

**APPUI A LA COMMISSION DE L'UEMOA EN VUE DE LA REALISATION D'UNE ETUDE SUR LA  
DEFINITION DE MECANISMES ET DISPOSITIFS COMMUNAUTAIRES DE FINANCEMENT DES  
COLLECTIVITES TERRITORIALES DE L'ESPACES UEMOA**

Contrat Cadre Bénéficiaires – EuropeAid/127054/C/SER/Multi

LOT No 7

Contrat No 2012/308762/ – Burkina Faso / UEMOA

**RAPPORT PROVISOIRE**

Avril 2013

François PAUL YATTA

Hervé AGOSSOU



**Le présent projet a été financé par  
l'Union Européenne**

**Le présent projet a été mis en œuvre par  
European Consultants Organisation /  
EuroTrends**

Le contenu de ce rapport est de la seule responsabilité du Consortium ECO3. Il a été rédigé de façon indépendante pour l'usage et le bénéfice exclusifs de l'Union Européenne et de la Commission de l'UEMOA mais ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant leurs opinions. Ni le Consortium ni les auteurs du rapport acceptent et assument une quelconque responsabilité et obligation vis à vis des tiers

# SOMMAIRE

SOMMAIRE .....	i
Liste des tableaux.....	ii
Liste des Figures .....	iii
Résumé exécutif.....	iv
1 – Préambule .....	1
2 – Contexte de l'étude.....	2
2.1 – Les Processus de décentralisation dans l'espace UEMOA .....	2
2.2 – Le processus d'urbanisation dans l'espace.....	6
3 – La problématique du financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA .....	10
3.1 – Contexte macroéconomique et financier du financement des collectivités territoriales.....	10
3.2 – Financement des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA .....	17
4 – Faisabilité des mécanismes et instruments de financement des collectivités territoriales .....	27
4.1 – Pourquoi des mécanismes à l'échelle communautaire ? .....	27
4.2 – Objectif Général.....	30
4.3 – Objectifs spécifiques.....	30
4.4 – Des composantes du mécanisme .....	31
5 – Faisabilité financière.....	43
6 – Montage organisationnel et institutionnel.....	45
6.1 – Composition du comité de pilotage .....	45
6.2 - Tâche du Comité de Pilotage .....	45
6.3 – De la Direction du mécanisme.....	45
6.4 – Les secrétariats permanents des associations de pouvoirs locaux .....	47
6.5 – Les Comités Nationaux de Finances Locales (CNFL) .....	47
6.6 – Les mécanismes nationaux de financement des collectivités territoriales.....	48
7 – Critères d'éligibilité .....	48
7.1 – Conditions d'éligibilité des collectivités territoriales au financement du mécanisme communautaire .....	48
7.2 – Les types d'actions éligibles au Fonds.....	49
7.3 – Les bénéficiaires du mécanisme .....	50
8 – Résultats à atteindre par le mécanisme.....	50
9 – Sources de financement potentielles du mécanisme.....	51
9.1 – Les ressources propres de l'Union .....	51
9.2 – Les institutions financières panafricaines ou sous-régionales .....	51
9.3 – Le marché financier régional .....	52
9.4 – Les partenaires multilatéraux .....	53
10 – Conditions de réussite du mécanisme de financement des collectivités territoriales .....	53
9.1 – Les conditions internes aux Etats membres de l'UEMOA.....	53
9.2 – Les conditions internes au mécanisme .....	55

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Dynamique du niveau d'urbanisation dans les différentes régions d'Afrique .....	6
Tableau 2 : Multiplicateurs des populations totale, urbaine et rurale sur la période 1960-2012.....	7
Tableau 3 : Poids des villes de + 100 000 habitants dans la population urbaine nationale.....	8
Tableau 4 : Part de la capitale dans la population des villes de plus de 100 000 habitants.....	9
Tableau 5 : Classement par taille de population des villes de plus de 100 000 habitants en 2010.....	9
Tableau 6 : Classement par taille de population des villes de plus de 100 000 habitants en 2020.....	10
Tableau 7 : Le poids des collectivités territoriales.....	29
Tableau 8 : Statistiques des recettes par habitant des communes.....	32
Tableau 9 : Montant de la Composante « Convergence » par Etat (en milliard de francs CFA).....	33
Tableau 10 : Capacité d'emprunt des collectivités territoriales de l'espace UEMOA .....	38
Tableau 11 : Planification financière de l'appui institutionnel.....	43
Tableau 12 : Planification financière des emplois du mécanisme.....	44
Tableau 13 : Planification financière des ressources du mécanisme .....	44

## Liste des Figures

Figure 1 : Evolution du taux de croissance du Pib réel dans l'UEMOA .....	11
Figure 2 : Taux de croissance réel du PIB par pays de 2008 à 2012 .....	12
Figure 3 : Solde budgétaire .....	13
Figure 4 : Etat des finances publiques en 2012 .....	14
Figure 5 : Evolution du PIB réel de l'Union.....	15
Figure 6 : Taux de croissance réel du PIB des pays de l'UEMOA.....	16
Figure 7 : Evolution des soldes budgétaires .....	16
Figure 8 : Ratios des finances publiques des pays de l'UEMOA .....	17
Figure 9 : Poids des finances locales au Bénin.....	18
Figure 10 : Poids des finances locales au Burkina.....	19
Figure 11 : Niveau des finances locales en Côte d'Ivoire .....	20
Figure 12 : Niveau des finances locales en Guinée-Bissau en 2012.....	21
Figure 13 : Niveau des finances locales au Mali .....	22
Figure 14 : Niveau des Finances locales au Niger.....	23
Figure 15 : Niveau des finances locales au Sénégal .....	24
Figure 16 : Niveau des finances locales au Togo .....	25
Figure 17 : Niveau des finances locales dans l'UEMOA en 2011 .....	29
Figure 18 : Niveau de subsidiarité en 2011 dans la zone UEMOA.....	30
Figure 19 : Accès à la subvention pour les collectivités territoriales de l'UEMOA .....	36
Figure 20 : Accès à l'emprunt pour les plus grandes villes de l'UEMOA .....	39
Figure 21 : Accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales de plus de 300 000 habitants.....	41
Figure 22: Schéma fonctionnel du mécanisme communautaire .....	46
Figure 23 : Schéma financier du mécanisme communautaire .....	56

## Résumé exécutif

La Commission de l'UEMOA lance l'étude sur « la définition des mécanismes et dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA », avec l'appui de l'Union Européenne et sous la maîtrise d'ouvrage du Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) de l'UEMOA. Le contexte du financement des collectivités territoriales est caractérisé par deux données ; la décentralisation et l'urbanisation. La décentralisation est un processus largement ancré dans les pays de l'espace UEMOA.

Cependant les processus de décentralisation sont divers compte tenu de l'histoire sociopolitique des pays, le jeu des acteurs nationaux et locaux, les arrangements financiers, etc. L'espace UEMOA dispose d'environ 2 060 collectivités territoriales de tous niveaux (collectivités de base, départements, cercles, régions, etc.) sur les 3 168 qui sont dans les textes. De manière générale, il faut noter que de nombreuses contraintes se posent pour la pleine prise en charge des compétences transférées aux collectivités territoriales notamment les faibles capacités au niveau local et les transferts financiers insuffisants de l'Etat aux collectivités territoriales. Enfin, les processus de décentralisation se situent à des stades très différents. Des pays comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont une histoire des collectivités locales qui trouvent ses racines depuis la période coloniale ; des pays comme la Guinée Bissau et le Togo ont des processus de décentralisation naissant avec des options de découpage territorial à convenir, des compétences des collectivités à définir et des élections locales à organiser ; et enfin des pays comme le Bénin, le Mali, le Niger et le Burkina.

L'urbanisation est aujourd'hui un phénomène bien ancré dans la région, avec un niveau de près de 50%. Il existe cependant de fortes disparités entre les pays ; la Côte d'Ivoire a un niveau d'urbanisation de près de 65%, le Bénin et le Sénégal affichant respectivement 59% et 62% de population urbaine en 2012. Les différentes projections montrent qu'en 2020, en moyenne de la zone, un peu plus d'un habitant sur deux vivra en ville. Mais pour mieux apprécier le rythme d'urbanisation, il faut connaître l'intervalle de doublement de la population urbaine. Ainsi dans vingt ans la zone UEMOA va multiplier par deux sa population urbaine. Quant au Niger et au Burkina qui partent de plus bas, la population urbaine sera multipliée par 2,5. D'autre part les villes de l'UEMOA vont accueillir dans les 20 prochaines années, l'équivalent de ce qu'elles ont accueilli au cours des 60 ans dernières années ; quand aux villes du Niger et du Burkina, elles vont accueillir dans les 20 prochaines années, 2 fois l'équivalent de ce qu'elles ont accueilli au cours des 60 ans dernières années.

Les pays de l'UEMOA sont caractérisés par une tension des finances publiques et un environnement économique en mal de croissance. C'est dans ce contexte que le financement des collectivités territoriales se pose avec acuité et ce d'autant plus que la croissance naturelle de la population et l'urbanisation, qui n'ont jamais été aussi haut, exacerbent la demande d'infrastructures et d'équipement au niveau local. Les données collectées et analysées montrent que le pouvoir d'intervention économique des collectivités territoriales est très faible dans les pays de l'UEMOA ; elles affichent de très faibles poids dans l'investissement public, variant entre 8% au Mali et 0% en Guinée-Bissau. Il en est de même de la part des collectivités territoriales dans les dépenses publiques en général. D'autre part, l'Etat transfère très peu de ses ressources aux collectivités territoriales, dans tous les cas moins de 10%. Enfin, malgré la décentralisation l'Etat continue à mettre en œuvre plus de 95% des dépenses publiques en général et d'investissement en particulier.

C'est dans ce contexte caractérisé par une sous-estimation des transferts financiers de l'Etat, une insuffisante implication des collectivités territoriales dans leur champ fiscal propre, et une subsidiarité insignifiante dans la mise en œuvre des dépenses publique que l'étude sur la définition d'un mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales propose trois composantes.

La composante "subvention". Compte tenu de la subsidiarité entre la Commission de l'UEMOA et les Etats, la première ne peut se substituer aux Etats membres. En effet, chaque pays a défini un système de décentralisation avec un schéma de décentralisation financière. Cependant la Commission de l'UEMA peut intervenir pour appuyer les activités des collectivités territoriales qui concourent à l'atteinte de ses deux objectifs, à savoir l'intégration régionale et la convergence.

Une première partie de la subvention financera la convergence. Il s'agira pour l'UEMOA d'assurer, à tout citoyen de l'Union quelque soit sa localisation dans une collectivité, un niveau minimum de services publics. Les collectivités territoriales qui seront en dessous du niveau de ressources par

habitant permettant d'assurer ce niveau minimum seront subventionnées à hauteur du gap à combler. Ce faisant, le mécanisme participera à la convergence dans l'espace communautaire.

Une seconde partie de la subvention financera donc les actions des collectivités locales qui concourent à l'intégration régionale : exemple, les projets transfrontaliers, les projets issus de coopération jumelage entre collectivités de l'espace UEMOA. Ce faisant, la Commission de l'UEMOA contribuera à la matérialisation de l'idéal d'intégration régionale.

Le montant total de la composante "Subvention" du mécanisme est évalué à 37,45 milliards de francs CFA dont 22,45 milliards de francs CFA pour la convergence et 15 milliards de francs CFA pour l'intégration régionale.

La composante "emprunt et marchés financiers". Autant la subvention est réservée aux collectivités territoriales défavorisées, autant l'accès à l'emprunt est réservé aux collectivités territoriales qui ont une capacité de financement. Sur la base des budgets exécutés et approuvés des collectivités territoriales de l'UEMOA, une analyse financière sera faite pour identifier celles qui peuvent accéder à l'emprunt et définir la demande solvable par pays et sur tout l'espace communautaire.

Puis une articulation entre les différentes institutions sous –régionales sera faite pour faciliter l'accès à l'emprunt local en quatre étapes.

Etape 1 : Une collectivité territoriale subit l'analyse financière faite par la BOAD qui certifie que cette dernière est solvable et peut accéder à l'emprunt ;

Etape 2 : Sur la base de la certification par la BOAD, soit la BOAD, la BAD, la BIDC s'engage à prêter à la collectivité, soit la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières d'Abidjan donne l'autorisation à cette collectivité territoriale de lever des fonds.

Etape 3 : Dans la même foulée le FAGACE, la BOAD ou la BAD s'engage à porter sa garantie au prêt que souhaite réaliser la collectivité territoriale

Etape 4 : Enfin le Fonds de Solidarité Africain (FSA) apporte la bonification d'intérêt pour que la collectivité territoriale puisse accéder à des fonds concessionnels.

La direction du mécanisme s'attèlera à mettre en réseau toutes ces différentes institutions et faire aboutir les dossiers de collectivités territoriales dont la solvabilité aura été attestée par la BOAD.

La demande solvable d'emprunt des collectivités territoriales de l'espace UEMOA est estimée à 236 milliards de francs CFA pour les 10 prochaines années, soit une moyenne de 23,6 milliards de francs CFA par an.

La composante "Appui institutionnel". Elle a pour objectif d'assurer le renforcement institutionnel des collectivités territoriales en matière de gestion financière et de transparence afin de garantir une bonne traçabilité des fonds reçus soit de la subvention, soit de l'emprunt.

Le mécanisme a aussi pour objet de tirer par le haut les collectivités territoriales qui n'accèdent pas à la subvention, mais aussi dont le niveau d'épargne ne permet pas d'accéder à l'emprunt. Là, l'objectif sera d'améliorer la mobilisation des ressources propres et de rationaliser les dépenses afin de dégager une épargne qui permette d'accéder à l'emprunt.

Le montant de la composante "Appui Institutionnel" du mécanisme communautaire est évalué à 23 milliards de francs CFA sur les 5 prochaines années.

Le montage fonctionnel du mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales se basant sur le principe de subsidiarité, sa création prend en compte l'existence d'institutions ou mécanismes nationaux de financement des collectivités territoriales. C'est pourquoi, le principe d'une structure souple et légère de gestion est retenu.

Le mécanisme communautaire sera dirigé par un Comité de Pilotage dont les tâches sont, entre autres, la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des activités du mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales, l'élaboration des dossiers de demande de financement auprès des partenaires techniques et financiers ainsi que le suivi de ces dossiers jusqu'à leur aboutissement ; et l'animation des relations avec les institutions ou mécanismes de financement des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.

Le mécanisme aura une direction logée au secrétariat permanent du CCT ou au Département en charge de l'Aménagement du Territoire. Elle sera caractérisée par sa légèreté afin de minimiser ses coûts de fonctionnement.

Le montage institutionnel prévoit une étroite collaboration avec trois institutions nationales : les associations nationales de collectivités territoriales qui disposent de secrétariats permanents, le mécanisme ou instrument national de financement des collectivités territoriales et le comité national des finances locales (Conafil) qui est présidé par le ministère en charge des collectivités territoriales et qui regroupe les élus locaux et les différentes administrations nationales qui sont parties prenantes du processus de décentralisation et de gestion des collectivités territoriales.

Les conditions d'éligibilité pour la convergence sont de deux natures ; un niveau de ressources par habitant inférieur à 50% de la moyenne communautaire, un document de planification et des budgets exécutés et approuvés.

La subvention pour l'intégration concerne soit des collectivités territoriales qui sont aux frontières internes de l'espace UEMOA et donc sont frontalières d'autres collectivités territoriales des pays de l'UEMOA, soit des collectivités territoriales qui nouent des actions de coopération décentralisées avec d'autres collectivités des autres pays de l'Union.

Pour l'emprunt, les conditions d'éligibilité des collectivités territoriales sont de deux sortes ; institutionnelles et techniques. La première condition institutionnelle est interne à la collectivité territoriale. Pour qu'une collectivité soit éligible à un prêt, il faut un accord de son conseil municipal. La seconde condition institutionnelle est externe à la collectivité territoriale. Dans les pays membres de l'UEMOA, l'accord du Ministère en charge des collectivités locales et du Ministère des Finances est requis.

Les types d'actions éligibles au mécanisme dépendent des composantes. Pour la Composante Subvention, les actions éligibles sont classées en deux groupes selon la contribution à l'intégration régionale ou selon leur contribution à la convergence régionale. Les actions éligibles à l'objectif d'intégration sous-régionale sont celles qui concourent au renforcement de l'idéal d'intégration par le bas. Ce sont des actions promues par les collectivités territoriales et qui concourent à : La mise en place d'intercommunalité de projets dans les zones transfrontalières autour de projets concrets de génération d'emplois et de revenus d'une part ou d'accès des populations aux services publics locaux d'autre part ; la facilitation et le développement des flux d'échanges promus par les collectivités territoriales au sein des espaces transfrontaliers ; le renforcement des actions de coopération – jumelage entre collectivités territoriales de l'espace UEMOA ; la création et la structuration des métiers des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA ; l'échange d'expériences et d'expertise autour de la gestion des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA.

Les actions éligibles à l'objectif de renforcement de la convergence régionale sont celles qui sont inscrites dans les Plans de Développement Communaux (PDC) des collectivités territoriales de l'espace UEMOA, particulièrement, les investissements dans le domaine des équipements marchands générateurs de revenus : marchés, abattoirs, auto-gares, etc, les investissements qui supportent la fourniture des services publics locaux dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'assainissement, etc. Il est clairement indiqué que toutes les dépenses suivantes ne sont pas éligibles au financement du mécanisme communautaire. Ce sont les dépenses de fonctionnement courant ; l'achat de véhicules.

Pour l'accès à l'emprunt, les actions éligibles sont de l'opportunité des collectivités territoriales compte tenu du contenu des dossiers convenus avec l'organisme prêteur. Mais une priorité est donnée aux investissements générateurs de revenus comme les marchés, les abattoirs, les autogares, etc.

## 1 – Préambule

La conférence régionale sur le développement territorial, organisée du 08 au 10 juin 2010 par la Commission de l'UEMOA en partenariat avec l'Union européenne, a fait émerger l'importance des questions relatives au financement et au renforcement des capacités des collectivités territoriales ainsi que le développement économique local.

Les principaux constats partagés lors de cette conférence ont mis l'accent sur la faiblesse du champ fiscal propre des communes, l'irrégularité et l'imprévisibilité des transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ; toutes choses qui concourent à un faible niveau de décentralisation fiscale dans les pays de l'espace UEMOA. Dans ce contexte, la subsidiarité a du mal à se mettre en place privant les populations d'un accès équitable et durable aux services sociaux de base. Sur la base de ces constats, plusieurs recommandations furent formulées, notamment :

- inciter les Etats à appuyer les collectivités territoriales en matière de mobilisation des ressources (dotation et cadre législatif de la décentralisation fiscale) ;
- opérationnaliser les instruments financiers et programmes structurants conçus au niveau communautaire ;
- accompagner les Etats membres en vue du transfert effectif des ressources financières adéquates aux collectivités territoriales ;
- faciliter l'accès aux crédits pour les collectivités territoriales, en particulier les grandes agglomérations urbaines et les régions ;
- appuyer la mise en place d'un système d'information permettant de mener des stratégies de développement économique locales crédibles mais aussi de les évaluer.

Le Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) de l'UEMOA installé en avril 2012 à Niamey (Niger) a comme mission non seulement de réagir aux nouveaux actes et règlements de la Commission mais aussi de mettre en place un ensemble d'activités qui concourt à ancrer l'intégration régionale par le bas. Le CCT ambitionne de passer de l'intégration des Etats à une intégration des peuples, en développant une vision dans laquelle les populations locales sont les vrais acteurs du processus d'intégration dans l'Union.

Dans le cadre de sa feuille de route élaborée pour les 18 premiers mois, le CCT a inscrit la problématique du financement des collectivités territoriales comme un des thèmes prioritaires de sa première mandature. La politique d'aménagement du territoire de l'Union prévoit la mise en œuvre de programmes de développement soutenus non seulement par le Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale (FAIR), mais aussi par d'autres fonds spécifiques qu'il faudra créer.

L'Union Européenne en général et la délégation de l'Union européenne au Burkina Faso, partenaire principal de la Commission de l'UEMOA, a salué l'initiative pertinente d'impliquer les collectivités territoriales dans le processus d'intégration et a rappelé au cours de la conférence régionale, l'expérience de la politique régionale de l'Union européenne qui a permis la mise en place et l'opérationnalisation de fonds structurels pour le développement local.

C'est dans ce contexte que la Commission de l'UEMOA lance l'étude sur « la définition des mécanismes et dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA », avec l'appui de l'Union Européenne et sous la maîtrise d'ouvrage du Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) de l'UEMOA.



## 2 – Contexte de l'étude

### 2.1 – Les Processus de décentralisation dans l'espace UEMOA

La décentralisation dans l'espace UEMOA est un processus ancré dans le paysage institutionnel des Etats. Chaque processus est le fruit de l'histoire, du jeu des acteurs nationaux et des enjeux sociopolitiques nationaux. C'est pourquoi la décentralisation se décline de diverses manières, montrant une diversité du processus.

C'est la constitution de 1990, qui tout en instaurant le multipartisme introduit la décentralisation au Bénin. Cette Constitution élève la démocratie locale comme mode de gestion des territoires sub-nationaux en donnant aux collectivités territoriales le droit de s'administrer librement par des conseils et des exécutifs élus. La Constitution s'inquiète des disparités spatiales que cette décentralisation peut induire en réaffirmant le principe de la solidarité nationale et du développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales. Mais il a fallu attendre la fin de l'année 2002 pour voir l'organisation des premières élections locales et l'installation des conseils et exécutifs élus en janvier 2003. L'ensemble du territoire est couvert en collectivités locales et est divisé en 12 départements et 77 communes. Il n'y a pas de distinction entre les communes urbaines et communes rurales, mais des communes de droit commun et des communes à statut particulier que sont les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Toutes les 77 communes sont dirigées par des exécutifs et conseils élus.

Les textes d'orientation de la décentralisation transfèrent ainsi sept blocs de compétences aux communes tout en introduisant une dose d'asymétrie : ainsi les communes à statut particulier reçoivent des compétences supplémentaires en matière d'enseignement et de formation professionnelle, de transport et circulation, de sécurité et de communication. D'autre part, les textes introduisent aussi une certaine progressivité dans le transfert des compétences ; ces dernières sont réparties en deux blocs ; celles à transférer immédiatement, et celles qui ne le seront que plus tard. Le législateur a sans doute estimé que la prise en charge par les collectivités territoriales de certaines compétences - la construction des écoles maternelles et primaires ; la construction des centres de santé ; l'installation de lignes de télécommunications locales ; la réalisation et la gestion de réseaux d'éclairage public ; la fourniture et la distribution de l'eau potable, les réseaux d'adduction d'eau en zones urbaines ; la construction des pistes rurales et ouvrages d'art – impliquait un niveau de développement institutionnel que les communes n'avaient pas au démarrage de la décentralisation. Mais aujourd'hui encore des pans entiers des politiques sectorielles continuent à être mis en œuvre par les administrations centrales.

L'adoption de la Constitution du 02 juin 1991 marque l'engagement du Burkina dans la décentralisation. Le territoire national est alors organisé en collectivités territoriales et les premières lois sont adoptées en 1993 par l'Assemblée Nationale suivies de décrets d'application. Cependant la mise en œuvre de cette législation a été aménagée dans le temps et l'espace et s'est traduite par une démarche progressive. En effet, si les premières élections locales ont concernés 33 communes de plein exercice en 1995, 49 communes ont fait l'objet des secondes élections locales en 2000 et enfin 351 communes urbaines et rurales de plein exercice pour les troisièmes élections locales tenues en 2006. Les quatrièmes élections locales ont été tenues en décembre 2012. A partir de 2004, les régions au nombre de 13 viennent s'ajouter aux collectivités locales de base que sont les communes grâce à l'adoption d'un nouveau cadre juridique avec la loi n°2004-055/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des Collectivités Territoriales. Les communes et les régions existent sur toute l'étendue du territoire et sont toutes dirigées par des conseils et des exécutifs élus.

La loi crée les communes à statut particulier en fonction du nombre d'habitant. Ce sont les agglomérations qui ont une population d'au moins deux cent mille (200.000) habitants et des activités économiques pouvant générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins cinq cent millions de francs CFA : il s'agit de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

Le processus du transfert des compétences n'est pas totalement achevé. Aujourd'hui, sur les douze (12) compétences transférées, à peine 4 sont exercées par les collectivités locales ; les administrations centrales continuant à jouer un rôle important dans la mise en œuvre des politiques sectorielles.

