



ATELIER SUR L'AMELIORATION DE L'ACCES A L'EMPRUNT DES COLLECTIVITES LOCALES D'AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE

Les 02 et 03 juillet 2009

Synthèse générale

12 juillet 2009

SOMMAIRE

1.	Déroulement de l'atelier	3
1.1.	Les participants	3
1.2.	Le contenu	3
2.	Les recommandations et le plan d'action	3
2.1.	Les enseignements des communications de la première journée	3
2.2.	Les recommandations et le plan d'action	5
3.	Annexes sur le contexte et les objectifs de l'atelier	6
3.1.	Contexte général et justification de l'atelier	6
3.2.	Objectifs et résultats de l'atelier	7

Un avenir prometteur pour l'accès à l'emprunt des collectivités locales d'Afrique de l'ouest et du centre

Les 02 et 03 juillet 2009, s'est tenu, à la salle de conférence de la BOAD à Lomé, un atelier sur l'amélioration de l'accès à l'emprunt des collectivités locales d'Afrique de l'ouest et du centre. Cette rencontre, organisée conjointement par la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) et le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) avait pour objectif de sensibiliser et de réfléchir sur l'emprunt comme moyen d'amélioration des ressources financières des Collectivités Locales d'Afrique de l'Ouest et du Centre.

1. DEROULEMENT DE L'ATELIER

1.1. Les participants

L'atelier a réuni une quarantaine de participants en provenance de 9 pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Les participants représentaient les associations nationales de pouvoirs locaux, certaines collectivités ayant accédées à l'emprunt (Dakar, Ouagadougou), les ministères en charge des collectivités locales, les banques de développement (BOAD) et les banques commerciales (COBANK, BOA), les sociétés de gestion et d'intermédiation (SGI Bénin, ACTIBOURSE, SGI Togo, AFICOL), les fonds de financement des collectivités locales (FEICOM du Cameroun, FADEC du Bénin), les institutions de crédit sous régionale (FAGACE, FSA), les partenaires techniques et financiers (AFD, SCAC Togo, PNUD).

1.2. Le contenu

L'atelier a été organisé sur deux journées. La première journée a été consacrée à la présentation aux participants de thèmes leur permettant de débattre sur les voies d'amélioration de l'accès des collectivités locales à l'emprunt. La seconde journée a été consacrée à la tenue de trois sous-ateliers :

- ✿ **Sous-Atelier 1 : Le rôle des banques de développement.**
- ✿ **Sous-Atelier 2 : La résolution des difficultés d'accès aux marchés financiers par les CL.**
- ✿ **Sous-Atelier 3 : La gestion financière des collectivités locales.**

L'atelier s'est clos par la formulation de solutions réalistes et d'un plan d'action pour les années 2009 et 2010.

2. LES RECOMMANDATIONS ET LE PLAN D'ACTION

2.1. Les enseignements des communications de la première journée

Les présentations de la première journée ont été riches d'enseignements dont voici les principaux :

Cadrage du PDM : De nouvelles voies pour l'emprunt des collectivités locales

- Il y a une nécessité d'améliorer les ressources propres des communes, notamment pour pouvoir gager des emprunts.
- On constate une diversité des moyens d'accéder à l'emprunt mais peu de communes empruntent.
- Le PDM a montré qu'il existait une capacité d'endettement des collectivités locales, capacité qui est évaluée à 74 milliards de FCFA pour les pays de l'UEMOA.
- Enfin de nouvelles voies d'emprunt à explorer ont été évoquées : les banques de développement et le marché financier.

Expérience du FEICOM (Cameroun)

- Le FEICOM est une institution financière spécialisée (IFS) qui permet aux communes d'emprunter : 331 communes camerounaises ont emprunté. 592 projets ont été financés pour un montant total de 35 milliards de FCFA.
- Le FEICOM affiche une structure de ressources solide basée notamment sur les centimes additionnels.
- L'un de ses atouts a été notamment la mise en œuvre d'outils de bonne gouvernance.
- Néanmoins des contraintes demeurent : la précarité des finances communales.

