obligations en vue du prêt des produits des émissions à la Communauté Urbaine de Douala, ainsi que toutes opérations se rattachant directement à l'objet ci-dessus
Date d'expiration de la société	Au terme du programme d'émission de titres obligataires
Montant de la série n°1	7.000.000.000 de FCFA
Date d'émission	26 avril 2005
Valeur nominale des obligations	1.000.000 de FCFA
Taux d'intérêt	8,25% par an payable semestriellement
Dates de paiement des intérêts	26 avril et 26 octobre de chaque année
Décompte des jours pour le calcul des intérêts	Exact/360, qui désigne le nombre réel de jours écoulés dans la période d'intérêt divisé par 360
Remboursement des obligations	Les obligations seront remboursées par versements échelonnés représentant 12,5% du principal, le premier paiement intervenant avec un différé de 18 mois à compter de la date d'émission
Dates de remboursement	4 avril et 4 octobre de chaque année, commençant le 4 octobre 2006
Garantie des obligations	Garantie à première demande octroyée par la Communauté Urbaine de Douala
Sûretés conférées aux obligations	• Gage sur les créances que l'émetteur détient sur la Communauté Urbaine de Douala au titre des prêts octroyés à cette dernière • Nantissement des comptes bancaires de l'émetteur
Cotation en bourse	L'emprunt obligataire a été admis aux négociations de la bourse des valeurs de Douala (Douala Stock Exchange)

Source : Communications Sommet Africités, Nairobi 2006.

> Les étapes menant à l'émission de l'emprunt

On distingue huit principales étapes dans le processus d'accès au marché financier :

Etape I : L'étude de faisabilité et la « due diligence financière »

Celle-ci a été confiée à un arrangeur basé à Londres, IROKO SECURITIES LIMITED. Dans ce contexte, une revue financière et comptable des états financiers de la Communauté urbaine de Douala a été réalisée par le cabinet MAZARS. De même, une revue juridique de l'environnement a été réalisée par le Cabinet ORRICK – Paris. La faisabilité de l'opération a ainsi pu être confirmée, autorisant la poursuite du montage.

Etape 2 : Le montage juridique et financier

Etape 3 : Les négociations avec les intervenants institutionnels

- Conseil de la Communauté Urbaine de Douala : autorisation d'emprunter
- MINEFI : autorisation de réaliser l'opération
- MINATD (tutelle des collectivités publiques) : autorisation de réaliser l'opération
- MINDUH : idem
- Commission des Marchés Financiers (CMF) : visa sur l'opération
- Douala Stock Exchange (DSX) : autorisation d'introduire le titre à la côte officielle
- Ecobank Cameroun SA : Prestataire de services d'investissement, banque agent, agent de calcul et représentant de la masse
- Afriland First Bank SA : prestataire de services d'investissement pour le placement des titres
- Axa Cameroun : membre du Conseil d'Administration de CUD FINANCE

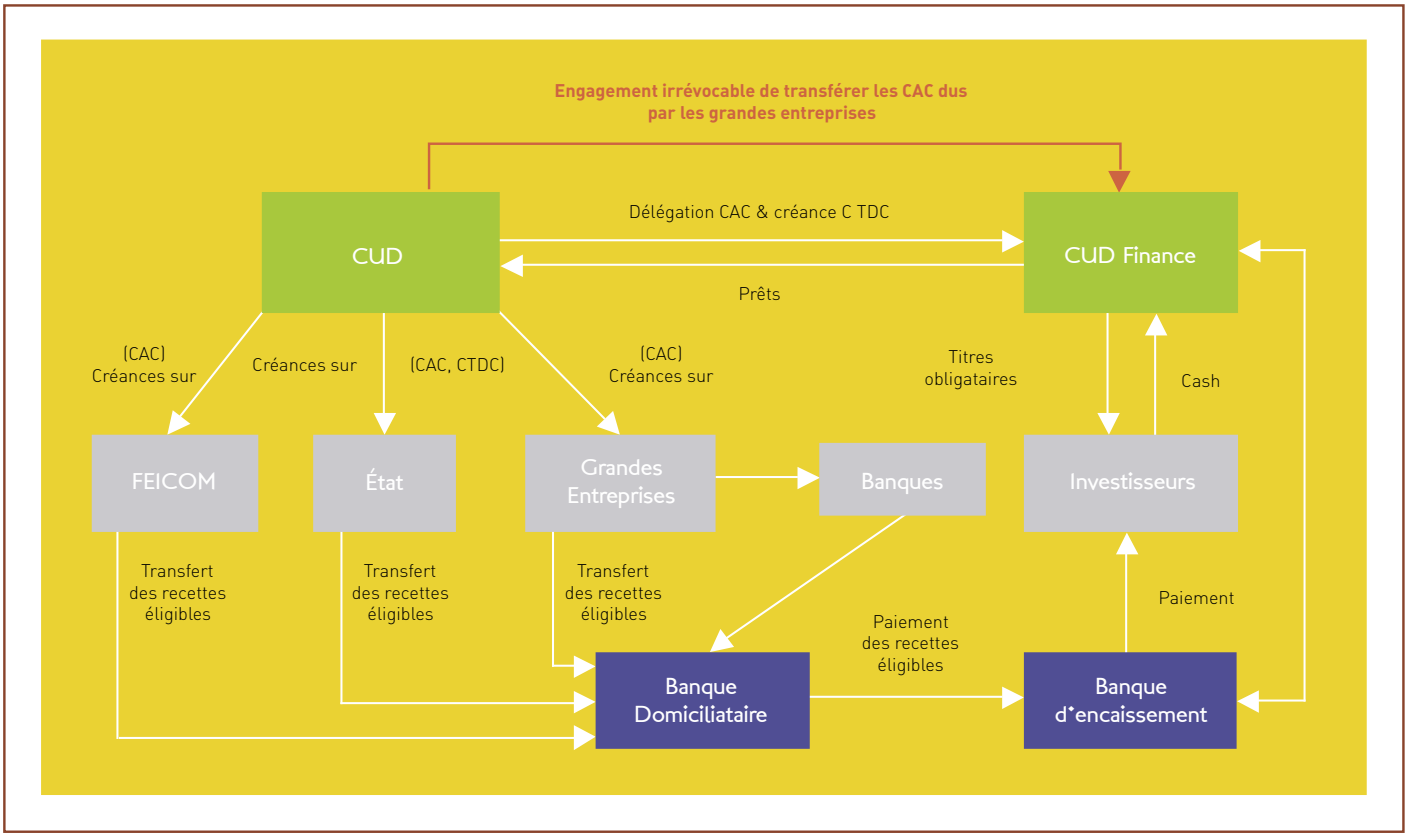


Figure 1.-Montage juridique et financier de l'opération

Le principe du montage est le suivant :
- identification et captation des recettes éligibles (les CAC) suivant leur origine ;
- sécurisation de ces dernières par leur transfert au profit de CUD FINANCE ;
- rétention des sommes nécessaires pour honorer les échéances et reversement du solde à la CUD.

Il est à noter que la création de CUD FINANCE fait partie du montage juridique et financier.

- Central African Growth Foundation : membre du Conseil d'Administration de CUD FINANCE
- Cabinet Mazars, Douala : réalisation de la due diligence financière
- Cabinet Behle & Associés, Douala : conseil juridique
- Cabinet Orrick, Paris : due diligence juridique, préparation de la documentation juridique
- Ernst & Young, Douala : agent administratif gestionnaire de CUD FINANCE
- Iroko Securities Limited, Londres : Arrangeur
- Communauté Urbaine de Douala CUD/DEFI : coordination générale.

Ci-dessus de gauche à droite : bois ; vue de Douala.

Etape 4 : La création juridique du véhicule de financement (Special Purpose Véhicule) CUD FINANCE SA

A la suite des premiers contacts avec les investisseurs institutionnels potentiels, il est apparu que ces derniers ne souhaitaient pas être en relation directe avec la CUD, en raison de la perception qu'ils avaient des difficultés à rentrer dans leurs fonds, notamment à saisir des comptes d'une administration, le cas échéant. Il a donc fallu concevoir un schéma de sécurisation valable dans tous les cas de figure. Ainsi, CUD FINANCE est une société anonyme constituée selon le droit OHADA, à qui la Communauté Urbaine de Douala a délégué les recettes éligibles (CAC notamment), et c'est bien CUD FINANCE qui émet les titres et non la CUD. Schématiquement les opérations se déroulent ainsi : CUD FINANCE émet des titres et encaisse les souscriptions des investisseurs. Simultanément, CUD FINANCE consent un prêt à la CUD rigoureusement aux mêmes conditions obtenues du marché (taux, durée monnaie...). En contrepartie, les recettes éligibles sont versées dans les comptes de CUD FINANCE qui procède à la rétention des sommes nécessaires pour constituer l'échéance suivante et reverse le surplus à la CUD pour son fonctionnement courant. Du fait d'un tel schéma, l'émission obligataire de la CUD n'est pas à proprement parler un « municipal bonds ».

Etape 5 : Le rating interne (la notation interne)

A la demande, les agences de notation attribuent, au moment du lancement d'une émission, une note faisant ensuite l'objet d'un suivi régulier, jusqu'au remboursement. Leur décision se fonde en partie sur des informations publiées sur l'émission, l'entreprise, le contexte économique et sectoriel. Les agences ont également accès, lors de visites, d'entretiens avec les principaux dirigeants, à des éléments d'information plus confidentiels sur les performances, les finances, les projets et les perspectives de l'émetteur. Cette note, et surtout son évolution dans le temps, constituent pour les investisseurs un indicateur puissant de la valeur des titres qu'ils détiennent, pouvant commander une décision d'achat ou de vente de ceux-ci.

La note ou la révision envisagée est publiée sur les pages spécialisées des agences d'information financière, diffusée sur les réseaux d'information boursière en continu, dans les publications régulières des agences et la presse financière. C'est dans ce contexte que la CUD a souhaité connaître sa notation de départ avec pour objectif principal de l'améliorer constamment. La note obtenue par la ville de Douala est BBB [1] band.

Etape 6 : Le marketing des investisseurs (« roadshow »)

La technique mise en œuvre pour approcher les investisseurs a été le porte à porte (roadshow). Les investisseurs institutionnels privés ont été choisis comme cible (24 ont été approchés au cours de trois campagnes, septembre et décembre 2004, mars 2005). Le projet de note d'information a alors servi de support de communication.

Etape 7 : La finalisation de la documentation juridique

27 conventions et accords juridiques encadrent l'opération obligataire de la CUD. Il s'agit de :

- Les Statuts de l'Emetteur
- Le Pacte d'Actionnaires
- Le Contrat de Service Financier
- Le Contrat de Service des Titres
- La Convention d'Assistance Administrative
- La Convention d'Agent du Programme
- Le Contrat de Placement
- La Lettre de Garantie à Première Demande
- La Convention de Gestion de Comptes
- Le Gage des Créances Déléguées
- Le Gage des Créances des Prêts
- L'Acte de Nantissement du Solde des Comptes
- La Convention de Délégation de Créance CTDC
- La Convention de Délégation FEICOM
- Convention de Délégation Trésor Public
- L'instruction irrévocable de paiement de la CUD à l'Etat concernant la Créance CTDC et la Créance Trésor
- Les Instructions de la CUD aux Grandes Entreprises et à leurs banques
- La Convention d'Ouverture de Crédit
- Le Contrat de Prise Ferme
- Le Contrat de Service des Titres
- La Délibération en date du 2 décembre 2004 du conseil de la CUD
- La Lettre de Confort du Ministre des Finances et du Budget en date du 3 septembre 2004
- La Lettre de Confort du Ministre d'Etat chargé de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation en date du 12 octobre 2004
- Les résolutions de l'assemblée générale ordinaire et du conseil d'administration de l'Emetteur en date chacune du 15 novembre 2004
- L'avis de Behle & Associés, Conseiller Juridique camerounais
- La Note d'Opération
- La Note d'Information

[1] Cf. annexe 3 pour comprendre la signification de cette note

Ci-dessus : femme de Ngambé.

Etape 8 : La communication :
Elle a consisté en la parution de 15 encarts au total au sein de 6 quotidiens différents entre le 16 et le 31 mars 2005. De même, un site Internet a été développé pour diffuser l'ensemble de la documentation juridique.

Les émissions primaires
Ouverture et clôture :
Série n°1: 16 Avril 2005 (ouverture) et 26 Avril 2005 (Clôture)
Série n°2: 1er décembre 2005 (ouverture) et 10 décembre 2005 (clôture)
Règlement : 10 jours plus tard

Résultat des souscriptions :
Série n°1: 8,070 milliards FCFA souscrits pour 7 milliards de titres offerts
Série n°2: 2,858 milliards FCFA souscrits pour 2,858 milliards de titre offerts

Le panel des souscripteurs a été le suivant :
- Les banques locales : 3
- Les assurances locales : 4
- Les sociétés financières locales : 3
- Les petits épargnants : 4
- Les fonds d'investissements étrangers : 1

Le total des fonds levés en 2005 s'élèvent à 9,848 milliards de FCFA (environ 19 Millions de $ USD).

La préparation à l'introduction au listing officiel de la DSX (Douala Stock Exchange)
Elle a consisté d'une part, à soumettre un dossier et à obtenir l'accord du Conseil d'Administration de l'entreprise de marché, la Douala Stock Exchange, ce qui a été effectif en date du 30 septembre 2005.

D'autre part, il était nécessaire d'obtenir la prise en charge du dépositaire central des opérations de bourse, et notamment le code ISIN international. En définitive, la désignation internationale du titre est la suivante : #Obligation CUD Finance I 5 ans 8.25% 26-04-2010#, Code ISIN #CM000-002000-8#.

> Les implications

La démarche d'accès au marché financier de Douala s'accompagne de l'observation d'un certain nombre d'engagements précis, au premier rang desquels l'on retrouve des obligations de réorganisation des services financiers : reporting financier mensuel, publications trimestrielles et gestion interactive et prévisionnelle de la trésorerie.

Enfin, toujours dans le cadre de cet emprunt obligataire, et comme nous le mentionnions précédemment, la CUD a aussi accepté de participer à un processus de « rating ». A cet effet, la première étape vise à obtenir dès 2007 une certification ISO 9001 version 2000 de son système de management. La démarche de certification ISO est un processus devant mener la CUD à clarifier ses procédures et à les expliciter dans un manuel de procédures.

A l'issue de cette démarche une équipe d'auditeurs (Audits annuels dans le cadre du compte d'entretien voirie, Notation (rating) internationale, Stratégie de financement) valide le manuel ainsi que son application et attribue ou non la certification ISO.

Ces éléments constituent des facteurs puissants pour la réalisation d'un objectif de «bonne gouvernance ».

L'expérience de la Communauté Urbaine de Douala semble montrer que l'accès au marché financier est possible et réalisable par les Municipalités, notamment africaines. Forte de ce premier succès, la CUD envisage aujourd'hui de procéder à d'autres émissions obligataires garanties par des bailleurs de fonds (Agence Française de Développement, Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement ...) pour financer ses équipements et infrastructures. Ceci aurait notamment pour avantage de permettre à ces derniers de mobiliser des ressources au-delà de leurs propres fonds pour le financement des opérations de développement à Douala.

LES SYSTEMES DE FINANCEMENT PAR PAYS

04 COTE D'IVOIRE

Ci-contre : vue d'Abidjan

Etat de la décentralisation

> Note de conjoncture

Les élections municipales de 2001 ont offert une grande opportunité de réconciliation nationale. Elles ont vu l'entrée de toutes les forces politiques dans le jeu politique institutionnel. L'ensemble des forces politiques du pays y a pris part. Ces élections ont permis l'installation et l'entrée en fonction des conseils municipaux dans l'ensemble du pays.

La guerre civile déclenchée un an plus tard, bien qu'ayant profondément perturbé le fonctionnement des institutions du pays, n'a pas enrayé le processus de décentralisation. Le processus législatif s'est poursuivi avec l'adoption de nouvelles lois de décentralisation pour consolider le dispositif existant.

Dans cette conjoncture délicate, le gouvernement a procédé à des transferts de compétences et de ressources qui ont permis le démarrage effectif des organes locaux. Ceux-ci sont restés en place, même s'ils n'ont pas toujours pu exercer leurs fonctions dans des conditions optimales, notamment dans la partie Nord du pays dont l'administration en général a échappé au contrôle du gouvernement. Une initiative récente du premier ministre soutenu par l'Union européenne a favorisé le retour de 91 maires à leur poste, pour la majorité dans la partie Nord du pays. Ce retour des maires a suivi de près celui des préfets en vue d'un redémarrage de l'administration territoriale et locale dans l'ensemble du pays.

Toutefois, leur mandat est arrivé à terme au cours de l'année 2006. La tenue de nouvelles élections locales dépendra cependant, en grande partie, des avancées du processus électoral en général. D'ores et déjà, la prorogation des mandats des élus locaux est actuellement à l'ordre du jour des discussions au sein du gouvernement. Tout porte à croire que leur mandat sera prorogé au moins jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée pour l'organisation des élections présidentielles. Il faut noter que les collectivités locales ont maintenu leurs services aux populations et contribuent largement au processus de sortie de crise en cours dans le pays.

Dans l'attente, la consolidation du processus de décentralisation fait toujours partie des préoccupations du gouvernement et de nombreux projets ont été initiés en ce sens avec l'appui des partenaires au développement. Ces projets s'inscrivent dans une démarche de localisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et de promotion du développement durable.

> La législation

Le corpus normatif en matière de décentralisation s'enrichie régulièrement avec pour objectif la consolidation de la riche expérience entreprise depuis 1978. Les textes qui encadrent la décentralisation deviennent de plus en plus nombreux. Les principales lois son les suivantes :

- Loi n°95-892 du 27 octobre 1995, portant orientation et organisation générale de l'administration territoriale ;
- Loi n°80/1180 du 17 octobre 1980 relative à l'organisation municipale ;
- Loi n°80/1181 du 17 octobre 1980 portant régime électoral municipal ;
- Loi n° 81-1129 du 30 décembre 1981 portant régime financier des communes et de la Ville d'Abidjan ;
- Décret n° 98-05 du 14 janvier 1998 portant modalités de fixation, de calcul et de répartition de la dotation globale de fonctionnement ;
- Loi n°2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition des compétences de l'Etat aux Collectivités Territoriales.

> L'organisation administrative

La nouvelle Constitution, adoptée par référendum en 2000 prévoit le principe de la libre administration des collectivités territoriales. La structure administrative du pays est composée en 19 régions, 58 départements, 245 sous-préfectures ayant à leur tête des sous-préfets nommés, 197 communes et 2 Villes (Abidjan et Yamoussoukro). Les membres du conseil communal ainsi que le maire sont élus par la population locale.

La région, collectivité territoriale, est composée d'un ou plusieurs départements. Il n'existe pas de rapports hiérarchiques ou de tutelle entre les organes de la région et ceux des autres Collectivités Territoriales. Ses Organes sont : un Conseil Régional; un Président du Conseil Régional; un Bureau du Conseil Régional et un Comité Economique et Social Régional.

Quant au département, il est une collectivité territoriale dont les limites couvrent celles de la circonscription administrative. Ses organes sont : le Conseil Général, le Président du Conseil Général, le Bureau du Conseil Général et le Comité Économique et Social Départemental.

En ce qui concerne le district, la loi lui reconnaît qu'elle est une collectivité territoriale de type particulier dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il regroupe un ensemble de communes et de sous-préfectures. Au rang de ses organes on trouve le Conseil du District, le Bureau du District, le Gouverneur du District et le Comité consultatif du District.

La loi définit la Ville comme étant une collectivité territoriale qui est le regroupement de deux ou plusieurs communes contiguës.

Le recours à l'emprunt

Les textes relatifs à la décentralisation en Côte d'Ivoire autorisent les Collectivités Territoriales à contracter des emprunts destinés à couvrir des dépenses du Titre II (Investissement) du budget, dans les limites et conditions fixées par décret pris en Conseil des Ministres. Mais pour des raisons non élucidées, ce décret n'a pas encore vu le jour.

Dans ces conditions, les gouvernements successifs ont initié des programmes d'appui à la décentralisation. C'est ainsi que Fonds de Prêts aux Collectivités Locales (FPCL) a été crée par décret n°89-962 du 30 août 1989 en tant que composante du Projet de Développement Municipal (PDM) initié par la Banque Mondiale et l'Etat Ivoirien.

L'objectif du FPCL est d'accorder des prêts de moyen ou long terme aux collectivités locales et sous certaines conditions, aux associations d'utilité publique intercommunales pour la réalisation de leurs programmes d'investissement. Les activités du Fonds ont démarré en 1991 avec un financement de la Banque Mondiale (Prêt BIRD n° 3128 IVC, partie C du projet) de 14,2 millions de dollars US (environ 3,5 milliards de FCFA), et les autofinancements versés par les communes dans le cadre du PDM. L'objectif attendu était que le Fonds se refinance à long terme par les remboursements des prêts consentis. Notons que sur le montant du prêt indiqué plus haut le FPCL n'a reçu qu'environ 1,3 milliard de FCFA.