La Côte d'Ivoire est (avec le Sénégal) le pays qui a la plus vieille politique de décentralisation dont les racines remontent à la période coloniale. La Constitution d'août 2000 renforce cette tendance de renforcement du processus de décentralisation en stipulant dans son chapitre XII que les collectivités

locales sont la Région et la Commune tout en appelant à une législation spécifique pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des Collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Un certain nombre de décrets d'application ont ensuite été pris à partir de 2005 pour opérationnaliser les transferts des compétences aux collectivités locales. La structure administrative du pays comprenait alors 19 régions, 58 départements, 245 sous-préfectures ayant à leur tête des sous-préfets nommés, 197 communes et 2 Villes (Abidjan et Yamoussoukro). La crise sociopolitique et la guerre civile ont remis en cause plusieurs des acquis de cette longue et volontariste politique de décentralisation.

La fin de la crise sociopolitique en fin 2011 va marquer un renouveau de la législation sur la décentralisation. C'est ainsi que le conseil des ministres du 28 septembre 2011 prend une ordonnance d'orientation sur l'organisation générale de l'administration ivoirienne. Aux termes de ces dispositions, trois modifications substantielles sont introduites ; elles concernent : la suppression du département en tant qu'entité décentralisée et donc la suppression des conseils généraux, la suppression du district en tant qu'entité décentralisée ; la suppression de la ville en tant qu'entité décentralisée ; la fixation d'un nouveau type d'entité territoriale déconcentrée dénommée le district, constituée d'un regroupement de régions. La région et la commune sont désormais les deux types de collectivités locales chargées d'assurer la pleine implication des populations dans la gestion de leurs affaires. Quant au district, il a la mission de conduire entre autres les grands projets d'aménagement suprarégional, de faire émerger les potentialités économiques et culturelles des grands ensembles ainsi constitués. La seconde ordonnance porte réorganisation du territoire national d'une part au titre de la déconcentration à 12 districts, 2 districts autonomes, 30 régions, 95 départements, 497 Sous-préfecture et 800 villages ; d'autre part au titre de la décentralisation le pays compte 30 Régions et 1281 Communes. L'année suivante, le Conseil des ministres du mercredi 4 juillet 2012 est sanctionné par la signature d'un décret portant sur la création d'une nouvelle région, de 12 nouveaux départements et de 12 nouvelles sous-préfectures en Côte d'Ivoire. Puis, en décembre 2012, l'Assemblée Nationale adopte Le décret N°2012 – 1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales en deux niveaux, les régions et les communes, consacrant ces deux échelles comme entités décentralisées.

Cependant, les transferts de compétences ont été plus laborieux car la loi prescrit deux conditions bien distinctes : la première énonce que les transferts s'opèrent sur proposition des ministres intéressés par décret pris en conseil des ministres. La seconde prescrit qu'aucun transfert ne peut être décidé sans mesures d'accompagnement. Mais bien de progrès sont encore à faire en matière de transfert de compétences, notamment la clarification des compétences entre les communes et les régions.

Les Communes ne sont pas créées sur l'ensemble du territoire national ; les prochaines élections locales sont prévues en avril 2013 et concerneront seulement les 197 communes initiales. Ainsi, il semble que la création de 1281 communes faite par ordonnance est gelée.

Le multipartisme en Guinée-Bissau a été le point de lancement du processus de décentralisation ; qui a formellement démarré en décembre 1994 comme un complément du processus de libéralisation initié dès 1986. Il est vrai que la situation sociopolitique avant les élections présidentielles et législatives pluralistes de juillet 1994 était très tendue et la décentralisation participait du retour à une vie constitutionnelle normale ; elle répondait aussi à une pression politique grandissante pour une plus grande démocratisation des institutions du pays. Mais il a fallu attendre 1997 pour voir la loi de décentralisation connaître un début d'application. Mais structurellement, la décentralisation est soumise à deux contraintes. Tout d'abord le principe de l'autonomie locale et celui de la gestion des collectivités locales par des conseils et exécutifs élus ne sont pas clairement affirmés. Mieux, le principe d'une subordination des conseils locaux à des exécutifs nommés est retenu dans le chapitre V de la Constitution de 2001, particulièrement les articles 77 à 90 traitant des collectivités locales. Dans un second temps, aucun texte d'application n'a jamais été pris, ce qui limite la portée des différents articles de la constitution. En effet, le chapitre V de la constitution organisant le cadre d'évolution des collectivités locales attend toujours des textes législatifs et réglementaires pour préciser les modalités de mise en œuvre. Toutes ces contraintes explicites à l'action des autorités locales doivent être levées pour un meilleur ancrage de la décentralisation.

D'un point de vue politico-administratif, le pays est divisé en huit régions dirigées chacune par un Gouverneur nommé et un secteur autonome pour la capitale avec à sa tête un maire nommé. Pour le moment, sont considérés comme collectivités territoriales, les chefs-lieux de ces 8 régions et le

secteur autonome de Bissau. Les régions sont subdivisées en 38 secteurs, plus le secteur autonome de la capitale Bissau, ce qui fait au total 39 secteurs ou communes.

La nouvelle loi sur les municipalités votée à l'Assemblée Nationale mais non promulguée précise les conditions de l'érection des secteurs en municipalités. Deux conditions devront être remplies par tout secteur aspirant à être une municipalité :

- Avoir plus de 3 000 habitants et ;
- Disposer des infrastructures suivantes : un hôpital, un marché, un hôtel, une poste, un stade et un abattoir.

De l'autre, les autres secteurs qui ne pourront pas être érigés en municipalités seront gérés directement par l'Etat central.

La Guinée Bissau, n'a jamais organisé d'élections locales et ce, depuis le lancement de la politique de décentralisation avec l'amendement de la Constitution en 2001. Les autorités locales sont nommées par le Président de la République. Les acteurs nationaux de la décentralisation espèrent que les élections locales auront lieu en fin de l'année 2013, avec l'organisation des élections générales.

Le Mali est sans doute l'un des pays africains où la décentralisation avait fait l'objet d'un large débat interne après la chute du régime militaire et les revendications touarègues du début des années 90. Comme réponse à cette double crise qui a menacé l'Etat malien dans son existence, le multipartisme et la décentralisation participaient de cet impératif de refonder l'Etat en mal de légitimité. C'est à l'issue de la Conférence Nationale Souveraine qu'une nouvelle constitution est élaborée. Elle prévoit en son titre XI « Des collectivités territoriales » que « Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi » (Article 97) et que « Les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi » (Article 98). Les observateurs sont unanimes à reconnaître qu'au Mali, plus qu'ailleurs, la gestion locale, la fourniture des services publics locaux par des entités décentralisées, l'autonomie locale et la légitimité démocratique, entre autres, sont inscrits depuis lors dans le paysage institutionnel malien.

A l'instar du Burkina, la stratégie de mise en œuvre de la décentralisation a aussi été progressive. De 19 communes concernées par les élections locales de 1995, le nombre des communes est passé à 703 communes de base lors des élections de 1999 avec la création de 684 nouvelles communes majoritairement rurales. La décentralisation s'est ensuite matérialisée d'une part par le transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales et d'autre part l'adoption d'un document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPN) respectivement élaborés en 2003 et 2005. Cependant, certaines compétences objet de transferts ne sont pas encore mises en œuvre faute de décrets d'application ; par ailleurs certains décrets sont difficilement applicables sur le terrain.

Le Mali comprend aujourd'hui trois échelles de collectivités locales sur toute l'étendue du territoire, soit au total 761 collectivités territoriales (8 régions, 49 cercles, 703 communes et le district de Bamako, la capitale, qui jouit d'un statut particulier). Toutes ces collectivités locales sont dirigées par des conseils et des exécutifs élus. Les 761 collectivités territoriales disposent de conseils et exécutifs élus. La crise récente du Nord Mali a montré la résilience des collectivités locales par rapport aux autres autorités publiques, puisque malgré l'occupation du Nord du pays, les autorités locales sont restées en place et n'ont pas été contestées. Aujourd'hui, la décentralisation est une des options partagées de sortie de crise et l'unanimité pour son approfondissement est aujourd'hui un consensus entre les acteurs nationaux. Parmi les pistes de son approfondissement, une régionalisation poussée est envisagée.

Au Niger, les premières lois sur les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes furent adoptées en 1996 ; elles définissaient déjà leurs compétences et ressources respectives. Les élections communales furent tenues une première fois qu'en 1999 avant d'être annulées suites à de violentes contestations. De nouvelles élections locales furent organisées en 2004 pour installer les responsables de 265 communes dont 213 communes rurales. En 2008, une nouvelle avancée est enregistrée avec la loi no 2008-42 du 31 juillet 2008 qui stipule que « Les collectivités territoriales sont des groupements humains géographiquement localisées sur une portion du territoire national auxquelles l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer librement par des autorités élues ». La nouvelle constitution de la 7<sup>e</sup> République prévoit en son titre IX « Des collectivités territoriales » la création de collectivités territoriales qui s'administrent librement ; elle renvoie à une législation particulière sur la définition des compétences des collectivités locales, mais de nombreux textes manquent pour l'opérationnalisation des transferts de compétences et de ressources, le renforcement des capacités des administrations locales, etc.

La carte administrative actuelle du pays présente sept (7) régions à la fois circonscriptions administratives et collectivités territoriales, soixante-trois (63) départements comme niveaux de déconcentration des services de l'Etat, deux cent cinquante-cinq (255) communes, dont quatre (4) à statut particulier (Villes) ayant au total quinze (15) arrondissements communaux. Les nouvelles élections tenues en 2011 ont permis d'installer la seconde mandature des élus locaux sur toute l'étendue du territoire national.

La décentralisation au Sénégal, à l'instar de celle de la Côte d'Ivoire, a de très vieilles racines avec la création en 1872 des communes de Saint-Louis et Gorée, celle de Rufisque en 1880 et celle de Dakar en 1886. A l'indépendance, le Sénégal comptait trente quatre (34) communes de plein exercice. La loi n° 64-02 du 19 janvier 1964, va instituer un régime municipal spécial dérogeant aux règles de droit commun appliquées à la commune de Dakar d'abord puis, de manière progressive aux communes chefs-lieux de région. A partir de la révision constitutionnelle de 1994, la décentralisation est inscrite dans la charte fondamentale qui énonce le principe de la libre administration des collectivités locales et garantit leurs libertés et compétences. L'adoption en 1996 du Code de l'administration communale qui fixe l'organisation, les compétences générales et le fonctionnement des communes de droit commun, consacre définitivement le statut communal sénégalais. Cette réforme repose sur quatre (4) piliers : la décentralisation, la déconcentration, la participation des populations et la planification régionale.

La régionalisation entamée en 1996 donne une nouvelle dimension à la politique de décentralisation au Sénégal. Une importante législation a été élaborée à cet effet et neuf domaines de compétences ont été transférés aux collectivités locales. Cependant, il faut reconnaître que l'application de certaines dispositions de la loi n'est pas encore effective car certains des textes nécessaires pour compléter le dispositif pour l'application des différentes lois doivent encore être pris.

La loi N° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution de la République du Sénégal stipule en son article 102 que « Les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi. »

Le Sénégal compte 385 communautés rurales, 126 communes et 46 communes d'arrondissement et 14 régions. Les assemblées et les exécutifs de ces collectivités locales sont élus sur toute l'étendue du territoire national.

Une grande réforme est en cours de préparation avec les préparatifs de l'Acte III de la décentralisation dont l'atelier de lancement est planifié courant 2013. Des réformes majeures sont attendues notamment le découpage communal, la chaîne fiscale, le Fonds de Dotation de la Décentralisation et le Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales, etc. pour ne citer que ceux-ci.

Au Togo, c'est la constitution de la IV<sup>e</sup> République, adoptée le 14 octobre 1992, qui instaure le principe d'une gestion décentralisée du territoire national. Elle comprend un chapitre important - Titre XII relatif aux Collectivités Locales et à la Chefferie Traditionnelle - qui organise le pays en collectivités territoriales sur la base de décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Elle reconnaît 3 niveaux de décentralisation, à savoir les communes, les préfectures et les régions. Puis, le gouvernement élabore en 2004 plusieurs lois qui s'inscrivent dans le cadre du processus de décentralisation ainsi que la lettre de politique sectorielle adoptée en juin 2004. La loi du 07 mars 2007 portant « Décentralisation et Liberté Locale » consacre la libre administration des collectivités territoriale et définit trois niveaux de décentralisation à savoir : la commune, la préfecture et la région. Il est précisé deux types de communes : la commune urbaine située au chef-lieu de préfecture et la commune rurale ayant pour base territoriale le canton. Cette loi prévoit un statut particulier à la ville de Lomé et la communauté du Golfe.

Aujourd'hui, le découpage de la décentralisation prévoit 35 communes (dont 21 sont fonctionnelles), 35 préfectures (dont 30 sont fonctionnelles) et 5 régions qui restent à créer. Quant aux communes rurales, ni leur nombre, ni leurs limites ne sont connues.

Après une douzaine d'années de crise sociopolitique profonde qui avait mis à mal les avancées importantes enregistrées dans la décentralisation, la normalisation sociopolitique offre de nouvelles perspectives à la décentralisation et à un environnement favorable aux villes et autorités locales. Selon les nouveaux textes, le pays s'engage dans une communalisation totale du pays. Les préfectures et les régions viennent s'ajouter au premier niveau de décentralisation. Mais les conseils ainsi que les exécutifs de ces collectivités locales sont toujours nommés et ce, en contradiction avec

la Constitution qui dans son Titre XII dispose « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi ». Cependant, le grand enjeu est la matérialisation de cette volonté politique par l'organisation des prochaines élections locales.

Le transfert des compétences aux collectivités locales est traité par la loi de 1998. Mais les compétences transférées sont assez vagues. La loi dispose que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Aucune autre précision n'est donnée sur le contenu desdites affaires. Il est simplement mentionné une liste de matière sur lesquelles le conseil municipal doit donner son avis.

Les conseillers municipaux élus en 1987, non seulement n'ont jamais soumis leur mandat au suffrage universel, mais ils ont été remplacés depuis 2001 par des délégations spéciales auprès des communes.

## 2.2 – Le processus d'urbanisation dans l'espace

L'urbanisation est l'autre pendant de la décentralisation. C'est entre autres parce que de nombreuses villes, petites et grandes sont apparues et ont été désireuses de s'autonomiser que la décentralisation s'est ancrée. La décentralisation est aussi de ce fait fille de l'urbanisation. Cette dernière a un impact important sur le niveau des investissements locaux induits ; elle détermine fortement le niveau des ressources financières nécessaires dans un contexte de décentralisation afin d'assurer l'accès aux services publics locaux du plus grand nombre.

Comparer le processus d'urbanisation dans l'espace se heurte à un premier obstacle ; celui de la définition du phénomène. Ainsi, il y'a autant de définition de l'urbain que de pays. Souvent au sein d'un même pays, il y'a autant de définitions de l'urbain que de ministères. Ces définitions nationales sont ainsi reprises par les organisations internationales telles que la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), bien qu'elles répondent aux définitions en vigueur dans chacun des pays.

C'est pourquoi, cette étude s'est intéressée globalement au phénomène de concentration du peuplement ou d'agglomération sans tenir compte des caractéristiques urbaines ou rurales des points de concentration. Les centres urbains peuvent alors être définis conventionnellement comme les agglomérations d'une taille supérieure à un seuil donné. Le seuil de population agglomérée de 5 000 habitants a été retenu.

Le processus d'urbanisation à l'intérieur du continent africain se caractérise par une dynamique différenciée. Le tableau ci-dessous montre les disparités entre les cinq régions d'Afrique : l'Afrique de l'Ouest, du Centre, de l'Est, du Nord et l'Afrique du Sud. Ainsi en 2012, deux régions ont atteint et dépassé le seuil des 50% d'urbains ; il s'agit de l'Afrique du Nord avec 52% et l'Afrique du Sud avec un peu moins de 60%. Puis viennent l'Afrique Centrale et l'Afrique de l'Ouest qui affichent environ un peu moins de 45%. Quant à l'Afrique de l'Est, elle est la moins urbanisée avec 24% d'urbains.

L'espace UEMOA semble connaître un dynamisme urbain plus important que la moyenne de l'Afrique de l'Ouest. En effet, le niveau d'urbanisation de la zone UEMOA est de 5 à 6 points supérieur à la moyenne de l'Afrique de l'Ouest, et ce, depuis les années 2000. Ce dynamisme va s'accroître dans le futur pour se hisser au niveau de l'Afrique du Nord, même si cette dernière affichait le double du niveau d'urbanisation de la zone en 1980.

**Tableau 1 : Dynamique du niveau d'urbanisation dans les différentes régions d'Afrique**

Régions	Dates		
	1980	2000	2012
Afrique	27,9%	35,9%	39,9
Est	14,7%	20,7%	23,7
Centre	29,0%	37,2%	42,9
Nord	40,3%	48,4%	52,0
Sud	44,7%	53,9%	58,8

Ouest	27,3%	38%	44,6
<b>Zone UEMOA</b>	<b>25,37%</b>	<b>43,14%</b>	<b>49,64</b>

Source : World Urbanization prospects 2010

Pour mieux comprendre le processus, il faut faire une analyse rétrospective de l'urbanisation. Sur les trois périodes retenues (1930 – 1960, 1960-1990 et 1990 – 2020), le rythme du processus de redistribution de la population entre les milieux urbain et rural a été très différencié. Pour tous les pays, le taux de croissance de la population totale a sans doute atteint des niveaux jamais égalés ; plus de 3% par an en Côte d'Ivoire et un peu moins dans les autres pays. La période 1960-1990 semble avoir connu les moments fastes du croît démographique avec des près de 4,5% en Côte d'Ivoire, plus de 3% au Sénégal et plus de 2,5% pour les autres pays. Seuls le Burkina et le Mali affichait des taux de croissance de inférieurs à 2%. Mais cette période est aussi celle ayant connu des records de taux de croissance de la population urbaine, entre 3% et 8%. Même si ces taux de croissance vont connaître un léger tassement sur la période 90-20 du fait de la diminution relative du réservoir de la population rurale, ils avoisineront le double de la population totale et le triple de la population rurale.

Ce différentiel de croissance entre la population urbaine et la population rurale a été le moteur de la modification de leurs proportions respectives au fil du temps. Des pays comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont ainsi vu, sur la période 1960 – 2012, leur population totale multipliée respectivement par 7,6 et par 5. Seuls des pays comme le Burkina, le Mali et la Guinée-Bissau ont moins que triplé leur population totale. En moyenne, la croissance de la population urbaine est le double de population totale et le triple de la population rurale. C'est ce qui a donné comme le montre le tableau ci-dessous des dynamiques différenciées : alors que la population totale aura été multipliée par 4 sur la période, la population urbaine a elle été multipliée par 17 ou 14 (selon que l'on considère ou non le Ghana) et la population rurale par 2. Des pays comme la Côte d'Ivoire et le Bénin ont vu leur population urbaine multipliée respectivement par 30 et 24.

**Tableau 2 : Multiplicateurs des populations totale, urbaine et rurale sur la période 1960-2012**

	Population totale	Population Urbaine	Population Rurale
Benin	4	24	2
Burkina	3	10	2
Côte d'Ivoire	8	30	3
Guinée-Bissau	3	15	2
Mali	3	18	2
Niger	3	16	3
Sénégal	5	11	3
Togo	4	12	3
<b>UEMOA</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>2</b>

Source : WALTPS

La distribution spatiale de la population entre les milieux urbain et rural dans les différents pays l'espace UEMOA montre qu'en moyenne, près d'un habitant sur deux vit aujourd'hui en ville. Cette moyenne de niveau d'urbanisation cache cependant de fortes disparités entre les pays. Le pays le plus urbanisé de la zone est la Côte d'Ivoire où de nos jours, plus de 2 habitants sur trois vivent déjà en ville ; une vingtaine d'années plus tôt déjà, un habitant sur deux était urbain. La Côte d'Ivoire a connu en effet des taux de croissance annuelle record, affichant près de 8% sur la période 1960 – 1990, résultat d'une politique urbaine volontariste. Le Bénin et le Sénégal affichent respectivement 59% et 62% de population urbaine en 2010. Si pour le Bénin, il s'agit d'un important rattrapage avec un rythme soutenu d'urbanisation de plus de 7% par an, le niveau d'urbanisation actuel du Sénégal, malgré un taux de croissance de la population urbaine plus modeste (4,7%), s'explique par un taux de départ élevé. En effet, le Sénégal affichait le plus fort taux d'urbanisation des pays de la zone aux indépendances 27, 60% soit le double du taux moyen de la zone à cette époque.

Les différentes projections montrent qu'en 2020, en moyenne de la zone, un peu plus d'un habitant sur deux vivra en ville. Pour des pays comme le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Sénégal, cette proportion se situera à 2 habitants sur 3. Cependant des pays comme le Niger, le Mali, le Burkina et la Guinée Bissau n'auront qu'un peu plus de la moitié de leur population en zone rurale.

Mais pour mieux apprécier le rythme d'urbanisation, il faut connaître l'intervalle de doublement de la population urbaine. Ainsi dans vingt ans la zone UEMOA va multiplier par deux sa population urbaine. Quant au Niger et au Burkina qui partent de plus bas, la population urbaine sera multipliée par 2,5. Une autre manière d'estimer le rythme d'urbanisation est de comparer l'augmentation marginale de la population en valeur absolue. Les villes de l'UEMOA vont accueillir dans les 20 prochaines années, l'équivalent de ce qu'elles ont accueilli au cours des 60 ans dernières années ; quand aux villes du Niger et du Burkina, elles vont accueillir dans les 20 prochaines années, 2 fois l'équivalent de ce qu'elles ont accueilli au cours des 60 ans dernières années.

Ce rythme élevé d'urbanisation va induire une demande d'infrastructures et d'équipements que ne peuvent satisfaire ni les budgets locaux à leur niveau actuel, ni même les ressources de l'Etat. A ce rythme d'urbanisation vient s'ajouter la taille des villes qui a un impact important sur le coût des infrastructures et équipements. En effet, ce coût est proportionnel à la taille des villes toutes choses étant égales par ailleurs, d'où l'importance de la taille des villes.

C'est pourquoi, l'étude s'intéresse au poids des villes de plus de 100 000 habitants dans la population urbaine totale. En moyenne de la zone, on remarque une forte progression, leur poids passant de 44% en 1980, 51,57% en 1990 et 65,38% de nos jours. Deux tiers des urbains de la zone vivent donc dans des villes de plus de 100 000 habitants. Seule la Guinée-Bissau est dans une dynamique contraire avec une part des villes de plus de 100 000 habitants qui diminue dans le temps, passant de 77,62% en 1980 à 68% de nos jours. Une autre particularité, le Burkina est le seul pays où de nos jours le poids des villes de plus de 100 000 habitants dans la population urbaine nationale est inférieur à 50%.

Les projections montrent un renforcement des tendances observées. Ainsi en 2020, les projections indiquent que 70% des urbains vivront dans des villes de plus de 100 000 habitants. A cette date, seul le Burkina aura un poids en population des villes de plus de 100 000 habitants équivalent au reste de la population urbaine nationale.

**Tableau 3 : Poids des villes de + 100 000 habitants dans la population urbaine nationale**

	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>
<b>Benin</b>	55%	68%	72%	74%
<b>Burkina</b>	38%	41%	46%	50%
<b>Côte d'Ivoire</b>	43%	50%	66%	72%
<b>Guinée</b>	77%	79%	68%	79%
<b>Mali</b>	38%	41%	65%	69%
<b>Niger</b>	37%	57%	69%	73%
<b>Sénégal</b>	63%	69%	79%	82%
<b>Togo</b>	55%	62%	73%	76%
<b>UEMOA</b>	48%	55%	67%	72%

Source : WALTPS

Les villes de plus de 100 000 habitants comprennent aussi les capitales des différents pays. Il est donc important d'identifier la part de la population vivant dans les capitales dans la population totale des villes de plus de 100 000 habitants. En moyenne de l'ensemble de l'espace UEMOA, on remarque que l'urbanisation atténue la macrocéphalie dans la plupart des pays de la zone. On assiste en effet à un renforcement de la part des autres villes de plus de 100 000 habitants au fil du temps. Ainsi, si en 1980 la capitale pesait 80% de la population des villes de plus de 100 000 habitants, en 2010 elle pèse à peine la moitié. Mais ce progressif déclin de la capitale est moins rapide au Bénin où de nos jours encore, la population vivant dans la capitale pèse les deux tiers de la population des villes de plus de 100 000 habitants. Il en est de même pour le Mali et le Togo jusqu'en 1990 et pour le

Niger jusqu'en 1980. La Guinée-Bissau est dans une situation particulière où la seule ville de plus de 100 000 habitants est la capitale.