Expérience d'Ouagadougou (Burkina Faso)

- Ouagadougou a bénéficié d'un prêt de l'AFD pour un montant d'1.3 milliards de FCFA (montant de l'investissement : 3.4 milliards de FCFA) pour la reconstruction du marché de Rood Woko. Ce prêt a notamment été rendu possible grâce à la situation financière stable de la commune.
- Les conditions du prêt sont :
 - Durée du prêt = 20 ans
 - Différé = 5 ans (de 2008 à 2012)
 - Taux concessionnel moyen = 2,48%
 - Nombre d'échéances en capital = 30 semestrialités
 - Début de paiement en capital = 31/01/2012
 - Fin des paiements = 31/07/2026
 - Total à rembourser = 1,7 milliards de FCFA dont 0.4 milliards de FCFA en intérêt
 - Annuité moyenne par an = 84 millions de FCFA
- L'un des atouts du projet est sa rentabilité. De plus, une gestion renforcée a été mise en place : une structure spéciale au sein de la Régie de gestion autonome des équipements marchands (RAGEM) pour la gestion, un cahier de charges, un fichier informatisé des commerçants, un manuel de procédures comptable et financières, une implication des commerçants dans tout le processus de gestion ...
- Les nécessités pour bénéficier de ce type d'emprunt sont l'élaboration de stratégies de mobilisation de ressources et le développement d'une qualité de gestion des services municipaux.

Expérience de Parakou (Bénin)

- Parakou a monté un dossier d'emprunt obligataire sur le marché financier de l'UEMOA. Il s'agit d'une expérience innovante avec l'appui d'AFICOL (Agence de financement des collectivités locales au Bénin) qui a donné naissance à un cadre stratégique et un code normatif pour l'accès des CL à l'emprunt au Bénin.
- Les investissements proposés au financement par emprunt obligataire concernent 4 projets d'ampleur pour le développement économique.
- Des étapes rigoureuses à respecter ont été décrites. L'appui d'AFICOL a été décisif dans le respect de ces étapes et dans le montage des dossiers des projets.
- La contrainte majeure que Parakou doit encore surmonter pour accéder au marché obligataire est la garantie.

Expérience du FAGACE (Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique)

- Le FAGACE est un Établissement Public International à caractère économique et financier, spécialisé dans la promotion des investissements publics et privés. Ses états membres sont : Bénin – Burkina – Cameroun – Centrafrique – Côte d’Ivoire – Gambie – Guinée Bissau - Mali – Mauritanie – Niger - Rwanda – Sénégal – Sierra Léone – Togo. Le FAGACE totalise 266 projets dans 11 pays membres et des engagements bruts en garantie de 279,5 milliards FCFA.
- Le FAGACE est une institution qui veut s’ouvrir aux collectivités locales. Elle est disposée à aménager ses modalités de traitement des dossiers mais elle demande à être mise en confiance par des comptes de collectivités locales transparents.
- Le Fonds privilégie désormais une analyse en termes de cash-flow et une évaluation de la pérennité des investissements.

Expérience de la BOAD (Banque Ouest Africaine de développement)

- La BOAD souhaite s’ouvrir au marché des collectivités locales. Elle travaille actuellement avec un promoteur privé dans le cadre de la création d’une institution financière spécialisée dans le financement des projets d’investissements des collectivités locales.
- De plus la BOAD envisage d’apporter un appui au processus de décentralisation en cours dans ses Etats membres notamment sur les volets de financement des projets des collectivités touchant à l’environnement et à l’énergie.
- Cependant selon la BOAD, des contraintes sont encore à dépasser pour le développement du marché des collectivités locales, notamment l’amélioration de leurs ressources propres.
- La BOAD dispose de l’appui d’un partenaire ayant une solide expérience dans le financement des collectivités locales: l’AFD.