Les performances attendues du FPCL n'ont pas été atteintes à la clôture du prêt BIRD. Cependant, l'IDA, par le biais du Projet d'Appui à la Conduite d'Opérations Municipal (PACOM), a octroyé une dotation d'environ 1,6 milliard de FCFA au FPCL pour la relance de ses activités. L'AFD a quant à elle apporté un concours de 300 millions de FCFA pour la construction du marché de la commune de Bonoua ; portant le total des ressources allouées au FPCL à 3,2 milliards de FCFA.

Depuis sa création, le FPCL a financé 22 communes pour la réalisation de 37 projets d'intérêt général (marchés, dispensaires, gares routières, hôtels de ville, morgues,...). Au 31 décembre 2003, le montant total des prêts octroyés à ces communes s'élevait à 2,6 milliards de FCFA pour des investissements d'un coût total de 3,3 milliards de FCFA.

Le FPCL a connu d'importantes difficultés, notamment le non remboursement des prêts accordés et le manque de ressources pour faire face aux nouvelles demandes de financement. Les difficultés du recouvrement sont liées à plusieurs causes dont les plus importantes sont :

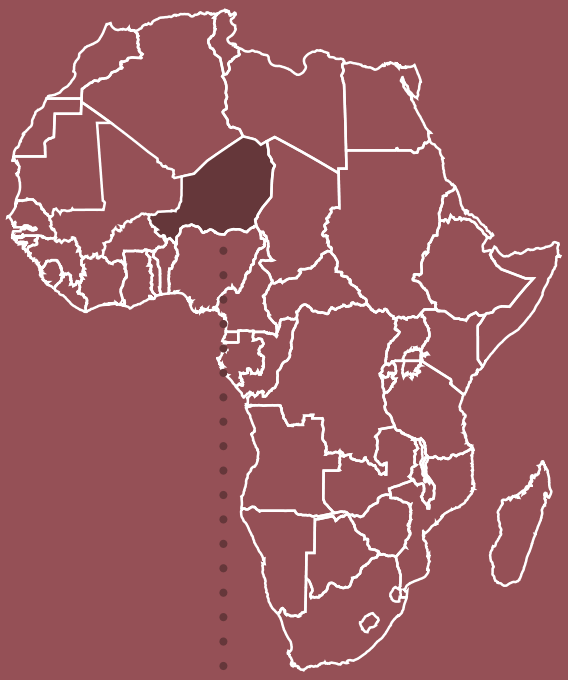
- le non respect des délais de passation des marchés et d'exécution des travaux ;
- la non budgétisation du service de la dette du FPCL, par les communes ;
- la réticence ou le refus des élus locaux d'accorder la priorité au remboursement des prêts FPCL ;
- le refus de certains élus locaux d'honorer les engagements pris par leurs prédécesseurs ;
- la difficulté d'application de l'article 20 du décret de création du Fonds.

L'IDA conditionne son réapprovisionnement à la réalisation d'un audit de gestion du FPCL et d'une étude en vue de la mise en place d'un système de prêts aux collectivités territoriales.

En somme, les emprunts jouent un rôle mineur dans le financement des investissements en Côte d'Ivoire. Actuellement, une réflexion relative à la création d'une structure de financement des Collectivités Territoriales, pour offrir à ces dernières de meilleures conditions d'emprunt, est en cours.

Ci-dessus de gauche à droite : pirogue ; quartier « le Plateau » à Abidjan
Ci-contre : scène de rue

Ci-dessus : enfants à la mosquée de Niamey.



05 NIGER

Etat de la décentralisation

> Note de conjoncture

Restée latente dans le processus de « normalisation » entrepris au lendemain du coup d'état d'avril 1999, la décentralisation nigérienne a fait un pas de géant. Les premières élections de l'ère nouvelle de la décentralisation (le système de décentralisation à trois niveaux) ont finalement été organisées les 24 et 25 juillet 2004.

Depuis 2005, le Haut commissariat à la modernisation de l'Etat, est institué en lieu et place du Haut commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation. A côté du comité interministériel sur la décentralisation, du Haut conseil des collectivités territoriales et du ministère de l'aménagement du territoire et du développement communautaire, il garde le rôle de son prédécesseur. Par voie de conséquence, il est maintenu comme institution pilier de conduite de la décentralisation avec le statut d'administration de mission. Le Haut commissariat poursuit ainsi le travail de réflexion, d'autant plus qu'il subsiste, malgré tout, des attentes à combler au niveau législatif.

Le système législatif nigérien s'est enrichi de nouvelles dispositions. Elles sont pour l'essentiel relatives à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales. Elles arrivent à point nommé pour encadrer les régions et les communautés urbaines, fruit de la nouvelle décentralisation.

© Extrem e Both

Ci-contre : hommes du désert.

> La législation

Les textes portant sur la décentralisation sont pour l'essentiel adoptés. Les principaux textes sont les suivants :

- La loi 2001-023 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités ;
- La loi 2002-013 du 11 juin 2002 portant transfert des compétences aux régions, départements et communes ;
- Loi 2002-017 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes ;
- décret 2003-177/PRN/MI/D du 18 juillet 2003 déterminant les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des Collectivités Territoriales ;
- décret 2003-178/PRN/MI/D du 18 juillet 2003 déterminant les conditions dans lesquelles les Collectivités Territoriales peuvent recourir aux emprunts.

> L'organisation administrative

Le schéma de politique de décentralisation adoptée en 2000 se caractérise par une structure à trois portes d'entrée :
- une entrée régionale au sommet qui s'appuie sur l'espace territorial des 7 Départements d'alors et la communauté urbaine de Niamey auxquels elle confère le statut juridique de Région (collectivité territoriale) ;
- une entrée intermédiaire avec l'érection en département (collectivité territoriale) des 36 Arrondissements d'alors ;
- une entrée à la base avec la communalisation intégrale du territoire national à partir des espaces des entités coutumières que sont les cantons en zone sédentaire agricole et les groupements en zone pastorale nomade.

Il en résulte au total une carte administrative avec 8 régions (la communauté urbaine de Niamey ayant rang de région), 36 départements au niveau intermédiaire, et un maillage communal à la base qui fait ressortir 265 communes dont 213 rurales et 52 urbaines selon une typologie définie par la loi. Cinq groupements nomades situés en zones sédentaires ont été communalisés.
De même, en plus de la communauté urbaine de Niamey, trois autres communautés urbaines ont été créées, à savoir les communautés urbaines de Maradi, de Tahoua et de Zinder. Il s'agit d'agglomérations qui totalisent un minimum de 100 000 habitants.

© Vodamax

© Willemstom

Ci-contre de gauche à droite : vue du fleuve Niger ; scène de rue à Agadez.

Le recours à l'emprunt

> Du point de vue législatif

D'après la loi 2002-012 du 11 juin 2002 portant la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources, l'emprunt fait parti des ressources des collectivités territoriales (article 161). Le conseil régional, départemental ou communal a compétence pour contracter des emprunts dans les limites de la capacité financière de la collectivité (article 167).

Pour le législateur, ces nouvelles communes doivent avant tout agir avec prudence afin d'éviter le sur-endettement. Le souvenir de l'endettement des anciennes collectivités nigériennes (plus de 2 milliards de dette vis à vis de la Caisse de Prêt aux Collectivités Territoriales) est encore vivace dans les esprits.
Les textes d'application de la loi précitée déterminent les conditions dans lesquelles les conseils des différents niveaux de décentralisation peuvent contracter ces emprunts.

> Du point de vue réglementaire

C'est le décret n° 2003-178/PRN du 18 juillet 2003 qui détermine les conditions dans lesquelles la région, le département, la commune ou en plus la communauté Urbaine peuvent contracter des emprunts.

Le texte fait ressortir :

1) Cinq motifs permettant aux collectivités de recourir à l'emprunt (article 2 du décret)
• La couverture des dépenses inscrites à leur budget d'investissement ;
• Le financement de leur quote part en cas d'association avec d'autres régions, départements ou communes pour réaliser des œuvres d'intérêt communs ;
• Le financement de leur engagement dans l'exécution d'un contrat plan avec l'Etat ;
• Le financement de leur engagement dans l'exécution des contrats, arrangements et /ou convention d'intérêt communs qui les lient avec des personnes de droit public autre que l'Etat, les régions, les départements et les communes ;
• Le financement de leurs engagements dans le cadre de la coopération décentralisée.

2) Trois types d'emprunt à contracter (article 3)
• Les crédits bancaires ou emprunts octroyés par d'autres organismes financiers ;
• Les emprunts publics par émission d'obligations ;
• Les emprunts inter collectivités.

3) La préférence du recours à l'IFS et à l'emprunt public par émission d'obligations (article 4) ;

4) La soumission de l'emprunt à contracter à la délibération des conseils respectifs pour statuer sur l'opportunité de l'emprunt ;

5) L'absence de garantie de l'Etat pour les emprunts couvrant les dépenses d'équipement qui sont à moyen ou long terme.

6) Obligation de passer une convention entre l'organisme prêteur et le bénéficiaire. Chaque convention doit détailler :
• Les annuités d'amortissement du capital ;
• Les charges annuelles de l'emprunt (intérêt et frais).

7) La durée du prêt ne peut excéder 25 ans ;

8) La collectivité concernée peut procéder à l'amortissement anticipé des emprunts contractés.

En résumé le recours à l'emprunt est réglementé au Niger par le droit budgétaire. Il est destiné à l'investissement et ce recours doit être sous-tendu par la capacité financière de la collectivité, c'est-à-dire par la mobilisation des ressources classiques des collectivités. Nous allons examiner dans ce cadre l'expérience d'une IFS nigérienne, la Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales (CPCT).

> L'expérience de la CPCT

Présentation de la CPCT

La Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales (CPCT) a été crée par la loi n° 70-7 du 17 mars 1970 sous forme d'un établissement public financier.

Ci-contre de gauche à droite : vue aérienne du fleuve Niger ; désert.

Ce texte abroge la loi n° 62-44 du 20 septembre 1962 qui crée la Caisse de Prêts aux Collectivités Locales (CPCL).
La CPCT ne fut réellement autonome qu'en 1984 lorsqu'elle fut dissociée du groupe SONUCI / Crédit du Niger. La réforme des statuts des établissements publics, sociétés d'Etat et société d'Economie mixte fait de la CPCT une société d'Etat.
Son capital social est de 1,3 milliards de Frs CFA détenu pour 94% par les collectivités territoriales et 6% par l'Etat.

Objectifs de la CPCT

Selon l'art 4 de la loi n° 70-7 du 17 mars 1970 la CPCT a pour objet :
• d'effectuer toutes opérations financières intéressant les arrondissements et les communes ;
• de leur assurer soit sous forme de crédits directs, soit sous forme d'aval, les moyens financiers nécessaires à la réalisation de leurs programmes d'investissements ;
• de leur octroyer des avances de trésorerie ;
• d'organiser les dépôts de leurs fonds d'investissement et d'édilité .

Les nouveaux statuts de la CPCT étendent son objet aux communautés villageoises et invite la CPCT à apporter assistance à ses clients en matière d'étude de projet et de gestion.

Organisation de la CPCT

La CPCT est placé sous la tutelle directe du Ministère de l'Intérieur. Elle est administrée par trois organes (assemblée des actionnaires, conseil d'administration, direction générale).

Modalités d'intervention de la CPCT

›› Au Niveau des prêts

• La CPCT accorde les prêts aux collectivités sur simple demande et après avis favorable du Ministère de Tutelle ;
• Les taux d'intérêt varient de 10,25% à 10,75% selon que l'opération revêt un caractère économique, social ou administratif ;
• L'apport personnel constitue un préalable au déblocage des crédits. Il est de l'ordre de 10%, 15% ou 20% suivant la nature économique, sociale ou administrative de l'investissement à réaliser ;
• La durée du remboursement est de 1 à 20 ans.

›› Au niveau des avances de trésorerie

En attendant des rentrées fiscales, la collectivité peut bénéficier d'une avance de trésorerie. Cette avance est accordée sur simple demande aux taux d'intérêt de 9% dont le remboursement ne peut excéder six 6 mois.

Les moyens d'intervention de la CPCT

La CPCT dispose comme ressources :
• de ses fonds propres constitués par le capital ;
• des dépôts des fonds d'édilité des collectivités ;
• des remboursements des échéances annuelles des prêts contractés par les collectivités ;
• des dons et legs ;
• des emprunts ;
• des fonds d'aide extérieure.

Les interventions de la CPCT

›› Au niveau des prêts

De 1974 à 1999, la participation globale de la CPCT au financement des opérations d'investissement des collectivités s'élève à 4.5 milliards de FCFA

De 1985 à 1999, la CPCT a accordé aux collectivités locales des prêts d'un montant global d'environ 3,4 milliards de FCFA. Les détails de cette intervention se présentent dans le tableau n°3 ci-dessous.

Tableau 3 - Intervention de la CPCT de 1985 à 1999 (en millions de FCFA)

Secteurs	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Infrastructures économiques	26,69	9,68	20,46	10,1	0	34,1	12,2	9,7	15,5	0	36,5	55,5	0	0	0	230,43
Infrastructures sociales	170,24	44,95	100,98	92,4	211,6	294,2	31,2	41	24,8	17,4	133,9	209	177,9	0	0	1549,4
Infrastructures administratives	171,37	160,54	44,4	22	425,9	104,5	115,4	14,4	4,5	42,8	46	95	85	0	0	1331,8
Avances trésorerie	47,2	0	0	150	19,7	0	0	0	0	0	0	20,7	45	30	0	312,6
Total Général	415,5	215,17	165,84	274,5	657,2	432,8	158,8	65,1	44,8	60,2	216,4	380	307,9	30	0	3424,2

Source : Communication du Niger lors des assises des CNFL, Niamey- novembre 2006

›› Au niveau des dépôts

Conformément à son objet, la CPCT assure la gestion des fonds d'édilité des collectivités territoriales. Il faut souligner que la taxe spécifique d'eau a été supprimée en 1982 avec l'ordonnance 82-39 créant un fond national de l'eau.

Le système de collecte de la Taxe Spécifique Eau (TSE) est confié par la loi à la Société de distribution de l'énergie électrique (Nigelec) chargé donc de reverser à la CPCT cette taxe pour le compte des collectivités.

Quant aux produits de vente de parcelles, les collectivités elles-mêmes doivent les reverser à la CPCT avant de prétendre à leur utilisation. Depuis 2004 aucune collectivité n'a versé les produits de vente de ces parcelles à la CPCT.

Les difficultés de la CPCT

La gestion de ces deux ressources a posé d'énormes difficultés à la CPCT. En effet, la CPCT s'est retrouvée confrontée au retard de reversement de la TSE par la Nigelec et au refus de reversement des produits de vente de parcelles (PVP) par les collectivités au mépris des textes qui font de ces recettes de dépôts, les ressources de la CPCT.

Les conséquences de cette situation ne se sont pas fait attendre. Elles se soldent par la réduction des capacités d'intervention de la CPCT. Au milieu de l'année 1987, l'insolvabilité de plusieurs collectivités altère les performances de l'institution. Le gel de ses avoirs au trésor conduit celle-ci à une quasi-cessation de ses activités.

C'est dans ce contexte que la décision n° 456-99/CB du président de la Commission Bancaire de l'UEMOA du 22 mars 1999 met la CPCT sous administration provisoire. Ses activités sont suspendues à l'exception des opérations de recouvrement des créances et de retrait des dépôts de la clientèle.

; d 9

Ci-dessus : scène de marché au Sénégal.

LES SYSTEMES DE FINANCEMENT PAR PAYS

06 SENEGAL

Etat de la décentralisation

> Note de conjoncture

La régionalisation, entamée depuis 1996 a donné une nouvelle dimension à la politique de décentralisation au Sénégal avec le renforcement des compétences et moyens des collectivités locales.

Au regard de l'expérience tirée de la mise en œuvre des différentes réformes, il apparaît que la décentralisation a un impact ambivalent au Sénégal puisqu'elle comporte des acquis et des insuffisances.

Cette politique a obtenu des acquis indéniables à la fois politique et économique illustrés par la mise en application régulièrement depuis l'accession du pays à la souveraineté internationale, de réformes participant toutes à l'approfondissement de la démocratie locale. Celle-ci est devenue une réalité juridique depuis que la révision constitutionnelle de 1994 l'a inscrite dans la charte fondamentale en énonçant le principe de la libre administration des collectivités locales et en garantissant leurs libertés et compétences.

Au plan socio-économique, la décentralisation est aujourd'hui une réalité bien ancrée dans les mentalités des populations. Elle a permis l'émergence d'une élite locale choisie librement et démocratiquement par les citoyens, consciente de ses responsabilités. Ainsi, l'esprit communautaire s'est développé et devient progressivement une alternative à la disparition de « l'Etat-providence ».

Ci-dessous : pont de Faidherbe au Sénégal.

Cependant, malgré son ancrage dans les mœurs politiques sénégalaises la décentralisation recèle encore des faiblesses multiformes.

> La législation

La mise en œuvre de la politique de décentralisation en 1996 s'est traduite par l'adoption par l'Assemblée nationale de plusieurs lois dont :

• Loi n°96-06 du 22 mars 1996, portant code des collectivités locales ;
• Loi n°96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales ;
• Loi n°96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville ;
• Loi n°96-10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n°72-02 du 1er février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale ;
• Loi n° 96-11 du 22 mars 1996 relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions.

Des décrets conséquents ont également été pris par le Chef de l'Etat pour rendre applicables cette nouvelle politique. Il s'agit notamment du :

• Décret n°96-1118 du 27 décembre 1996 instituant le Conseil national de Développement des Collectivités locales et fixant les avantages accordés aux membres dudit conseil ;
• Décret n°96-1121 du 27 décembre 1996 instituant le Comité interministériel de l'Administration territoriale.

> L'organisation administrative

L'organisation administrative du Sénégal est fixée par une loi de 1972 qui a subi plusieurs modifications. Ainsi, l'ensemble du territoire est divisé en onze régions, chacune divisée en départements. Le département comporte une ou plusieurs communes et un ou plusieurs arrondissements. Chaque arrondissement est divisé en communautés rurales. Toutefois, dans les villes, des arrondissements regroupant des communes d'arrondissement peuvent être créés.

Ci-contre de gauche à droite : baobab : fammile de Dakar
Ci-dessous : gare ferroviaire au Sénégal.

La régionalisation va se caractériser concrètement par:
• la refonte du cadre institutionnel des collectivités locales avec l'élaboration d'un nouveau Code prenant en compte l'ensemble des Collectivités locales ;
• l'érection de la région, jusque-là simple circonscription administrative, en collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale, d'une autonomie financière et d'une assemblée élue au suffrage universel ;
• la création de communes d'arrondissement à l'intérieur des grandes communes dénommées villes ;
• le transfert de l'Etat vers les collectivités locales de nouvelles compétences dans neuf domaines.

Aujourd'hui le Sénégal compte trois ordres de collectivités locales que sont les régions, les communes et les communautés rurales. Les quatre grandes communes que sont Dakar, Guédiawaye, Pikine et Rufisque ont la dénomination de villes et sont découpées en communes d'arrondissements. Les 442 collectivités locales sénégalaises composées de 11 régions, 67 communes dont 4 villes découpées en 43 communes d'arrondissements et 321 communautés rurales sont dirigées par des conseils locaux composés de 13 830 conseillers.

Le recours à l'emprunt

Il est possible pour les collectivités locales sénégalaises de recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements. En effet, l'article 252 cite parmi les recettes d'investissements les fonds d'emprunts. Mais cette disposition est soumise à des restrictions juridiques telles l'interdiction de financer le déficit budgétaire par l'emprunt et la nécessité de l'approbation d'un représentant de l'Etat dans les opérations d'emprunts ou de garanties de ceux-ci.

L'accès direct des collectivités locales sénégalaises à l'emprunt n'est devenu possible que grâce aux réformes de 1996. Auparavant, l'Etat signait les conventions ou les avalisait avant de les rétrocéder à la commune bénéficiaire. Il a crée en 1977 le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL) dont le but était d'allouer des dotations aux collectivités locales.

Il était envisagé que ce fonds atteigne la somme de 4 milliards de FCFA afin de permettre l'allocation de dotations substantielles aussi bien aux communes qu'aux communautés rurales. Mais son niveau, arrêté à 1,3 milliards de FCFA pendant plusieurs années de gestion, n'a évolué qu'en 1989 et 1990 pour atteindre respectivement 1,9 milliards et 2,5 milliards.