**Tableau 4 : Part de la capitale dans la population des villes de plus de 100 000 habitants**

	1980	1990	2010	2020
<b>Bénin</b>	73,06%	70,89%	65,66%	63,84%
<b>Burkina</b>	62,64%	62,04%	48,54%	43,51%
<b>Côte d'Ivoire</b>	83,61%	72,19%	52,17%	47,94%
<b>Guinée-Bissau</b>	100,00%	100,00%	100,00%	84,22%
<b>Mali</b>	100,00%	100,00%	53,47%	49,69%
<b>Niger</b>	100,00%	63,10%	52,63%	49,16%
<b>Sénégal</b>	80,69%	71,97%	42,97%	38,37%
<b>Togo</b>	100,00%	100,00%	84,07%	81,05%
<b>UEMOA</b>	<b>83,62%</b>	<b>75,12%</b>	<b>54,41%</b>	<b>50,30%</b>

Source : WALTPS

Les projections montrent une progressive prépondérance des villes de plus de 100 000 habitants sur les capitales. En 2020, pour 4 pays sur les 8 de la zone, la population de la capitale va peser moins de la moitié de la population totale des villes de plus de 100 000 habitants. Seuls la Guinée-Bissau et le Togo et le Bénin vont connaître une prépondérance de la population de la capitale.

Le tableau ci-dessous montre le classement des villes de la zone UEMOA de nos jours. Elles sont classées en 4 groupes ; les villes ayant entre 100 000 et 300 000 habitants ; celles ayant entre 300 000 et 500 000 habitants ; celles ayant entre 500 000 et 1 000 000 habitants et les villes de plus de 1 000 000 d'habitants. Ainsi en 2010, les villes de plus de 100 000 habitants sont au nombre de 91. Elles ne sont que 69 si on ne considère que les pays de l'UEMOA. La Côte d'Ivoire comptabilise le plus grand nombre de villes avec 22. Le Sénégal et le Mali suivent ensuite avec respectivement 14 et 9. La Guinée-Bissau se caractérise avec une seule ville de plus de 100 000 habitants, à savoir Bissau la capitale. A l'exception de la Guinée-Bissau, généralement les villes de plus de 1 000 000 d'habitants sont les capitales.

**Tableau 5 : Classement par taille de population des villes de plus de 100 000 habitants en 2010**

	>100 000	>300 000	>500 000	> 1 000 000	Total
<b>Bénin</b>	2	2		1	5
<b>Burkina</b>	4		1	1	6
<b>Côte d'Ivoire</b>	20	3	1	1	25
<b>Guinée-Bissau</b>		1			1
<b>Mali</b>	8			1	9
<b>Niger</b>	3	2		1	6
<b>Sénégal</b>	8	2	3	1	14
<b>Togo</b>	2			1	3
<b>UEMOA</b>	47	10	5	7	69

Source : WALTPS

Les villes de plus de 100 000 habitants de l'espace UEMOA vont totaliser 31,456 millions d'habitants. Ce sont la Côte d'Ivoire et le Sénégal qui totalisent le plus d'habitants avec respectivement 10,621 millions et 6,89 millions d'habitants. Mais il faut cependant retenir que les capitales totalisent à elles seules la moitié de la population urbaine des villes de plus de 100 000 habitants. Les villes dont la population est comprise entre 100 000 et 300 000 abritent environ le quart de la population concernée.



La dynamique des villes de plus de 100 000 habitants va se renforcer dans le temps. Ainsi, en 2020, le nombre de ville sera de 95, soit une variation de + 37% en 10 ans. Les plus fortes variations du nombre de villes vont se passer au Burkina et en Côte d'Ivoire où 50% de nouvelles villes de plus de 100 000 habitants vont apparaître. En Côte d'Ivoire par exemple, le nombre de villes dont la population est entre 100 000 et 300 000 habitants va passer de 20 en 2010 à 30 en 2020. Le Mali, le Niger et le Togo vont afficher les plus faibles variations du nombre de villes, à peine 30%.

**Tableau 6 : Classement par taille de population des villes de plus de 100 000 habitants en 2020**

	>100 000	>300 000	>500 000	> 1 000 000	Total
<b>Bénin</b>	3		2	1	6
<b>Burkina</b>	7		1	1	9
<b>Côte d'Ivoire</b>	30	4	1	2	37
<b>Guinée-Bissau</b>	1		1		2
<b>Mali</b>	7	3		1	11
<b>Niger</b>	5	1	1	1	8
<b>Sénégal</b>	10	4	2	2	18
<b>Togo</b>	3			1	4
<b>UEMOA</b>	66	12	8	9	95

Source : WALTPS

Le tableau ci-dessus montre que la plus forte variation est pour les villes de plus de 100 000 habitants et de plus de 500 000 habitants avec respectivement 42% et 43%. Alors que de nos jours, seules les capitales avaient une population de plus de 1 000 000 d'habitants, en 2020, certains pays comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal vont voir la seconde ville, respectivement Bouaké et Thiès passer le cap du million d'habitants.

La variation de la population des villes de plus de 100 000 habitants est de 42% en 10 ans. Les villes totalisent près de 45 millions d'habitants dans l'espace UEMOA. La tranche des villes dont la population est comprise entre 100 000 et 300 000 habitants aura connu la plus forte augmentation avec une variation de près de 50%. La Côte d'Ivoire et la Guinée-Bissau connaissent les plus fortes variations de la population de ces villes avec respectivement 46%, 44% et 50%.

### **3 – La problématique du financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA**

#### *3.1 – Contexte macroéconomique et financier du financement des collectivités territoriales*

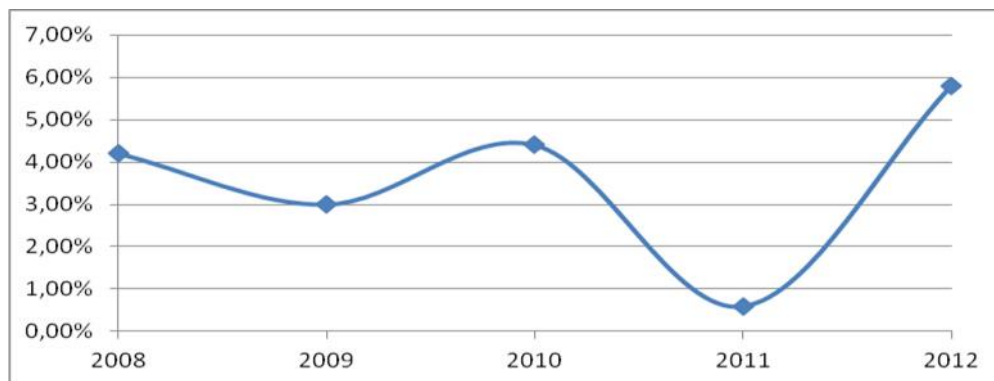
L'espace UEMOA sur le plan des performances économiques a été grandement impacté par l'environnement économique international. Rappelons que ce dernier est caractérisé d'une part par la crise financière mondiale qui impacte négativement sur les pays développés et dont les conséquences se font progressivement sentir sur les économies africaines. D'autre part, la crise de l'euro avec la crise de la dette dans les différents pays européens et les politiques budgétaires drastiques qui y sont développées ont entraîné une contraction de l'économie et une baisse des taux de croissance.

Tous ces effets combinés ont entraîné le ralentissement de l'activité économique en général. Ce contexte international a eu un impact non seulement sur les performances économiques en 2012 mais aussi sur les perspectives économiques 2013.

#### a) Performance macroéconomique en 2012

La performance économique des pays de l'UEMOA a été négativement influencée par non seulement la baisse des cours des matières premières, mais aussi par les chocs naturels qu'on connu les économies de la zone.

**Figure 1 : Evolution du taux de croissance du Pib réel dans l'UEMOA**



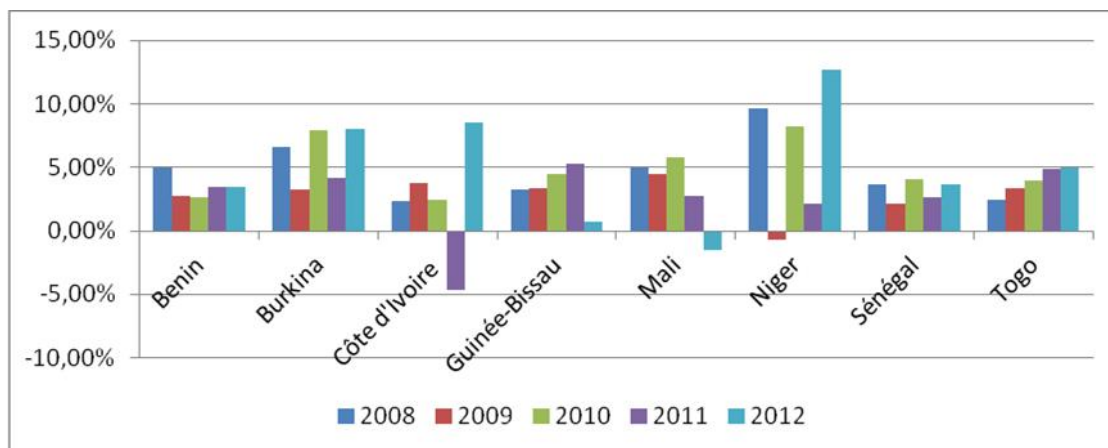
Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) : Perspectives économiques des Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en 2013, Janvier 2013

Les cours mondiaux des principales matières premières exportées par l'espace UEMOA ont baissé en 2012, du fait de l'évolution différenciée de l'offre et de la demande. La demande a en effet largement baissé du fait du ralentissement de l'activité économique dans les pays développés, à en croire les statistiques de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, BCEAO. En moyenne sur 2012, les cours mondiaux ont reculé de 39% pour le coton, 33% pour l'huile de palme, 24% pour le Caoutchouc, 22% pour la noix de Cajou, 19,7% pour le Cacao, 11,4% pour l'huile de palme et 6% pour le Café

Faisant suite à une année 2011 particulièrement difficile suite à la crise ivoirienne et la sécheresse dans le Sahel, l'économie des pays de l'Union, a connu un rebond significatif avec un produit intérieur brut (PIB) passant de 0,6% à 5,8% en 2012. A l'origine de cette forte reprise, la fin de la crise et la reprise de l'économie ivoirienne ainsi que de meilleurs résultats de la production agricole par rapport à la campagne agricole précédente.

Cette reprise de l'activité économique en 2012 sur le plan spatial est le fait de quelques pays comme la Côte d'Ivoire, le Burkina et le Niger. Au Burkina, la croissance en 2012 a été en grande partie tirée par la bonne campagne agricole et le regain d'activité dans la production industrielle et minière. C'est ce qui a permis au PIB de connaître une hausse de 3,8 points de pourcentage au dessus de la croissance enregistrée en 2011. En Côte d'Ivoire, la croissance forte enregistrée est le fait de la politique d'exécution des grands projets lancée par le Gouvernement ainsi que par les secteurs tertiaires et secondaires. Quant au Niger, les bons chiffres économiques de 2012 s'expliquent par la production agricole importante enregistrée après une année 2011 déficitaire, l'expansion des activités dans le secteur minier ainsi que la mise en exploitation de nouveaux gisements miniers et le démarrage de la production pétrolière.

**Figure 2 : Taux de croissance réel du PIB par pays de 2008 à 2012**



Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) : Perspectives économiques des Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en 2013, Janvier 2013

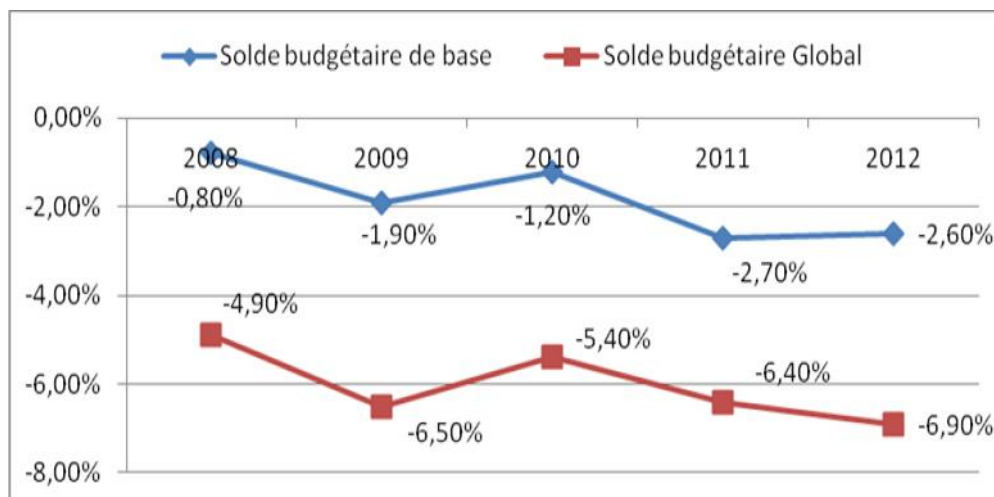
Par contre le Mali, la Guinée-Bissau, le Sénégal et le Bénin ont connu une croissance du PIB en dessous de la moyenne communautaire. Le Sénégal semble avoir été négativement impacté par les troubles sociaux de la période électorale et les crises survenues au Mali et en Guinée Bissau dont les effets se sont fait sentir sur des pans entiers de l'économie nationale. L'économie malienne a souffert de la crise sécuritaire consécutive à l'occupation du Nord du pays par des bandes mafieuses et au coup d'Etat militaire. Ces évènements ont perturbé le déroulement des activités économiques. Il en est de même pour la Guinée Bissau où le coup d'Etat militaire a mis un terme aux fragiles espoirs de reprise de l'activité économique. Quant au Bénin, les faibles performances réalisées s'expliquent par les difficultés rencontrées dans la production cotonnière et la mauvaise gestion du Port Autonome de Cotonou.

Si les améliorations notées dans l'activité économique en 2012 sont encourageantes et démontrent une nette reprise, il n'en demeure pas moins que sur le plan des finances publiques, des préoccupations demeurent.

La figure ci-dessous montre que les évolutions du solde budgétaire de base et du solde global hors dons restent négatives. En effet, le solde budgétaire de base montre que l'ensemble des recettes propres des pays de l'Union n'arrivent pas à couvrir les dépenses courantes ainsi que les dépenses en capital sur ressources propres. Le déficit se creuse progressivement passant de -0,80% à -2,60% sur la période 2008-2012. Ce solde est encore plus négatif quant on prend en compte les dépenses totales y compris celles réalisées sur ressources extérieures<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le solde budgétaire de base est égal aux Recettes totales hors dons - Dépenses courantes (y compris prêts moins recouvrements) - Dépenses en capital sur ressources propres  
Le solde global hors dons est égal à la différence entre d'une part, les recettes totales hors dons (RTHD) et d'autre part les dépenses totales (DT y compris les dépenses réalisées sur ressources propres) et les prêts nets (PN).

**Figure 3 : Solde budgétaire**



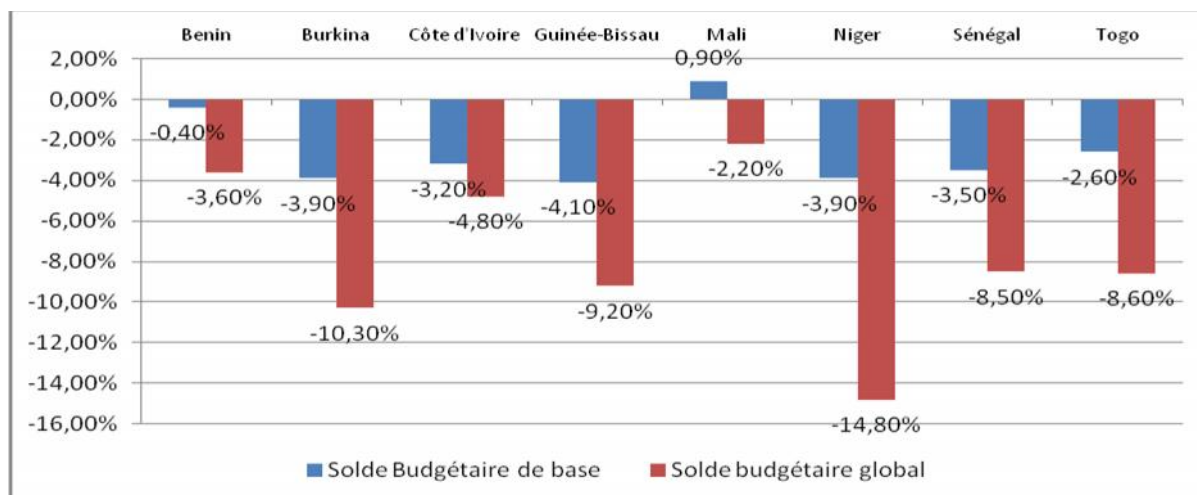
Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) : Perspectives économiques des Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en 2013, Janvier 2013

Plusieurs facteurs expliquent ce déficit. Tout d'abord avec la crise des prix des produits alimentaires, les Etats ont dû s'engager dans une coûteuse politique de stabilisation des prix des produits afin de permettre l'accès des populations les plus pauvres. Il en est de même des subventions accordées par les Etats pour atténuer la hausse des prix des produits pétroliers. Cette politique a un coût, celui du creusement du déficit des finances publiques mais se justifie par les aléas climatiques qui ont fait de la campagne agricole précédente un échec. Le déficit s'explique aussi par un effort accru des gouvernements en matière d'infrastructures et équipements publics.

Mais l'état des finances publiques est très différent selon les pays. Le Bénin semble s'en tirer mieux que les autres pays de l'Union avec -3,60% et -0,40%, respectivement pour le solde budgétaire de base et le solde budgétaire global, soit beaucoup moins bas que la moyenne de la zone. Cette amélioration est à mettre au crédit des performances des régies financières et de la maîtrise des dépenses publiques, malgré la crise qu'a connue le Programme de Vérification des Importations (PVI). Le Mali est en meilleure position en matière de finances publiques avec un solde budgétaire de base positif et un solde budgétaire global de -4,80%. Cependant cette situation s'explique en grande partie par la réduction des dépenses d'investissement d'une part et de l'autre par l'augmentation des recettes, notamment celles réalisées sur le secteur aurifère avec la taxe ad valorem et les droits d'accises.

Cependant, certains pays sont dans une dynamique inverse avec une détérioration des soldes plus importante que la moyenne de la zone. C'est surtout le Niger qui connaît un accroissement des dépenses, plus fort qu'un accroissement des recettes, du essentiellement aux dépenses dans le domaine sécuritaire et de la mise en œuvre de nombreuses infrastructures et équipements. C'est aussi le cas du Burkina où la mise en œuvre du programme présidentiel et de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) s'est traduite par des dépenses supplémentaires et un creusement du déficit. En Guinée Bissau, le déficit s'explique par un accroissement des dépenses (notamment l'organisation de l'élection présidentiel) combiné à une baisse des recettes publiques. Quant au Togo et au Sénégal, ils se situent dans les mêmes ordres de grandeur pour les soldes. Au Togo en effet, la situation des finances publiques s'est détériorée en 2012 du fait d'une progression des dépenses plus forte que la progression des recettes. Au Sénégal, le même phénomène a été enregistré, résultats les deux soldes sont inférieurs à ceux de la moyenne de l'Union.

**Figure 4 : Etat des finances publiques en 2012**



Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) : Perspectives économiques des Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en 2013, Janvier 2013

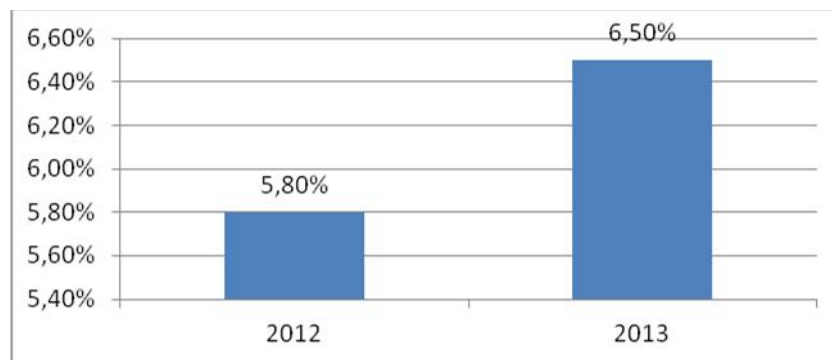
#### b) Perspectives économiques en 2013

Selon les différentes simulations réalisées par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), le niveau de l'activité économique devrait augmenter en 2013. Sur le plan international, cette hausse du niveau de l'activité économique devrait bénéficier de la perspective d'une stabilisation des marchés financiers à la faveur des efforts d'ajustements budgétaires réalisés dans les économies développées d'une part et de l'autre de l'effet de levier des économies de pays émergents comme la Chine et l'Inde. Enfin, selon toujours les prévisions de la BCEAO, la reprise dans l'espace UEMOA devrait être tirée par le renchérissement des cours mondiaux de produits de base du fait du renforcement des échanges commerciaux.

Sur le plan interne, l'accélération de l'économie de l'Union en 2013 devrait bénéficier du regain d'activités au Niger, au Burkina et en Côte d'Ivoire principalement. La croissance économique devrait s'établir à 6,50%, en hausse de 0,7 points par rapport à 2012. Sur le plan sectoriel, ce sont essentiellement les secteurs tertiaire et secondaire ainsi que l'augmentation de la production vivrière dans la zone qui tireront à la hausse l'activité économique.

Cette perspective de rehaussement de l'activité économique est cependant menacée par deux types d'incertitudes. Le premier est lié à la fragilité de la base des économies nationales. Il s'agit entre autres des aléas climatiques qui ont une fréquence importante dans la zone avec des impacts négatifs sur le bon déroulement des campagnes agricoles. En plus des productions cycliques que connaissent les pays, la baisse des cours des produits agricoles est une contrainte supplémentaire. En effet, avec la baisse de la demande mondiale consécutive à la baisse de l'activité mondiale, le cours des matières premières devrait fléchir, en dépit des efforts des différents Etats pour rendre les filières agricoles plus performantes. D'autre part, la persistance des déficits en énergie et la dégradation de la situation sécuritaire au Mali demeurent des incertitudes qui pèsent sur la relance économique dans l'espace UEMOA. Cependant, les perspectives 2013 sont différentes selon les pays.

**Figure 5 : Evolution du PIB réel de l'Union**



Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) : Perspectives économiques des Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en 2013, Janvier 2013

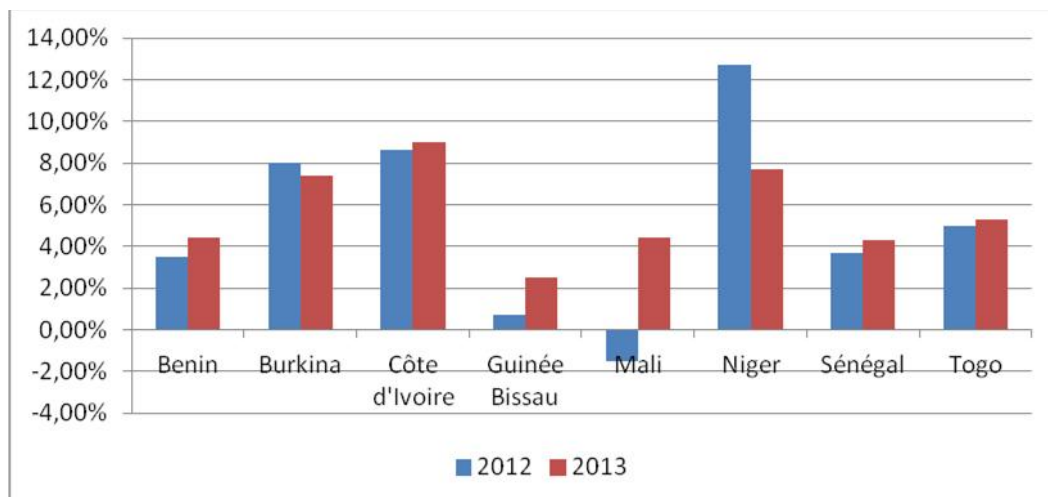
La Côte d'Ivoire devrait connaître la croissance la plus élevée du pays, environ 9%. Cette performance serait due à la fin de la crise sociopolitique qui permet une accélération de la production agricole et surtout l'entrée en production des puits de pétrole qui ont été forés en 2012. Cette croissance sera sur le plan sectoriel tirée par les secteurs tertiaire et secondaire.