2.2. Les recommandations et le plan d’action

Action	Intitulé	Acteurs
1	Organisation de tables rondes nationales dans le court terme entre le PDM, les ANPL, les Ministères chargés de la décentralisation, les Ministères des finances et les Institutions financières pour une campagne d’information réciproque banques/collectivités	PDM
2	Exploration du marché par les Institutions Financières pour déterminer les produits adaptés aux municipalités	Institutions financières
3	Mise en place d’un guichet dédié au financement des collectivités territoriales	BOAD
4	Les participants à l’atelier demandent au PDM de documenter la question des conditions de prêts actuellement pratiqués pour les Etats et les institutions privées et d’en tirer des enseignements pour les collectivités locales	PDM
5	Prise en compte par les banques de développement de la question de la garantie dans les réflexions et actions tendant à favoriser l’accès des CL à l’emprunt	BOAD

6	Engagement d'échanges avec le CREMPF pour améliorer les conditions d'accès aux marchés financiers par les CL	PDM
7	Facilitation des échanges entre les Sociétés de gestion et d'intermédiation (SGI) et les collectivités locales	PDM
8	Vulgarisation de l'outil d'analyse financière (base de données finances locales du PDM) et mobilisation de ressources extérieures	PDM, ANPL, admin. de la décentralisation
9	Vulgarisation des outils de mobilisation des ressources capitalisées	PDM, ANPL, admin. de la décentralisation
10	Elaboration, adoption et mise en œuvre des textes réglementaires, plaidoyer et lobbying	Etat, ANPL, PDM
11	Elaboration, respect des manuels de procédure et des principes budgétaires et comptables	Etat, ANPL, PDM
12	Mise en place du comité suivi des recommandations composé de : BOAD, fonds de garantie, banques commerciales, UEMOA, Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers	PDM

Ces actions sont à échéance fin 2010.

3. ANNEXES SUR LE CONTEXTE ET LES OBJECTIFS DE L'ATELIER

3.1. Contexte général et justification de l'atelier

Contexte de l'atelier

En dépit des nombreux programmes et projets de développement local initiés par les Etats en accord avec les partenaires au développement, la pauvreté demeure en l'état et s'aggrave par endroit. Les villes et les campagnes de la majeure partie des pays subsahariens s'enfoncent davantage dans la pauvreté. S'agissant du cas des villes en particulier, l'accélération du processus d'urbanisation avec un taux de croissance démographique de l'ordre de 4% par an engendre en effet un développement du secteur informel de l'économie dont il résulte une précarité des conditions de travail, et donc de vie des populations urbaines.

La division de la population des nations unies prévoit qu'en 2025 la taille de population serait de 1.3 milliards dont la moitié serait concentrée dans les villes africaines. Cette forte urbanisation entraîne l'accroissement des besoins en infrastructures tels que l'eau, l'électricité, l'assainissement, les infrastructures éducatives et sanitaires, etc., que ni les Etats, ni les collectivités locales ne sont en mesure de fournir aux citoyens du fait de l'insuffisance de moyens financiers.

Or, à l'instar des autres politiques publiques, la crédibilité de la décentralisation est désormais jugée dans une large mesure sur la capacité des collectivités locales à assurer la fourniture des services aux populations et à contribuer au recul de la pauvreté, ainsi que sur l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans leur territoire.

Il s'avère alors impérieux de trouver de nouveaux moyens financiers adaptés au financement des investissements locaux.

En décidant de mener la réflexion sur la problématique de l'accès des collectivités locales à l'emprunt, le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) manifeste sa préoccupation de réduire le hiatus grandissant entre les investissements publics locaux requis du fait de la croissance démographique, notamment dans les villes, et les ressources financières limitées des collectivités locales.

Justification de l'atelier

Depuis sa création en 1991, le PDM porte une attention soutenue à la problématique du financement des collectivités locales africaines. Plusieurs travaux ont été réalisés dans ce domaine dont, entre autres, la mise en place en son sein d'un observatoire des finances locales à l'échelle régionale incluant la conception d'indicateurs pour l'appréciation de la situation financière des collectivités locales. On peut aussi signaler que le PDM a impulsé et facilité la création des comités nationaux de finances locales dans les pays de l'UEMOA.