Des critères précis, dont certains font appel aux performances accomplies au cours de la gestion précédente ont été mis en place dans l'allocation de ce fonds de concours qui comprenait un volet spécial et un volet ordinaire.

Etaient éligibles au volet ordinaire, les communes qui présentaient au comité de gestion du FECL présidé par le Ministre de tutelle des collectivités locales, des projets productifs ou jugés prioritaires (équipement pour le nettoiement des villes par exemple).

L'accès au volet spécial était plus complexe. Une portion (50%) de cette enveloppe était répartie aux communes en fonction de leurs ratios d'investissements respectifs, une seconde portion (25%) en fonction inverse des charges salariales et le reste, en fonction du ratio de recouvrement des recettes.

L'application de ces mesures a eu des effets positifs sur la gestion municipale, particulièrement dans la mobilisation des ressources propres aux communes et la promotion par celles-ci d'investissements productifs. Mais, le FECL à lui seul, n'a pu satisfaire au besoin de financement grandissant des communes. L'Etat a alors procédé à la mise en place d'un nouveau instrument financier : le Crédit Communal.

Ci-contre : Saint-Louis au Sénégal.

> Le Crédit Communal

Crée en 1989, le Crédit Communal est la première institution sénégalaise spécialisée dans le financement des investissements municipaux. Au départ, il a été logé à la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS) et doté de 5,2 milliards de FCFA sur financement de la Banque Mondiale et d'un apport annuel de l'Etat, évalué à 600 millions de FCFA (cela pendant cinq ans).

L'institution du Comité National des prêts (CNP) présidé par le Ministère de l'Intérieur et chargé de sélectionner en premier ressort les projets soumis au Crédit Communal, témoigne de la prudence avec laquelle les communes devraient être engagées dans ces emprunts.

Au sein de la BHS, un comité de crédit examine en dernier ressort les projets communaux éligibles au Crédit Communal. Les prêts sont consentis aux seules communes ayant réalisé une gestion saine, à un taux d'intérêt de 11% pour une durée pouvant atteindre 12 ans, avec un différé proportionnel à la dimension des projets retenus, mais ne pouvant pas dépasser trois ans.

Malheureusement, cet instrument financier n'a pas connu grand succès, du fait notamment de la faiblesse des ressources financières des collectivités locales, mais aussi du caractère jugé élevé par celles-ci du taux d'intérêt qui a évolué avec le temps (environ 17%). En 1997, le Crédit Communal a fermé et rétrocédé ses avoirs à l'Agence de Développement Municipal (ADM).

> L'Agence de Développement Municipal

En effet, dans la même année, un mécanisme beaucoup plus en adéquation avec la capacité financière des communes a été inauguré avec la création de l'ADM. Le système mis en place par cette agence comporte un Plan d'Ajustement Communal qui permet d'Evaluer la capacité d'endettement des communes afin de limiter les situations difficiles antérieurement vécues avec les remboursements du Crédit Communal.

L'ADM, héritière du Crédit Communal, pose comme condition d'accès au financement du Programme d'Appui aux Communes (PAC), le remboursement intégral de la dette envers la défunte institution. Elle accorde des financements aux communes sous forme d'une subvention représentant en moyenne 70% du montant des besoins, d'un prêt à hauteur à hauteur de 20% (condition : 4,25% sur 12 ans, paiement sous forme de mensualités, absence de différé) et d'un autofinancement de 10%. La commune signe un Contrat de ville avec l'Etat auquel est annexé une convention de financement Commune - ADM et surtout un programme de renforcement des capacités dont l'objectif principal est d'améliorer la solvabilité de la commune de manière à lui permettre d'emprunter progressivement davantage et de moins dépendre des subventions de l'Etat.

En 2006, les montants à rembourser à l'échéance douze ans s'élèvent à environ 4 milliards de FCFA (autofinancement et crédit).

Un nouveau programme vient d'être introduit dans le circuit de financement des investissements municipaux au Sénégal. Il s'agit du Programme de Renforcement de l'Equipement des Collectivités Locales (PRECOL).

> Le PRECOL et le financement des investissements municipaux [1]

L'approche retenue pour le PRECOL repose pour l'essentiel sur les bonnes performances du PAC et l'impact positif du dispositif du Contrat de Ville sur le contexte du développement urbain et municipal au Sénégal. Toutefois, le PRECOL n'est pas le simple prolongement du PAC et des progrès significatifs sont attendus grâce à :

1. Une plus forte implication de l'État dans l'appui à la décentralisation et à l'amélioration de la gestion des communes urbaines. Cet effort se traduit par : (i) une mobilisation financière importante s'ajoutant aux efforts des collectivités locales portant le financement apporté par ce biais à 20% du financement du Programme ; et (ii) le lancement des réflexions sur le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL) qui devrait permettre son augmentation significative et une plus grande transparence des critères d'attribution ;

2. Au développement de la fonction « prêts aux communes ». Le PAC avait permis la reconversion des dettes dues par les communes à l'ex Compte de Crédit Communal transféré au PAC en 1997 et l'ouverture d'un guichet spécifique du Programme d'Appui aux Communes (PAC) à des conditions plus accessibles pour ces dernières. Cette activité de prêt va être développée dans le PRECOL et représentera un apport complémentaire de 10,7 milliards de FCFA par recyclage des fonds. Le Programme a également prévu de soutenir la réflexion sur l'avenir et les conditions de la pérennisation de cette activité ;

[1] **Source : Article n°2 de la Revue Africaine des Finances Locales n°9, signé Cheikhou Amadou Diop, Directeur de l'Appui Institutionnel de l'ADM.**

3. Une meilleure prise en compte des questions intercommunales dans l'agglomération dakaroise. Le montage institutionnel spécifique décidé par l'État du Sénégal en 2004 pour l'agglomération repose sur la création de deux communautés d'agglomération.

Le Programme va soutenir ces institutions et tenter d'apporter une réponse aux incertitudes sur la gestion et le développement des infrastructures structurantes de l'agglomération.

Rappel des objectifs et Description des composantes du Programme

Les objectifs de développement du PRECOL sont : (i) le renforcement des communes urbaines pour améliorer la mobilisation des ressources et la gestion municipale et urbaine ; et (ii) l'accroissement de la fourniture des infrastructures et des services urbains. Ces objectifs seront mis en œuvre à travers deux types d'interventions notamment : (i) le développement institutionnel et renforcement des capacités ; et (ii) les investissements physiques identifiés par un processus participatif dans les 67 communes urbaines, la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK) et la Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR).

Montage institutionnel

Le partenariat noué avec l'AFD pour les interventions en milieu urbain dans le cadre du PAC a été renouvelé pour le PRECOL. Le financement de l'AFD intègre le dispositif de mise en œuvre du PRECOL en suivant les mêmes règles que celles utilisées par l'IDA. Le financement de l'AFD s'appliquera aux programmes de renforcement des capacités et aux investissements concernant le Grand Dakar (communes et structures intercommunales). Le financement de l'IDA s'applique au solde des programmes concernant le Grand Dakar (contrats de ville et intercommunalité) ainsi qu'aux capitales régionales.

Le PRECOL est basé sur le dispositif déjà mis en place avec succès pour le PAC. Le Programme sera mis en œuvre par l'ADM en liaison avec les 67 communes, la CADAK et la CAR, ainsi qu'un maître d'ouvrage délégué. Le Programme implique également le gouvernement central et ses entités déconcentrées et s'insère dans l'aire de compétence du Ministère des Collectivités Locales et de la Décentralisation.

L'Agence de Développement Municipal créée dans le cadre du PAC assure, pour le compte de l'État, la mise en œuvre globale du PRECOL. Elle aura particulièrement en charge les tâches suivantes : (i) assister les municipalités dans l'identification des Contrats de Ville[1] ; assister la CADAK et la CAR dans la définition de leur programme de renforcement institutionnel et d'investissements intercommunaux ; (iii) de mettre en œuvre et/ou de superviser la mise en œuvre des programmes de renforcement des capacités des communes, de la CADAK et de la CAR ; (iv) de

[1] Engagements réciproques de la commune et de l'Etat en vue d'améliorer le niveau et la qualité des services rendus aux citoyens.

Ci-dessus : Transport autobus
Ci-contre : plage près de Dakar.

© Michel Hasson

© Jipot

superviser l'exécution des programmes d'entretien prioritaires ; (v) de suivre l'exécution des travaux confiée au maître d'ouvrage délégué sélectionné ; (vi) de gérer le Compte Spécial ; et (vii) d'assurer le suivi et l'évaluation du Programme et d'effectuer les audits techniques et financiers.

Les municipalités, outre leur rôle de maître d'ouvrage, seront responsables de définir le contenu des Contrats de Ville en relation avec l'ADM ; d'assurer la mise en œuvre des actions retenues, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'ADM ou du maître d'ouvrage délégué ; de remplir les engagements en matière d'entretien des infrastructures et d'effectuer régulièrement les remboursements dus au titre des emprunts.

Le maître d'ouvrage délégué est chargé de la passation des contrats d'études, de travaux et de supervision pour les travaux financés dans le cadre des 67 PIP communaux et du programme intercommunal.

Financement du PRECOL et Affectation des crédits

• Ressources du PRECOL : 83 milliards de F.CFA

Le Programme connaît un accroissement des apports des bailleurs (80 millions de dollars de l'IDA soit 44 milliards de FCFA et 15 millions d'Euro de l'AFD soit près de 10 milliards de F.CFA), un taux de change qui valorise la contrepartie sénégalaise et enfin le recyclage des prêts et des projets précédents. L'un des objectifs du PRECOL est de maintenir ce mécanisme et d'élargir la possibilité offerte aux communes d'accéder au crédit à des conditions réalistes. Les objectifs dans le montage financier du PRECOL sont multiples :

1. Poursuivre les premiers acquis en matière d'efficacité des transferts financiers de l'Etat à travers une articulation plus affirmée du Programme avec le FECL dédié aux communes urbaines. Les dotations attribuées par le FECL à ces communes sont donc intégrées dans les mécanismes de financement des contrats de ville de manière à en démultiplier les impacts, elles représentent 31 millions de dollars US, soit 17 milliards de F.CFA ;

2. Faire progresser la part de prise en charge par les communes (autofinancement et prêts), gage d'une responsabilité plus grande qui a été bien comprise par les maires dans le PAC environ 9 millions de dollars US, soit près de 5 milliards de F.CFA ;

3. Opérer un premier recyclage des prêts, avec les remboursements des prêts du PAC et du Compte de Crédit Communal pour environ 12 millions de dollars US, soit environ 7 milliards de F.CFA (ex Compte du Crédit Communal transféré au Programme d'Appui aux Communes), amorce d'une évolution future de l'ADM vers une professionnalisation plus grande et vers l'intermédiation financière ; et

4. Assurer la continuité, c'est à dire une pérennité des financements sans laquelle ne s'instaure pas une confiance réciproque entre les communes qui attendent de pouvoir emprunter et un prêteur qui attend des remboursements. L'effet d'anticipation des prêteurs et des emprunteurs est le gage d'un développement local affirmé. C'est aussi le support d'une décentralisation effective.

• Emplois du PRECOL : 83 milliards de F.CFA

Les emplois se répartissent en trois volets :

1. Le volet Investissements physiques 119 millions de dollars US, soit 65 milliards de F.CFA: répartis entre les Programmes d'Investissements financés par les Contrats de Ville et le programme intercommunal. Ce montant intègre le coût des études et de la supervision (10 % des travaux) ainsi que le coût de la main d'œuvre (estimé en moyenne à 5 % du total [études + supervision + travaux]). Les fonds alloués aux investissements sont répartis entre les communes en fonction de leur capacité financière d'autofinancement et de remboursement d'emprunt. Afin d'atténuer les effets d'un tel dispositif pour les communes dont les recettes sont les plus faibles il est prévu une dotation minimale de 200 millions de FCFA. Au contraire, pour que les communes dont les budgets sont conséquents n'accaparent pas la majeure partie des ressources, il est prévu une dotation par habitant plafonnée à 21.850 Fcfa sur la base du recensement de 2002. Pour l'agglomération de Dakar, un financement est réservé pour financer des équipements intercommunaux structurants. Ils seront pris en charge par les nouveaux organismes que sont la CADAK et la CAR ;

2. Le volet renforcement institutionnel comprend les actions d'appui menées directement auprès des municipalités signataires des contrats de ville, les appuis à la CADAK et à la CAR et les appuis bénéficiant aux administrations et organismes centraux intervenant sur le secteur ; et

3. L'appui à la mise en œuvre du Programme inclut le fonctionnement de l'ADM notamment pour la réalisation des audits et autres activités liées au suivi évaluation.

• Modalités de financement des investissements

Les principes retenus dans le cadre du PAC inspirent les nouvelles modalités mais celles-ci ont dorénavant l'objectif de responsabiliser encore plus les communes en tenant compte de leur capacité de mobilisation des ressources.

D'abord, afin de simplifier le dispositif, il n'est prévu qu'un seul « guichet », le PAC en comportait deux, un guichet gratuit accessible à toutes les communes, un autre où seules les communes disposant d'une capacité financière avérée pouvait accéder. Ensuite, le principe général est de raisonner sur la solvabilité des communes ; l'expérience du PAC a montré qu'à quelques exceptions près l'adaptation des remboursements à 6% des recettes ordinaires était en deçà des capacités des communes et c'est pourquoi il est dorénavant retenu le taux de 10%. La capacité financière des communes ainsi définie va être diminuée de leurs engagements actuels, c'est à dire des mensualités du PAC qui continuent à courir. Le montant des investissements communaux (PIP), sera calculé sur la base de la mensualité maximale à raison de 280.000 FCFA par 100 millions d'investissement conformément au système introduit par le PAC. Toutes les communes bénéficieront d'un PIP au moins égal à 200 Millions de Fcfa quelque soit leur capacité de recettes ou leur population ; pour ces communes seule la contrepartie de 7,5% sera exigée. Un plafonnement des enveloppes est institué : il est de 21.850 Fcfa par habitant. Les populations retenues sont celles issues du recensement de 2002, la capacité financière est définie par la moyenne des recettes ordinaires 2002-2004. Une partie des enveloppes des villes de l'agglomération de Dakar (25 milliards de FCFA) sera réservée pour financer des équipements intercommunaux structurants.

Afin de supprimer les effets de seuil dans les modalités de financement, et d'égaliser les avantages pour toutes les communes, les règles suivantes vont être appliquées :
• Les premiers 100 millions de FCFA vont être entièrement subventionnés ;
• Les 100 millions de FCFA suivants seront autofinancés par une contrepartie de 7,5% et donc subventionnés à 92,5% ;
• A partir de 200 millions de FCFA d'investissement pour toutes les communes sauf celles de la région de Dakar, le financement reposera pour 7,5% sur l'autofinancement, 20% sur l'emprunt, et sur 72,5% sur la subvention ;
- Pour la région de Dakar, les investissements intercommunaux seront entièrement financés par le projet déduction faite d'un autofinancement de 10% pris en charge par le FECL ;
- Pour les cinq communes du Grand Dakar (Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Bargny), afin de tenir compte de l'avantage obtenu au niveau intercommunal, le financement sera de 7,5% pour l'autofinancement, 30% pour l'emprunt, et de 62,5% sur la subvention.

• Éligibilité

Toutes les communes urbaines du Sénégal (soit 67 actuellement) sont éligibles au PRECOL excepté celles présentant des retards d'échéances auprès de l'ADM qui n'ont pas mis en œuvre leur Programme d'Entretien Prioritaire (PEP) ou n'ayant pas mis en service leurs équipements financés par le PAC (Prêt renégocié de l'ex Crédit Communal inclus). La CADAK et la CAR seront également éligibles au dispositif commun lorsque seront constatés d'une part leur caractère opérationnel (comité constitué, directeur nommé, budget et modalités budgétaires définies, personnel recruté), et d'autre part la stabilité de leur financement connu. Les projets d'investissement déjà identifiés dans le cadre du PRECOL et acceptés par les conseils des deux communautés seront lancés sur la base transitoire définie plus haut, tenant compte de l'absence actuelle de ressources d'investissement.

• Contrats de ville

La formule du Contrat de ville demeure le vecteur de financement des investissements communaux dans le cadre du nouveau programme. Concernant la région de Dakar le contrat de ville pourrait évoluer vers un système mixte : des contrats de ville pour chaque commune et des contrats d'agglomération pour chacune des nouvelles entités de coopération intercommunale. Le contrat de ville Etat - Commune a pour objectif de formaliser les engagements réciproques de la commune et de l'Etat devant permettre à la collectivité d'améliorer le niveau et la qualité des services rendus aux populations. Comme dans le PAC, il comprend:

Ci-dessus de gauche à droite : pirogue ; scène de marché ; camion de transport et femmes faisant la lessive.

- Un programme d'investissement communal : équipements structurants et équipements de proximité ;
- Un programme d'amélioration de la gestion municipale : engagements financiers (critères de performance en matière de recettes et de dépenses, programme d'entretien et de maintenance des infrastructures et des équipements, autofinancement et remboursement du crédit, rationalisation des effectifs), amélioration de la gestion de certains services (délégation de gestion, sous-traitance des travaux, etc...), renforcement des services (augmentation du taux d'encadrement, informatisation, formation) ;
- Un programme d'entretien prioritaire : engagement de la municipalité vers la maintenance systématique des infrastructures et équipement communaux.

Les audits urbains, organisationnels et financiers réalisés dans le cadre du PAC entre 1998 et 2002 seront actualisés et vont intégrer une nouvelle grille d'équipements permettant d'élargir le champ des investissements finançables. Une priorité va être accordée aux équipements à fort impact (infrastructures et équipements structurants, infrastructures intercommunales dans le cas de l'agglomération de Dakar). La construction et la réhabilitation d'équipements marchands (principalement marchés et gares routières) vont s'accompagner de conditions plus contraignantes d'éligibilité tenant à leurs modalités de financement et à leurs modes de gestion. L'ADM est en charge de conduire l'actualisation de ces audits et d'encadrer le processus de programmation des contrats de ville. Les maires, responsables locaux et représentants du secteur privé seront étroitement associés à ce processus.

© Michel Hasson

Ci-contre de haut en bas : femme du Sénégal ; construction ; plage de Saint-Louis.

07 TANZANIE

© Planète Vivante

© Cris Pierry

Etat de la décentralisation

> Note de conjoncture

La Tanzanie s'est engagée dans la décentralisation depuis son indépendance en 1961. Le changement positif à noter dans ce parcours est introduit en 1990 par le biais du Programme de Réforme des Collectivités Locales (LGRP) financé par plusieurs bailleurs (comme l'Irlande, les Pays-Bas et l'UE) et coordonné par le PNUD. Ce programme, en conférant aux collectivités locales plus de responsabilité et d'autonomie, a permis d'étendre les sources de revenu ainsi que l'amélioration de la gestion comptable et de la transparence.

Actuellement, la carence dans la politique d'implantation de la décentralisation en Tanzanie est la dévolution réelle de pouvoirs et fonctions aux autorités locales. Selon l'Acte de 1982, le Ministre en charge des collectivités locales est habilité à enlever aux autorités locales certaines fonctions et responsabilités pour le compte du gouvernement central. Il peut également dissoudre un conseil local élu et le remplacer par une délégation spéciale.

Un projet en cours en Tanzanie, ayant jeté les bases d'une structure législative qui promeut l'autonomie des collectivités locales à travers la dévolution des pouvoirs et fonctions, garantirait le processus de décentralisation.

> La législation

Une politique de réforme des pouvoirs locaux était approuvée en 1998 et un programme opérationnel a introduit un processus de restructuration des pouvoirs locaux et la révision des textes. Ainsi l'Acte des Collectivités Locales a été amendé aussitôt que le processus d'harmonisation de la législation fût mis en marche. Les principaux textes sur la gouvernance locale en Tanzanie sont les suivants:

- Code des collectivités locales de 1982 amendé ;
- Loi des finances locales de 1982 ;
- Code des autorités urbaines de 1983 ;
- Loi de 1997 portant administration régionale ;
- Code des collectivités locales de 1999.

Le principal code des collectivités locales a été amendé en 1982 dans le cadre du Programme de Réforme des Collectivités Locales (LGRP) et le Code des Services Locaux de 1982 a été mis en place.

> L'organisation administrative

Administrativement, la Tanzanie est divisée en 26 Régions. Les Régions sont divisées en Districts, qui sont à leur tour subdivisés en Divisions. En Tanzanie, il y a 22 conseils municipaux, 92 conseils ruraux, 3 communes et 10075 conseils de village agrées. La législation en cours pour restructurer les collectivités locales produira 25 conseils municipaux et 97 conseils ruraux.