Les prévisions pour 2013 placent le Niger au dessus de la moyenne de l'Union ; le pays devrait se situer à un peu moins de 8% de croissance en 2013 si les prévisions se confirmaient. Cette trajectoire serait soutenue par les améliorations attendues dans le secteur agricole grâce notamment à l'opérationnalisation de l'initiative 3 N (les Nigériens Nourrissent les Nigériens) et la mise en valeur de nouvelles terres par le développement de l'irrigation. Cette hausse de l'activité économique devrait aussi être tirée par le dynamisme des activités extractives et la production de pétrole ainsi que des effets attendus sur le secteur tertiaire. Mais cette croissance est menacée par la crise sécuritaire au Sahel et la détérioration du cours mondial de l'Uranium qui est la principale matière première du Niger.

Le Burkina devrait aussi afficher un taux de croissance supérieur à la moyenne de l'Union, soit 7,4%. Cette performance devrait être le fait des secteurs tertiaire et secondaire ; le premier bénéficiant des investissements dans télécommunications, des prestations de services en faveur des sociétés minières, ainsi que de l'organisation des manifestations internationales comme le FESPACO, le SIAO, etc. ; le second bénéficierait du programme de renforcement des capacités de production et de distribution de l'énergie.

Cependant, la plupart des pays comme le Togo, le Sénégal, le Mali, la Guinée Bissau et le Bénin font moins que la moyenne de la zone. La Guinée Bissau devrait connaître une croissance du PIB de 2,5%, soit 4 points en moins que la moyenne de l'Union. Bien qu'inférieure à la moyenne de l'Union, la croissance viendrait de la production vivrière, de l'agro-industrie et des bâtiments et Travaux Publics. Le Bénin devrait connaître une croissance de 4,4%, soit moins que la moyenne de l'Union, même si c'est une avancée par rapport à 2012 où le taux était de 3,5%. Cette hausse serait due à la politique de renforcement des infrastructures de soutien à la production, la modernisation de l'agriculture, la promotion de l'agro-industrie et le développement local. Le Sénégal espère une croissance de 2,3% en 2013 essentiellement tirée par les secteurs tertiaires et secondaires. La croissance du PIB au Mali, au Sénégal et au Bénin devrait être de la même ampleur en 2013, soit un peu plus de 4%. Le Sénégal devrait afficher un taux de 4,3% en 2013, un peu plus que le taux de 2012 (3,70%) mais en dessous de la moyenne de l'Union. Quant au Mali, l'activité économique a souffert de la crise sécuritaire et sociopolitique, ce qui expliquerait un net regain d'activité de 4,4%, surtout si on compare ce taux à celui négatif (-1,5%) de 2012.

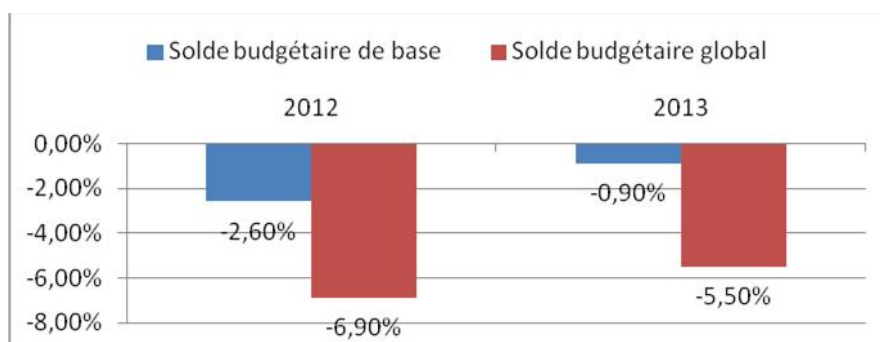
**Figure 6 : Taux de croissance réel du PIB des pays de l'UEMOA**



Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) : Perspectives économiques des Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en 2013, Janvier 2013

La situation des finances publiques des pays de la zone devrait, selon les différentes estimations, s'améliorer. Le graphique ci-dessous montre que le solde budgétaire de base et le solde budgétaire global baissent passant respectivement de -2,60% en 2012 à -0,90% en 2013 et de -6,90% à -5,50%. Cette légère réduction des déficits reflète les efforts de rationalisation des dépenses publiques en cours dans l'espace communautaire ainsi qu'une légère amélioration du taux de pression fiscale sur le PIB en 2013. C'est ainsi qu'on va assister à une réduction des besoins de financement en 2013, ce qui s'inscrit dans une tendance baissière dans presque tous les Etats membres de l'Union. Mais ces soldes trahissent une situation budgétaire tendue et des finances publiques en pleine recherche de leur équilibre. Les effets négatifs de la transition fiscale se font sans doute sentir, au moment où le désarmement tarifaire aux frontières s'accélère, et alors même que la fiscalité de substitution au niveau interne est encore à trouver. Dans ce contexte, les Etats de l'Union devraient, comme en 2012, avoir besoin de l'appui de la Communauté internationale pour financer une grande partie de leurs dépenses d'investissement.

**Figure 7 : Evolution des soldes budgétaires**

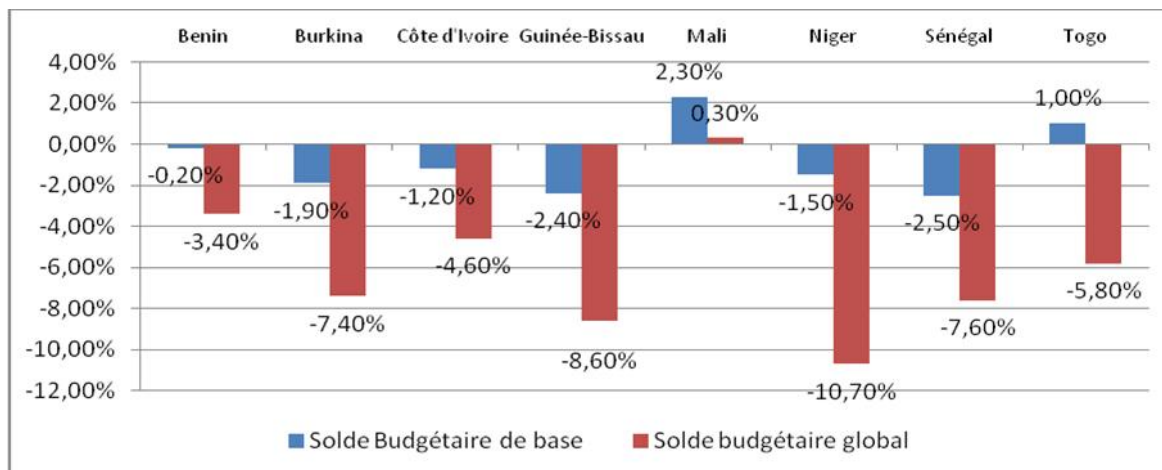


Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) : Perspectives économiques des Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en 2013, Janvier 2013

L'analyse de la santé des finances publiques par pays montre une grande diversité. C'est ainsi que le Bénin ferait mieux que la moyenne de l'Union ; le pays afficherait -0,20% et -3,40% en 2013, respectivement pour le solde budgétaire de base et le solde budgétaire global. Selon les simulations, cette amélioration des soldes viendrait d'une amélioration attendue des recouvrements au niveau des recettes fiscales. Un autre pays, la Côte d'Ivoire, ferait mieux que la moyenne de l'Union, avec respectivement -1,20% et -4,60% pour le solde budgétaire de base et le solde budgétaire global. Ces soldes devraient être meilleurs que ceux de 2012 du fait d'une amélioration attendue des recettes fiscales couplée à une rationalisation des dépenses publiques. Le Togo est dans une curieuse

situation, avec un solde budgétaire de base positif (+1%) et un solde budgétaire global négatif (-5,80%). A l'actif de cette amélioration, il faut citer la hausse des recettes fiscales qui devrait suivre l'élargissement de la base d'imposition consécutive au système d'identification unique des contribuables, le renforcement du contrôle douanier et la fusion des régies financières des douanes et des impôts. Le Mali se caractériserait en 2013 par un solde budgétaire de base et un solde budgétaire global positifs, ce qui indique une nette amélioration des finances publiques. Cette performance suggère une reprise de l'activité économique en 2013 consécutive au règlement de la crise sécuritaire dans le Nord et la stabilisation du pays.

**Figure 8 : Ratios des finances publiques des pays de l'UEMOA**



Source : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) : Perspectives économiques des Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en 2013, Janvier 2013

### 3.2 – Financement des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA

C'est dans ce contexte de tension des finances publiques décrit plus haut que les pays de l'Union ont tous défini leur système de financement des collectivités territoriales. C'est ainsi que pour chaque pays un schéma de relations financières intergouvernementales est mis en place ; il prévoit un champ de ressources propres, un champ de ressources partagées et des transferts financiers de l'Etat.

Le Bénin dispose d'une fiscalité propre aux communes. On retrouve les quatre impôts traditionnels que sont la Patente, la taxe foncière unique (là où il y'a le Registre Foncier Urbain) ou la contribution foncière sur les propriétés bâties (là où il n'y'a pas de Registre Foncier Urbain), la licence et plusieurs autres taxes. Bien que ses impôts locaux soient de la prérogative de l'Assemblée Nationale, la législation offre une marge de manœuvre pour les taux. C'est ainsi que les collectivités locales peuvent fixer par exemple le taux de la taxe foncière unique dans une fourchette de 4% à 8%.

Les collectivités locales du Bénin bénéficient de plusieurs transferts financiers: Contribution de l'Etat central à l'exécution de microprojets, Transferts provenant de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), Fonds de solidarité intercommunale, Subventions pour l'équilibre budgétaire des Communes, Compensation de la Taxe civique, Subventions salariales pour les communes pauvres. Cependant, le montant national de tous ces transferts est déterminé de manière Ad hoc au niveau central sans aucun critère ; dans tous les cas ces montants ne correspondent aucunement pas au coût des compétences transférées ; il en est de même pour les transferts issus des produits de la TVA et de la taxe civique. D'autre part, seuls les produits de la TVA et de la taxe civique ont une formule transparente de répartition aux communes ; ces deux transferts sont les seuls inconditionnels.

Au Bénin, la problématique du financement des communes est entière, tant le déséquilibre entre les ressources transférées et les compétences des collectivités locales est criard ; les premières étant largement en deçà du coût des compétences transférées. Selon une étude financée par l'ANCB, le coût total des sept domaines de compétences à transférer aux communes ordinaires (auxquels il faut ajouter les quatre domaines pour les communes à statut particulier) touche la barre des 10% du Budget Général de l'Etat (BGE). La somme des dépenses consacrées aux domaines transférés s'est



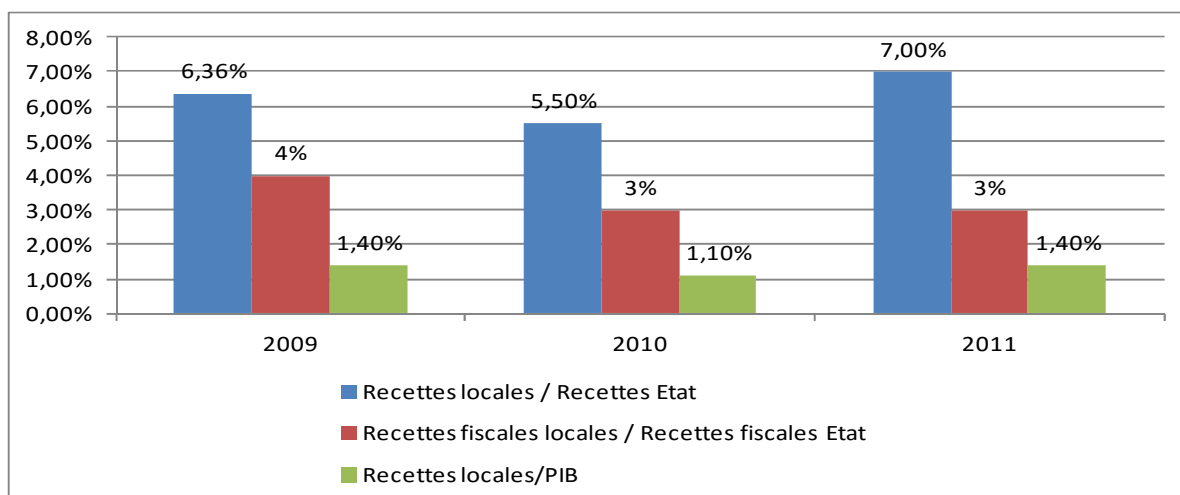
élevée en moyenne entre 2004 et 2009 à 67 milliards de FCFA ; ce qui correspond à environ 9,18% du BGE. Cependant, seuls 16 milliards de FCFA ont été réellement transférés vers les communes ; ce qui correspond à environ 1,83% du BGE (avec un pic de 3,67% en 2008). En d'autres termes, entre 2004 et 2009, l'Etat a continué à dépenser en moyenne 7,35% du BGE soit l'équivalent de 51 milliards par an, dépenses qui auraient dû être mises en œuvre par les communes conformément aux dispositions légales et réglementaires concernant la décentralisation, soit 67% des dépenses publiques dans les domaines transférées aux collectivités locales. Suite à cette étude, un dialogue national a été facilité par CGLUA sur le partage des ressources entre collectivités locales. La feuille de route adoptée à la suite du dialogue national - tenu en présence du Ministère en charge de la décentralisation, du Ministère des Finances, de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et de l'Association Nationale des Communes du Bénin, ANCB - prévoit trois grandes étapes pour ajuster les transferts de ressources financières aux transferts des compétences reconnues aux collectivités locales. La mise en œuvre de cette feuille de route devrait se faire par l'intermédiaire du Fonds de d'Appui au Démarrage des Communes (FADEC). En effet, le FADEC a été mis en place pour recueillir les fonds des ministères sectoriels correspondants aux compétences transférées; mais plusieurs ministères sectoriels rechignent à décentraliser leurs dépenses au profit des communes.

Le financement des collectivités locales souffre plus de l'exclusion des collectivités locales de la chaîne fiscale que de sa centralisation. Par exemple, les interventions de l'Etat fragilisent l'autonomie financière locale : la loi de finances gestion 2009 a eu des implications importantes sur les ressources des collectivités locales. En effet, (a) le changement de certaines dispositions antérieures du Code Général des Impôts telle la suppression de l'outillage industriel dans le calcul de la patente et du foncier bâti ainsi que la suppression du paiement de la patente par les nouvelles entreprises et (b) la suppression de la Taxe de Voirie dont l'objectif était de compenser les villes qui subissent les coûts occasionnés par le trafic routier d'origine portuaire – dans l'optique de rendre compétitif le Port Autonome de Cotonou (PAC), ont coûté une somme de plus de Cinq milliards (5 843 380 888) FCFA soit près de 34,90% du total des recettes fiscales locales de 2008. Cet exemple est illustratif des interventions de l'Etat central dans la fiscalité locale sans que des compensations correspondantes soient versées aux collectivités.

Mis en place en 2008, le Fonds d'Appui aux Développement des Communes (FADEC) est chargé de mobiliser les ressources financières au bénéfice des communes, aussi bien au niveau interne qu'au niveau international. Une clé de répartition est utilisée pour répartir les transferts aux communes sous forme de dotation annuelle. Mais le niveau du portefeuille du FADEC est anecdotique et pêche par un déficit de mobilisation des ressources affectées par les différents départements ministériels.

Les 77 communes du Bénin pèsent sur la période environ 6% des recettes de l'Etat, ce qui est faible même si le niveau est relativement élevé dans la région. Il est encore plus faible en comparaison des recettes fiscales, entre 4% et 3% sur la période. Le poids des finances locales sur le PIB a au mieux égalé 1,40%.

**Figure 9 : Poids des finances locales au Bénin**



Source : Auteurs

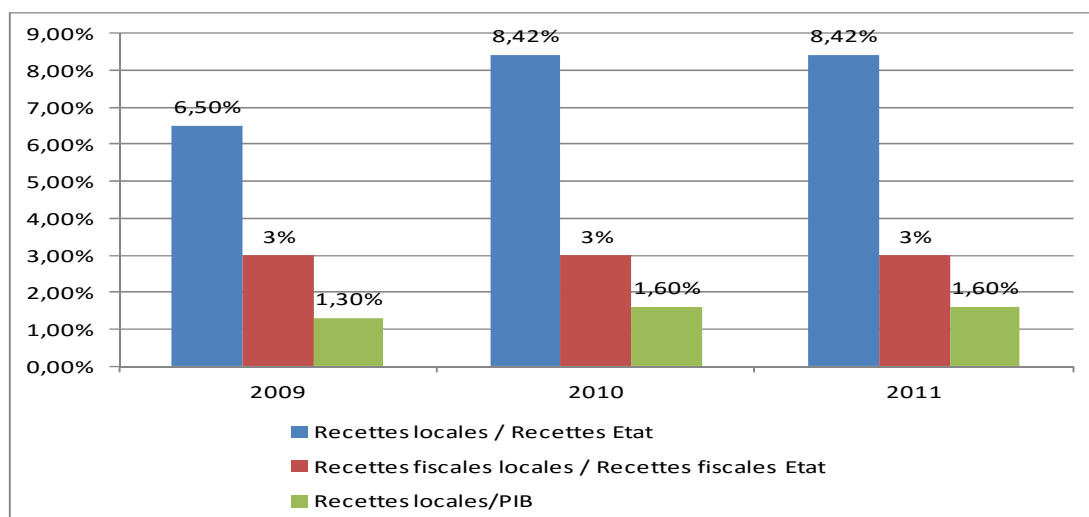
Au Burkina Faso, les impôts locaux sont : la taxe sur les propriétés bâties et non bâties ; la Contribution des patentes ; la taxe de résidence ; la taxe des biens de mainmorte ; la taxe sur les armes ; la taxe sur les spectacles ; la licence des débits de boisson ; la part provinciale de la taxe de jouissance et la contribution du secteur informel. A ceux-là s'ajoute une dizaine d'autres taxes. Aucun impôt, taxe ou redevance ne peut être perçu sans une loi. La quasi totalité des sources de financement des collectivités territoriales est contenue dans le code des impôts adopté par la loi du 26 mai 1965, et ses modifications successives. Enfin, la collecte de ces impôts est du domaine exclusif des services de l'Etat.

Le Burkina dispose principalement de quatre mécanismes de transferts aux collectivités locales : il s'agit de la taxe de jouissance, les produits de la police, la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale d'équipement. Les systèmes de transferts - dotation globale d'équipement, dotation globale de fonctionnement, les produits de police et la taxe de jouissance – sont tous difficilement prévisibles. Le montant national de tous ces transferts est déterminé de manière ad hoc et seul le montant national de la dotation globale d'équipement est reparti entre les collectivités locales selon une formule connue, prenant essentiellement en compte la population des collectivités locales. Autant dire que cette situation rend impossible tout effort de planification au niveau local. Ces transferts déterminés de manière ad hoc au niveau national sont aussi conditionnels ; seule la dotation globale d'équipement est inconditionnelle. Avec l'avènement de la décentralisation intégrale et des régions, une dotation spécifique d'équipement (DSE) devrait être mise en place en vue du transfert aux collectivités locales des financements destinés à l'exécution des politiques nationales sectorielles dans les domaines transférés aux collectivités territoriales; or la mise en place de cette dotation se fait encore attendre.

Les collectivités territoriales du Burkina bénéficie de l'appui du Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales (FPDCT) créé par l'article 141 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales. C'est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion dont les objectifs sont de mobiliser des ressources et financer par l'octroi de subventions des investissements des collectivités territoriales ; renforcer les capacités des collectivités territoriales pour la réalisation des investissements financés ; consentir des garanties à des emprunts contractés par les collectivités territoriales pour des investissements dont la rentabilité est dûment établie ; assurer l'accès équitable de toutes les collectivités territoriales aux ressources pour financer les investissements relevant de leur compétence. D'autre part, le Fonds peut octroyer des prêts aux collectivités territoriales pour des investissements dont la rentabilité est dûment établie ; mais cette disposition n'a jamais été opérationnalisée. C'est un portefeuille important que le FPDCT alloue chaque années aux collectivités territoriales du Burkina.

Les collectivités territoriales du Burkina pèsent au plus fort environ 8,5% des recettes de l'Etat, le plus bas niveau enregistré sur la période étant de 6,5% ; leur poids par rapport aux recettes fiscales de l'Etat est resté constant sur la période soit 3%. Le poids des recettes des collectivités territoriales par rapport au PIB est à un niveau constant durant la période, autour de 1,50% en moyenne.

**Figure 10 : Poids des finances locales au Burkina**



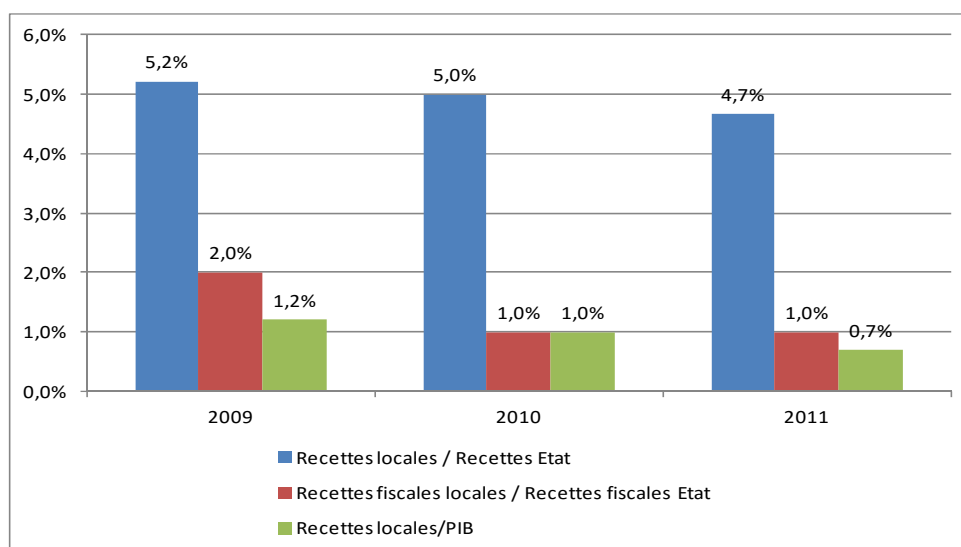
Source : Auteurs

En Côte d'Ivoire, les principaux impôts locaux sont déterminés par l'assemblée nationale et leur collecte est assurée par les services déconcentrés de l'Etat. L'article 107 du régime financier des collectivités locales stipule que « le conseil de la collectivité locale ne peut instituer aucune taxe et impôt qui n'aient au préalable été créés par la loi ». On relève la Taxe sur les propriétés bâties et non bâties ; Patentes et Licence; Impôts synthétique; Taxe spéciale sur les véhicules à moteur ; Taxe de voirie et d'hygiène et la Taxe d'habitation. Cependant, la particularité de la Côte d'Ivoire est que les collectivités locales ne disposent pas d'un champ fiscal propre, tous les produits des impôts locaux étant partagés avec l'Etat.

En Côte d'Ivoire, deux mécanismes sont mis en place ; la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et le Fonds d'Investissement et d'Aménagement Urbain (FIAU). Si pour ce dernier, la subvention est fonction des projets soumis par les collectivités locales et acceptés, il n'en est pas de même pour la DGF. Elle est affectée à la couverture des dépenses récurrentes des communes comme les frais de personnel, de carburant, etc. Elle a été instituée par décret n° 98-05 du 14 janvier 1998 et son montant inscrit annuellement dans la loi de finances est déterminé sur la base de 2% par référence au produit des recettes fiscales effectivement encaissé au cours de l'avant dernière année précédent l'année de versement de la dotation. Les impôts et taxes de l'Etat qui sont pris en compte pour le calcul du montant de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) sont : l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, les impôts sur les salaires, la taxe sur la valeur ajoutée intérieure, la taxe sur les prestataires de services. La législation précise que dans le cas où le montant correspondant à la somme des dotations minimales attribuées aux communes en 1996 est inférieur au 2% des impôts nationaux, la dotation complémentaire est répartie selon les modalités suivantes : 20% pour la sous dotation population, 50% pour la sous dotation péréquation, 30% pour la sous dotation incitative. Cependant, il faut relever que dans la pratique, le décret de 1998 n'a jamais été appliqué. En effet, le montant global des subventions aux communes n'a jamais atteint les 10 milliards de francs CFA alors que le produit des 2% d'impôts nationaux avait été estimé en 1998 à quelques 21 milliards de francs CFA. D'autre part, l'Etat a mis en place une dotation à la décentralisation au bénéfice principalement des départements de création récente, destinée à couvrir tous les transferts à savoir les dépenses de personnel, les dépenses d'abonnement et les dépenses de biens et services y compris les dépenses d'investissement et d'équipement. Par ces mécanismes, c'était un peu plus d'une cinquantaine de milliards F CFA qui était apportée chaque année aux collectivités locales ivoiriennes.