Aujourd'hui, le contexte de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et Centrale se caractérise par un élargissement des compétences dévolues aux collectivités locales, contrastant avec le niveau des ressources propres qui reste modeste voire faible. L'amélioration de la mobilisation des ressources propres des collectivités locales est un objectif primordial pour le PDM, mais qui ne peut se réaliser véritablement sans l'impulsion de ressources extérieures (y compris l'emprunt). En effet l'accès à l'emprunt des collectivités locales aura pour effet la réalisation d'investissements qui dynamiseront l'économie locale, ce qui permettra aux collectivités d'accroître leurs ressources propres.

Fort de ce constat, le PDM a mené une étude sur l'accès des collectivités locales à l'emprunt en Afrique Subsaharienne¹. Cette étude visait un double objectif : d'une part établir un état des lieux de l'accès des collectivités locales à l'emprunt en Afrique Subsaharienne et d'autre part proposer les voies à explorer, susceptibles d'améliorer l'accès à l'emprunt des collectivités locales. Les voies à explorer proposées par l'étude sont d'une part le recours aux banques régionales de développement et d'autre part le recours au marché obligataire.

L'atelier sous régional qu'a organisé le PDM en partenariat avec la Banque Ouest Africaine de Développement, les 02 et 03 juillet 2009 est donc venu en écho aux résultats de ladite étude et a offert un cadre de réflexion et d'échanges sur cette problématique entre les institutions financières nationales et régionales (banques régionales de développement, marché obligataire, Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest) et les collectivités locales à travers leurs associations et leurs ministères de tutelle.

3.2. Objectifs et résultats de l'atelier

Objectif général

L'objectif général était de contribuer à lancer une dynamique d'amélioration de l'accès des collectivités locales à l'emprunt en élaborant des propositions et des scénarios de mise en œuvre.

Objectifs spécifiques

Plusieurs objectifs spécifiques ont été déterminés :

¹ Cette étude a été publiée dans un numéro spécial de la revue africaine des finances locales en juin 2008 (téléchargeable sur le site internet du PDM, <http://www.pdm-net.org>).

- ✿ Objectif 1 : Sensibiliser, les institutions financières nationales et régionales, les collectivités locales à travers leurs associations et les autres acteurs sur l'accès des collectivités locales à l'emprunt comme moyen d'amélioration de leurs ressources financières ;
- ✿ Objectif 2 : Esquisser, avec les banques régionales de développement, les institutions du marché financier régional et les acteurs nationaux, les solutions d'amélioration de l'accès des collectivités locales à l'emprunt.

Résultats attendus

- Résultat liés à l'objectif 1 :

Les participants à l'atelier qui représentent les institutions financières nationales et régionales, les collectivités locales à travers leurs associations et les autres acteurs sur l'accès des collectivités locales sont sensibilisés au fait que l'accès à l'emprunt est un moyen d'amélioration des ressources financières des collectivités locales.

- Résultats liés à l'objectif 2 :

1. Les thèmes présentés et les recommandations des ateliers de travail ont permis au participants de s'entendre sur un agenda de travail 2009/2010 définissant un plan d'action, de promotion et de financement des collectivités locales (Durant cette période, les participants à l'atelier s'engagent notamment à débattre au sein de leurs structures respectives des recommandations de l'atelier).

2. Des solutions d'améliorations de l'accès à l'emprunt sont dégagées :

- ✿ Le rôle des banques de développement est précisé, leurs modalités d'interventions sont clarifiées ;
- ✿ Les difficultés d'accès des collectivités locales aux marchés financiers sont exposées, des solutions pour y remédier sont définies ;
- ✿ Les moyens de donner confiance aux prêteurs sont cernés (renforcement de la gestion financière des collectivités locales, outils de garantie ...)