[1] Tanzania shilling, monnaie de la Tanzanie : en mai 2007 ; 1 TZS = 0.3838 FCFA ; 1FCFA = 2.6053 TZS

Tableau 4.- Prêts accordés par la LGLB aux CL (millions de TZS)

Année	Demande de prêt	Prêts accordés	Taux de satisfaction
2001	153,1	50	32,6
2002	229,9	225	97,9
2003	1512,4	317,5	21
Total	1895,4	592,5	-

Source: Local Government Fiscal Review 2004

Le recours à l'emprunt

La législation (Loi des finances locales de 1982) permet aux autorités locales tanzaniennes d'emprunter des fonds avec l'accord du Ministre des Finances et du Président de l'Office d'Administration Régionale et des Collectivités Locales Malgré cette situation, les collectivités locales n'utilisent pas assez le crédit, étant donné que le seul mécanisme valable d'emprunt aux autorités locales est le canal de la Commission d'Emprunt aux Collectivités Locales (LGLB) qui dispose de fonds très limités.

L'octroi de prêts aux collectivités locales est la principale activité de la LGLB. Quoiqu'elle ait été créée en 1986, les activités de prêts n'ont effectivement démarré qu'en 1992/1993. Au 30 juin 2004, le cumul des fonds prêtés aux collectivités locales s'élève à TZS[1] 1,6 milliards, soit 614,1 millions de FCFA pour

Ci-dessus de gauche à droite : vue aérienne ; sommet de Tanzanie ; containers au port ; transport dans la ville de Daar Es Salam.

une demande totale de plus de TZS 4,8 milliards (1,8 milliards de FCFA) ; soit 33% de satisfaction. Cependant, les opérations de prêts ont connu de fortes variations d'une année à l'autre.

Les prêts sont passés de TZS 50 millions (FCFA 19,19 millions) en 2001 à TZS 317,5 millions (FCFA 121,8 millions) en 2003. Malgré cette hausse des emprunts, la demande de prêt continue de dépasser sensiblement l'offre de la commission.

En effet, la capacité de la LGLB de prêter aux collectivités locales est limitée par les faibles capitaux dont elle est pourvue. Ceux-ci proviennent des contributions de l'Etat, des dépôts des collectivités locales et de leurs contributions statutaires, des intérêts perçus sur les prêts et les dépôts à terme auprès des institutions bancaires, des dividendes provenant des actions et des revenus de la location. Sur la période 2001 à 2003, la contribution des collectivités locales s'est élevée à TZS 545,5 millions (FCFA 209,4 millions) contre TZS 350 millions (FCFA 134,4 millions) pour l'Etat.

Le recouvrement des dettes dont les échéances varient entre un et cinq ans aurait dû permettre l'octroi de nouveaux prêts. Tel n'a pas été le cas pendant plusieurs années. Mais depuis 2001, le taux cumulatif de recouvrement des prêts connaît une nette amélioration.

En 2001, la commission n'a recouvré que 43,41% des paiements exigibles. En 2004, sur un montant total cumulatif des remboursements exigibles de TZS 876,3 millions (FCFA 336,4 millions), TZS 628,4 millions (FCFA 241,3 millions) ont été remboursés, soit un taux de 71,71%.

En général, la plupart des municipalités tanzaniennes ne sont pas financièrement solvables, au point que même si les fonds existaient, une institution financière prudente refuserait de leur accorder des prêts. En conséquence, l'emprunt joue un rôle mineur dans le financement des villes en Tanzanie.

Actuellement, une étude dont l'objectif est de réexaminer et de restructurer la LGLB est en cours. Elle vise à améliorer l'efficacité des opérations de la Commission et l'aider en conséquence pour accroître les activités de prêts. Ceci aura sans doute un impact positif sur les investissements des collectivités locales.

Tableau 5.- Prêts cumulatifs, remboursement et recouvrement (millions de TZS)

Année	Prêts cumulatifs octroyés	Paiements cumulatifs exigibles	Remboursements cumulatifs	Taux de Remboursement cumulatifs (%)
2001	783,0	714,8	310,3	43,41
2002	1008,0	762,2	472,9	62,05
2003	1 325,6	814,9	558,1	68,48
2004	1 635,5	876,3	628,4	71,71

Source : Tanzania, Local government fiscal review

Ci-dessus : EastGate Shopping Mall, Harare, Tanzanie.

08 ZIMBABWE

Ci-contre de gauche à droite : scène de rue à Harare, supporters au stade, vue d'ensemble de la ville de Harare, Zimbabwe.
Ci-dessous : rue passante de Harare.

© Ctsnow

© Jruzyidzo

© Gary Bembridge

Etat de la décentralisation

> Note de Conjoncture

Immédiatement après l'Indépendance en 1980, le gouvernement a déclaré son intention de promouvoir la décentralisation par une série d'innovations institutionnelles.

Les conseils africains ont été abolis et 55 conseils municipaux ont été installés à leur place. La nature dualistique des collectivités locales dans les milieux ruraux demeurait jusqu'en 1995 quand les conseils municipaux et les conseils ruraux furent fusionnés pour former 58 conseils régionaux.

L'engagement fort pris par le gouvernement en faveur de la décentralisation après l'Acte de 1985 est la promulgation de l'Acte des régions de 1988. Pourtant, quatre ans après le début de son implantation, le bilan fait ressortir des difficultés qui entament son opérationnalisation. Une faible attention a été accordée aux problèmes conflictuels tels que le rôle des directeurs vis-à-vis des Chefs de Circonscriptions (DA), la mobilisation des ressources et leur utilisation dans les régions nouvellement formées, et le vote des ouvriers agricoles dans l'élection des conseils.

En matière de loi, le Zimbabwe cherche constamment à améliorer et développer son système. La Politique de Revitalisation des Pouvoirs Locaux a été approuvée en 2005. Cette politique expose la stratégie pour améliorer les pouvoirs locaux et les rendre capables de fournir les services qu'on attend d'eux.

> La législation

Les principales lois qui encadrent la décentralisation du Zimbabwé sont :
- Le Code des Districts Council de 1980 (amendé en 1981 et 1982) ;
- Les Directives du Premier Ministre sur la Décentralisation (1984 ; 1985) ;
- La loi des Conseils Provinciaux et d'Administration de 1985 ;
- Le Code des Conseils de région de 1988.

> L'organisation administrative

Le Zimbabwé est divisé en dix provinces administratives. Il compte aussi des Collectivités Locales dont la structure actuelle se présente comme suit :

Il y a 28 collectivités locales qui sont installées à travers tout le pays comme stipule la loi des collectivités locales (chapitre 29 : 15). Malgré le fait qu'elles soient créées sous la même loi, les collectivités possèdent des statuts différents.

La plus petite unité hiérarchique des pouvoirs locaux sont les Communautés locales (Local Boards) installées dans les collectivités ayant une faible population mais disposant d'un potentiel de mutation en grands centres urbains. Les Communautés locales sont aussi installées dans les centres ayant une situation particulière, où l'assistance du Gouvernement est sollicitée. Le pays en compte 4.

Les troisièmes dans la hiérarchie des pouvoirs sont les Conseils municipaux. Ils sont au nombre de 10.

Il y a au Zimbabwe 6 Communes urbaines et 8 Communes rurales qui occupent respectivement la première et la deuxième place dans la hiérarchie des pouvoirs locaux. Les communes rurales sont installées dans les centres qui sont passés de centre de services des milieux ruraux à une taille suffisante pour être détachés.

© Gary Bembridge

Le recours au marché financier

Malgré le fait qu'ils soient voisins, l'expérience du Zimbabwe dans l'accès des collectivités locales à l'emprunt est différente de celle de l'Afrique du Sud. Au Zimbabwe les emprunts des autorités locales sont régis par une politique et une réglementation – axée sur les garanties de l'Etat et les capitaux prévus par les investisseurs institutionnels – hostiles au développement d'un marché durable de crédit municipal. Les grandes villes du pays ont pu émettre pendant plusieurs années des volumes restreints d'obligations, mais cela a occasionné l'accumulation des dettes du gouvernement central et d'énormes pertes pour les investisseurs.

Quand en 1998, une défaillance financière de Harare pousse le gouvernement à retirer sa garantie sur les obligations municipales, les taux d'intérêts ont aussitôt évolué à la hausse, rendant les emprunts locaux très onéreux. L'Etat a recommencé la couverture des bons municipaux en 2001.

Sur les 28 municipalités que compte le pays, seules cinq sont jugées capables d'emprunter sur le marché financier. Il s'agit de Harare, Buluwayo, Gweru, Kwekwe et Mutare. Les emprunts sont contractés de façon générale et non associés avec d'autres ressources pour la réalisation de projets spécifiques. La procédure d'émission d'emprunts obligataires est la suivante :
- d'abord, la municipalité demande au Ministère des Collectivités Locales et de l'Habitat National (MOLGNH), l'autorisation d'émettre des obligations pour un certain montant. La demande doit être justifiée et documentée ; en particulier, les projets d'investissement que l'emprunt financera sont listés et leurs coûts évalués. Le MOLGNH consulte le dossier avec le Ministère des Finances (MOF). De façon conjuguée, les deux ministres autorisent la municipalité à se rendre sur le marché financier.
- Ensuite, l'autorité locale consulte une institution financière pour l'émission des obligations. La plupart des emprunts de Harare ont été émis par « Bard Discount House » ; la ville de Buluwayo a préféré le « Trust Merchant Bank Limited » et Kwekwe, le « First Banking Corporation ». Des tracts contenant les informations pertinentes sur l'emprunt sont préparés et distribués aux investisseurs potentiels.

Le tableau ci-contre donne une vue d'ensemble des obligations municipales entre 1980 et 1998.

D'après ce tableau, quatre municipalités ont émis 22 emprunts obligataires pour un montant total d'environ 200 millions de dollars US (environ 97 milliards de FCFA) depuis 1980 : Harare (14 émissions, pour US$ 150 millions), Buluwayo (6 émissions pour US$ 44 millions), Gweru (1 émission pour US$ 3 millions) et Kwekwe (1 émission pour US$ 1 million). L'addition a été faite au prix courant du dollar en 1999, occasionnant par conséquent une sous estimation du montant total des emprunts. En moyenne, il y a eu une émission d'emprunt par an. On enregistre 12 émissions dans la première décennie contre 10 dans la seconde, pour des montants approximativement égaux.

Tableau 6.- Emissions d'obligations municipales, Zimbabwe, 1980-99

Année	Ville	Maturité (année)	Taux d'intérêt (%)	Montant (MZ$)	Montant (MUS$)
1980	Harare	15	8,75	8	13
1981	Harare	15	8,75	8	11
1982	Buluwayo	25	13,50	6	7
	Harare	25	13,50	10	11
1983	Buluwayo	20	13,50	6	5
	Harare	25	13,50	8	7
1984	Harare	18	13,40	10	7
1985	Harare	6	10,00	10	6
1986	Harare	17	13,64	12	7
1987	Harare	17	14,25	12	7
1988	Harare	17	14,25	17	8
1989	Harare	17	14,25	16	6
1990	Harare	19	15,30	46	18
1991	Buluwayo	10	17,00	5	1
1993	Harare	5	32,00	90	13
1994	Harare	17	17,00	120	15
	Buluwayo	10	18,00	100	13
1996	Harare	17	18,00	100	10
	Buluwayo	10	20,00	100	10
1997	Buluwayo	15	14,00	100	8
1998	Gweru	10	23,00	50	3
	Kwekwe	10	28,00	28	1

Souces : WB Mission in Harare, plus fields trips; Exchange rates utilized are from the Quarterly Economic and Stat. Review of the Reserve Bank of Zimbabwe

Ci-dessus : université de Ouagadougou, Burkina-Faso.

CHAPITRE_2

LES OBSTACLES DE L'ACCES DES COLLECTIVITES LOCALES A L'EMPRUNT

Trois types de contraintes ont été identifiés :

(1) le cadre souvent étroit de compétences dévolues aux communes,
(2) les contraintes liées à la capacité d'absorption des communes et
(3) les obstacles à l'accès au marché financier.

UN CADRE ETROIT DE COMPETENCE

Ci-dessus de gauche à droite : vues panoramique de villes au Sénégal. Ci-contre de haut en bas : scène de marché au Mali ; enfants jouant au Sénégal

Du point de vue institutionnel, les compétences accordées aux communes restent encore limitées par rapport aux perspectives de financement des priorités de développement dans les villes. Le mouvement décentralisateur engagé au début des années 1990 dans la plupart des pays étudiés n'a pas réglé la question du partage effectif des compétences entre l'Etat, les communes et, le cas échéant, les autres échelons de décentralisation.

L'éducation et la santé constituent souvent les premières compétences transférées dans le cadre des lois de décentralisation. Les lacunes portent davantage sur les compétences en matière de voirie ou de gestion foncière, mais également de distribution d'eau potable ou d'énergie (électricité). Les insuffisances en matière de définition du patrimoine communal, telles le classement de la voirie ou le statut foncier des périphéries urbaines, contraignent les municipalités à l'impuissance. Ainsi, de nombreuses communes sont encore cantonnées par les textes au ramassage des ordures ménagères et à l'entretien des ouvrages (tâches qu'elles ont déjà du mal à assumer).

Cette situation peut résulter d'un frein mis au processus de décentralisation et d'une difficulté pratique à déterminer les limites des prérogatives du niveau central et des échelons locaux : d'une part, les ministères techniques ont le souci de sauvegarder leurs prérogatives en termes d'investissement (et donc leurs relations privilégiées avec les bailleurs de fonds) et, d'autre part, il est difficile de faire évoluer certaines législations (ex. législation foncière).

Ainsi est-on souvent confronté à une faiblesse des compétences laissées aux communes. En conséquence, la perspective de financement des investissements locaux par l'emprunt s'avère difficile à mettre en œuvre.

UNE FAIBLE CAPACITE D'ABSORPTION DES COMMUNES

Au-delà des limites relatives aux textes, la faible capacité d'absorption des communes constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre des projets.
L'accroissement des ressources soulève tout d'abord des questions d'ordre institutionnel dans les collectivités locales. En effet, il faut que les collectivités aient la capacité administrative à absorber des ressources d'emprunt. Les domaines les plus concernés sont les structures locales (entreprises, services, etc.), l'administration municipale, la formation et les ressources humaines ainsi que la planification et les dépenses publiques locales. Généralement ces structures et compétences n'existent pas au niveau des collectivités locales.
Dans le cadre de la décentralisation institutionnelle, la plupart des pays ont œuvré à développer une capacité d'exécution et de financement des investissements locaux. Mais ces efforts n'ont encore pas d'incidences significatives au niveau des communes.

UN FAIBLE POTENTIEL D'ENDETTEMENT DES COMMUNES

La capacité du secteur local à emprunter auprès des bailleurs de fonds (en direct ou via l'Etat) est très limitée en raison de la faiblesse de leur épargne. En effet, les finances locales représentent encore une faible part des recettes fiscales de l'Etat (4% en 2004 pour les pays de l'UEOMA[1] et 5% en 2005 pour les pays de la zone d'intervention de l'AFD[2]). La solvabilité des collectivités locales est fragilisée par un système de ressources souvent aléatoire (insuffisante mobilisation du potentiel fiscal, inefficacité du système des transferts financiers, etc.) et par une gestion budgétaire discutable (importance des dépenses de fonctionnement).

De 1997 à 2004, l'épargne brute des collectivités locales des pays de l'UEMOA a évolué comme suit :

© X. Ceccaldi

© Hansco

Ci-contre de gauche à droite : pirogues au Sénégal ; Arusha food market en Tanzanie.

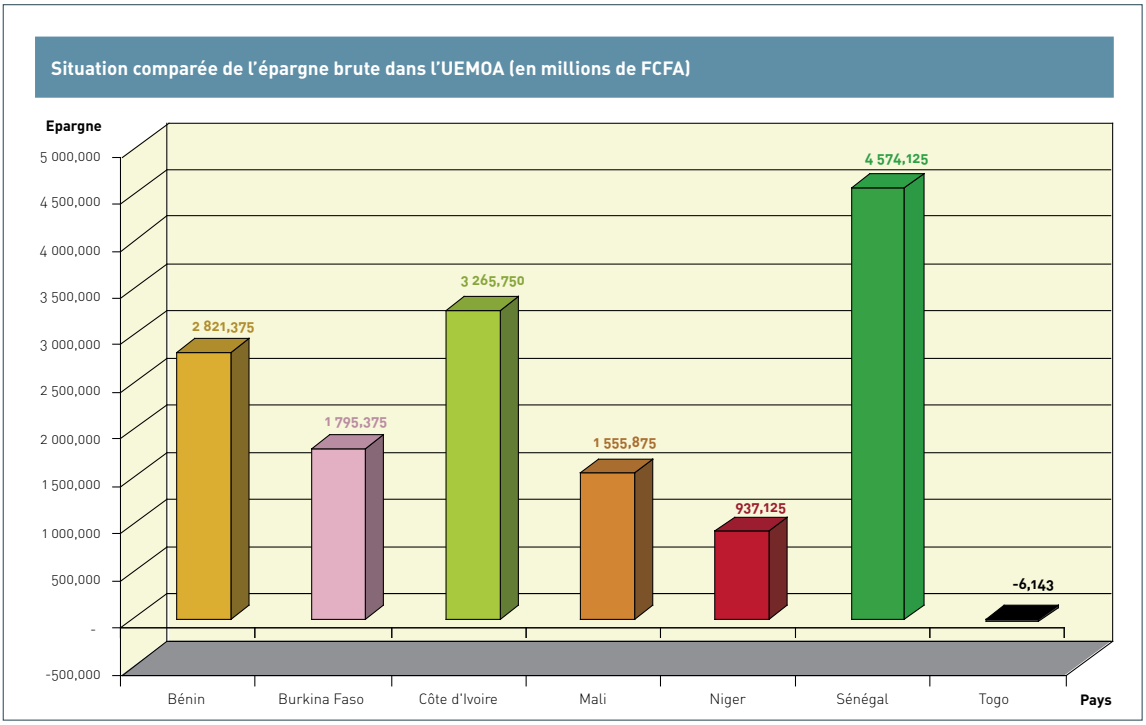
[1] PDM : Revue africaine des finances locales, N° spécial - p.5
[2] AFD : Financer les investissements des villes des pays en développement –p.33

Tableau 8.- Epargne brute dans l'UEMOA de 1997 à 2003 (en millions de FCFA)

Pays	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	Moyenne
Bénin	2 419	1 660	1 741	2 375	4 188	2 686	3 534	3 968	22 571	2 821,375
Burkina Faso	2 520	3 996	2 810	689	732	461	1 464	1 691	14 363	1 795,375
Côte d'Ivoire	13 956	6 398	- 5 419	- 980	- 2 691	2 963	15 016	- 3 117	26 126	3 265,750
Mali	- 548	19	1 306	2 775	2 511	1 621	2 385	2 378	12 447	1 555,875
Niger	- 1 164	- 492	1 165	3 389	4 649	- 529	352	127	7 497	937,125
Sénégal	- 1 840	8 760	8 463	2 477	2 718	4 148	7 014	4 853	36 593	4 574,125
Togo	- 1 168	157	279	- 596	1 158	453	- 326	- 190	- 233	- 29,125
TOTAL	14 175	20 498	10 345	10 129	13 265	11 803	29 439	9 710	119 364	14 920,500

Source : Observatoire des finances locales / PDM

Figure 2.- Situation comparée de l'épargne brute moyenne dans l'UEMOA



Le secteur local de l'UEMOA totalise un volume moyen annuel d'épargne brute d'environ 14,9 milliards de FCFA. Au plan national, les chiffres montrent une épargne moyenne positive pour tous les pays, à l'exception du Togo où les finances locales connaissent les plus grandes difficultés. Les valeurs d'épargne annuelle négatives enregistrées en Côte d'Ivoire entre 1999 et 2001 et en 2004 sont sans doute dues aux conflits sociopolitiques qui ont commencé à secouer le pays en 1999. Cette situation a une influence négative sur le volume global d'épargne locale de la zone UEMOA. Cependant, la Côte d'Ivoire reste le deuxième pays à forte épargne locale après le Sénégal.

D'après une étude AFD réalisée en 2004, les secteurs locaux d'Afrique du Sud et du Cameroun enregistrent respectivement 474,6 milliards et 3,4 milliards de FCFA d'épargne brute. Ce qui porte le volume global d'épargne pour ces 9 pays à environ 494 milliards de FCFA dont 96% pour l'Afrique du Sud.

Partant de l'hypothèse que les communes pourront consacrer au maximum 50% de cette capacité d'autofinancement au remboursement de la dette (annuité)[1] , le volume global de crédit municipal pouvant être engagé annuellement sur la zone est alors estimé à 1771,8 milliards de FCFA. Le tableau ci-après donne une statistique des capacités d'endettement par pays.