La figure ci-dessous montre que le niveau des ressources des collectivités territoriales est bas. Les recettes locales ne pèsent qu'en moyenne 5% des recettes de l'Etat, alors que la part des recettes fiscales locales dans les recettes fiscales de l'Etat qui était de 2% en 2009 a baissé de moitié en 2011. Quant au poids des recettes locales dans le PIB, il a baissé dans le temps passant de 1,2% à 0,7% sur la période.

Figure 11 : Niveau des finances locales en Côte d'Ivoire



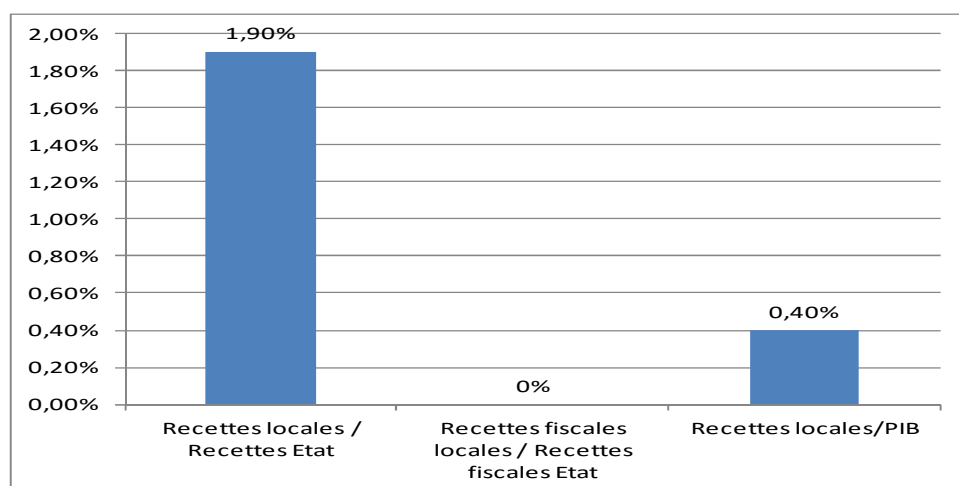
Source : Auteurs

Cette constante diminution du poids des finances locale s'explique par la crise sociopolitique et la guerre qu'a connue le pays. En effet, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales commencèrent à être ad hoc, irréguliers et leur répartition aux collectivités locales aléatoire avant de tarir. Quant à la mobilisation des ressources propres, elle a progressivement disparu de l'agenda des acteurs locaux.

En Guinée-Bissau, la fiscalité locale est composée de taxes sur les véhicules, pour les services d'incendie, de taxe foncière, de produits de prestation de services, de produits du domaine et d'aliénation du domaine public, taxe d'occupation du domaine public, etc. Mais les produits de ces impôts et taxes sont insignifiants car peu de collectivités territoriales arrivent à payer les salaires de leur personnel.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sont régis par l'article 201 du code des collectivités locales. Ce dernier intitulé « Equilibre financier vertical et horizontal » crée un Fonds d'Equilibre Financier (FEF) qui a deux composantes : un Fundo Geral Municipal (FGM) et un Fundo do Coesao Municipal (FCM) ; le premier étant dédié à la compensation des coûts de compétences transférées, le second étant dédié à la péréquation entre collectivités territoriales. Le montant du FEF est un pourcentage d'impôts nationaux et la répartition du FGM et du FCM aux collectivités territoriales devraient se faire selon des critères et indicateurs à définir. Cependant, les décrets d'application ne sont pas pris, ce qui n'a pas permis d'opérationnaliser les transferts. En attendant, l'Etat inscrit pour chaque région une dotation annuelle de 8,5 millions de francs CFA ; somme qui est rarement versée.

**Figure 12 : Niveau des finances locales en Guinée-Bissau en 2012**



Source : Auteurs

Au Mali, la fiscalité locale est constituée d'une multitude d'impôts et de taxes : Patente et Licence ; Taxe de développement régional et local ; Taxe sur les cycles à moteur; Taxe sur les bicyclettes ; Taxe de voirie ; Taxe sur les charrettes ; Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ; Taxe sur les publicités et affiches ; Taxe sur les exploitations minières et les matériaux de construction. La fiscalité locale est en totalité déterminée par l'assemblée nationale et le recouvrement des produits de ces impôts locaux est fait par les services déconcentrés de l'Etat. Le Mali est l'un des derniers pays où l'impôt foncier vient d'être établi au profit des collectivités locales.

D'autre part, l'Etat avait mis en place un système de dotation aux trois niveaux de collectivités locales que sont la région, le cercle et la commune. Ces dotations excluent les 19 communes urbaines du pays (censées être relativement plus riches) et sont réparties aux autres communes en deux parties : une partie équitable pour financer les charges fixes des communes et une partie redistribuée au prorata de la population.

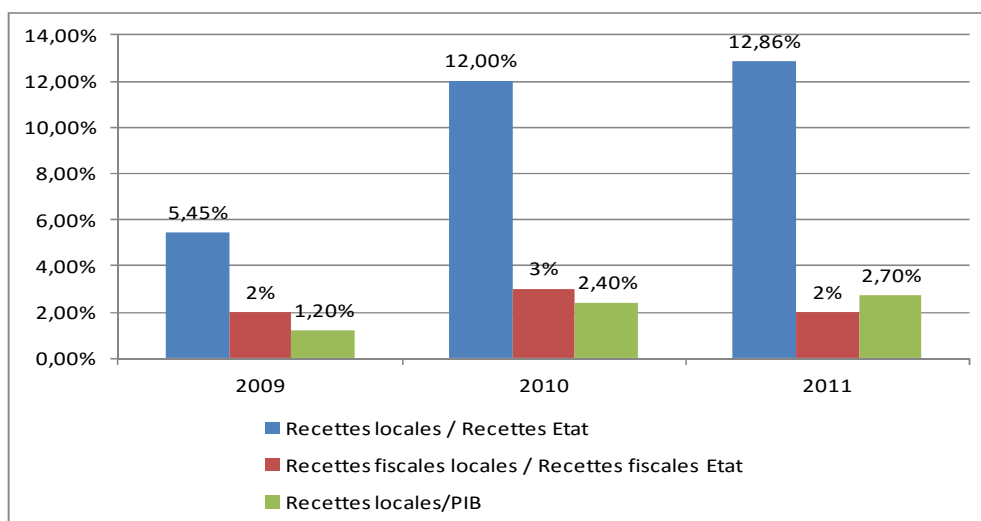
Ces subventions de fonctionnement reçues de l'Etat par les différents niveaux de collectivités répondent à la répartition suivante : Pour l'échelon Communes, la première moitié de la subvention au titre de l'exercice est répartie entre les 684 nouvelles communes de façon équitable. Le montant obtenu constitue la part fixe de chaque commune. La seconde moitié est répartie entre les communes proportionnellement à la taille de leur population ; le montant obtenu représente la part variable de

chaque commune. Il convient de noter que les anciennes communes (19) ne sont pas encore bénéficiaires de ces subventions de fonctionnement. Pour l'échelon Cercles, un bonus représentant un pourcentage du montant de la subvention (15%) est répartie entre les cercles du nord où les coûts des facteurs de production sont plus élevés que dans les autres cercles du pays. Le reste de la subvention est réparti entre les cercles selon les mêmes règles que pour les communes. La première moitié est répartie équitablement entre les 49 cercles ; la seconde moitié est répartie entre les cercles proportionnellement à la taille de leur population ; le montant obtenu représente la part variable de chaque cercle. Pour l'échelon région, le montant affecté aux régions (8) est réparti entre elles selon les mêmes règles que pour les cercles. D'autre part, il existe un Fonds de Péréquation qui utilise une formule basée sur « les caractéristiques des collectivités locales » pour la répartition du montant national. Mais dans la pratique, il semble qu'aucun de ces transferts ne soit prévisible, le montant national étant ad hoc et la répartition aux collectivités locales se faisant de manière peu transparente. Une rapide évaluation du système de transferts financiers du point de vue des collectivités locales montre que le niveau des transferts financiers reste très faible. Leur versement accuse des retards préjudiciables et la péréquation reste à cet égard largement théorique. Pourtant, l'institution des transferts de l'Etat a conduit les collectivités locales à relâcher leur effort de mobilisation des ressources locales.

Ces transferts sont gérés par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), dont les ressources proviennent de l'Etat (subventions aux collectivités locales) et des contributions des partenaires au développement. Son action se concentre autour de la subvention et de l'appui institutionnel. C'est un portefeuille d'environ 11 milliards de francs CFA par an et plus de 172 milliards de francs CFA depuis 12 ans qui ont été investis au bénéfice des collectivités territoriales maliennes. Cependant, l'ANICT ne donne pas des prêts aux collectivités locales ; mais de part ses missions, elle peut garantir les prêts contractés par les collectivités pour le financement de leurs investissements.

Le niveau des finances locales au Mali est légèrement en hausse sur la période, passant de 5% à 13% par rapport aux recettes totales de l'Etat, même si le niveau baisse par rapport aux ressources fiscales de l'Etat. Par contre, le niveau des recettes locales par rapport au PIB a plus que doublé sur la période, passant de 1,20% à 2,80%.

**Figure 13 : Niveau des finances locales au Mali**



Source : Auteurs

Le Niger a un champ fiscal propre aux collectivités locales : Taxe foncières, Taxe immobilière, Licence, Patente, Frais d'établissement des titres fonciers des champs, Taxe municipale, Taxe sur les hôtels, etc. Les assiettes, base et taux des impôts locaux (patente, licence, taxe foncière et taxe civique) sont déterminés par l'assemblée nationale ; les produits de ces impôts locaux sont collectés par les services déconcentrés de l'Etat.

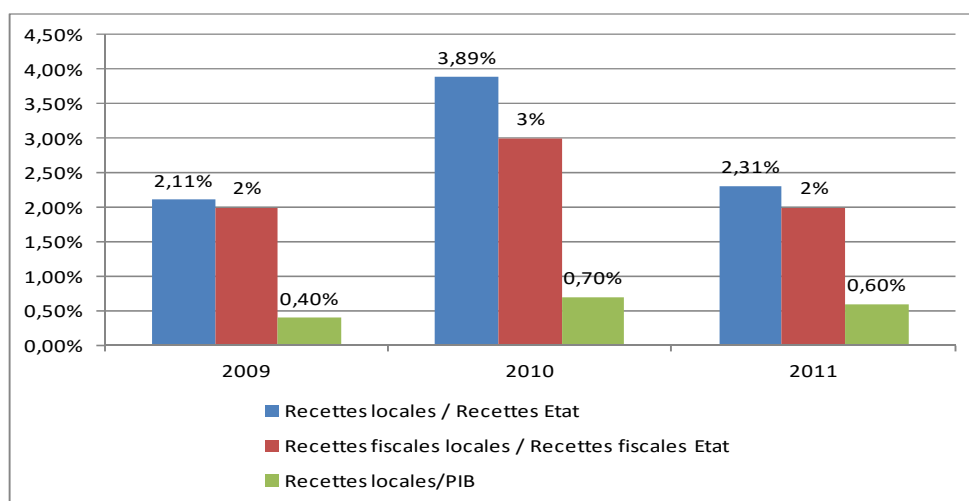
Au Niger, deux transferts financiers au profit des collectivités locales existent : Le Fonds d'Appui à la Décentralisation, et le Fonds de Péréquation. Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités

locales ont été à un niveau anecdotique car ils ne sont pas au tout du niveau des compétences transférées. Ils sont en outre imprévisibles, ad hoc et irréguliers. D'autre part, il existe une inscription théorique dénommée « appui à la décentralisation » au niveau du budget de l'Etat. Mais elle a été rarement mise à disposition pour soutenir véritablement le processus. Cette situation est liée aux difficultés financières auxquelles l'Etat nigérien est confronté ces dernières années. D'autre part, le décret N°2007-184 du 25 mai 2007 fixant affecte une part des recettes minières concédées par l'Etat aux communes des régions concernées et fixe les modalités de répartition.

Créée par la loi 2008-38 du 10 juillet 2008, l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT) est chargée de mobiliser les subventions de l'Etat, les produits de la Taxe Spécifique d'Electricité (TSE), les produits de la vente des parcelles, la contribution des partenaires au développements. A la différence de la défunte Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales (CPCT) à laquelle elle se substitue, l'ANFICT n'octroie pas de prêt. Mais aujourd'hui, le portefeuille de l'ANFICT n'est pas connu et son opérationnalisation n'est pas effective.

Le niveau des finances locales au Niger est faible, à peine 2,7% soit du même ordre que le Togo, variant entre 2% et 4% sur la période. Le niveau des recettes fiscales par rapport aux recettes fiscales de l'Etat est aussi très faible, du même ordre que le niveau des finances locales et le poids des finances locales est inférieur à 0,60% sur la période en moyenne.

**Figure 14 : Niveau des Finances locales au Niger**



Source : Auteurs

Au Sénégal, les impôts locaux sont : Impôt du minimum fiscal; Droits de licence ; Contribution des propriétés bâties et non bâties ; contribution des licences ; Taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession ; Taxe de balayage ; Taxe sur les machines à coudre. A ces impôts directs s'ajoutent les impôts indirects suivants : Taxe sur l'eau; Taxe sur l'électricité consommée ; Taxe sur les publicités; Taxe sur les établissements de nuit; Taxe de visites sanitaires des huitres et moules; Taxe sur les locaux en garnis; Taxe sur les distributions d'essence, gasoil et autre carburant; Taxe sur les spectacles, jeux et divertissement.

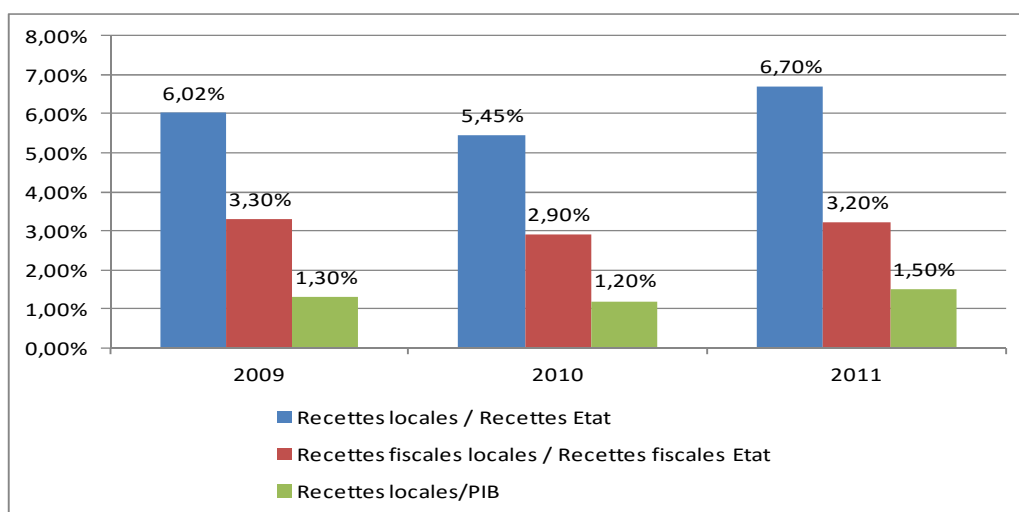
Deux systèmes de subventions aux collectivités locales existent au Sénégal. Le plus important de ces transferts est appelé fonds de dotation de la décentralisation, il pèse près de 45% de l'ensemble des transferts. Les lois de décentralisation ont défini neuf (9) compétences transférées de l'Etat aux collectivités locales ; l'Etat a accepté de déléguer aux collectivités locales l'équivalent de ce qu'il consacrait à l'exercice de ces neuf compétences quand elles étaient exercées au niveau central, soit une dotation annuelle d'environ 6 milliards F CFA (8.5 millions USD). Instauré par le décret n° 96 1126 du 27 décembre 1996, le Fonds de Dotation de la Décentralisation est alimenté par une dotation équivalente à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat. La loi ajoute également que le montant de cette dotation ne peut être inférieur à un pourcentage de recettes totales de l'Etat, hors emprunts et aides extérieures. Ces deux pourcentages devraient être fixés chaque année compte tenu de l'évolution des transferts de compétence par la loi de finances. Alors qu'au départ, le fonds de dotation de la décentralisation était censé représenter, chaque année,

un certain pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), il n'en a rien été jusqu'à présent. Le montant national de ce fonds de dotation est fixé de manière ad hoc par l'Etat central. En outre, la loi précise que les critères de répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) sont fixés et modifiés chaque année par décret et après avis du Conseil National de Développement des Collectivités Locales. En 1997, par exemple, le Fonds de Dotation de la Décentralisation est partagé aux collectivités locales selon trois critères : la compensation de charges résultant des compétences transférées, la répartition a été faite sur la base du coût des charges de transfert évalué par domaine. Ce premier critère concerne au minimum 82% du montant global du fonds de dotation de la décentralisation. Le fonctionnement des régions, la répartition est faite en fonction de l'importance des collectifs de leur conseil régional et de leur comité économique, social et régional. Ce second critère qui ne concerne que les régions ne peut être supérieur à 10% du montant total des fonds de dotation de la décentralisation. L'appui aux services déconcentrés : la répartition est faite à raison de 70% à parts égales et 30% proportionnellement à l'étendue et à la population de la région. Ce troisième critère ne peut être supérieur à 8% du montant global du Fonds de Dotation de la Décentralisation. Ce fonds constitue, pour le moment, la seule ressource de fonctionnement de la région, qui ne dispose pas encore de ressources fiscales et qui ne tire encore rien des ressources comme les redevances pour services rendus et de l'exploitation du domaine que la loi a prévue.

A côté du fonds de dotation de la décentralisation, le second instrument de subvention des collectivités locales est le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL). Créé par la loi n° 77.67 du 04 juin 1977 portant loi des finances, ce fonds finance les recettes d'investissement des régions (depuis 1977), des communes et des communautés rurales (depuis 1985). Ce fonds qui est alimenté par le budget national d'équipement de l'Etat est divisé en deux composantes : le fonds de concours ordinaires (FCO) qui constituent des fonds d'équipement sans affectation spéciale. Il est réservé aux communes hors région de Dakar. Il est réparti en fonction de la masse salariale et des investissements réalisés sur fonds propres selon les proportions suivantes : 50% alloués suivant un taux inversement proportionnel aux charges de personnel ; 50% alloués selon le taux des investissements réalisés sur fonds propres ; et le fonds de concours spéciaux (FCS) attribués sur présentation de projets de dossier et dont la répartition n'obéit à aucune règle préétablie. Elle se fait suivant des dossiers de demande de financement comprenant les justificatifs de projet, les plans et devis et toute autre pièce susceptible de contribuer à la prise par le comité de gestion, de la décision de financement.

D'autre part, le Programme National de Développement Local (PNDL) appuie principalement les 370 communautés rurales et les zones urbaines et périurbaines pauvres des 111 communes. Par ce mécanisme, c'est environ 880 Conventions de Financement (CF) qui ont été signées pour un montant de 30,8 milliards de francs CFA pour la réalisation de 3800 microprojets.

**Figure 15 : Niveau des finances locales au Sénégal**



Source : Auteurs

Le niveau des finances publiques locales au Sénégal est l'un des plus élevés des pays de l'espace UEMOA ; la part des recettes locales dans les recettes publiques a culminé à près de 7% en 2011, ce

qui est un record dans la zone ; le poids des produits de la fiscalité locale dans la fiscalité de l'Etat est en moyenne de 3% sur la période. Enfin, le poids des recettes locales dans le PIB varie entre 1,20% et 1,50% sur la période.

Au Togo, la fiscalité propre des collectivités locales est composée de : Taxe sur les propriétés bâties et non bâties; Taxe professionnelle ; taxe civique ; taxe complémentaire sur salaires ; Taxe spécial sur la fabrication et le commerce des boissons ; Taxe sur la distribution de l'eau et d'électricité ; Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements; Taxe sur l'exploitation des entreprises locales de construction.

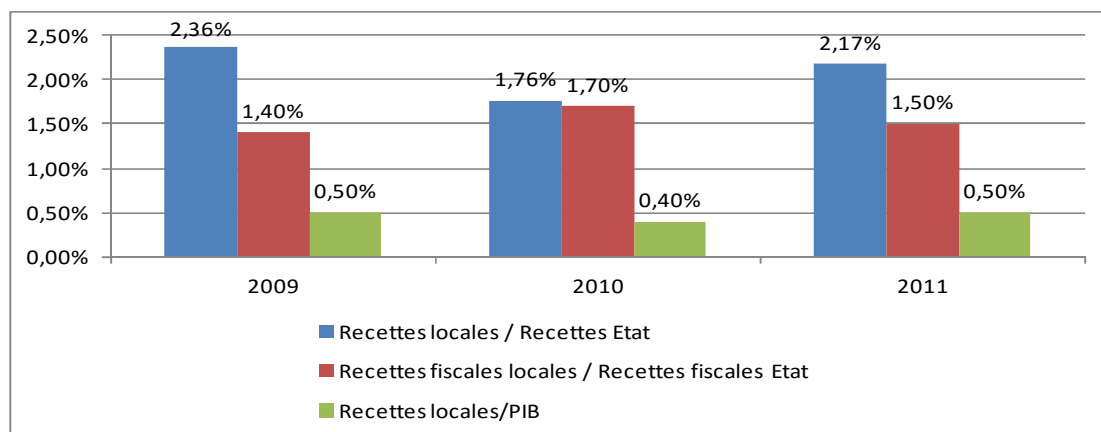
D'autre part, malgré les textes d'orientation de la décentralisation qui préconisent la concomitance des transferts de compétences et de ressources, aucun transfert financier n'est mis en place en faveur des collectivités locales.

Selon le décret 2011-179/PR, le Fonds d'appui aux Collectivités Territoriales (FACT) a pour mission de mobiliser des ressources financières en vue de renforcer les capacités de gestion des collectivités territoriales, de compenser financièrement les transferts de compétences, et d'appuyer leurs actions de développement. Il comprend deux dotations ; une dotation de décentralisation ; une dotation d'appui à l'investissement. En plus de ces deux dotations, le FACT accorde des garanties d'emprunt. Mais le FACT n'est encore pas opérationnel.

Le niveau des ressources locales au Togo est l'un des plus faibles de l'espace UEMOA. Les ressources des collectivités territoriales ont toujours stagné autour de 2% par rapport aux ressources de l'Etat. Cela peut s'expliquer par le fait que seules 21 communes sont opérationnelles sur les 35 et seulement 30 préfectures sur 35 prévues par les textes ; du coup une partie du territoire national n'est pas encore sous décentralisation.

Les collectivités territoriales du Togo ont probablement le champ fiscal le plus faible de l'UEMOA car les ressources fiscales locales ne pèsent que 1,50% des ressources de l'Etat en moyenne sur la période 2009-2011. A la faiblesse du champ fiscal propre s'ajoute la situation sociopolitique difficile qui n'aide pas les stratégies de mobilisation de ressources propres. Somme toute, le poids des ressources locales dans le PIB s'établit à 0,50% au niveau national. Quant au poids des recettes locales par rapport aux recettes de l'Etat.

**Figure 16 : Niveau des finances locales au Togo**



Source : Auteurs

Enfin, la dernière modalité de financement des collectivités territoriales de la zone UEMOA est l'emprunt. Bien que prévu par les textes d'orientation de la décentralisation des pays, il n'est pas très répandu. Aujourd'hui, le niveau d'endettement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA est insignifiant. Cette faiblesse de l'accès à l'emprunt s'explique par le déficit d'intérêt des banques classiques vis-à-vis des collectivités territoriales et le risque perçue par les banques classiques.

Pour le moment, 3 modalités d'accès à l'emprunt existent pour les collectivités territoriales de l'UEMOA : les prêts rétrocédés qui sont des prêts contractés par les Etats (avec sa garantie) et rétrocédés aux collectivités territoriales qui remboursent au prêteur; les prêts auprès des Institutions Financières Spécialisées qui sont des fonds ou agences nationale mixant subventions et prêts aux collectivités territoriales et des prêts sous-souverains qui sont des prêts contractés directement par les collectivités territoriales auprès d'institutions financières internationales et sans la garantie de l'Etat.



Pour les institutions financières spécialisées (IFS), le Fonds de Prêts aux Collectivités Territoriales (FPCL) de Côte d'Ivoire et le Programme de Renforcement et d'Équipement des Collectivités Locales (PRECOL) du Sénégal offrent des prêts aux collectivités territoriales.