[1] Conditions moyennes retenues pour les prêts : 6,5% sur 10 ans

Tableau 9.- Capacité d'endettement des Collectivités Locales (en millions de FCFA)

Pays	Epargne brute	Annuité/Epargne brute (50%)	Volume d'emprunt annuel
Afrique du Sud	474 600,0	237 300,0	1 705 909,4
Bénin	2 821,4	1 410,7	10 141,2
Burkina Faso	1 795,4	897,7	6 453,3
Cameroun	3 400,0	1 700,0	12 221,0
Côte d'Ivoire	3 265,8	1 632,9	11 738,5
Mali	1 555,9	777,9	5 592,5
Niger	937,1	468,6	3 368,4
Sénégal	4 574,1	2 287,1	16 441,3
Togo	-29,1	-	-
TOTAL	492 920,5	246 474,8	1 771 865,5

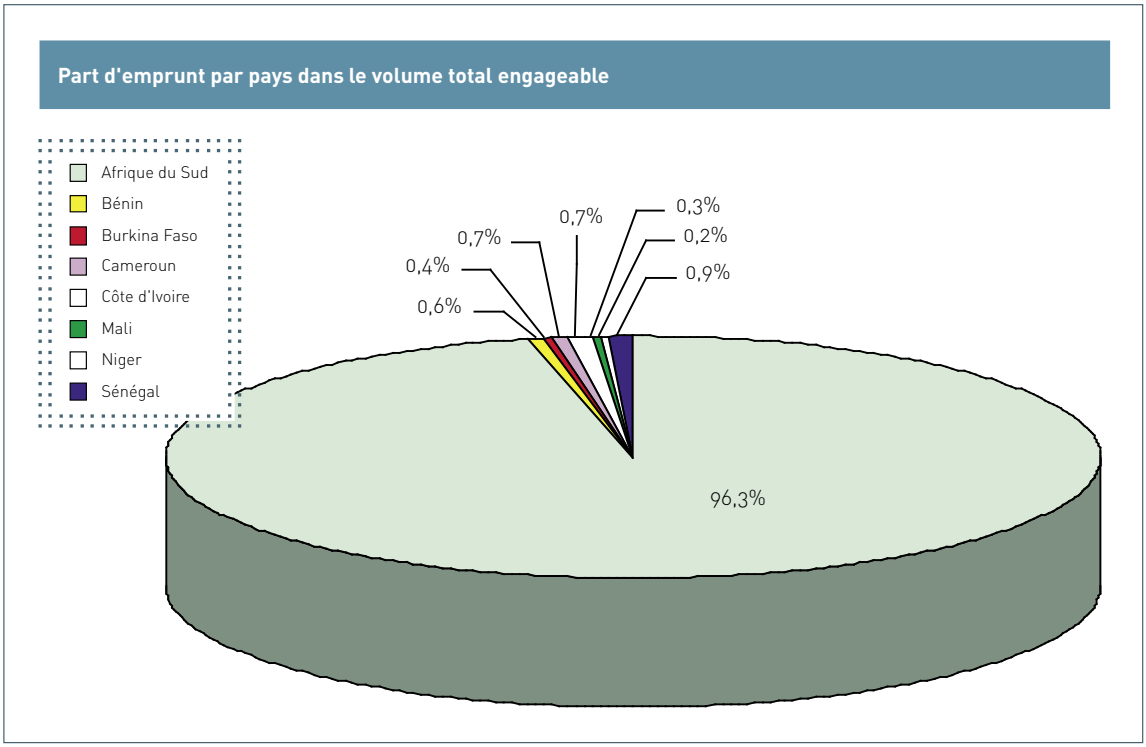


Figure 3.- Répartition du volume d'emprunt engageable selon les pays

Les collectivités Sud-africaines amassent plus de 96% de l'emprunt engageable, soit 1706 milliards de FCFA contre environ 65,8 milliards pour les autres pays dont 53,6 milliards pour la zone UEMOA.

Ces chiffres sont encore loin de répondre aux besoins croissants en investissements municipaux, surtout dans la zone UEMOA mais peuvent insuffler les efforts d'investissement des collectivités locales de la sous région.

Ci-contre : enfants de Tanzanie.

Ci-dessus : plateforme pétrolière au large du Gabon.

PARTIE_2

ANALYSE ET FAISABILITE DES OPTIONS DE FINANCEMENT PAR EMPRUNT

La capacité des collectivités locales à réduire la pauvreté et améliorer ainsi les conditions de vie des populations nécessite la mobilisation de ressources financières importantes sur les marchés financiers, bancaires et auprès d'autres IFS. Différents canaux s'offrent aux collectivités locales pour accéder à l'emprunt. Ces canaux peuvent être regroupés en deux systèmes : le financement par le marché obligataire et le financement hors marché obligataire. L'analyse des options de chaque système de financement permet de mettre en exergue ses avantages et ses limites.

01 ANALYSE DES OPTIONS

© Abdallah

© Abdallah

Le financement par le marché obligataire

Le financement par le marché obligataire peut se faire selon deux options : l'accès direct et l'accès indirect. Un tel système implique la mise en place de certains mécanismes d'émission et de gestion des titres impliquant différents acteurs, leurs interrelations et les caractéristiques tant financières que juridiques.

En Afrique subsaharienne, il existe un marché financier régional, le marché financier de l'UEMOA crée en 1993 (cf. les informations détaillées en annexe 2). Il existe également divers marchés nationaux comme par exemple le marché financier du Cameroun (cf. Le recours au marché financier, expérience de Douala p.35), le Bond Exchange of South Africa (cf. L'emprunt obligataire de Johannesburg p.17) ou encore le marché financier du Zimbabwé.

Les paragraphes qui suivent feront essentiellement référence au marché financier de l'UEMOA pour lequel l'accès à l'information a été plus aisé.

> L'accès direct au marché obligataire

La collectivité locale ou un groupe de collectivités locales, à l'instar des Etats, est habilité à émettre des emprunts obligataires par appel public à l'épargne. Pour ce faire, elles doivent désigner une SGI qui sera chargée de l'exécution de l'opération conformément à l'article 4 de l'instruction n°1/97 relative à l'appel public à l'épargne au sein de l'UEMOA. En outre les collectivités locales doivent avoir l'autorisation préalable conjointe du Ministre en charge de l'économie et de celui en charge des collectivités locales et fournir une note d'information soumis au visa préalable du CREPMF contenant diverses informations (les caractéristiques des titres offerts, les noms de la collectivité locale ou du groupe de collectivités locales, la valeur nominale et le prix d'émission de l'obligation, la destination des fonds collectés, les modalités de placement des titres et les modalités de rémunération de l'emprunt). En plus des ces formalités administratives, la collectivité locale doit supporter le coût de l'émission obligataire (notamment les frais généraux, les frais de l'introduction des titres en bourse, la commission d'affiliation, la commission de la capitalisation, la rémunération des services financiers de l'emprunt et les intérêts à verser aux souscripteurs).

Selon, la réglementation du marché financier régional, les collectivités locales n'ont pas besoin de mettre en place des mécanismes de garantie et de sûreté particuliers au même titre que les Etats.

Les avantages

L'accès au marché obligataire est une opportunité pour les collectivités locales de renforcer leurs ressources financières et leur autonomie en matière de gestion administrative. L'accès atteste d'une certaine maturité de la collectivité et accroît sa notoriété. Sur le plan financier, l'exigence de rembourser les services de la dette, peut stimuler les efforts de mobilisation des ressources financières locales et imposer aux autorités locales la mise en pratique de techniques de gestion budgétaire efficaces. Par ailleurs il faut noter que les taux d'intérêt sur le marché obligataire sont plus faibles que ceux pratiqués par les banques commerciales.

Les limites

A côté de ces avantages, on distingue essentiellement cinq principales limites qui pourraient entraver l'accès direct des collectivités locales au marché obligataire.

1. La faiblesse des ressources locales : elle est une limite car la précarité des ressources financières peuvent entraîner la réticence des investisseurs à souscrire aux emprunts obligataires municipaux.

2. L'effet de seuil : il existe lorsque la collectivité emprunteuse est incapable de lever des fonds importants sur le marché obligataire vu la faiblesse de son épargne. Cette situation ne lui permet pas de réaliser des investissements de grande envergure qui justifieraient le recours au marché obligataire.

3. L'exigence de garanties de la part des investisseurs (malgré la non exigence de garantie prévue par les textes pour les collectivités locales) constituerait une contrainte au cas où les ressources et les patrimoines de la collectivité locale ne pourraient pas servir de garantie et que l'Etat, très endetté, serait réticent à garantir les dettes municipales qui accroîtraient la dette publique. En effet les textes de la BRVM autorisent les collectivités locales à aller sur le marché sans garantie, cette possibilité qui peut apparaître comme un avantage au premier abord pourrait en réalité freiner les investisseurs ou les contraindre à demander des rémunération plus fortes (pour minimiser le risque) ou encore les amener à exiger tout de même des garanties.

4. La notation : dans certains cas, l'accès direct exige une notation ou rating pour attester de la crédibilité de la collectivité locale. Ceci, est une contrainte car générateur de coûts.

5. L'effet « nombre » : les conseils de régulation ou d'organisation des marchés financiers pourraient être confrontés à un problème de planification des émissions obligataires dans le cas où de nombreuses collectivités locales décideraient d'emprunter simultanément sur le marché.

© Abdallah

• Emprunt obligataire de la ville de Parakou

D'après un article paru dans l'hebdomadaire béninois « Le Municipal » n°293 (du 05 au 11 mai 2008), la ville de Parakou (Nord Bénin, 3e pôle économique du pays, 150 000 ha), a sollicité un emprunt obligataire de 5 milliards de FCFA sur le marché financier régional de l'UEMOA. Cette opération se fait avec l'appui de l'agence de financement des collectivités locales (AFICOL, société anonyme) et la Société Générale d'Intermédiation du Bénin (SGI Bénin). Le dossier suit la procédure d'approbation, il a reçu une première lecture favorable du CREPMF à Abidjan.

Ce fonds servira à financer plusieurs projets tels que la construction d'un parking poids lourds, d'une gare routière, de centres d'affaires, d'une foire internationale. Des projets censés changer le visage de Parakou et qui présentent une bonne rentabilité. Les recettes attendues de ces projets sur les 5 premières années s'élèveraient à environ 14 milliards de FCFA. C'est la première fois qu'une commune du Bénin sollicite un emprunt obligataire et ce serait également la première fois qu'une collectivité locale interviendrait sur le marché financier régional de l'UEMOA.

>L'accès indirect au marché obligataire

Une collectivité locale ou un groupe de collectivité locale peut lever des fonds sur le marché obligataire par le truchement d'un intermédiaire. Cette intermédiation peut se faire de deux manières:

• Une collectivité locale ou un groupe de collectivités locales crée une société de droit privé dont il détient majoritairement le capital et est chargé d'emprunter des fonds sur le marché obligataire et de les lui rétrocéder sur la base d'une convention de financement au taux du marché obligataire. Ce cas de figure existe, notamment à Douala au Cameroun où la CUD Finances SA a été créée pour jouer ce rôle d'intermédiation dans le cadre de l'emprunt obligataire de la ville (cf. Le recours au marché financier, expérience de Douala p.35) ;

• Une collectivité locale ou un groupe de collectivités locales passe par une banque commerciale, banque agricole ou une banque de développement pour lever des fonds sur le marché obligataire. La banque sera l'émetteur et rétrocédera les fonds à la collectivité locale ou au groupe de collectivités locales sur la base d'une convention de financement. Ce type d'intermédiation en direction des collectivités locales n'est pas encore développé en Afrique de l'Ouest. Des discussions sont en cours en Côte d'Ivoire pour que la Banque nationale d'investissement (dont l'Etat est l'actionnaire principal) joue ce rôle d'intermédiation pour les collectivités locales.

Ces modes d'accès indirects comportent les mêmes avantages mais n'ont pas les mêmes inconvénients.

Les avantages

L'accès indirect concourt à accroître la capacité financière des collectivités locales. Sur le plan financier, la contrainte effet de seuil serait levée ; les intermédiaires pourraient mobiliser plus de ressources financières sur le marché et les répartir entre les collectivités locales selon leur capacité d'endettement. En outre la mise en place d'une société privée, relevant directement d'un groupe de municipalités, pourrait favoriser l'entente intercommunale et renforcer les capacités des autorités locales et de leur personnel d'appui en matière de gestion budgétaire et de gestion des projets. Cette stratégie de financement serait plus adaptée au processus de décentralisation naissant en Afrique subsaharienne où les collectivités locales n'ont pas encore l'aptitude à emprunter directement sur le marché obligataire.

Les limites

Les limites pourraient être d'ordre juridique, financier et administratif selon le type d'organisme d'intermédiation.

L'intermédiation d'une société de droit privé

Sur le plan juridique, dans la zone UEMOA, la législation du marché financier exige, pour ces types de personnes morales, trois années d'exercice et une situation financière saine attestée avant tout emprunt obligataire.

L'intermédiation d'une banque commerciale privée ou nationale

Sur le plan financier, la banque commerciale, pour couvrir ses charges et dégager des marges de profits va majorer les taux auxquels elle a emprunté sur le marché obligataire. Ainsi, les effets bénéfiques dudit marché (taux d'intérêts plus bas que ceux pratiqués par les prêteurs traditionnels) pourraient être compromis. En outre, la banque commerciale pourrait exiger des garanties.

Ce financement par intermédiation, s'il est indispensable à court terme, ne serait plus adapté dès lors que les collectivités locales susceptibles d'investir auraient une taille et un niveau de prospérité suffisant pour supporter la compétition avec les autres agents économiques pour l'accès au marché obligataire sans intermédiation.

Ci-dessus de gauche à droite : baie de Cocody, Abidjan ; université ivoiro-canadiennne ; vue sur la lagune Ebrie à Abidjan et vue aérienne d'Abidjan.
Ci-contre : autre vue aérienne d'Abidjan.

Le financement par les banques et autres institutions financières spécialisées

Le financement hors marché obligataire est celui fait au profit des collectivités locales par les banques commerciales et institutions de micro finance, les banques de développement nationales, sous régionales, ou régionales, et autres institutions financières spécialisées dans le financement du développement local.

> Le financement par les banques commerciales et institutions de microfinance

Les avantages

Notons que ce mode de financement n'est pas encore utilisé. Il revêt cependant un double intérêt. Tout d'abord les banques commerciales et les institutions de micro finance sont accessibles, plus proches des collectivités locales et disposent de liquidités pour les projets de ces dernières. Ensuite, l'accès au crédit bancaire ne comporte pas de charges de publicité et de commissions boursières.

Les limites

Les banques commerciales et les institutions de micro finance sont très réservées par rapport à l'emprunt des collectivités locales eu égard au risque de solvabilité de ces dernières. Face à cette situation, elles exigent des garanties sûres que les entités décentralisées ne sont pas en mesures d'offrir. Enfin le taux de crédit bancaire est plus élevé que celui du marché obligataire.

> Le financement par les banques nationales, sous régionales et régionales de développement

Les avantages

Vu l'importance de leurs rôles dans la lutte contre la pauvreté, les financements des banques nationales, sous régionales et régionales de développement pourraient constituer une opportunité pour les collectivités locales. En effet, ces institutions financières pourraient jouer un triple rôle dans le financement du développement local.

Premièrement, elles pourraient accorder des prêts à long terme à des taux concessionnels pour le financement du développement local. Leurs interventions sous forme de prêts accordés directement aux collectivités locales participeraient à l'atteinte de leurs objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et permettraient une meilleure implication des élus locaux dans la mise en œuvre de projets et programmes de réduction de la pauvreté. Le volume important des fonds provenant de ces banques permettrait le financement des infrastructures économiques et sociales. En plus, elles disposeraient de la capacité de couvrir un nombre important de collectivités locales.

Deuxièmement, elles pourraient garantir les emprunts des collectivités locales sur le marché obligataire ou auprès d'autres institutions financières par la mise en place de fonds de garantie.

Troisièmement, pour garantir la pérennité du financement des projets et programmes locaux de développement, elles pourraient mettre en place des structures d'appui conseil chargées d'encadrer les élus locaux dans le montage et l'exécution de projets de développement.

Ci-dessous de gauche à droite : femmes du marché et épicerie au Sénégal .

© The coco

© The coco

À gauche, scène de rue au Sénégal ; à droite, rue de Daar Es Salam en Tanzanie.

Les limites

Les limites sont liées à deux types de risque : le risque de solvabilité des collectivités locales (déjà indiqué ci avant cf. la faiblesse des ressources locales p.66) et le risque de change.

Le risque de change subsiste lorsque les prêts sont effectués dans une devise étrangère. La détérioration du taux de change du pays entraîne une augmentation de la dette et peut donc être source de tensions de trésorerie au niveau de la collectivité locale. Cette situation à tendance à augmenter la dette publique du pays et donc une détérioration des agrégats macroéconomiques. Sous le contrôle effectif des bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale et le FMI sur l'endettement des pays en voie de développement, le financement par les banques régionales de développement lorsqu'il est effectué en devises étrangères ne serait pas adapté.

> Le financement par les institutions financières spécialisées nationales

Les Institutions Financières Spécialisées sont des intermédiaires financiers qui octroient des crédits à des taux bonifiés aux collectivités locales et autres institutions investissant dans les infrastructures locales. Elles se développent depuis presque deux décennies en Afrique sous l'impulsion des Etats et des bailleurs de fonds qui en font un instrument central de l'appui aux investissements communaux. C'est une option qui est adaptée au processus naissant de décentralisation caractérisé par le besoin d'appui des municipalités.

L'étude de l'AFD[1] intitulée « Financer les investissements des collectivités locales urbaines » identifie trois types d'IFS.

• Les fonds d'investissement intégrant une part marginale de crédits dans leurs financements. Ils sont financés par l'Etat et l'aide publique au développement (essentiellement Banque Mondiale, AFD et KfW). Exemples : ADM (Sénégal), FPCL (Côte d'Ivoire), FEICOM (Cameroun) ;
• L'IFS financée par l'Etat et l'aide publique au développement (essentiellement Banque mondiale, AFD et KfW). Elle pratique majoritairement une politique de crédits à moyen et long terme aux communes à des taux bonifiés (mixage avec subventions, garantie de l'Etat, etc ...). Exemples : Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales en Tunisie (CPSCL), Fonds d'équipement communal au Maroc (FEC) ;
• L'IFS trouvant ces ressources en partie sur le marché obligataire et bancaire, appuyée par des bailleurs de fonds internationaux sans recours à la garantie de l'Etat. Cette IFS pratique des prêts à court, moyen et long terme aux collectivités locales aux conditions du marché et selon les règles prudentielles conforme à la loi bancaire du pays. Cette troisième catégorie d'IFS intègre les banques de développement créées dans le but de financer les collectivités locales et les entreprises publiques locales intervenant dans le domaine de la création d'infrastructures publiques locales. Exemples : DBSA et INCA en Afrique du Sud.

Les avantages

Les avantages des IFS sont de quatre ordres :

1. L'importance du recours à l'IFS réside dans la faiblesse des taux d'intérêt. En effet, les taux auxquels la plupart des IFS prêtent aux collectivités locales sont relativement plus bas que ceux pratiqués sur les marchés bancaire et obligataire.

En outre, le mixage prêts/subventions engendrent l'accroissement des fonds destinés aux collectivités locales et permettent à ces dernières de bénéficier de conditions favorables au financement de leurs infrastructures par emprunt.

2. La procédure de financement par l'IFS est souvent plus souple. En effet, l'absence de rating et de mise en place de garanties et de sûretés particulières allège les procédures de financement des investissements locaux.

3. Les deux premiers types d'IFS, mentionnés ci-dessus, intègrent, dans leur approche, des programmes d'appui institutionnel aux collectivités locales afin de permettre à ces dernières d'améliorer la gestion des finances locales et de services communaux.

Par ailleurs, ils appuient, aussi, les élus locaux dans la programmation et l'exécution de leurs programmes d'investissements. En outre, la contractualisation de la mise en œuvre de l'intervention de l'IFS au niveau des municipalités (contrat de ville pour le cas de l'ADM au Sénégal) permet de responsabiliser les maires dans le choix des investissements et favorise le contrôle de l'utilisation des ressources financières ainsi allouées.

4. L'évolution d'un système d'IFS administré par l'Etat vers un système d'établissements financiers plus autonomes (exemple de l'Afrique du Sud) permet une plus grande transparence et l'efficacité dans l'orientation des financements. Cette évolution

[1] **Agence française de développement (2005), « Financer les investissements des villes des pays en Développement »**

favorise la banalisation croissante des financements c'est-à-dire l'élargissement de la fonction « prêts aux collectivités » à tous les établissements de crédits. Ainsi, l'on pourrait aboutir à un système optimal de marché du crédit municipal.

Les limites

Les limites s'expliquent essentiellement par trois facteurs.

1. La faiblesse des fonds de l'IFS ne permet pas de couvrir toutes les collectivités locales d'un pays. Seules les municipalités qui disposent d'une capacité financière conséquente sont éligibles aux financements. Cette situation qui compromet la généralisation du crédit au profit d'un nombre important de municipalités est rendue plus complexe par la faible pertinence des politiques d'aménagement du territoire qui a occasionné la concentration des activités industrielles et commerciales dans quelques grandes villes (capitales et villes secondaires) et donc l'appauvrissement des autres collectivités locales qui peinent à trouver des ressources financières importantes.

2. La faible capacité d'absorption des ressources par les petites et moyennes municipalités du fait de leur faible maîtrise d'ouvrage constitue un obstacle au développement des IFS.

3. La défaillance de bon nombre de municipalités dans le respect de leurs engagements vis-à-vis des IFS a entraîné l'échec de ces dernières dans certains pays (FPCL en Côte d'Ivoire par exemple). A cela s'ajoutent, les impacts négatifs des difficultés économiques des pays d'Afrique Subsaharienne au milieu des années 80 et 90.

> Le financement par une institution financière spécialisée sous régionale

Les collectivités de la sous région, les Etats et les partenaires au développement peuvent mettre en place une institution financière spécialisée qui a pour vocation de collecter des fonds sur le marché financier et auprès des bailleurs de fonds. L'institution financière pourrait prendre le statut d'une banque sous régionale de financement des collectivités locales.

Les avantages

La mise en place d'une institution financière spécialisée sous régionale pour financer les investissements locaux trouve toute son importance dans le contexte du processus de décentralisation naissant où beaucoup de collectivités locales ne sont pas totalement aptes à emprunter sur le marché obligataire et où les banque et autres investisseurs privés demeurent encore réservés par rapport aux emprunts municipaux. L'institution financière spécialisée sous régionale pourrait combler l'absence d'appétence des banques et autres investisseurs privés. Elle serait censée répondre aux besoins d'investissement des collectivités locales en leur octroyant des crédits à des taux concessionnels. Son rôle d'impulsion du développement local et son indépendance par rapport aux décisions d'un quelconque Etat pourraient attirer l'appui financier des bailleurs de fonds et favoriser un système transparent d'allocation de crédits.

Sur le plan institutionnel, l'existence d'une telle structure participerait au renforcement de la coopération entre les collectivités locales de la sous région et à l'harmonisation des politiques de décentralisation. En outre, une des vertus de la mise en place d'une institution financière spécialisée sous régionale serait son rôle de renforcement des capacités des collectivités locales à travers des programmes d'appui institutionnel pertinents.

Les limites

La création d'une telle institution pourrait être entravée par des procédures administratives longues (détermination des statuts, la composition, les missions de l'organe dirigeant, le choix du siège). L'institution, une fois créée, pourrait aussi, par les conditions privilégiées qu'elle offre (prêts à taux concessionnels), se trouver dans l'impossibilité de répondre aux nombreuses sollicitations des collectivités locales.

Il existe une idée reçue qui veut que les prêts concessionnels entraînent l'éviction de certains prêteurs et bouleversent le marché des prêteurs. La réalité est que les collectivités locales en bonne santé parviendront toujours à obtenir des prêts auprès des prêteurs classiques à des taux proches des taux concessionnels (qu'une institution financière spécialisée sous régionale existe ou non). Ce marché là ne sera donc pas perturbé par l'arrivée d'une institution sous régionale qui par ailleurs sera une réelle opportunité pour les collectivités locales dont la santé financière est instable.

L'inexistence du financement par l'emprunt des investissements publics locaux n'est pas due à l'absence ou l'insuffisance de crédits. Toutes les structures ou modes de financement vus ci-dessus ne seraient pas confrontés à des contraintes de liquidités. Toutefois, leur mise en œuvre exige certaines conditions. Dans la section qui suit, il sera mis en exergue les conditions spécifiques à chaque option.

02
LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES OPTIONS

Les tableaux suivants font ressortir à la fois les limites et les avantages des options ainsi que leurs conditions de mise en œuvre. La proposition des conditions est faite en fonction des limites de chaque option.

Options	Avantages	Limites	Conditions de mise en œuvre
Financement hors marché obligataire ou par les banques et autres institutions financières spécialisées			
1. Le financement par les banques commerciales et institutions de micro-finance	• Accessibilité et proximité du marché des collectivités locales • Disponibilité de ressources de financement à long terme • Absence de charges (frais de publicité, commission boursières etc...)	• Exigence de garanties hors de portée des collectivités locales • Taux d'intérêt élevé	• Mise en place de mécanisme de garantie et de sûreté
2. Le financement par les banques nationales, sous régionales et régionales de développement	• Disponibilité des fonds et capacités d'accorder des prêts concessionnels à long terme • Rôle de garantie des emprunts des collectivités locales joué par les banques • Possibilité de mise en place de programme et projets d'appui institutionnel au profit des collectivités locales	• Risque de change si le prêt est libellé en devises étrangères	• Mise en place de mécanismes de garantie et de sûreté • Accorder les prêts en devise nationale ou trouver un organisme qui pourrait garantir ce risque • Accroissement des capacités des collectivités locales en matière de maîtrise d'ouvrage
3. Le financement par les institutions financières spécialisées nationales.	• Faiblesse des taux d'intérêt • Allègement des procédures d'octroi de crédits • Mise en place de programmes d'appui institutionnel •Transparence et efficacité dans l'orientation des financements surtout lorsque l'IFS bénéficie d'une certaine autonomie	• Faiblesse des fonds pour couvrir les investissements des collectivités locales • Exclusion de certaines municipalités qui n'ont pas de capacité financière conséquente • Faiblesse des capacités d'absorption pour les petites municipalités du fait de la faiblesse de leurs capacités techniques • Non remboursement de la dette par les élus locaux • Les impacts négatifs de la situation économique des pays d'Afrique subsaharienne	• Accroissement des ressources financières des collectivités locales afin de conforter leur capacité d'emprunt • Accroissement de la part contributive des Etats dans les IFS sous forme de subventions afin de permettre à beaucoup de CL d'être éligibles • Développer les IFS en leur permettant d'accéder aux ressources des marché obligataire et bancaires avec l'appui de l'Etat et des Partenaires au développement (exemple de la DBSA et INCA) • Développer le volet appui institutionnel des IFS ; • Rendre plus autonomes les IFS
4. le financement par une institution financière sous régionale spécialisée dans le financement des collectivités locales.	• Institutions adaptées au processus naissant de décentralisation • Capacité de l'institution à emprunter sur les marchés, bancaires et auprès des bailleurs de fonds • Octroi de prêts à long terme à des taux concessionnels aux collectivités locales • L'élargissement du marché des collectivités locales • Renforcement de la coopération décentralisée sous régionale • Renforcement des capacités des collectivités locales par la mise en place de programme d'appui institutionnel	• Lenteurs administratives • Impossibilité de satisfaire tous les besoins d'investissement des collectivités locales	• Contributions des Etats, des collectivités locales et des bailleurs pour la couverture des charges de fonctionnement de la première année • Mise en place de mécanisme de garantie et de sûreté • Mise en place d'un fonds de garantie des emprunts municipaux pour permettre aux autorités locales d'emprunter auprès des autres institutions de crédits

Options	Avantages	Limites	Conditions de mise en œuvre
Financement par le marché obligataire			
1. Accès direct au marché obligataire : les collectivités locales empruntent sur le marché obligataire sans intermédiation	• Plus grande capacité de mobilisation des ressources sur le marché obligataire • Opportunité de renforcer la gestion administrative • Opportunité de renforcer la notoriété de la collectivité • Taux d'intérêt plus bas par rapport au marché bancaire	• Existence de l'effet de seuil • Exigences de garanties de la part des prêteurs malgré les textes • Problèmes de planification des émissions obligataires au cas où plusieurs collectivités décident d'aller sur le marché simultanément	• Mise en place de mécanismes de sûreté et de garantie • Mise en place d'un système de pooling (regroupement des communes) pour emprunter sur le marché obligataire
2. Accès indirect : les collectivités locales mettent en place une société, de droit privé ou sollicite l'intermédiation d'une banque commerciale pour emprunter sur le marché obligataire	•Plus grande capacité de mobilisation des ressources sur le marché obligataire • Favorise l'entente-intercommunale • Mise en place de programme de renforcement des capacités de gestion des collectivités locales	• Contraintes juridiques relatives au nombre d'années d'existence de la société privée, à l'établissement de ces comptes financiers • Coûts de l'emprunt obligataire plus élevé à cause de la couverture des coûts d'intermédiation • L'exigence de garanties et de notation (rating) de la part du prêteur	• Modification de la réglementation du marché financier en assouplissant les conditions d'accès des sociétés privées notamment le nombre d'années d'existence requis • Mise en place de mécanisme de sûreté et de garantie

Il ressort des tableaux ci-contre que la mise en œuvre des options demande la prise de certaines décisions aussi bien sur le plan politique, institutionnel que financier.

Sur le plan politique, il s'agit de la volonté des Etats de la sous région de faire du financement du développement des collectivités locales par emprunt une priorité dans les politiques de développement économique et financier de l'union en mettant soit en place une IFS sous régionale de financement soit en inscrivant dans les activités des banques de développement (BOAD...) ce type de financement.

Sur le plan institutionnel, il s'agit de l'accompagnement des collectivités locales dans l'exécution de leurs missions en renforçant leurs capacités d'exécution des projets de développement.

Sur le plan financier, il s'agit de la mise en place de mécanismes de garantie et de sûreté pouvant faciliter l'accès des collectivités locales à l'emprunt.

Si toutes ces conditions étaient remplies, quelles seraient les options les plus aisées à mettre en œuvre dans le court et moyen terme en référence aux dispositifs institutionnels et financiers existants ?

© Maéli

Ci-dessus : scène de rue à Mombassa, au Kenya.

Au regard de l'analyse des avantages et des limites des options et de leurs conditions de mise en œuvre, nous retenons l'accès direct des collectivités locales par le marché obligataire et le financement par les banques de développement comme options méritant de faire l'objet d'une étude de faisabilité.

03 LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES OPTIONS RETENUES

Justification du choix des options

Le recours direct au marché obligataire

L'accès au marché financier, même s'il est une voie exigeante, est prometteur et adapté au financement des infrastructures publiques locales. Le choix de cette option se justifie par trois raisons : (i) le taux d'intérêt brut des emprunts obligataires (entre 6% et 8%) est relativement plus bas que ceux des banques commerciales et donc favorable au financement des infrastructures publiques par emprunt ; (ii) la réglementation du marché financier n'est pas contraignante pour les collectivités locales dans la mesure où par exemple elles sont dispensées des frais de visa préalable du CREPMF pour le cas de la zone UEMOA et ne sont pas contraintes à mettre en place des mécanismes de garantie et de sûreté particuliers et (iii) les perspectives d'évolution de l'épargne dans la zone économique sous régionale pourraient rendre le marché financier plus dynamique.

Le recours aux banques de développement

Le choix de cette option découle : (i) de la mission de développement du secteur public qui est assignée à ces institutions (à travers la mise en place d'infrastructures urbaines et rurales et de lutte contre la pauvreté) et par conséquent de l'appui qu'elles peuvent apporter aux collectivités locales dans l'atteinte des OMD ; (ii) des prêts à long terme qu'elles peuvent accorder à des taux bas et (iii) de sa mise en œuvre qui dépendrait de la volonté des Etats et institutions de développement.
Chaque option comporte un certain nombre de risques qui nécessitent la mise en place de systèmes de garanties et de sûretés.

La nature des projets à financer et les risques

La nature des projets à financer

Pour l'emprunt obligataire : les fonds levés sur le marché obligataire devront être destinés à financer les infrastructures avec retour sur investissement (équipements marchands). La rentabilité financière des infrastructures permettra non seulement d'assurer le remboursement des services de la dette mais aussi de conforter l'épargne de la collectivité locale et par conséquent ses capacités d'emprunt et d'investissement.
Pour l'emprunt auprès des banques de développement : les fonds des banques de développement pourront servir à financer aussi bien des équipements marchands que des infrastructures non marchandes. Le financement des infrastructures sociales est conforme avec l'objectif de réduction de la pauvreté des banques de développement.

Les risques des options

Deux risques majeurs peuvent être encourus en fonction de la nature du projet à financer :

- Le risque projet : ce risque survient lorsque les prêts sont accordés sur la base de revenus directs tirés de l'exploitation du projet (infrastructures avec retour sur investissement) ;
- Le risque client ou risque de contrepartie : ce risque existe lorsque les recettes destinées au remboursement des services de la dette sont indirectes c'est-à-dire reposant sur la fiscalité locale ou sur les transferts de l'Etat.

Ces deux risques appellent à la mise en place de mécanismes de garanties et de sûreté adaptés.

Les différents scénarios et leurs mécanismes de garanties et de sûretés

Deux scénarios sont possibles dans la mise en œuvre des deux options :

- **scénario I** : accès à l'emprunt (marchés obligataires ou banques de développement) avec la garantie d'organismes de garantie ;
- **scénario 2** : accès à l'emprunt (marchés obligataire ou banques de développement) sans la garantie d'un organisme de garantie.

Scénario I : L'accès à l'emprunt avec la garantie d'organismes de garantie

Les mécanismes de garanties : dans un processus naissant de décentralisation, les collectivités locales ont besoin du soutien de certains organismes de développement pour asseoir les bases d'une bonne politique de développement local. Des organismes de garantie tels que le FAGACE (Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique) qui a récemment montré sa volonté de garantir les emprunts des collectivités locales lors de son symposium du 25 mai 2007, la Société Financière International (SFI) avec son fonds de développement municipal et l'USAID avec la garantie qu'elle accorde aux emprunts municipaux, pourraient faciliter le recours aux marchés obligataires des collectivités locales.
Ce système de garantie appelé aussi système de

Ci-dessus de gauche à droite : rue à Ouagadougou, Burkina Faso ; enfants du Niger ; autobus au Sénégal.

© Rogiro

© Koffiemetkoek

Ci-contre à gauche : vue d'ensemble de Johannesburg, Afrique du Sud ; à droite, scène de rue à Madagascar.

caution par les tiers permet de rassurer les prêteurs encore réticents pour financer les infrastructures urbaines car faisant passer le risque de contrepartie de l'emprunteur au risque de contrepartie du garant plus crédible.

Précision : la garantie de l'Etat n'est pas envisagée ici car nous pensons qu'elle nuirait plus qu'elle ne serait bénéfique au développement du marché des prêts aux collectivités locales. En effet les prêteurs estiment que ce genre de garantie n'inciterait pas les collectivités à respecter leurs échéances de remboursement et qu'elles pourraient préférer attendre que l'Etat s'en charge. D'ailleurs l'emprunt de Ouagadougou a été réalisé sans la garantie de l'Etat.

Quelque soit la crédibilité de l'organisme de garantie, il est important, même si c'est pour un objectif purement pédagogique pour la collectivité locale emprunteuse, de mettre en place des mécanismes de sûretés.

Les mécanismes de sûretés : ils concernent les mesures qu'il faut prendre pour assurer le remboursement de l'emprunt de la collectivité locale. Ce sont de mesures d'ordre juridique et financier. Sur le plan juridique, il s'agira de veiller à l'orientation des emprunts vers les projets pour lesquels ils sont contractés, à l'inscription des services de la dette comme une dépense obligatoire et à leur paiement à chaque échéance. Pour ce faire, le Représentant de l'Etat (Gouverneur, Préfet, ou Sous-préfet) et le comptable du trésor public, comptable de la collectivité locale devront jouer leur rôle respectif de contrôle budgétaire. Sur le plan financier, il s'agira de faire une analyse de la situation financière de la collectivité locale afin de déterminer avec exactitude sa capacité d'endettement sur la base de son épargne qui est la meilleure sûreté et de dimensionner les prêts à cette capacité d'endettement, et/ou sur la rentabilité financière du projet à réaliser (infrastructures marchandes).

Scénario 2 : L'accès à l'emprunt sans la garantie d'un organisme de garantie

Le financement des infrastructures publiques locales par les capitaux privés (dans le cas où les organismes de garanties seraient réticents à garantir les emprunts locaux) a fait l'objet de plusieurs discussions lors des entretiens que nous avons avec certaines SGI, investisseurs et banquiers. Lesdits acteurs du marché ont soutenu qu'il fallait nécessairement des garanties de la part des collectivités locales, en arguant que c'était le seul moyen de contraindre ces dernières à la discipline budgétaire. Dans ce cas, quels seraient les mécanismes de garanties et de sûretés fiables que les collectivités locales pourraient mettre en place pour attirer les capitaux privés.

Les mécanismes de garanties

• Les garanties physiques : les collectivités locales peuvent constituer des garanties sans que le patrimoine public (école, mairie, centre de santé etc...) ne soit aliéné. Les garanties physiques peuvent être constituées par les titres financiers (actions, obligations), par les titres fonciers et par les marchés et parking.

• Les comptes séquestrés : certaines ressources financières locales jugées suffisantes pour couvrir le remboursement des services de la dette à l'exception des fonds dédiés (dons, legs, fonds de concours) et les recettes provenant de l'exploitation des infrastructures marchandes financées par les fonds d'emprunt peuvent être dans un compte bancaire séquestré pour sécuriser le remboursement des services de la dette.

Ce type de garantie est possible au regard de l'article 16 de la directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances qui permet aux collectivités locales de déposer leurs disponibilités dans un établissement financier sur dérogation admise par décret.

Les mécanismes de sûretés : en plus des mécanismes de sûretés proposés au scénario n°1, la constitution d'un compte de réserve obligatoire sur les produits de l'emprunt pouvant servir au remboursement du capital et des intérêts pour un certain nombre d'échéances (une ou deux au maximum) avec récupération de la réserve à l'échéance si la collectivité locale s'est acquittée de ses engagements pourrait sécuriser le remboursement de la dette.

Les mécanismes identifiés ci-dessus peuvent coexister utilement. Il n'existe pas de système statique de financement par emprunt des collectivités locales. En dehors de l'emprunt obligataire et du financement par les banques de développement, les collectivités locales peuvent recourir aux banques classiques et institutions de micro finance pour financer leurs actions de développement de court terme. Par exemple, une commune qui décide de réaliser des parcelles d'habitation viabilisées peut solliciter le concours desdits établissements financiers. Ce type de financement à court terme est adapté aux besoins de financement des municipalités et aux ressources des banques et institutions de micro finance constituées en grande partie de ressources courtes.
Afin d'élargir le marché du crédit aux collectivités locales africaines, la mise en place, à moyen terme, d'une institution financière spécialisée sous régionale ou d'une banque sous régionale des collectivités locales est également une voie à explorer.

CONCLUSION

La politique de décentralisation amorcée depuis les années 90 dans les pays de l'Afrique au Sud du Sahara est censée instaurer la démocratie locale et impulser le développement économique à la base. Cette volonté politique s'est traduite par une plus grande implication des autorités locales dans la mise en œuvre de politiques de développement économique, social voire même culturel et scientifique à travers le transfert de domaines de compétences.

Cependant les compétences transférées ne sont pas toujours effectivement exercées. Beaucoup de prétextes sont donnés pour justifier cette situation. Parmi ces prétextes, le plus courant est le manque de moyens financiers et techniques des collectivités locales. Cette absence de moyens est due à une fiscalité locale encore embryonnaire et des transferts financiers de l'Etat très faibles par rapport au volume de compétences transférées. En réalité, un processus de décentralisation ne peut que très difficilement se consolider dans un contexte de transferts insuffisants de fiscalité et de ressources financières. Les politiques de développement local continuent d'être appuyées fortement par les bailleurs de fonds à travers l'aide publique au développement. Mais ces appuis financiers sont très insuffisants pour réduire la pauvreté.

© John & Mel Kots

Ci-contre : scène de rue en Ouganda.

Le recours à l'emprunt à travers les banques de développement, les banques classiques, les institutions financières spécialisées et le marché obligataire s'avère donc nécessaire pour la mise en place d'infrastructures capables de dynamiser les économies locales. Le financement des collectivités locales par emprunt est encore, principalement, le fait des institutions financières spécialisées mises en place avec l'appui des partenaires au développement. Ces institutions ont connu de grandes difficultés notamment l'insuffisance des fonds, le non remboursement des prêts et les taux de crédit élevés (cas FPCL de la Côte d'Ivoire et du Crédit Communal du Sénégal). Contrairement à l'Afrique du Sud, au Zimbabwe, au Cameroun et à la Tanzanie, il n'existe pas dans la zone UEMOA, un véritable marché financier pour les collectivités locales. Cette situation s'explique essentiellement par la faible capacité d'absorption des communes liée au cadre trop étroit des leurs compétences et la faiblesse de leur capacité d'endettement consécutive à celle de leurs ressources financières surtout pour les petites municipalités.