En Côte d'Ivoire, le Fonds de Prêts aux Collectivités Locales (FPCL) a été créé en 1989 avec pour objet d'accorder des prêts aux communes, à la ville d'Abidjan et aux associations publiques intercommunales. Le fonds a démarré ses activités en 1991 comme une composante du Projet de Développement Municipal (PDM) financé par la Banque Mondiale et l'Etat de Côte d'Ivoire. Le FPCL passe ensuite au Projet d'Appui à la Conduite d'Opérations Municipales (PACOM) en 1995. Aujourd'hui, le FPCL est rattaché à la Banque Nationale d'Investissement (BNI) dont le Directeur Général assure la présidence du comité de gestion. Avant de procéder à tout prêt, le FPCL examine trois ratios importants : emprunt/budget total, Emprunt/budget d'investissement, Annuités/Budget d'investissement futur, Charge de la dette/capacités d'endettement futur. Les prêts du FPCL sont destinés à financer des investissements classés en quatre catégories : Investissements dans les équipements commerciaux (marchés, abattoirs, auto gares, etc.) ; Investissements sanitaires, éducatifs, etc. ; Investissements de type voirie, drainage et assainissement ; Investissements socioculturels. La durée de remboursement du prêt varie de 5 à 12 ans avec un taux d'intérêt de 6%. Le montant total que peut bénéficier une commune de plus de 50 000 habitants est de 190 millions de francs CFA. Aujourd'hui, 22 communes ont bénéficié des prêts du FPCL ; mais aucune commune de la capitale n'a encore constitué un dossier de demande. Cependant le FPCL se heurte au manque de ressources pour faire face aux demandes des communes (un peu plus de 2 milliards seulement de portefeuille) et au défaut de remboursement des prêts. Ainsi, le FPCL totalise aujourd'hui plus d'un milliard d'impayés.

Au Sénégal, l'expérience de l'Agence de Développement Municipal (ADM) est avec celle du FPCT, le second instrument d'accès à l'emprunt dans l'UEMOA. A l'origine, c'était une composante du Programme d'Appui aux Communes (PAC), initiative conjointe entre le gouvernement sénégalais, la Banque Mondiale, l'IDA et l'Agence Française de Développement. Le PAC se proposait de stimuler l'effort d'ajustement des communes sur les plans financier et technique. Toute commune désirent bénéficier du financement du PAC doit déposer à l'ADM un dossier de candidature en vue de la signature d'un contrat de ville avec plusieurs composantes et défini par l'ADM et la commune, suite à un audit organisationnel et financier. Capitalisant sur les succès du PAC, l'Etat sénégalais avec l'appui de ses partenaires au développement a mis en place le Programme de Renforcement de l'Équipement des Collectivités Locales, le PRECOL qui, en plus des subventions, accorde des prêts aux communes. C'est ainsi que la commune doit remplir les conditions ci-après : être à jour dans le remboursement des crédits PAC ; avoir mis en service les équipements réalisés dans le cadre du PAC ; avoir affecté au moins 3 % de ses recettes ordinaires à l'entretien de ses équipements ; maintenir le ratio de masse salariale sur les ressources ordinaires inférieur à 40 %, consacré 25% des recettes de fonctionnement en prélèvement pour recettes d'investissement. Mais là aussi, les PRECOL connaît les mêmes problèmes que le FPCL car les impayés se chiffrent en milliards (2 milliards environ) et les ressources sont insuffisantes avec moins de 7 milliards de francs CFA de portefeuille. En outre, le PRECOL arrive à échéance en septembre prochain.

Les prêts rétrocédés ont été expérimentés au Burkina ; seules les mairies de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso ont bénéficié de cette ressource de financement auprès de la Banque mondiale. Pour Ouagadougou il s'agit d'un prêt réalisé en 1986 avec un montant emprunté de 425 millions de FCFA, totalement remboursé en 1998 et un taux d'intérêt : 0,75%. En 2000, Ouagadougou bénéficie d'un montant emprunté de 1,1 milliards de FCFA, à rembourser à échéance 2029 avec un taux d'intérêt de 6%. Bobo-Dioulasso a aussi bénéficié en 1999 d'un prêt de 2,5 milliards FCFA, à rembourser à échéance 2029 avec un taux d'intérêt de 0,75%.

L'expérience des prêts sous-souverains est rare. En 2008, Dakar négociait un prêt sous-souverain de 10 millions d'euros (6,5 milliards) avec l'Agence Française de Développement (AFD) pour l'éclairage de la ville de Dakar par l'installation de panneaux solaires. Les conditions du prêts sont : une durée de 20 ans, un différé de 7 ans et un taux d'intérêt de 2,6%.

En janvier 2012, La Ville de Dakar bénéficiait d'un prêt de 9,7 milliards de FCFA de la BOAD. Ce prêt a été accordé à des conditions concessionnelles avec un taux de 5,5% pour une durée de 13 ans dont 3 ans de différé. Le montant global concernera pour 8,5 Milliards la réfection et l'extension du réseau de la voirie communale, et pour 1,2 Milliards l'équipement de la ville de Dakar en matériel moderne pour le parc de stationnement payant.

Puis une expérience de prêt sous souverain, sans garantie de l'État a été accordée par l'Agence Française de Développement (AFD) à Ouagadougou après analyse de sa capacité d'endettement. Mixant subvention et prêts, il s'agit d'un prêt de 1,3 milliards de FCFA (soit 2 millions d'euros, ce qui correspond à 36% du montant du projet) 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).

## **4 – Faisabilité des mécanismes et instruments de financement des collectivités territoriales**

### *4.1 – Pourquoi des mécanismes à l'échelle communautaire ?*

L'espace UEMOA connaît des changements structurels qui sont loin de connaître leur point d'achèvement ; mieux, le point culminant de leur dynamique se situera probablement dans les vingt années à venir. Trois facteurs sont à prendre en compte.

Le premier facteur de ces changements structurels est la croissance de la population. Avec une croissance démographique moyenne annuelle de 2,8%, la population de l'Union est passée de 34,8 millions d'habitants en 1975 à 80,7 millions d'habitants en 2005, soit une progression moyenne de 1,5 million/an sur 30 ans. En 2008, elle est estimée à 87,7 millions faisant passer cette progression moyenne à 2,3 millions/an sur la période 2005-2008. En 2013, la population de l'Union est estimée à 99,3 millions d'habitants. C'est dire que les projections de 100 millions d'habitants à l'horizon 2025 seront vite dépassées surtout que le croit naturel dans beaucoup de pays est passé de 2,8% à 3,1% ces dernières années. Avec souvent 7 enfants et plus par femme, la plupart des pays de l'UEMOA font partie de la vingtaine de pays qui ont les niveaux de fécondité les plus élevés du monde. Même dans le cas où la transition démographique s'accomplit, la baisse des niveaux de fécondité n'empêchera pas les populations totales des pays de la sous-région d'augmenter fortement (de 50% à 100%) dans les 20 années qui viennent. D'autre part, du fait de leur forte croissance démographique passée, la moitié de la population des pays étudiés a moins de 20 ans, et dépendant du caractère plus ou moins récent des baisses de leur fécondité, le nombre de femmes en âge de procréer va être multiplié par deux ou augmenter d'au moins 50% dans les 20 ans à venir.

Le second facteur de ces changements structurels est l'urbanisation. L'espace UEMOA est en voie de peuplement ; elle est en train de passer de majoritairement rurale à majoritairement urbaine. Aujourd'hui la population de l'espace UEMOA est déjà à moitié urbaine, ce que peu de politiques publiques prennent en compte jusqu'à présent pour ne pas dire qu'elles ignorent cette distribution spatiale de la population. Mais le meilleur est encore à venir : la population urbaine va être multipliée par deux en moyenne de l'ensemble de l'espace communautaire d'ici 20 ans et par un peu moins de 3 pour des pays comme le Niger et le Burkina qui partent de plus bas. La capacité de réponse à cette demande d'infrastructures et d'équipements sera d'autant plus éprouvée que tout cela va se passer dans un temps très court, en comparaison de l'histoire même des pays de l'espace UEMOA. Ainsi, le surplus de population urbaine attendue dans les villes d'ici 20 ans sera l'équivalent de ce qui a été accueilli les 60 dernières années pour l'ensemble des pays de l'UEMOA et du double pour le Niger et le Burkina. Autant dire que le choc sera terrible si rien n'est fait pour se mettre à hauteur de la demande. Le sujet le plus sensible sera à n'en point douter la création d'emplois. La forte croissance de la population urbaine signifie que la majorité des nouveaux emplois qui devront être créés pour les jeunes devra l'être en ville ; c'est une des nouvelles données structurelles de la région.

Le troisième facteur est la structuration de l'espace qui va prendre place. L'urbanisation crée ainsi de véritables marchés locaux qui structurent le territoire ; ce sont autant d'économies locales qui se développent et qui assurent un développement endogène. Puis la structuration de l'espace se renforcera avec une intensification des échanges dans l'économie locale se basant sur les marchés. En effet, l'architecture organisationnelle des marchés dans une économie locale a un impact important sur l'intensité des échanges. La densité des interactions villes-campagnes principal moteur de développement du commerce et des échanges au sein de l'économie locale dépend de cette organisation fonctionnelle. Les études de cas sur les économies locales réalisés principalement dans

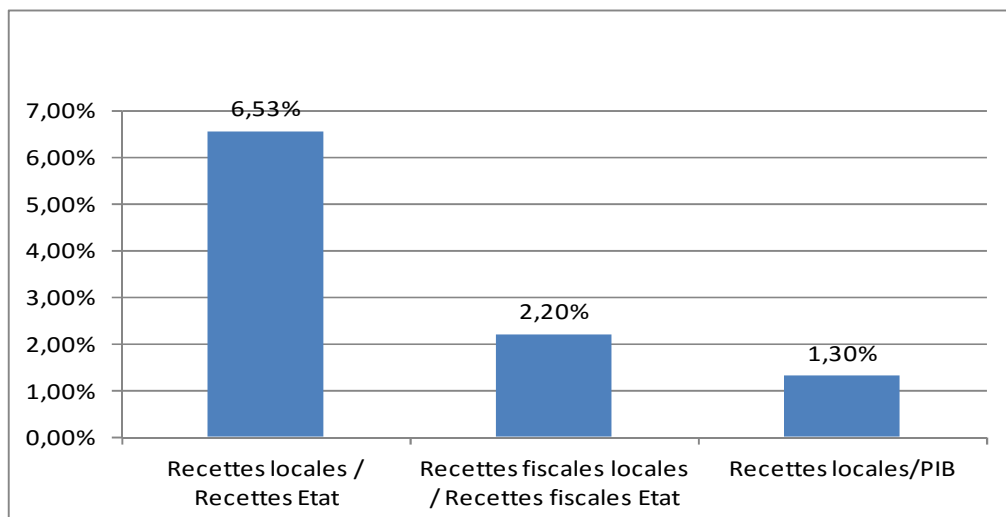
l'UEMOA fournissent une description détaillée de la façon dont fonctionnent les échanges au sein de l'économie locale. Autour des villes, on trouve le schéma classique de marchés semi-ruraux et ruraux hiérarchisés. Les marchés "hebdomadaires" semi-ruraux sont fréquentés, en rotation, par des commerçants de la ville principale. C'est pourquoi, la gestion des territoires met de plus en plus l'accent sur l'intercommunalité entre communes urbaines et communes rurales pour être à la hauteur de tous ces enjeux.

Cette structuration de l'espace s'accompagne d'une création d'emplois. En effet, au fur et à mesure qu'une ville croît, les échanges avec son hinterland s'intensifient tout en créant de nouveaux créneaux et opportunités d'emplois aussi bien pour les urbains que les ruraux. Ces nouvelles opportunités tels que le commerce, l'artisanat prennent de plus en plus de l'importance dans l'activité des ménages ruraux et sont à la base souvent de près de la moitié du revenu des ruraux. Cette pluriactivité est d'autant plus importante que la ville est grande et que les ménages ruraux concernés sont proches de la ville. D'autre part plus une ville est grande, plus les échanges qu'elle induit et qu'elle organise polarisent un espace plus grand, qui dépasse largement les frontières de l'hinterland classique. Le marché de la ville ayant permis d'accroître les gains de productivité agricole, un autre marché va s'ouvrir, au-delà de la ville principale, aux produits agricoles de l'hinterland, aidé en cela par des circuits de commercialisation de plus en plus performants. Ces circuits de commercialisation sont d'autant plus performants que la ville est économiquement forte et que l'infrastructure structurant l'hinterland rural, le savoir-faire des opérateurs économiques ainsi que leur influence économique est à la hauteur des enjeux.

Pour juguler tous ces enjeux et permettre une absorption souple de tous ces chocs structurels, il faut mettre les collectivités territoriales en capacité d'assurer la gestion du peuplement et la fourniture des services publics locaux. C'est en effet, elles qui sont en première ligne de la gestion du peuplement et des implications associées. Pour ce faire, elles ont besoin de compétences élargies dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'environnement et dans les domaines du développement économique local et de l'emploi. Mais elles ont surtout besoin d'une répartition plus adéquate des ressources financières entre les différentes sphères de gouvernance ; c'est la seule option possible viable qui est envisageable. C'est pourquoi, la marge de manœuvre offerte par les pays de l'espace UEMOA aux collectivités territoriales pour gérer les territoires et fournir des services publics locaux est importante ; elle déterminera la manière dont cette transition se fera, avec ou sans heurts. C'est donc dans les collectivités territoriales que se jouera l'avenir des pays de l'UEMOA ; cette prise de conscience est impérative pour éviter des troubles sociaux consécutifs à une gestion inappropriée de ces changements structurels ; faute de quoi les villes pourraient se transformer en de véritables poudrières. Rappelons que le printemps arabe a commencé dans une petite ville de province sur les questions d'emplois avant d'embraser l'ensemble du Maghreb. Certes, la Commission de l'UEMOA a déjà fait une avancée significative en créant le Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) et en l'impliquant davantage à la réalisation des programmes de développement. Elle a aussi élaboré un plan d'aménagement du territoire communautaire dont l'un des axes concerne la définition d'une armature urbaine régionale. Mais il faut aller plus loin.

La marge de manœuvre offerte aux collectivités locales est aujourd'hui très faible. Le niveau moyen des finances publiques dans les pays de l'UEMOA est anecdotique ; moins de 7% des recettes de l'Etat et 2,20% des recettes fiscales de l'Etat. Quant au poids des finances publiques locales dans le PIB, il est de 1,30%. Il est important de rappeler qu'il faudrait presque multiplier par 10 chacun de ces indicateurs pour être au niveau des autres régions du monde où le processus de décentralisation est plus ancien ; on est donc très loin du compte.

**Figure 17 : Niveau des finances locales dans l'UEMOA en 2011**



Source : Auteurs

Le pouvoir d'intervention économique des collectivités territoriales est très faible dans les pays de l'UEMOA. Le tableau ci-dessous montre que les collectivités territoriales de l'espace UEMOA affichent de très faibles poids dans l'investissement public, variant entre 8% au Mali et 0% en Guinée-Bissau. Il en est de même de la part des collectivités territoriales dans les dépenses publiques en général. D'autre part, l'Etat transfère très peu de ses ressources aux collectivités territoriales, dans tous les cas moins de 10%.

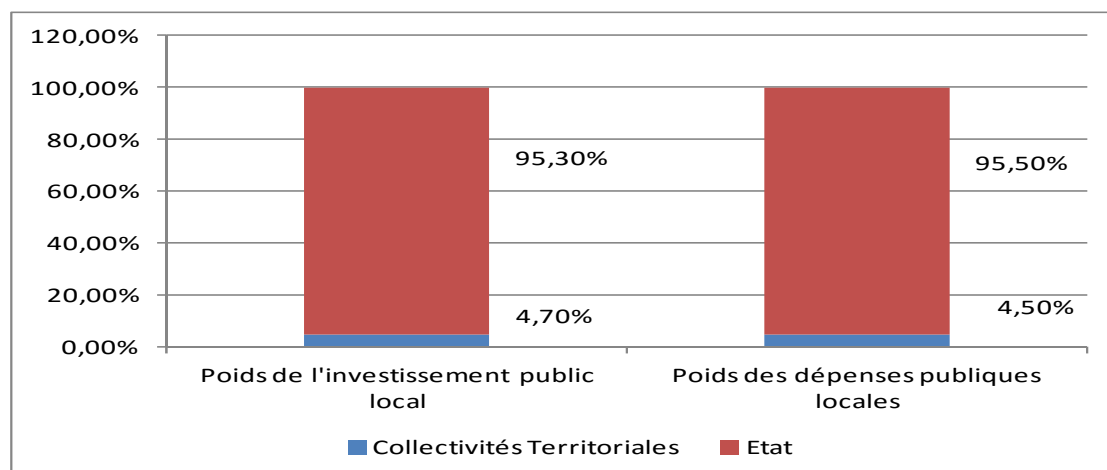
**Tableau 7 : Le poids des collectivités territoriales**

	<b>Benin</b>	<b>Burkina</b>	<b>Côte d'Ivoire</b>	<b>Guinée-Bissau</b>
% investissement public local	8%	0%	5%	0%
% des dépenses publiques locales	5%	4%	3%	2%
Poids des transferts dans les recettes de l'Etat	4%	3,62%	0,75%	0%
	<b>Mali</b>	<b>Niger</b>	<b>Sénégal</b>	<b>Togo</b>
% investissement public local	8%	5%	2,00%	0,60%
% des dépenses publiques locales	9%	2%	4,50%	1,90%
Poids des transferts dans les recettes de l'Etat	9%	0,18%	0,72%	0,28%

Source : Auteurs

Enfin, la décentralisation suppose la subsidiarité ; cette dernière suppose que les collectivités locales du fait de leur proximité connaissent mieux les besoins des populations locales et sont à même de fournir des services qui répondent à leurs demandes. Que dire dans un espace où malgré la décentralisation, l'Etat continue à mettre en œuvre plus de 95% des dépenses publiques en général. A comparer avec d'autres régions du monde où l'investissement local pèse les deux tiers de l'investissement public en général, les pays de l'espace UEMOA sont bien en deçà des standards internationaux.

**Figure 18 : Niveau de subsidiarité en 2011 dans la zone UEMOA**



Source : Auteurs

Ce n'est pas d'un marchandage sur une augmentation marginale des capacités financières au niveau local qu'il faut, mais d'un basculement dans la manière dont on aborde la problématique du financement des collectivités territoriales.

D'autre part, la montée des troubles sociopolitiques dans l'ensemble de l'espace sahélo-saharien et ses conséquences sur la stabilité des pays de l'Union, le développement et la création des conditions de paix, de stabilité et de sécurité militent pour un rôle accru des collectivités territoriales. En effet, le renforcement de la capacité des collectivités territoriales à rendre des services publics locaux est un facteur de stabilisation, de paix et de sécurité. Dans une région où les tensions identitaires sont importantes et où l'absence de l'Etat (compris comme absence de services publics) exacerbe les tensions et renforce les velléités identitaires et séparatistes, le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales pour une fourniture localisée des services publics locaux contribuera fortement à l'instauration d'un climat durable de paix, de sécurité et de stabilité nécessaire à tout développement.

#### 4.2 – Objectif Général

L'objectif général du mécanisme est de mobiliser des financements additionnels pour la mise en œuvre des politiques d'accès aux services publics locaux.

#### 4.3 – Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques du mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales sont :

- La solidarité : l'objectif du mécanisme communautaire de financement est d'assurer la solidarité à l'intérieur de l'espace communautaire. Cela suppose de porter un appui prioritairement aux collectivités territoriales les moins favorisées (voir axe 4 de la politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de l'UEMOA) ;
- La complémentarité : le mécanisme communautaire travaillera dans le sens de la complémentarité avec les mécanismes nationaux de financement des collectivités territoriales
- La subsidiarité : le troisième objectif spécifique du mécanisme communautaire est la subsidiarité en s'investissant dans des domaines qui ne sont pas pris en charge par les pays membres.

#### 4.4 – Des composantes du mécanisme

Le mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA doit permettre un accès pluriel à des ressources financières. C'est pourquoi, il est retenu que le mécanisme se décline en trois composantes :

- Composante A : Un dispositif de subvention ; ce mécanisme mettra à la disposition des collectivités locales des subventions en vue d'aider à la mise en œuvre de leurs plans communaux de développement et des actions d'intégrations régionales ;
- Composante B : Un dispositif d'accès à l'emprunt et au marché financier ; ce dispositif permettra aux collectivités locales dont les capacités d'emprunt sont vérifiées de pouvoir accéder à l'emprunt sous des conditions à définir ;
- Composante C : Un dispositif d'appui-institutionnel ; il devrait permettre de mettre les différentes collectivités à même d'absorber des ressources (subvention ou emprunt), d'améliorer la qualité de la dépense publique locale et d'assurer la traçabilité des financements reçus.

##### 4.4.1 – Composante « Dispositif de subvention »

Le principe du mécanisme de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA est de se focaliser sur la notion de subsidiarité qui guide la répartition des responsabilités entre les Etats et la Commission de l'UEMOA. Dans cette optique, l'Union n'a pas pour vocation de se substituer aux Etats pour le financement des collectivités territoriales ; chaque Etat ayant défini un champ de ressources propres aux collectivités territoriales, un champ de ressources partagées et des transferts financiers de l'Etat.

La justification essentielle de la composante subvention du mécanisme de financement réside dans sa contribution à l'atteinte de deux objectifs de l'Union à savoir :

1. convergence : la subvention aux collectivités territoriales contribuera à la résorption des disparités entre collectivités territoriales de l'espace.

L'une des missions essentielles des organisations d'intégration régionale est d'assurer la convergence entre les pays. Cette convergence économique se met en œuvre avec la définition de critères comme le déficit, l'emprunt, la dette, la croissance, etc. Selon la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire (PATC), la convergence consiste à « donner aux populations les bénéfices attendus de l'intégration, l'Union devra soutenir les actions qui peuvent le plus contribuer à la réduction des disparités socioéconomiques et territoriales »

Le mécanisme de subvention pourra contribuer utilement à résorber les disparités sub-nationales, à savoir une résorption des disparités au sein des différents Etats, entre collectivités territoriales. En effet, dans un espace très différencié, le creusement des disparités peut être une contrainte importante à la réalisation de l'idéal d'intégration.

Ces disparités spatiales recourent les disparités d'accès des populations aux services publics locaux. La contribution de la commission de l'UEMOA à la résorption des disparités est d'assurer sur toute l'étendue du territoire communautaire un niveau minimum de services standard à tout citoyen, quelque soit sa localisation. C'est dans cette optique que la subvention doit être mise en place. Elle aura pour objectif d'élever le niveau de services dans les collectivités territoriales qui ont un niveau de services inférieur à un seuil à définir.

La subvention telle que pensée pour la convergence a pour objectif d'assurer une justice en permettant à tous d'accéder à un niveau minimum de service qui serait garanti par la Communauté. C'est cela l'esprit de la convergence sur le plan spatial.

2. intégration : la subvention contribuera à mettre en œuvre des activités des collectivités territoriales qui concourent à l'intégration régionale.

Dans cette optique, la problématique des zones transfrontalières pourrait être le vecteur de la subvention aux collectivités territoriales. Il s'agit concrètement de subventionner la mise en œuvre de projets concrets d'appui à l'accès aux services publics locaux dans les zones transfrontalières ou de promotion du développement économique local pour la création d'emplois et de revenus.

Les actions de coopération / jumelage entre collectivités territoriales de l'espace communautaire. La subvention pourrait appuyer les projets ou programmes de coopération entre collectivités de l'UEMOA en vue de renforcer l'intégration régionale.

Enfin, la subvention pourrait aussi aider à la mise en place de programmes de structuration de certains métiers des collectivités territoriales, mais aussi des échanges d'expériences et d'expertises autour des problèmes que rencontrent les collectivités.

#### a) Dimensionnement de la composante

Le dimensionnement de la composante subvention prend en compte l'effort de convergence des collectivités territoriales d'une part et la contribution à l'intégration régionale d'autre part.

Le dimensionnement de la composante « convergence » se base sur le principe d'une contribution à la fourniture d'un niveau minimum de services de base par les collectivités locales de base. On ne considèrera ici que les collectivités locales de base (hors régions, cercles, départements, etc.) d'autant plus que ce sont elles qui sont en charge des services publics locaux de base.

On part du principe que la Commission de l'UEMOA travaillant à renforcer la convergence dans l'espace UEMOA garantirait à tout citoyen de l'espace, quelque soit sa localisation, un niveau minimum de services publics locaux de base. Comme certaines collectivités territoriales sont en dessous du seuil de ressources par habitant qui permettrait de financer ce niveau minimum de services publics locaux, la contribution à la convergence impliquerait de combler le gap entre ce seuil minimum de ressources par habitant et le niveau réel de ressources par habitant. C'est la somme de l'ensemble de ces gaps à financer pour chacune des collectivités territoriales dont le montant de recettes par habitant est en dessous du seuil qui constituerait le montant total à considérer pour la convergence.