En effet, rappelons que comme corollaire de la faiblesse des ressources propres communales, l'épargne des villes est insignifiante. Elle est estimée annuellement à environ 18 milliards de FCFA (chiffres 2005) pour un groupe de 7 pays de l'UEMOA et du Cameroun. L'analyse a montré que cette épargne peut soutenir un endettement annuel d'environ 65 milliards sur 10 ans au taux de 6,5%. L'activité de prêts aux collectivités locales semble ne pas être intéressante lorsqu'il s'agit de convaincre des institutions financières internationales de mettre en œuvre un mécanisme de financement pour un marché de moins de 60 milliards de FCFA. L'étude du cas sud africain a montré une grande disparité entre ce pays et ceux cités plus haut. L'épargne locale en Afrique du Sud s'élève à près de 494 milliards de FCFA, soit plus d'une vingtaine de fois celle mobilisée dans l'UEMOA et le Cameroun.

Toutefois l'accès à l'emprunt est bien possible pour les grandes municipalités notamment les capitales au regard de l'épargne qu'elles dégagent annuellement et des potentialités économiques qu'elles détiennent. Les petites et moyennes municipalités ne pourraient y accéder que dans le cadre de syndicalisation de communes : des systèmes de pooling pourraient ainsi être mis en place. En effet, l'accès au marché financier ne sera certainement pas uniforme pour les collectivités locales. On peut alors envisager un regroupement des petites et moyennes

collectivités en vue d'un emprunt solidaire : le pooling. Il permettrait la distribution de la charge financière sur les collectivités membres en amoindrissant le risque encouru par les investisseurs. L'association des communes devrait se faire selon les affinités intercommunales pour permettre une franche collaboration entre les conseils municipaux quant au remboursement de l'emprunt.

Le financement des infrastructures locales par emprunt devra se faire, prioritairement, à travers le marché obligataire et les banques de développement qui ont des avantages comparatifs pour les municipalités par rapport aux autres institutions de prêts. Ce financement ne sera possible que lorsque des mécanismes de garanties et de sûretés seront mis en place par les Etats, les organismes de garantie, les partenaires au développement et les collectivités elles-mêmes.

Ces dernières devront être accompagnées sur le marché du crédit par un renforcement de leurs ressources financières propres, de leurs ressources humaines et de leurs moyens techniques. Le moyen le plus efficace pour garantir les emprunts des collectivités locales c'est de les aider à accroître leurs ressources propres « Pas de décentralisation sans autonomie financière et pas d'autonomie financière sans ressources propres ... Mobiliser les ressources propres des collectivités locales pour augmenter les ressources externes dont le produit des emprunts ».

La politique de décentralisation est irréversible dans les pays concernés par l'étude ; elle est devenue un acquis capital. Sa réussite ne saurait résider dans un pessimisme éternel. Bien au contraire, ce processus naissant de décentralisation a besoin de l'émergence d'une confiance aux autorités locales qui doivent désormais se considérer comme de véritables manageurs soumis aux exigences de performances économiques et financières, collaborer avec le secteur privé local et être à l'écoute des populations afin de booster l'économie locale.

L'espoir peut être permis si les Etats, les collectivités locales, les partenaires au développement, les institutions de crédits et les populations considèrent le développement local comme la mise en synergie d'un ensemble d'actions cohérentes intégrant les préoccupations des uns et des autres.

Ci-contre de haut en bas : scène de rue à Madagascar ; marché de djenne au Mali ; rue de Madagascar.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ADM	Agence de Développement Municipal (Sénégal)
AFD	Agence Française de Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BESA	Bond Exchange of South Africa
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BRVM	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (UEMOA)
BHS	Banque de l'Habitat du Sénégal
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CCC	Compte de Crédit Communal (Sénégal)
CIFAL	Centre International de Formation des Acteurs Locaux
CPCT	Caisse de Prêt aux Collectivités Territoriales (Niger)
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CREPMF	Conseil Régional de l'Epargne et des Marchés Financiers
CUD	Communauté Urbaine de Douala
DBSA	Development Bank of Southern Africa
DC/BR	Dépositaire Centrale/ Banque de Règlement
DTS	Droit de Tirage Spécifique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (Sénégal)
FEICOM	Fonds d'Equipement et d'Intervention Communal (Cameroun)
FIAU	Fonds d'Investissement et d'Aménagement Urbain (Côte d'Ivoire)
FICOM	Fonds d'Investissement Communal (Burkina Faso)
FNB	First National Bank (South Africa)
FODECOM	Fonds de Démarrage des Communes (Burkina Faso)
FPCL	Fonds de Prêts aux Collectivités Locales (Côte d'Ivoire)
GTZ	Agence Allemande de Coopération Technique
IBCA	International Bank Credit rating Agency
IDA	International Development Agency
IFS	Institution Financière Spécialisée
INCA	Infrastructure Finance Coorporation (Afrique du Sud)
LGLB	Local Government Loans Board
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAC	Programme d'Appui aux Communes (Sénégal)
PACOM	Projet d'Appui à la Conduite d'Opérations Municipales (Côte d'Ivoire)
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal Projet de Développement Municipal (Côte d'Ivoire)
PED	Pays en Développement
PLGO	Provincial Local Government Officer
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRECOL	Programme de Renforcement de l'Equipement des Collectivités Locales
PRIU	Projet de Réhabilitation des Infrastructures Urbaines (Niger)
SALGA	South African Local Governments Association
SFI	Société Financière Internationale
SGI	Société de Gestion et d'Intermédiation
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USAID	United States Agency for International Development
USD	Dollar Etats-Unis

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 Types et modalités d'intervention du FEICOM (Cameroun) **26**
Tableau 2 Notice légale de l'emprunt obligataire (Douala) **29**
Tableau 3 Intervention de la CPCT de 1985 à 1999 (Niger) **40**
Tableau 4 Prêts accordés par la LGLB aux Collectivités Locales (Tanzanie) **52**
Tableau 5 Prêts cumulatifs, remboursement et recouvrement (Tanzanie) **53**
Tableau 6 Emissions d'obligations municipales, Zimbabwe, 1980-99 ..... **57**
Tableau 7 Epargne brute des collectivités locales **61**
Tableau 8 Capacité d'endettement des Collectivités Locales **62**

LISTE DES FIGURES

Figure 1 Montage juridique et Financier de l'emprunt obligataire (Douala) **30**
Figure 2 Part d'emprunt par pays dans le volume total engageable **62**
Figure 3 Organisation du Marché Financier de l'UEMOA **63**

BIBLIOGRAPHIE

Agence française de développement (2005),
« Financer les investissements des villes des pays en Développement »

ALAGBO Jolivet (2006),
«Etat des lieux de l'accès des collectivités locales à l'emprunt dans l'espace UEMOA», mémoire de DESS

Association de Professionnels (2004),
«Développement urbain et Coopérations : les ressources du développement local »

Banque Mondiale (199),
« Table ronde sur le financement des investissements municipaux dans les pays du Maghreb »

Cites Alliance (2005),
«Empowering cities to attract finance», Extrait du rapport annuel

Club du sahel et de l'Afrique de l'Ouest, PDM (2002),
« le financement du développement local : un état des lieux en Afrique de l'Ouest éléments de comparaison Ghana-UEMOA »

Dexia (2005),
« Services financiers au secteur public, financement de projets et rehaussement de crédit ». Extrait du rapport annuel

Fitch Rating (2005),
« International Public Finance »

François Paul Yatta (2006),
« Villes et développement économique en Afrique », ed. Economica

François Paul Yatta (2000),
« La décentralisation financière en Afrique, succès, problèmes et contraintes » sommet Africité 2000.

Global credit Raiting CO. (2004),
« Analyse du marché obligataire et du contexte réglementaire d'un échantillon de pays de la CEDEAO : Proposition d'un système de notation dans la Sous- Région »

James Leigland (1997),
«Accelerating Municipal Bond Development in Emerging Economies: An Assessment of Strategies and Progress, Center for International Development»

John Petersen, Mila Freine (2004),
«Subnational Capital Market in Developing Countries»

Kathleen Wu (2005),
«Leveraging Local Capital for Urban Finance», USAID

Kevin allen, Andre Schombee, Nicola Therm (2005),
«Financing economic development at the local level: analyse of the appropriateness of a municipal bond market in South Africa»

Michael Noel (2000),
«Building sub-national debts markets in developing and transition countries, a framework for analysis, policy reform and assistance strategy»

PAULAIS Thierry (2006),
« Le financement du développement urbain dans les pays émergents : des besoins et des paradoxes »

PDM,
« Regards sur les finances locales », éditions 2000, 2001, 2002, 2003 et 2004.

PDM,
« Equilibre financier des collectivités locales », éditions 2000, 2001, 2002, 2003 et 2004.

PDM (2000),
« Accès des collectivités africaines à l'emprunt et aux marchés financiers » série séminaires PDM X

PDM (2006),
« La revue africaine des finances locales : pour une meilleure mobilisation de ressources »

Sarah Marniesse (2005),
«Financer les investissements des collectivités locales urbaines», cinquième forum économique et financier franco-vietnamien

Société Financière Internationale (2006),
«Financement des infrastructures locales et régionales»

Sustainable Development partnerships (2006),
«Innovate Municipal Financing: Developing Local Bond Markets to Support Infrastructure Development»

Steffensen Jesper, Tidemand Per, Harriet Naitore, Emmanuel Ssewankambo, Eke Mwaipopo (2004),
« A comparative analysis of decentralisation in Kenya, Tanzania and Uganda», Final Synthesis Report

Robert Kehew, Tomoko Matsukawa, John Petersen (2005),
«Local Financing for Sub-Sovereign Infrastructure in Developing Countries», World Bank

The African Capacity Building Foundation (2005),
«Public Financial Management Reforms in Developing countries: Lessons of experience from Ghana, Tanzania and Uganda»

The United Republic of Tanzania (2004),
« Local Government Fiscal Review »

ANNEXES

ANNEXE I

>Lexique

Collectivités territoriales : personnes morales distinctes de l'Etat, avec leurs organes (assemblé d'élus), leur budget, leur patrimoine et leur personnel administratif. Cette définition admet des variantes dues aux critères formels d'organisation des populations en collectivités et les mécanismes de fonctionnement de celles-ci qui sont spécifiques aux pays et à leur régime politique.

Déconcentration : mode d'organisation administrative consistant à transférer des pouvoirs et des attributions afin de décongestionner le pouvoir central et de mieux prendre en compte les considérations locales.

Décentralisation : mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer par des organes délibérants élus les affaires propres d'une collectivité territoriale. La décentralisation est un processus de nature politique touchant à la fois à l'organisation des pouvoirs et aux conditions de vie des populations.

Finances locales : Ensemble des instruments financiers dont disposent les collectivités locales pour exécuter les opérations financières.

Gouvernance : désigne la conduite des affaires, qu'elles soient privées ou publiques. Issu de la théorie micro-économique, le concept de « bonne gouvernance »/good governance a été diffusé par la Banque mondiale dans les années 1990, comme la condition majeure des politiques de développement. Elle est fondée sur quatre piliers : la responsabilité/accountability, la transparence, l'état de droit/the rule of law et la participation. Progressivement le cadre juridique du développement, la participation et la question des droits de l'Homme sont davantage pris en compte dans le souci d'accorder une plus grande attention au facteur humain. Cette dimension juridique et politique de la gouvernance devient déterminante dans l'affectation de l'aide internationale.

Marchés financiers : Marchés où sont effectuées les transactions sur des actifs financiers. Il s'agit des marchés de taux d'intérêt, c'est-à-dire les marchés de la dette, qu'il est d'usage de séparer en marché monétaire pour les dettes à court terme (moins d'un, deux ou même parfois trois ans à son émission) et marché obligataire pour les dettes originellement à moyen ou long terme; des marchés des changes où l'on échange des devises les unes contre les autres ; des marchés d'actions, c'est-à-dire des titres propriété des entreprises.

Marché primaire : Marché où se vendent les valeurs mobilières lorsqu'elles viennent d'être émises et qu'elles sont offertes aux investisseurs pour la première fois.

Marché secondaire : Marché où les épargnants négocient les titres entre eux. Il permet aux investisseurs qui ont acheté des titres sur le marché primaire de les revendre pour obtenir des liquidités.

Métropole: grande ville (s'applique en général aux villes ayant un pouvoir de commandement et une vaste zone d'influence).

Obligation : Titre d'emprunt émis par des sociétés, des gouvernements et des organismes gouvernementaux dans le but d'obtenir du capital, et qui engage l'émetteur à verser de l'intérêt tout au long de sa durée à des dates précieuses et à rembourser le capital à l'échéance.

Rating (notation) : Procédure d'évaluation financière des communes qui donne lieu à une note (et à un rapport) attestant de la qualité de la signature de la collectivité qui désire émettre un emprunt obligataire. L'opération est conduite par un cabinet dont le sérieux et l'indépendance sont reconnus par le marché financier.

Rehaussement de crédit : Le rehaussement de crédit est une opération financière par laquelle un établissement financier spécialisé, appelé rehausseur de crédit (ou monoline en anglais) apporte sa garantie à un organisme (public ou privé) qui émet des emprunts sur les marchés financiers. L'intérêt du rehaussement de crédit provient du fait que le taux d'intérêt auquel un emprunteur peut lever des capitaux sur les marchés est directement corrélé à sa solidité qui est classiquement mesurée par la note qui lui est attribuée par une agence de notation financière. Le rehausseur de crédit, qui jouit par nécessité professionnelle de la meilleure note possible (AAA), fait bénéficier les crédits qu'il garantit de sa propre notation ce qui permet au final à l'emprunteur de bénéficier d'un taux d'intérêt moins élevé.

Scoring : Technique d'évaluation qualitative d'un client (particulier ou entreprise) emprunteur principalement sous l'angle de sa solvabilité.

Taux d'intérêt bonifié : un taux d'intérêt bonifié se définit généralement comme un taux d'intérêt réduit réservé à certaines opérations jugées prioritaires dans le cadre de la politique économique (exportation, investissement, agriculture ...).

Urbanisation: désigne le processus de croissance de la population urbaine.

ANNEXE 2

Le marché financier de l'UEMOA :

> Historique

S'étendant sur une superficie de 3.308.409 Km_ et composé de 8 pays (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo), l'UEMOA comptait environ 60 millions d'habitants en 1997. Son traité a prévu la mise en place d'un marché régional qui a été crée en décembre 1993. Dans un premier temps, mandat a été donné à la BCEAO de conduire le projet. Son évolution a permis en juillet 1996, l'adoption par le Conseil des Ministres de l'Union de la convention portant création du Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF) et en décembre de la même année, la constitution de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) et du Dépositaire Central/ Banque de Règlement (DC/BR). En novembre 1997, le Conseil des Ministres a procédé à l'installation officielle du CREPMF et adopté le Règlement Général relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du Marché Financier Régional. Le 16 septembre 1998, la BRVM et le DC/BR dont le siège est à Abidjan, démarrent leurs activités

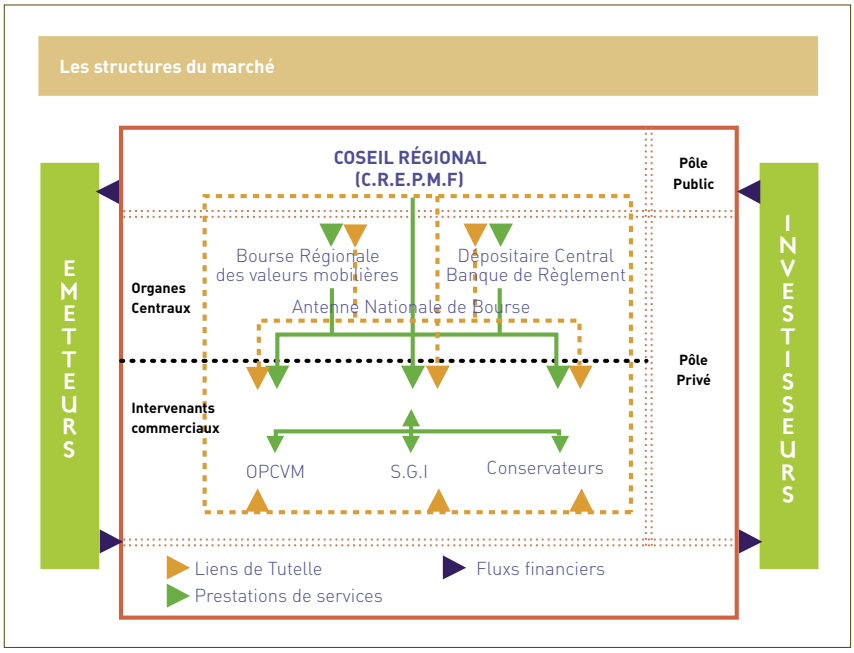
Conformément à l'article 7 du Règlement Général, les principaux acteurs de ce marché sont de deux types :
- les structures du marché : la BRVM et le DC/BR ;
- les intervenants commerciaux : les Sociétés de Gestion et d'Intermédiation (SGI), les Sociétés de Gestion de Patrimoine, les Conseils en investissements boursiers, les Apporteurs d'affaires et les démarcheurs. Ces intervenants sont agrées par le CR.

> Conditions d'accès au marché

Peuvent opérer sur ce marché toute structure à caractère public (Etats et ses démembrements) et toute entreprise cotée ou non en bourse, moyennant les critères suivants :

Le minimum d'obligations exigibles
Les dispositions du marché financier exigent que toute émission soit supérieur ou égale à 25.000 titres et leur valeur égale à au moins 500 millions de FCFA. Les titres qui existent sur ce marché ont un nominal de 10.000 FCFA, 50.000 FCFA ou 100.000 FCFA.

Figure 3.- Organisation du marché financier de l'UEMOA



L'intermédiation d'une SGI

En vertu de l'article 4 de l'instruction n°1/97 relative à l'Appel Public à l'Epargne au sein de l'UEMOA, toute entité qui souhaite mobiliser des fonds sur le marché doit désigner une SGI qui sera chargée de l'exécution de l'opération. Les SGI sont les principaux animateurs du marché boursier régional. Elles bénéficient de l'exclusivité de la négociation des valeurs mobilières cotées à la BRVM et assurent en grande partie la conservation des titres, pour le compte de la clientèle. Ces SGI sont constituées en Sociétés commerciales juridiques sous forme anonyme ayant le statut d'établissement financier. Il existe au niveau de chacun des pays de l'UEMOA au moins une SGI ; le Bénin en compte 3, la Côte d'Ivoire, 9 et le Sénégal, 2.

Demande de visa auprès du CREPMF

Tout appel public à l'épargne doit recevoir le visa préalable du CREPMF. Seuls les Etats et leurs démembrements (collectivités par exemple) ne sont pas assujettis à ce visa. Avant la saisine du Conseil Régional, l'émetteur doit remplir les critères suivants :
• être une société de capitaux, c'est-à-dire une société anonyme (SA) ;
• présenter deux années de comptes certifiés ou à défaut, une garantie jugée suffisante par le CR ;
• présenter un ratio de capitalisation minimum par rapport au montant de l'emprunt.

Le dossier à présenter au CREPMF doit contenir des informations qui varient selon que l'émetteur est une entreprise ou l'Etat et ses démembrements.

(i) Entreprises – Le dossier à présenter comprend notamment les documents et renseignements suivants :
•les statuts et actes constitutifs de la société ;
• la résolution de l'assemblée générale ou la décision de l'instance ayant autorisé l'appel public à l'épargne ;
• les comptes de bilan certifiés d'au moins deux exercices ou à défaut, une garantie jugée suffisante par le CR ;
• les comptes d'exploitation prévisionnels des cinq exercices suivant celui au titre duquel le dépôt du dossier a été fait. Les avantages stipulés au profit des fondateurs, des administrateurs et de toutes les autres personnes.

(ii) Etat et ses démembrements – Bien que le visa préalable ne soit pas exigé pour les emprunts émis ou garantis par un Etat, un groupe d'Etat de l'Union ou les collectivités locales, ceux-ci doivent adresser au CREPMF une note d'information devant contenir les informations suivantes :
• le nom de l'Etat, du groupe d'Etats, de la collectivité ou du groupe de collectivités locales, responsable de l'émission ;
• une description des titres offerts et leurs conditions ;
• la valeur nominale et le prix d'émission de l'obligation ;
• la destination des fonds collectés ;
• les modalités de placement des titres ;
• les modalités de rémunération de l'emprunt.