Le tableau ci-dessous montre les statistiques de ressources par habitant des communes. On remarque de grandes disparités entre collectivités territoriales de base. Le niveau de recette par habitant le plus élevé est relevé en Côte d'Ivoire avec un peu moins de 356 000 francs CFA par habitants. La moyenne de recette par habitant la plus élevée est celle du Sénégal avec un peu moins de 8 000 francs CFA par habitant alors que la plus faible est relevée au Niger. Le niveau de disparité le plus élevé est noté au Niger où la commune la plus riche a 2390 fois de recettes par habitant que la commune la plus pauvre ; en Côte d'Ivoire, ce ratio est de 1428. Le Togo et la Guinée-Bissau sont les pays où ces ratios sont les moins élevés, autour de 10.

**Tableau 8 : Statistiques des recettes par habitant des communes**

	<b>Benin</b>	<b>Burkina</b>	<b>Côte d'Ivoire</b>	<b>Guinée Bissau</b>
Plus élevé	21 503	16 482	355 548	3 115
Moyenne	5 358	4 300	6 235	1 175
Plus bas	452	369	249	225
	<b>Mali</b>	<b>Niger</b>	<b>Sénégal</b>	<b>Togo</b>
Plus élevé	38 955	50 173	130 627	4 979
Moyenne	4 634	1 334	7 910	3 288
Plus bas	183	21	227	454

Source : Auteurs

Le niveau moyen de ressources par habitant dans l'ensemble des collectivités territoriales est de 4 280 francs CFA ; on fait l'hypothèse que 50% de ce montant de ressources par habitant est le seuil

de recettes par habitant des collectivités territoriales qui permettrait de fournir un niveau minimum de services publics locaux. Ainsi la composante « subvention » comblerait les collectivités territoriales dont le montant de ressources par habitant est inférieur à 50% de la moyenne communautaire, soit 2140 francs CFA par habitant. Sur cette base, le tableau ci-dessous calcul le montant de subvention pour la Convergence pour chaque pays avec cependant deux bornes pour assurer une certaine équité et justice entre les pays : le gap national à combler ne peut être inférieur à 2 milliards de francs CFA ; il ne peut non plus être supérieur à 5 milliards de francs CFA. Le montant total de la composante « convergence » est de 22,45 milliards de francs CFA.

**Tableau 9 : Montant de la Composante « Convergence » par Etat (en milliard de francs CFA)**

Guinée	2	Côte d'Ivoire	3,4
Togo	2	Sénégal	2,8
Mali	2	Burkina	3,25
Niger	5	Benin	2
Total			22,45

Source : Auteurs

Le dimensionnement de la composante « Intégration Régionale » prend en compte un pourcentage de 70% de la composante « convergence », soit un montant de 15 milliards de Francs CFA.

#### b) Méthode d'allocation

Deux méthodes d'allocation des ressources aux collectivités territoriales sont utilisées pour les subventions.

##### - Sous-composante Convergence

Pour la convergence, la méthode d'allocation des subventions aux collectivités territoriales est objective ; elle prend en compte le comblement du gap de ressources par habitant des collectivités territoriales en dessous du seuil arrêté. Cette allocation sera dans un premier temps réalisée pour les collectivités territoriales de base.

Sur tout l'espace UEMOA et toutes les collectivités territoriales de base, considérer un seuil de revenu par habitant en dessous duquel les collectivités locales sont éligibles, il est de 2 140 francs CFA. La première année, la répartition entre collectivités locales éligibles se fera au prorata de la population des collectivités territoriales ; la seconde année, la répartition tiendra compte de la population et des efforts de mobilisation des ressources locales. Pour cela, on comparera les comptes de l'année n-1 et de l'année n.

Cependant, pour que les subventions de la seconde année soient réparties au prorata de la population et des performances en matière de mobilisation de ressources propres, le mécanisme subordonnera le versement de la première tranche de la subvention par la transmission des comptes de l'année n-1 (2012) d'une part et d'autre part le versement de la tranche finale par la transmission des comptes de l'année n (2013). Cette procédure devrait permettre de comparer les deux comptes afin de déterminer la subvention de la seconde année.

Cependant, en application du principe d'additionnalité, en vue de contribuer à la mobilisation des ressources internes au profit des collectivités territoriales de l'espace UEMOA, une contribution des Etats est demandée. Ainsi pour 2 francs CFA versés dans le cadre de la subvention, l'Etat devra contribuer pour 1 francs CFA nouveau. Cet effort demandé aux Etats dans le cadre de la complémentarité entre les actions de l'Union et ceux des Etats.

##### - Sous-composante Intégration Régionale

Pour cette sous composante, la méthode d'allocation des subventions est aléatoire. Les subventions iront à des appels à projets initiées par les collectivités territoriales qui appartiennent à plusieurs pays à la fois. Trois cas peuvent être relevés.



Ces projets peuvent avoir pour objectifs de renforcer l'intégration dans des zones transfrontalières afin de traduire l'idéal d'intégration des Etats au niveau local. Une liste des zones transfrontalières a déjà été élaborée par l'UEMOA dans le cadre du FAIR ; une actualisation de cette liste est cependant nécessaire.

Des projets peuvent aussi concerner des collectivités territoriales de plusieurs pays de l'espace UEMOA qui se mettent en jumelage coopération et qui développent des actions visant à favoriser l'intégration régionale.

Enfin, cette sous composante pourrait aussi appuyer le développement de réseaux de métiers (élus locaux, de cadres municipaux, secrétaires généraux, chefs de services financiers, chefs de services techniques) ou de réseaux thématiques (déchets solides, transport et circulation, secteur informel, développement économique local, etc.).

### c) Instrument de financement de la composante

Le financement de la composante subvention du mécanisme communautaire peut être envisagé de deux manières.

Une première option serait d'utiliser les fonds existants. Il s'agit principalement du Fonds d'Appui à l'Intégration Régionale (FAIR) qui est mis en place depuis 1998 par l'UEMOA et qui finance les projets des Etats et du Fonds Régional de Développement Agricole qui a été créé en mars 2006 par l'Acte Additionnel N°03/2006 pour financer les programmes de la politique agricole de l'Union.

En février 1998, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement a adopté l'Acte Additionnel n°01/98 instituant un Fonds structurel appelé Fonds d'Appui à l'Intégration Régional (FAIR) destiné au financement de l'aménagement équilibré du territoire communautaire en contribuant à la réduction des disparités régionales. Le FAIR était doté de 09 M FCFA à sa création. Sa dotation doit se poursuivre à raison de 10 à 15 M FCFA/an. Les dispositions relatives aux modalités d'intervention du FAIR prévoient que la BOAD en soit l'agence d'exécution principale pour l'évaluation et le suivi des projets financés sur les ressources du Fonds. La BOAD, tout comme la Commission et la BCEAO, est également représentée au Comité Technique conçu comme organe consultatif qui fera part de ses avis à la Commission de l'UEMOA, notamment sur les programmes de projets soumis au financement du FAIR. Le FAIR a démarré ses activités en 2004.

Le Fonds Régional de Développement Agricole a été créé en mars 2006 par l'Acte Additionnel N°03/2006 pour financer les programmes de la PAU. Le Règlement N°06/2006/CM/UEMOA, adopté en mai 2006, fixe les modalités d'intervention, d'organisation et de fonctionnement du Fonds. Le fonds finance : les aménagements hydro agricoles, l'amélioration de la productivité, la production vivrière (végétale, animale et halieutique), le renforcement des capacités humaines et institutionnelles, l'acquisition de l'équipement agricole, le reboisement pour l'approvisionnement en bois de chauffe et la protection contre la dégradation des sols et des écosystèmes, l'amélioration de l'habitat, la diversification de la production agricole. Le Comité Technique Consultatif du Fonds est installé, le manuel de procédure finalisé et les programmes et projets éligibles identifiés. Le Fonds est opérationnel à partir de 2011 avec un budget de 7,9 milliards de FCFA.

On peut imaginer que le mécanisme de subvention puisse se baser sur un guichet collectivités territoriales au sein du FAIR et du FRDA.

Cette option a un avantage ; celui de permettre au Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA d'impacter sur les programmes et projets de l'UEMOA. En effet, l'enjeu principal de la mise en place du CCT est la prise en compte de la dimension spatiale dans toutes les activités de l'UEMOA ; passer par les fonds existants pourrait avoir la vertu d'inhiber les modes opératoires de la Commission et de s'assurer durablement d'une territorialisation des politiques et des programmes communautaires.

L'inconvénient que pourrait rencontrer une telle option est double. Tout d'abord, se baser sur des fonds existants implique que le CCT soit capable de faire une place aux préoccupations des collectivités territoriales dans des fonds déjà insuffisants. Cette hypothèse est très optimiste vu la nécessité de sensibiliser davantage la Commission sur la problématique des collectivités territoriales. En outre, cette option risque d'entraîner un manque de lisibilité des financements au profit des collectivités territoriales à partir du moment où le principe du pot commun se fera toujours en faveur des projets des Etats et au détriment des premières. En outre, il sera difficile d'entraîner la

participation des partenaires techniques et financiers dans la mesure où la traçabilité de leur contribution ne sera pas assurée.

Mettre en place un fonds distinct en appui au mécanisme de subvention est la seconde option envisageable pour subventionner les collectivités territoriales. Cette option implique la mise en place d'un fonds dont la gestion incomberait à la Commission et au CCT à l'exemple du FEDER à l'Union Européenne.

Dans ce cas, l'avantage principal est l'identification d'une enveloppe financière claire à la mise en œuvre des subventions en faveur des collectivités territoriales. Elle permettra au CCT de mener un lobbying en faveur d'un effort financier et d'en mesurer la portée au sein de la Commission. Cependant, le revers de la médaille serait un moins grand impact du CCT sur les programmes et projets menés par la Commission.

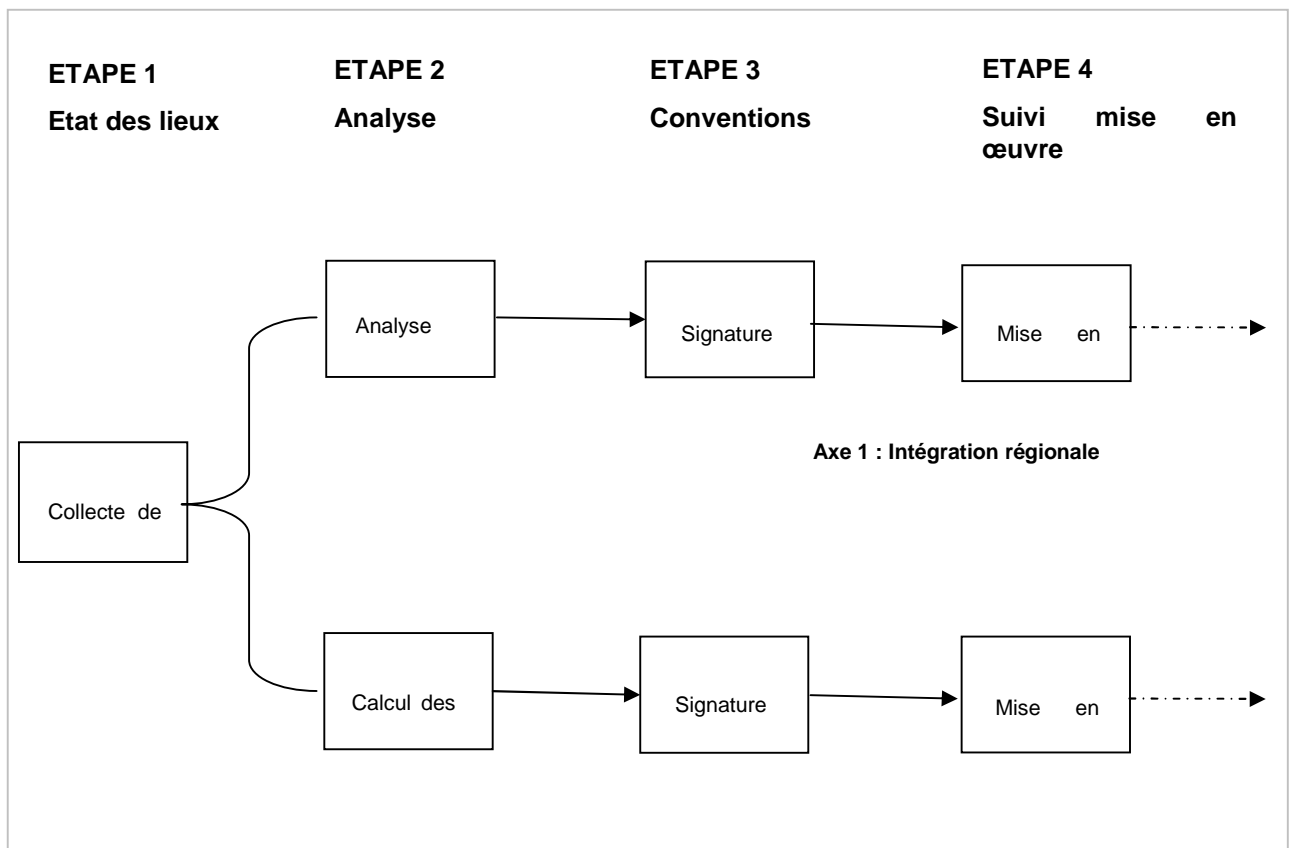
Mais, il faudrait considérer cette solution comme intermédiaire. En effet, la mise en place d'un fonds distinct devrait permettre aux collectivités territoriales dans un premier temps « d'exister » tout simplement dans le paysage institutionnel de la Commission et de renforcer leur niveau de développement institutionnel. Puis dans un second temps, le CCT devrait se positionner dans un schéma d'articulation plus réussie des actions d'appui aux collectivités territoriales au sein des programmes et projets mis en place par la Commission.

Le mécanisme de mise à disposition de la subvention doit, pour des questions de complémentarité et de traçabilité, mettre à contribution les mécanismes ou instruments nationaux de financement des collectivités territoriales. Ces mécanismes ont plusieurs avantages :

- Une ingénierie déjà expérimentée depuis des décennies pour certains pays dans la mise à disposition des financements aux collectivités territoriales ;
- Des outils pertinents (manuels de procédure, audits, rapports, etc) pour assurer l'amélioration de la qualité de la gestion publique locale.

Les deux axes d'accès à la subvention sont : les activités des collectivités territoriales qui concourent au renforcement de l'intégration régionale (Axe 1) ; la contribution à l'atteinte du niveau minimum de fourniture des services publics locaux (Axe 2).

**Figure 19 : Accès à la subvention pour les collectivités territoriales de l’UEMOA**



Source : Auteurs

Les quatre étapes d'accès à la subvention pour les collectivités territoriales de l'espace UEMOA sont ainsi décrites.

1. L'étape 1 est celle où le mécanisme établit la liste des collectivités territoriales de l'espace UEMOA ainsi que les différents indicateurs (population, ressources propres par habitant, effort de mobilisation des ressources propres, etc.) qui seront utilisés plus tard pour déterminer celles qui peuvent accéder aux fonds de la convergence, c'est aussi l'étape où l'appel à projets pour l'intégration régionale est lancé et les projets aussi bien des collectivités territoriales transfrontalières que des jumelages-coopération entre collectivités territoriales de plusieurs pays sont collectés.
2. L'étape 2 est celle où le mécanisme établit la liste des collectivités territoriales dont les caractéristiques remplissent les conditions de l'accès à la subvention de la convergence, c'est à dire les collectivités territoriales identifiées comme ayant un niveau inférieur au seuil de service fixé ; ou les collectivités territoriales transfrontalières dont les projets sont retenus ; ou les actions retenues de coopération-jumelage entre collectivités de l'espace UEMOA.
3. L'étape 3 est celle de l'établissement des accords de partenariats avec les collectivités territoriales concernées ainsi qu'avec les mécanismes ou instruments nationaux chargés de suivre la mise en œuvre des subventions aux collectivités territoriales bénéficiaires .
4. L'étape 4 est celle du suivi de la mise en œuvre des actions retenues dans le cadre des conventions signées avec les collectivités territoriales bénéficiaires, mais aussi avec les mécanismes nationaux de financement des collectivités territoriales.

#### 4.4.2 – Composante « Emprunt et marché financier »

##### a) Dimensionnement de la Composante

Les collectivités territoriales de l'espace UEMOA sont sujettes à une urbanisation soutenue, ce qui induit une demande importante en infrastructures qui dépasse de loin leurs capacités actuelles. Or, il est insoutenable de faire financer cette énorme demande en infrastructures en temps réel par les seuls produits de la fiscalité locale du moment. Le recours à l'emprunt est une modalité qui s'impose, parce qu'elle permet d'étaler la prise en charge des investissements sur la durée, d'augmenter le nombre de contribuables qui rembourseront le prêt en mettant à contribution les générations futures, mais aussi d'améliorer la gestion financière locale et la mobilisation des ressources propres.

Au Bénin, les collectivités territoriales, selon les textes d'orientation de la décentralisation, peuvent accéder à l'emprunt, y compris via les marchés financiers. Les communes béninoises doivent cependant respecter un seuil fixé qui est que le montant total de la dette ne doit pas excéder un pourcentage total des ressources locales. Au Burkina, les collectivités territoriales peuvent recourir à l'emprunt pour la réalisation de leurs investissements de développement ; ces emprunts peuvent bénéficier de la garantie de l'Etat. D'autre part, le Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales (FPDCT) peut consentir des garanties à des emprunts contractés par les collectivités territoriales pour des investissements dont la rentabilité est dûment établie. En Côte d'Ivoire, les collectivités peuvent emprunter auprès des banques généralistes et des marchés financiers ; cependant, les seules expériences d'emprunt local ont été faites auprès du Fonds de Prêt aux Collectivités Locales (FPCL) mis en place par le décret n° 89-962 du 30 août 1989, pour financer la réalisation des équipements marchands. En Guinée-Bissau, les collectivités territoriales n'ont pour le moment pas de législation spécifique à l'emprunt. Au Mali, l'endettement des collectivités territoriales est en principe autorisé aussi bien auprès des banques que des marchés financiers. C'est d'ailleurs pour faciliter l'accès des collectivités territoriales à l'emprunt que l'Agence Nationale des Investissements des Collectivités Territoriales (ANICT) a prévu apporter sa garantie aux collectivités locales maliennes désirant emprunter auprès d'établissements financiers ; cette disposition n'a cependant jamais été mise à contribution. Au Sénégal, les textes d'orientation de la décentralisation prévoient l'accès à l'emprunt. C'est ainsi que l'Etat sénégalais avec l'appui de ses partenaires au développement a mis en place le Programme de Renforcement de l'Equipement des Collectivités Locales, le PRECOL. Au Togo, la législation sur la décentralisation permet l'accès à l'emprunt ; le décret de création du Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT) prévoit même de garantir les emprunts contractés par les collectivités pour la réalisation d'opérations d'investissement auprès d'institutions financières publiques ou privées reconnues par le ministère chargé de l'économie et des finances.

Mais de manière générale, l'accès des collectivités territoriales à l'emprunt est encadré par de nombreuses règles prudentielles malgré les dispositions législatives et réglementaires qui l'autorisent. Dans la plupart des Etats, des instances nationales - comité national de la dette publique, commission nationale d'endettement, comité national prêts, etc selon les Etats - examinent et généralement s'opposent à l'accès à l'emprunt des collectivités territoriales, en dehors des institutions nationales spécialisées. Cette « autorité unique » - prévue par l'article 11 du règlement N°29/2007/CM/UEMOA de la Commission de l'UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de la gestion de la dette publique dans les Etats membres – est seule compétente pour mener les négociations et signer les conventions d'emprunt.

Les décisions de ces comités se font plus à l'aune des politiques macroéconomiques et financières et des critères de convergence au niveau régional qu'au regard des capacités propres des collectivités territoriales à emprunter et à rembourser. En effet, par exemple, les politiques d'ajustement structurel qui ont longtemps été mises en œuvre dans les pays de l'UEMOA ont mis l'accent sur la centralisation des principaux instruments de la politique macroéconomique tels que le crédit, le prélèvement et la dépense. Dans ce contexte, les collectivités territoriales sont perçues comme des facteurs de fragilisation des instruments de la politique macroéconomique. D'autre part, le respect des critères de convergence au niveau de l'Union sur le niveau de l'endettement public par exemple, amène les Etats à restreindre l'endettement local d'autant plus que ce dernier rentre dans la composition du critère de convergence.

D'autre part dans le cadre des programmes d'ajustements structurels mis en œuvre dans la région et des implications du programme pays pauvres très endettés (PPTTE), les prêts que peuvent contracter

les Etats sont restreints à des ressources concessionnelles pour éviter que le niveau d'endettement a peine résorber n'explose. C'est dans la même logique que le règlement N°29/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de la gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA interdit à chaque Etat membre de fournir une garantie pour des prêts dont les conditions sont plus onéreuses que celles de ses propres emprunts.

C'est pourquoi, le dimensionnement de la composante Emprunt ne concernera que les collectivités territoriales qui ont une réelle capacité d'épargne nette et de remboursement afin d'éviter tout dérapage qui pourrait non seulement peser sur l'autonomie des collectivités elles-mêmes, mais aussi sur les engagements régionaux et internationaux des Etats membres de l'UEMOA. Elle ne concernera enfin que des ressources concessionnelles afin de ne pas compromettre l'équilibre des finances publiques. D'autre part, toujours pour être conforme notamment aux différents règlements en matière de finances publiques édités par la Commission de l'UEMOA, dans la pratique, les Etats de l'UEMOA doivent en accord avec leurs collectivités territoriales définir la part de garantie qui leur sera réservée. Dans tous les cas, la question de l'emprunt local est très sensible et mérite une attention particulière.

Pour déterminer la capacité d'endettement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA, une hypothèse principale a été utilisée. La capacité d'endettement a été calculée par rapport à l'épargne nette locale ; l'hypothèse étant que la moitié de l'épargne nette soit dédiée au remboursement des annuités de l'emprunt pour un taux d'intérêt de 5% et pour une durée de 12 ans.

Le tableau ci-dessous donne une idée de la capacité d'endettement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA. A l'état actuel, seules les collectivités de Guinée-Bissau n'ont pas de capacité d'emprunt. Sur une période de 10 ans, la demande solvable d'endettement des collectivités territoriales de l'UEMOA est de 356 milliards de francs CFA, soit un demi milliards d'euros. Ces collectivités territoriales sont au nombre de 1 068. Les collectivités territoriales ivoiriennes pèsent à elles seules le tiers de cette demande solvable. Il s'agit en fait de 33 communes qui pèsent à elles seules 30% de la demande solvable de l'espace UEMOA ; il est vrai que les communes ivoiriennes sont celles qui témoignent d'une vitalité économique qui leur assure un niveau élevé de ressources par habitant. Le Burkina et le Sénégal viennent en seconde position avec respectivement 69 et 60 milliards de francs CFA. Cette demande solvable est au Burkina le fait de 328 collectivités territoriales alors qu'au Sénégal, 96 collectivités territoriales sont à l'origine de la demande solvable.

**Tableau 10 : Capacité d'emprunt des collectivités territoriales de l'espace UEMOA**

	<b>Benin</b>	<b>Burkina</b>	<b>Côte d'Ivoire*</b>	<b>Mali</b>
Capacité d'emprunt	33,52	69,46	110,00	43,63
Nombre de collectivités territoriales	54	328	33	529
	<b>Sénégal*</b>	<b>Togo*</b>	<b>Niger</b>	<b>Total</b>
Capacité d'emprunt	60,50	6,60	32,84	<b>356,55</b>
Nombre de collectivités territoriales	96	28	163	<b>1 068</b>

Source : Auteurs

Avec 43 milliards de francs CFA de demande solvable, le Mali vient en quatrième position après le Sénégal et la Côte d'Ivoire. Plus de 500 collectivités territoriales maliennes sont à l'origine de cette demande solvable. Le Bénin (54 communes) et le Niger (163 communes) contribue chacun environ 33 milliards de francs CFA à la demande régionale solvable. Le Togo affiche à peine 7 milliards de capacité d'endettement.