Une deuxième catégorie d'informations communes à tous les dossiers sont celles relatives à l'opération. Elles concernent :
• le montant et le nombre de titres à émettre ;
• la valeur nominale et le prix d'émission du titre ;
• la forme des titres ;
• la durée indicative du placement ;
• la garantie du placement ou la bonne fin de l'opération ;
• la dénomination de l'emprunt ;
• le taux d'intérêt nominal et la durée ;
• les modalités et l'échéancier de remboursement ;
• la date de jouissance ;
• les clauses de rachat ;
• les garanties offertes.

> Le rôle des SGI

Une fois que le CREPMF donne son autorisation, l'émetteur choisit une SGI qui doit exécuter les tâches suivantes :
• élaborer tous les documents d'informations du public sur l'emprunt : la note d'information qui doit contenir les renseignements aussi bien sur l'émetteur que sur l'opération à réaliser, les encarts publicitaires, les dépliants, les annonces télévisées et radiodiffusées destinées au public. Tous ces documents doivent être visés par le Conseil Régional ;
• mettre en place un syndicat de placement des titres sur le marché ;
• élaborer un dossier d'introduction du titre en bourse et le soumettre à la bourse et au Conseil Régional pour visa ;
• animer le titre sur le compartiment obligataire de la cote (sur la base d'un contrat signé avec l'émetteur) ;
• assurer le service financier de l'emprunt (paiement des coupons et remboursement de l'emprunt à l'échéance).

> Coût d'une émission d'emprunt obligataire

L'émission d'un emprunt obligataire public induit un coût auquel fait face son émetteur. La structure du coût est la suivante :

Les frais d'obtention du visa

Pour obtenir l'autorisation d'émission d'un emprunt obligataire, l'émetteur paie au CREPMF des frais proportionnels au montant de l'émission :
- 0,3% pour les émissions de 1 à 10 milliards ;
- 0,25% pour les émissions de 10 à 20 milliards ;
- 0,2% pour les émissions de plus de 20 milliards ;
0,1% pour les émissions de moins de 1 milliard.
Les Etats et leurs démembrements sont dispensés de ces frais.

Rémunération de la SGI chef de file et du syndicat de placement

Ces rémunérations englobent :
- les honoraires de la SGI pour l'élaboration du dossier de demande d'autorisation du CREPMF et la conception des documents de l'émission : c'est un forfait négocié avec la SGI ;
- la commission de chef de file ou de direction à verser à la SGI. Le taux est négocié avec cette dernière ;
- la commission de placement à verser aux membres du syndicat de placement ;
- une commission est versée aux institutions qui s'engagent pour une prise ferme d'une partie de l'emprunt. Le taux est négocié avec l'émetteur.

Les frais généraux

Il s'agit des frais liés à l'impression de la note d'information, des bulletins de souscriptions, des dépliants ou affiches publicitaires qui seront utilisés pour informer tout le public de l'UEMOA ; des frais de promotion de l'emprunt dans tous les pays de l'Union.

Les frais liés à l'introduction des titres en bourse

Lors de l'introduction des obligations en bourse, une commission sera versée à la bourse. Cette commission est proportionnelle au montant total de l'émission. Outre cette commission, l'introduction en bourse doit s'accompagner d'une publicité autour de l'emprunt, qui appelle l'engagement de certains frais.

La commission d'affiliation

En contrepartie des services qui leurs sont rendus (dénouement et garantie des opérations, gestion des titres dématérialisés), les émetteurs d'emprunts obligataires versent une commission annuelle d'affiliation au DC/BR. Cette commission est fixée en fonction de la capitalisation des titres qui seront en vie. Cette commission est de 2 millions de FCFA lorsque la capitalisation est inférieure à 10 milliards, 4 millions pour une capitalisation comprise entre 10 et 20 milliards et 6 millions lorsque la capitalisation est supérieure à 20 milliards.

La commission de la capitalisation

Chaque année et sur la durée de l'emprunt, l'émetteur doit verser à la bourse une commission en contrepartie des services fournis (maintien à la cote du titre, diffusion de l'information financière et des avis sur l'émetteurs). La valeur de cette commission est fixée par la BRVM en fonction des titres non amortis.

La rémunération des services financiers de l'emprunt

En rémunération du service d'encaissement de coupons que les SGI font pour le compte des souscripteurs, l'émetteur doit leur verser via le DC/BR, une commission. IL s'agit d'une rémunération annuelle de la SGI pour l'opération de centralisation du paiement des intérêts aux souscripteurs. Cette rémunération est négociée avec la SGI.

Les intérêts à verser aux souscripteurs

Il s'agit de rémunération de la dette. Elle est fonction du taux d'intérêt appliqué sur l'emprunt. Il existe sur le marché financier, des obligations au taux d'intérêt de 7,06% ; 7,20% ; 7,5% ; 8% ; ... En ce qui concerne le terme de l'emprunt, on distingue à la BRVM, les emprunts de 3 ans, 5 ans, 7 ans et au maximum 10 ans.

De 1998 à 2005, soit 7 ans d'activité de la BRVM, les fonds levés sur le marché obligataire s'élève à 541 milliards de FCFA.

Fin juin 2006, sur le marché secondaire (la BRVM), la capitalisation s'élevait à FCFA 1822 milliards, dont FCFA 293 milliards pour le compartiment obligataire.

A l'instar des Etats, les collectivités locales sont éligibles sur ce marché. En effet, au regard de l'article 136 du règlement général du marché financier régional d'une part, et de l'instruction n°1/97 du Conseil régional d'autre part :
- les collectivités publiques locales ou territoriales peuvent émettre des emprunts obligataires par appel public à l'épargne sur le marché financier régional, au même titre que les Etats dont elles émanent ;
- elles n'ont pas besoin d'un visa préalable, ni d'une garantie ou de mettre en place des mécanismes particuliers de sûreté.

Mais à ce jour, force est de constater qu'aucune collectivité n'a encore levé de fonds sur ce marché. Il existe cependant quelques rares expériences d'accès à l'emprunt obligataire par des collectivités locales sur d'autres marchés financiers.

> Les obstacles d'accès au marché financier

Dans l'espace UEMOA, les collectivités locales sont actuellement absentes du marché financier pour les raisons suivantes :

Le déficit d'information

Très peu de collectivités locales sont informées de l'existence d'un tel marché. Les sociétés de Gestion et d'Intermédiation (SGI) habilitées à les introduire en bourse, ne semblent pas encore s'intéresser au monde municipal qui constitue pourtant un marché potentiel.

La capacité d'endettement des communes

Elle constitue la contrainte majeure des collectivités locales au marché financier régional. En effet, aujourd'hui, l'accès à ce marché est subordonnée à la possibilité de l'émetteur de pouvoir émettre au moins 25.000 titres dont la valeur doit être supérieure ou égale à 500 millions de FCFA.

En retenant ce montant minimal levé sur une durée d'emprunt comprise entre 3 et 10 ans (les bornes extrêmes aujourd'hui sur le marché régional), l'amortissement annuel du capital seul (coût d'émission non compris), est respectivement de 166 et 50 millions de FCFA. Actuellement dans la zone, très peu de collectivités locales peuvent dégager une épargne brute de cette envergure. La levée de fonds par appel public à l'épargne ne sera donc pas possible pour les petites villes et les communes de petite taille. Il convient de mentionner que le regroupement des collectivités (pooling) pour effectuer un emprunt solidaire est autorisé par les textes régissant le fonctionnement du marché financier régional.

L'encadrement légal et réglementaire de l'emprunt des collectivités locales

Si au niveau du marché régional, les textes donnent les mêmes droits aux collectivités locales qu'à l'Etat, au niveau des pays, les collectivités locales sont souvent soumises à un autre examen de passage ou une autorisation préalable des autorités compétentes. A titre d'exemple, les collectivités locales béninoises doivent passer devant la Commission Nationale des Endettements (CNE).

L'absence de la notation

Chaque fois que l'on aborde la question d'accès des collectivités locales à l'emprunt, il est souvent avancé sans ambages que les collectivités locales ne sont pas des entités crédibles. Dans la plupart des pays où les émissions obligataires ont cours, l'appréciation de la signature de l'émetteur est réglée à travers la notation ou rating qui consiste en l'évaluation de la capacité de l'emprunteur à rembourser la dette à moyen ou long terme. La note reflète une prévision du niveau du risque que l'émetteur fait courir à l'investisseur potentiel.

Sur le marché financier régional, cette question de la qualité de la signature de l'émetteur est essentiellement appréciée par le CREPMF et les SGI. Parmi les éléments qui servent à juger la signature des collectivités locales, on note la faible capacité d'endettement abordée plus haut et des failles dans les gouvernances démocratique et financière des communes. Sur le plan de la gestion financière, il y a un manque de transparence dans le processus budgétaire ; ainsi qu'un défaut de standardisation de la comptabilité des collectivités locales, ce qui ne facilite pas l'analyse de leur solvabilité.

ANNEXE 3

Notions sur la notation

> Les échelles de notations des collectivités locales

Echelle à Long Terme Internationale

Les échelles suivantes s'appliquent aux notes en devises et en monnaie locale.

Echelle à Long Terme Internationale

NIVEAU D INVESTISSEMENT DE SECURITE	NIVEAU D INVESTISSEMENT SPECULATIF
AAA Qualité de crédit la plus élevée. La note« AAA » indique que le risque de crédit est le plus faible. Cette note n'est attribuée que dans les cas où l'aptitude à honorer les engagements financiers à leur échéance est exceptionnellement forte. Il est hautement improbable que cette aptitude soit altérée par des événements prévisibles.	**BB** Caractère spéculatif. La note « BB » indique une possibilité d'apparition du risque de crédit, en particulier du fait d'une évolution défavorable des conditions économiques. Cependant, des ressources d'exploitation ou financières sont susceptibles d'être mobilisées pour honorer les engagements contractés. Les titres notés dans cette catégorie ne sont pas du niveau d'investissement de sécurité.
AA Qualité de crédit très élevée. La note « AA » indique que le risque de crédit est très faible. L'aptitude à honorer les engagements financiers à leur échéance est très forte. Cette aptitude n'est pas susceptible d'être altérée de façon significative par des événements prévisibles.	**B** Caractère très spéculatif. La note « B » indique qu'il existe un risque de crédit significatif, bien qu'il subsiste une marge réduite de sécurité. Le respect des engagements financiers est actuellement assuré ; toutefois, le maintien de l'aptitude à honorer ces engagements dépend de la persistance de facteurs d'exploitation et de conditions économiques favorables.
A Qualité de crédit élevée. La note « A » indique que le risque de crédit est faible. L'aptitude à honorer les engagements financiers à leur échéance est forte. Toutefois, une évolution défavorable des conditions économiques ou financières est susceptible d'altérer cette aptitude dans des proportions plus importantes que pour les engagements notés dans les catégories supérieures.	**CCC, CC, C** Risque important de défaut. Engagements sur lesquels la possibilité d'un défaut de paiement est réelle. L'aptitude à honorer les engagements financiers à leur échéance repose exclusivement sur la persistance de facteurs d'exploitation ou de conditions économiques favorables. La note « CC » indique qu'une défaillance semble probable. La note « C » signale que le défaut de paiement est imminent.
BBB Bonne qualité de crédit. La note « BBB » indique que le risque de crédit est actuellement faible. L'aptitude à honorer les engagements financiers à leur échéance est suffisante, bien qu'une évolution défavorable des conditions économiques et financières soit plus vraisemblablement susceptible d'altérer cette aptitude. Cette note correspond au plus bas niveau d'investissement de sécurité.	**DDD, DD et D** Situation de défaut de paiement. Les titres sont extrêmement spéculatifs et leur valeur ne peut excéder leur valeur de récupération dans le cas de liquidation ou de restructuration du débiteur. La note « DDD » qualifie le meilleur potentiel de récupération sur l'encours des titres émis. Pour les entreprises américaines, par exemple, la note « DD » indique que l'espérance de récupération sur ces encours se situe dans une fourchette de 50 à 90%, tandis que la note « D » qualifie le potentiel de récupération le plus faible, soit inférieur à 50%.

Source : PDM/Observatoire des finances locales

Echelle à Court Terme Internationale.

Cette échelle de notes s'applique aux engagements libellés en devises étrangères ou en monnaies locales. Les notes à court terme sont attribuées aux engagements dont l'échéance est inférieure à 12 mois ou, dans le cas des emprunts du secteur public américain, à trois ans. Elles traduisent particulièrement la liquidité nécessaire pour honorer les engagements financiers à leur échéance.

> Deux exemples de cas de notation

I/ Standard & Poor's attribue à la République du Bénin les notes « B+ » à long terme et « B » à court terme, avec une perspective stable.

LONDRES (standard &Poor's) Dec. 29, 2003
Standard & Poor's Ratings Services attribue les notes « B+ » à long terme et « B » à court terme à la République du Bénin. La perspective est stable.
Cette nouvelle notation porte à 99 le nombre d'Etats souverains notés par Standard & Poor's.

Les notes du Bénin sont soutenues par des politiques budgétaires prudentes et des réductions de dette obtenues dans le cadre de l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), ainsi que par l'appartenance du Pays à l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA). Ces facteurs sont néanmoins contrebalancés par la structure économique fragile du Bénin et les limites qu'elle pose à la flexibilité budgétaire du pays.

Le PIB par habitant est faible, estimé à 539 dollars en 2003. de plus, le Bénin est très dépendant de l'exportation d'une unique matière première, le coton, et du commerce de réexportation avec le Nigéria. La faiblesse des indicateurs de développement humain, la carence des infrastructures, la lenteur des réformes et le manque de stratégie industrielle définie contraignent les perspectives de développement économique.

La fragilité de l'économie restreint la flexibilité budgétaire. Les recettes douanières représentent 49% des revenus intérieurs de l'Etat en 2003. l'importance du commerce secteur informel dans l'économie limite les possibilités d'élargissement de l'assiette fiscale.

Néanmoins, le gouvernement poursuit une politique fiscale prudente : entre 1999 et 2003, les déficits de l'Etat s'élèvent en moyenne à 0,5% du PIB et devraient se maintenir au-dessous de 2% du PIB à moyen terme. De plus, le Bénin a atteint en avril 2003 le point d'achèvement, ouvrant la voie à une réduction de sa dette extérieure. Après les réductions de la dette PPTE, la dette de l'Etat est estimée à 30,4% du PIB en 2003. Les paiements d'intérêts de l'Etat sont également limités à 4,1% des recettes en 2003, car la plus grande part de la dette externe est due à des créanciers officiels, à des concessions exceptionnelles.

Le Bénin est un membre de l'UEMOA, de même que le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bisau, le Mali, le Niger, la République du Sénégal (B=/Stable/B), et le Togo. L'UEMOA dispose d'une banque centrale indépendante (BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest), responsable de la politique monétaire de l'Union et de l'émission de sa monnaie, le Franc de la Communauté Africaine (CFA). Le franc CFA est rattaché à l'euro et bénéficie d'une garantie de convertibilité (mais non d'un taux de change particulier) provenant du Trésor de la République Française (AAA/Stable/A-1+). Ces institutions ont encouragé la discipline budgétaire et d'enregistrer de faibles taux d'inflations, à 2,5% en moyenne en 2003. Ils ont également réduit la vulnérabilité de la zone aux pressions de liquidité extérieure.

Perspective : stable

Selon Standard & Poor's, le gouvernement continuera de mener des politiques budgétaires prudentes tout en augmentant les dépenses sociales et les investissements destinés à réduire la pauvreté. La qualité de crédit du Bénin pourrait s'améliorer si les administrations fiscales et douanières étaient suffisamment renforcées pour augmenter la flexibilité des revenus de l'Etat et si les réformes visant à attirer l'investissement et à diversifie l'économie étaient accélérées, en particulier eu égard à la promotion du développement industriel et agricole.

A l'inverse, les notes pourraient êtres abaissées dans l'éventualité de chocs externes, tels qu'une baisse sévère des prix du coton ou une détérioration des relations avec le Nigéria de nature à affecter négativement le commerce. Les notes pourraient également être affaiblies en cas de relâchement de la discipline budgétaire.

2/ Fitch attribue la note « B » à la République du Mali

Fitch Ratings - Londres/Paris - 30 avril 2004: L'agence internationale de notation Fitch Ratings a attribué la note à long terme en devises 'B-' (B moins) à la République du Mali. La note à long terme en monnaie locale est également 'B-' (B moins). La perspective est Stable.

La note reflète les difficultés structurelles du pays, ainsi que l'amélioration de l'environnement économique et les progrès réalisés depuis quelques années en matière de gestion des finances publiques et de gouvernance. L'avancement des réformes et l'amélioration des relations avec les institutions financières internationales ont permis au Mali de bénéficier d'une réduction importante de sa dette dans le cadre de l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). La dette publique a ainsi diminué de 95% du PIB en 2000 à environ 69% à fin 2003. L'initiative PPTE a permis au Mali d'obtenir, dès 2003, une réduction

ADRESSES E-MAILS DES ANALYSTES
mame-fatou_diagne@standardandpoors.com
konrad_reuss@standardandpoors.com
sovereignlondon@standardandpoors.com

CONTACTS
Mama-Fatou Diagne, Londre (44) 20-7847-7118
Konrad Reuss, Londre (44) 20 7847 7102
Houenou Appolinaire
Tél : 30 06 73 / 93 56 79
Email : appohoue@yahoo.fr

de son stock de dette ainsi qu'une diminution du service de la dette pour les années à venir. Depuis 2000, le pays a accéléré la libéralisation de son économie, et notamment de son système bancaire, ainsi que le programme de privatisation des entreprises publiques. Un projet de libéralisation de l'industrie cotonnière est actuellement en cours de discussion. Des progrès importants ont été accomplis en matière de gouvernance publique depuis l'entrée en fonction de l'actuel gouvernement.

La dette publique devrait se stabiliser à son niveau actuel, entre 65% et 70% du PIB, dans les années à venir, ce qui classe le Mali en meilleure position que la plupart des pays d'Afrique subsaharienne notés par Fitch. Le ratio du service de la dette sur exportations devrait également se stabiliser autour de 5% à 5,5%, ce qui représente une charge nettement plus légère que pour de nombreux autres pays africains. Le Mali a fait défaut sur sa dette externe dans le passé et celle-ci a fait l'objet de plusieurs rééchelonnements. Ces incidents étaient liés à un problème budgétaire et non à une insuffisance de réserves de change. En effet, la convertibilité du franc CFA, la devise de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, étant garantie par le Trésor français, le risque de non transfert est limité (du moins tant que la garantie demeurera en vigueur). En conséquence, malgré les difficultés du Mali à équilibrer sa balance des paiements, il est peu probable que le service de la dette ne soit pas honoré, du moins dans l'immédiat.

Cependant, le Mali est l'un des pays les plus pauvres et les moins développés au monde ; son économie est faiblement diversifiée et vulnérable aux chocs extérieurs. Peu doté en ressources naturelles et en infrastructures, le Mali souffre d'un faible niveau de développement humain et sa capacité institutionnelle est insuffisante. Ces facteurs ont contribué à freiner le développement industriel du pays et la seule activité industrielle générant un flux d'exportations notable est la transformation du coton. Plus de 80% des exportations du pays reposent sur le coton et l'or. L'économie est, de ce fait, extrêmement vulnérable aux fluctuations du prix des matières premières et aux variations climatiques. Conséquence de la guerre civile en Côte d'Ivoire, par où transite l'essentiel du commerce extérieur malien, la production de coton a baissé en 2002. Le faible développement de l'économie et sa dépendance des revenus du coton se traduisent par un déséquilibre structurel du budget et de la balance des comptes courants. Ces déséquilibres ont été aggravés, dans les années 1990, par une diminution régulière de l'aide officielle au développement, creusant les déficits budgétaires et induisant un recours accru à la dette externe.

La poursuite des réformes fiscales est essentielle pour faire face au poids de la dette publique. Fitch estime qu'une politique ferme et cohérente dans ce domaine devrait permettre de juguler le déficit budgétaire dans les années venir, à moins d'une crise extérieure majeure telle qu'une chute des prix du coton ou de l'or, ou d'une sécheresse. Cependant, ces chocs extérieurs n'étant pas contrôlables par le gouvernement, l'éventualité d'une détérioration de l'équilibre budgétaire et d'un recours massif à l'endettement ne peut être écarté. La libéralisation de l'industrie cotonnière recommandée par le FMI marquera une étape cruciale dans la modernisation des institutions économiques du pays et devrait entraîner, à terme, un essor de la production. Le développement des infrastructures et les efforts d'amélioration de la gouvernance pourraient, s'ils se poursuivent, avoir un effet positif sur la qualité de crédit du pays.

CONTACTS
Eric Paget-Blanc, Paris,
Tél. : +33 (1) 44 29 91 33
Nick Eisinger, Londres,
Tél. : +44 (0) 207 417 4341