#### b) Instrument de financement de la Composante

Autant le financement de la composante « Subvention » est assuré principalement sur les ressources propres de la Commission de l'UEMOA, autant le financement de la composante « Emprunt » est le fait des autres institutions et banques sous-régionales. En effet, la Conférence des Chefs d'Etat de l'UEMOA a défini un partage des rôles entre la Commission de l'UEMOA et les différentes institutions régionales qui elles financent le développement. C'est ainsi que le financement de l'emprunt sera l'affaire des institutions financières comme la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), la

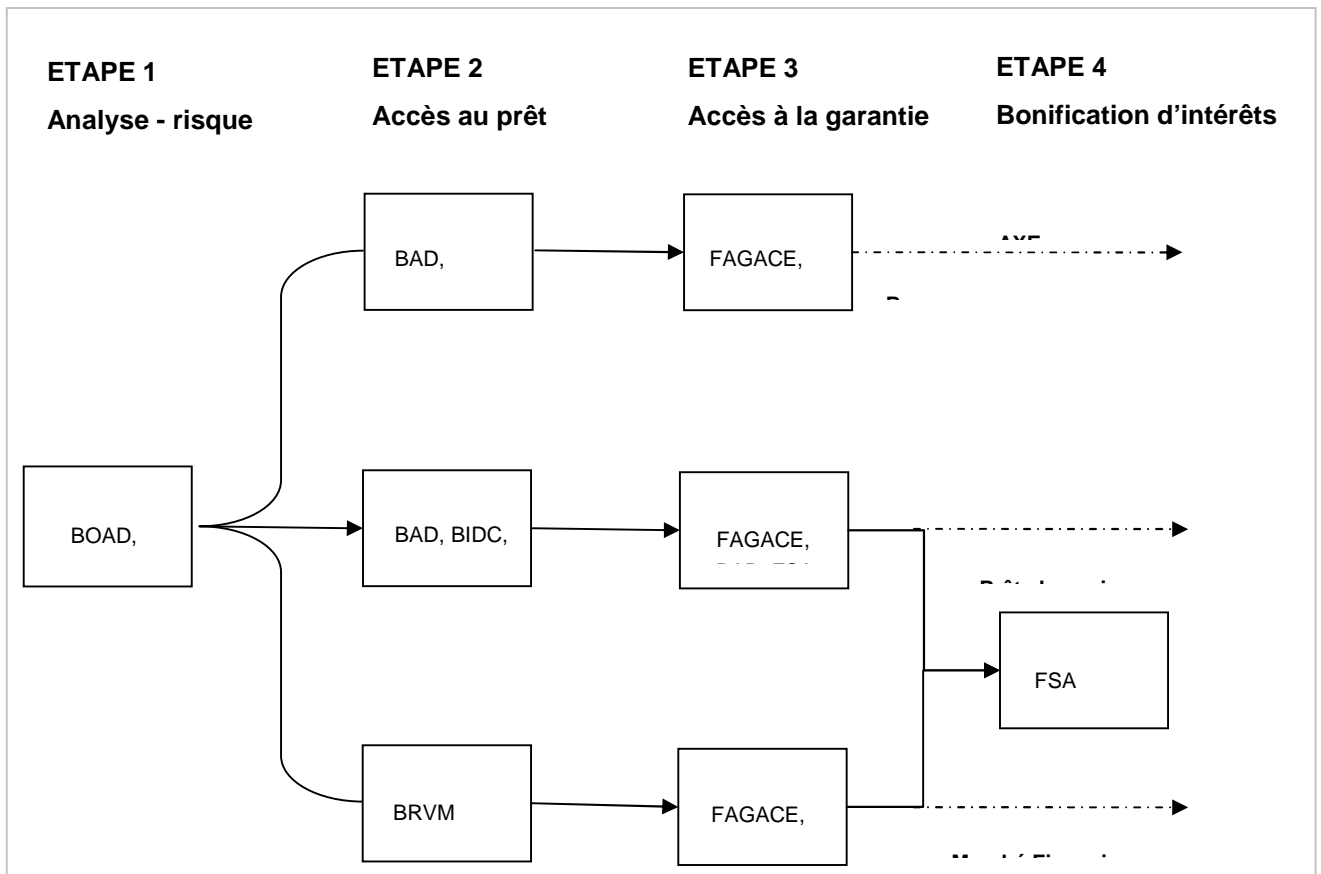
Banque Africaine de Développement (BAD), le Fonds de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE), le Fonds de Solidarité Africain (FSA) et la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), la Banque d'Investissement de la CEDEAO (BIDC), etc.

Pour la composante Emprunt, la stratégie de financement utilisée est de mettre à contribution les canaux existants. C'est ainsi que les modalités de financement vont se baser sur la mise en réseau des différentes institutions sous-régionales déjà existantes et l'animation de ce réseau par le comité directeur du mécanisme. Trois modalités sont utilisées.

La première modalité concerne les plus grandes villes de l'UEMOA qui sont au nombre de 8 et qui recoupent les capitales nationales. Ces villes ont plus d'un million d'habitant chacune, à l'exception de la capitale de la Guinée-Bissau, Bissau qui a entre 300 000 et 500 000 habitants. La figure ci-dessous décrit les trois axes d'accès à l'emprunt pour ces grandes villes et les quatre étapes successives à parcourir.

Les trois axes d'accès à l'emprunt sont : les ressources concessionnelles (Axe 1) qui sont issues de ressources du Fonds Africain de Développement (FAD), de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) ; les ressources non concessionnaires (Axe 2) issues des prêts bancaires classiques auprès d'institutions comme la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), la Banque d'Investissement de la CEDEAO (BIDC) ; et les ressources non concessionnelles issues du marché financier via la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) (Axe 3).

**Figure 20 : Accès à l'emprunt pour les plus grandes villes de l'UEMOA**



Source : Auteurs

Les quatre étapes d'accès à l'emprunt pour les très grandes villes de l'espace UEMOA sont ainsi décrites.

1. L'étape 1 est celle où la capacité d'endettement est estimée par le biais d'une analyse financière. Elle est faite par une des institutions sous régionales dont c'est le métier, vraisemblablement la BOAD qui développe une activité d'emprunt pour les collectivités territoriales.

2. Une fois que la première institution sous-régionale atteste de la solvabilité d'une collectivité territoriale en estimant sa capacité d'endettement, la seconde étape concerne la décision soit d'octroyer un prêt à la collectivité territoriale par la BOAD, la BAD ou la BIDC pour les banques, soit l'autorisation accordée à la collectivité territoriale d'émettre des obligations sur le marché régional.

3. La troisième étape concerne l'octroi de la garantie à l'emprunt de la collectivité territoriale qui aurait auparavant bénéficié du quitus pour sa capacité d'endettement d'une part et d'autre part d'une décision d'octroi de l'emprunt.

4. La quatrième étape concerne enfin la décision d'octroyer une bonification des taux d'intérêts dans le cas où les ressources ne sont pas concessionnelles ; c'est surtout le cas des prêts bancaires classiques et des obligations émises sur le marché financier régional.

Ce travail de mise en réseau permettra de coordonner les différentes institutions régionales. Pour cela, le comité directeur du fonds, la Commission et le CCT devront préparer les différentes conventions que signeront toutes ces institutions avec le CCT pour mettre en œuvre le mécanisme.

Pour le cas particulier de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), l'instruction N°36/2009 du CREPMF: «portant modification et annulation de l'instruction N°33/2006 relative à l'Appel Public à l'Épargne au sein de l'UEMOA prévoit les conditions ci-dessous pour les Collectivités publiques locales ou territoriales.

1. Approbation conjointe de l'opération par le Ministre en charge des finances et celui en charge des collectivités locales
2. Autorisation de l'émission par le ou les organes délibérant
3. Les textes définissant le statut de la collectivité et sa capacité à contracter
4. Les budgets annuels des 3 derniers exercices
5. Les comptes financiers des 3 derniers exercices, approuvés par l'instance habilitée
6. Les budgets pour les 5 années à venir, équilibrés en recette et dépenses
7. Une note d'information.

Dans le cadre du mécanisme, la mise en réseau devra convenir de l'implication sur cette instruction. Elle devrait convenir que le franchissement de la première étape par une collectivité territoriale équivaut à remplir les conditions 4 (Les budgets annuels des 3 derniers exercices), 5 (Les comptes financiers des 3 derniers exercices, approuvés par l'instance habilitée) et 6 (Les budgets pour les 5 années à venir, équilibrés en recette et dépenses).

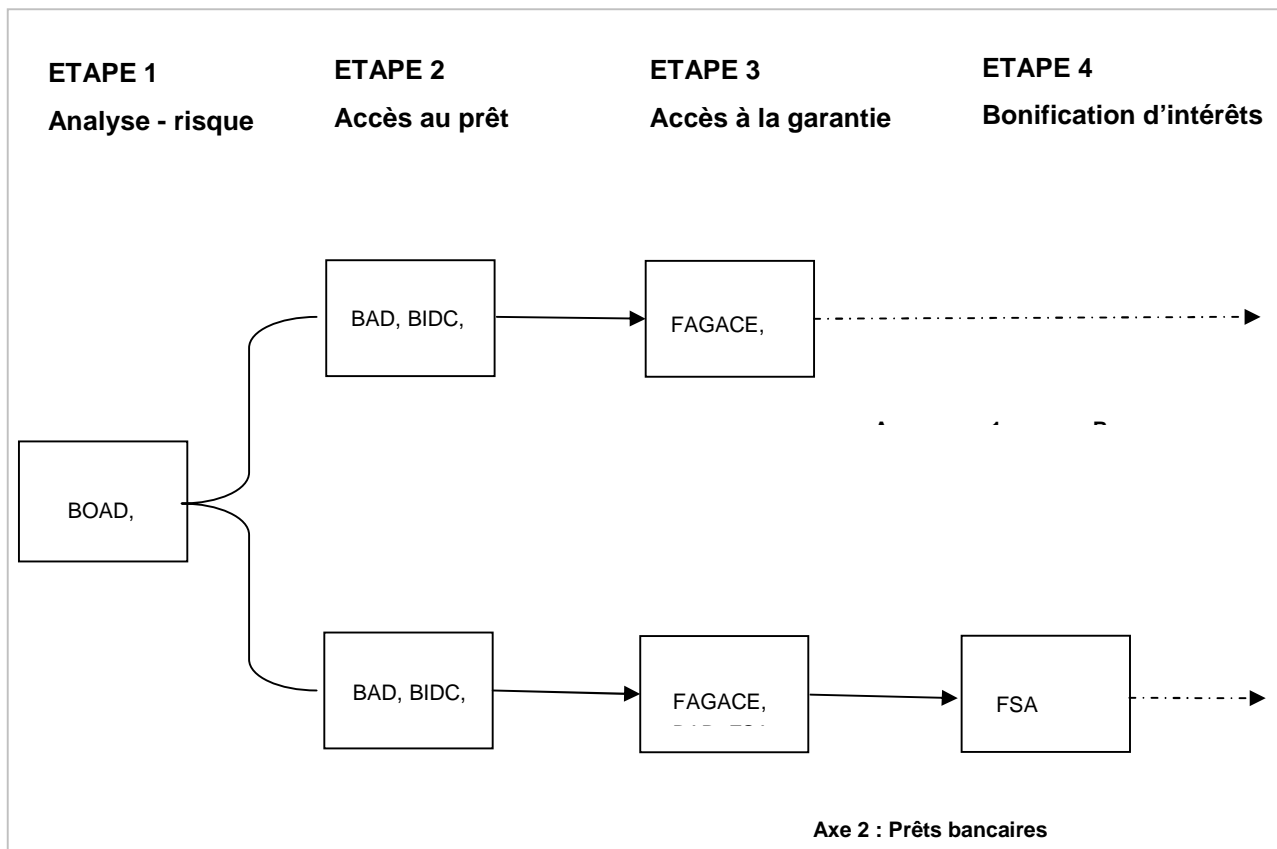
Par contre, les informations à mettre dans la note d'information des collectivités publiques locales ou territoriales ne changent pas, à savoir :

1. Nom et situation géographique de la collectivité ou du groupe de collectivités publiques locales ou territoriales
2. La liste des dirigeants élus
3. La description des titres offerts et leurs caractéristiques
4. L'organisation administrative et financière ainsi que la description des services techniques
5. La description du régime fiscal
6. Le programme d'investissement à financer par l'emprunt
7. Le plan de développement économique de la collectivité
8. L'évaluation des ressources financières et la situation de trésorerie
9. La notation de l'émission ou le cas échéant, les garanties offertes.

La seconde modalité d'accès à l'emprunt concerne les autres villes de l'UEMOA de plus de 300 000 habitants et de moins de 500 000 habitants ; ils sont aujourd'hui au nombre de 14. On retrouve les quatre étapes d'accès à l'emprunt (l'analyse-risque, l'accès au prêt, l'accès à la garantie, et l'accès à la bonification d'intérêt), mais seulement deux axes d'accès à l'emprunt via les ressources concessionnelles et les prêts bancaires classiques. Pour les villes de l'UEMOA de cette taille, l'accès au marché financier n'est pas prévu compte tenu de leurs faibles ressources. Cependant, l'objet de

l'emprunt pourrait s'articuler sur la réalisation d'infrastructures et d'équipements à caractère marchand.

**Figure 21 : Accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales de plus de 300 000 habitants**



Source : Auteurs

#### 4.4.3 – Composante « Appui institutionnel »

##### a) Dimensionnement de la composante

La composante « Appui Institutionnel » s'articule autour du renforcement de la capacité d'absorption des collectivités territoriales de l'espace UEMOA. Deux cas sont prévus.

Le premier cas concerne les collectivités territoriales éligibles à la subvention et à l'emprunt. Ce sont d'une part les collectivités territoriales de base qui sont en dessous du seuil de ressources par habitant et qui bénéficient pour ce fait de la subvention et d'autre part, les collectivités territoriales de tout niveaux (communes, départements, régions, cercles, etc.) dont la capacité d'endettement est avérée. Plusieurs niveaux d'appui institutionnel sont à prévoir.

Pour les grandes collectivités territoriales et villes qui ont accès au marché financier, l'appui institutionnel doit aider à les mettre au niveau des exigences de la notation. Rappelons que la notation s'intéresse aussi bien aux facteurs quantitatifs que qualitatifs. Si les facteurs qualitatifs ont trait au contexte institutionnel et financier de la décentralisation qui conditionne le cadre d'évolution des finances publiques locales, les facteurs quantitatifs ont trait (i) au profil socioéconomique de la collectivité locale, son potentiel économique et fiscal, (ii) aux procédures financières et budgétaires avec notamment un historique du budget et de ses différentes composantes, (iii) à l'analyse financière qui met l'accent sur le niveau d'endettement actuel (y compris les garanties au profit d'autres institutions), la capacité d'emprunt, etc., et ce, en prenant en compte les institutions satellites de la collectivité locale sur la base d'un budget consolidé. L'appui institutionnel devrait se concentrer sur la capacité interne des collectivités territoriales à améliorer les facteurs quantitatifs et à générer un système de suivi – évaluation efficace.



Cet appui institutionnel se fera dans la cadre de l'outil « Public Expenditures and Financial Accountability ». Plusieurs villes africaines ont réalisé ou réalisent actuellement une évaluation PEFA sur la base de laquelle des programmes d'amélioration de performance financière ont été élaborés, et des financements directs octroyés (en sous souverain) ou en cours par une institution financière. Une capitalisation de cette expérience est nécessaire pour en tirer les leçons de ces premières expériences.

Pour les villes moyennes, l'appui institutionnel doit les aider à mettre en place un système de gouvernance économique et financière plus offensive par la démarche ECOLOC. Compte tenu de l'importance des villes secondaires dans le processus de peuplement de l'espace UEMOA et dans le développement économique et social des pays, il est important de les aider à identifier un certain nombre de leviers locaux qui devraient permettre aux responsables et opérateurs locaux d'agir sur le devenir économique et social à long terme de leur localité et de son hinterland, en vue d'anticiper les transformations structurelles et de maximiser l'impact d'éventuelles interventions extérieures (qu'elles soient le fait de l'Etat, des partenaires au développement, ou des interventions des acteurs non étatiques). Les documents opérationnels qui pourraient permettre une meilleure gestion de ces villes secondaires sont un Plan programme de Développement Territorial (PPDT) ; un Programme d'Investissement Prioritaire (PIP) ainsi que la répartition de sa prise en charge en termes de mobilisation des ressources locales et extérieures ; un Programme d'Entretien Prioritaire (PEP) ; un Programme de Réforme de la Fiscalité locale (PRF) ; un Programme de Réforme du Management Municipal (PRM) ; un Portefeuille de Projets ou actions de Relance de l'économie locale (PPR) .

D'autre part, l'appui institutionnel doit se baser sur des thématiques telles que l'appui à la gestion des Partenariats Publics-Privés (PPP), Structurer les services financiers et statistiques, la programmation budgétaire, la gestion des prêts, le suivi statistiques des données urbaines, la relation entre la planification du développement urbain et la planification financière et budgétaire, le développement des ressources humaines.

Pour les petites et rurales collectivités territoriales, l'appui institutionnel se basera sur la mise en œuvre du SAFIC. Conçu pour être rapidement approprié par des collectivités rurales et semi-urbaines de taille petites et moyennes, le SAFIC est à la fois une démarche et un instrument qui permet d'évaluer la fonctionnalité des collectivités locales et de les accompagner dans la recherche de solutions appropriées quant à leurs modes de gestion et de gouvernance. Basé sur des diagnostics et d'analyse, le SAFIC sert ainsi à identifier les dysfonctionnements et les potentiels de la collectivité locale aux plans économique, financier et organisationnel et à élaborer des solutions locales et réalistes pour améliorer la gestion et la gouvernance locales.

Cet appui institutionnel devrait s'articuler sur l'appui à la planification et à la programmation des investissements, gestion financière et budgétaire, tenue à jour des données financières et comptables, gestion des performances.

Le second cas concerne les collectivités territoriales qui ne bénéficient ni de la subvention (le niveau de ressources par habitant étant supérieure au seuil), ni de l'emprunt.

Pour ce groupe de collectivités territoriales, l'appui institutionnel aura comme objectif d'une part de rationaliser les dépenses de fonctionnement et d'autre part de mobiliser plus de ressources internes propres afin de dégager une épargne suffisante devant permettre d'accéder à l'emprunt. L'objectif est de migrer toutes ces collectivités territoriales qui sont entre les deux composantes de la subvention et de l'emprunt vers ce dernier. Cet effort de renforcement de la capacité d'endettement se mettra en place sur la base de convention individuelle signée par chacune des collectivités territoriales concernées.

Le dimensionnement de la composante « Appui Institutionnel » est estimé à 23,6 milliards de francs CFA sur les 5 années, ce qui n'est pas réaliste. La planification financière de la composante ci-dessus montre (1) que l'appui institutionnel pour les petites et rurales collectivités locales qui accèdent à la subvention est importante dès la première année pour être ensuite dégressive ; (2) que l'accès à l'emprunt des Collectivités territoriales et villes moyennes et des grandes villes se fera progressivement ; (3) qu'à l'issue de cinq premières années du mécanisme, toutes les activités d'appui institutionnel seront pleinement mises en œuvre en ce qui concerne les collectivités territoriales qui accèdent à la subvention et à l'emprunt. Pour les collectivités territoriales qui ne bénéficient ni de l'un, ni de l'autre, l'appui institutionnel se mettra en place progressivement sur la base de conventions avec les collectivités concernées.

Ainsi, l'appui institutionnel concernera dès la première année jusqu'à la fin des cinq premières années l'ensemble des collectivités locales qui bénéficient de la subvention. Cependant, l'accès à l'emprunt exige un certain nombre de pré-requis internes aux collectivités territoriales elles-mêmes ; c'est pourquoi notamment au niveau des petites villes, une montée en puissance est prévue.

**Tableau 11 : Planification financière de l'appui institutionnel**

	An1	An2	An3	An4	An5	Total
<b>Grandes collectivités</b>	0,4	0,6	0,6	0,6	0,4	<b>2,6</b>
<b>Moyennes collectivités</b>	0,6	0,6	1	1,2	1,2	<b>4,6</b>
<b>Petites et rurales collectivités</b>	4,6	4,6	2,4	2,4	2,4	<b>16,4</b>
<b>Total</b>	<b>5,6</b>	<b>5,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4</b>	<b>23,6</b>

Source : Auteurs

#### b) Articulation institutionnelle

La mise en œuvre de l'appui institutionnel sera articulée sur le plan institutionnel avec deux instances au niveau national.

La première institution qui sera mise à contribution dans la mise en œuvre de l'appui institutionnel est les mécanismes nationaux de financement des collectivités territoriales. Dans les Etats, ces mécanismes appuient pour certains depuis une décennie les collectivités territoriales et développent leur capacité d'absorption des fonds. Ces mécanismes disposent d'un volet institutionnel pour accompagner les institutions locales dans le renforcement de capacité de l'administration locale, la gestion financière locale ainsi que les processus décisionnels dans le cadre de la participation. Cet appui se base dans les pays sur des manuels de formation dédiés aux différents métiers des collectivités territoriales.

La seconde institution à mettre à contribution est le comité national des finances locales. Ce comité qui regroupe tous les acteurs de la décentralisation au niveau national sera mis à contribution pour délivrer des formations aux élus locaux, aux secrétaires généraux, directeurs des services techniques et chefs de services financiers. Ces formations seront basées sur l'analyse financière des collectivités territoriales issue de la fonction de traitement et de centralisation des données financières locales qui sera une tâche centrale du comité.

## 5 – Faisabilité financière

Le mécanisme de financement des collectivités territoriales doit avoir un plan financier bien maîtrisé sur 5 ans. Ces projections sont réalisées sous réserve d'une bonne mobilisation des institutions financières régionales et panafricaines.

Le mécanisme communautaire de financement mobilise des fonds sous forme de subvention ou de prêts concessionnels sur le moyen et le long terme au profit des collectivités territoriales. Cependant deux circuits financiers sont à relever : un premier circuit financier qui concerne la subvention et l'appui technique qui passera directement par le mécanisme ; et un second circuit financier qui concerne les prêts qui passent directement du prêteur aux collectivités territoriales décentralisées concernées.

Pour l'emprunt, le mécanisme bénéficiera de ressources à coûts et durées d'amortissement différents selon le prêteur : la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque d'investissement de la CEDEAO (BIDC) et le Fond de Solidarité Africain (FSA). Cependant, les ressources issues des prêts doivent être à taux concessionnel même si de légères différences vont exister entre les conditions des prêts. Dans tous les cas, le mécanisme doit bénéficier de l'appui des Etats membres et de la Commission pour une véritable stratégie de mobilisation des ressources nécessaires au financement des collectivités territoriales. La mobilisation des ressources doit être soutenue et permanente afin de créer les conditions de soutien durable du mécanisme.

Cependant, le mécanisme doit accorder un accent particulier à l'appui institutionnel, c'est la garantie pour une utilisation rigoureuse des ressources et la redevabilité des collectivités territoriales, mais surtout la capacité d'absorption des ressources par les collectivités territoriales. Dans cette optique, la planification financière du mécanisme devrait prendre en compte la nécessaire montée en puissance des collectivités territoriales parallèlement à leur progressive amélioration institutionnelle.

Le tableau ci-dessous montre la planification de l'emploi des emplois du mécanisme de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA. La subvention convergence sera, pour des raisons de justice et d'équité, versée entièrement dès la première année. C'est ce qui explique l'effort important à faire en matière d'appui institutionnel dès les premières années pour développer la capacité d'absorption des collectivités territoriales. La subvention prévue pour l'intégration régionale connaîtra un mode de versement progressif, ce qui s'explique par le mode d'allocation des ressources retenu. En effet, au contraire de la subvention convergence qui est versée au profit des collectivités territoriales bénéficiaires, la subvention intégration régionale est liée à un appel à projets, ce qui requiert un progressif développement de la procédure. Il en est de même pour l'emprunt, où la moyenne annuelle ne sera atteinte qu'à l'issue de la cinquième année ; le temps de renforcer les capacités locales et de mettre en réseau les banques institutionnelles sous-régionales.

**Tableau 12 : Planification financière des emplois du mécanisme**

	An1	An2	An3	An4	An5	Total
<b>Subvention Convergence</b>	22,45	22,45	22,45	22,45	22,45	<b>112,3</b>
<b>Subvention Intégration régionale</b>	10	10	12	15	15	<b>62</b>
<b>Emprunt</b>	8	16	16	25	32	<b>97</b>
<b>Appui Institutionnel</b>	5,6	5,8	4	4,2	4	<b>23,6</b>
<b>Total</b>	<b>46,1</b>	<b>54,3</b>	<b>54,5</b>	<b>66,7</b>	<b>73,5</b>	<b>294,9</b>

Source : Auteurs

Afin de permettre au mécanisme communautaire d'être opérationnel, une stratégie de mobilisation des ressources financières permettra de mettre à contribution les ressources internes et les différentes institutions partenaires. Les ressources financières du mécanisme seront tout d'abord tirées des ressources propres de la Commission de l'UEMOA. En effet, le prélèvement communautaire de solidarité (dont le montant est d'environ 60 milliards de francs CFA) qui constitue l'essentiel des ressources propres de la Commission peut être mis à contribution à hauteur de 15% les deux premières années. La contribution pourra être ajustée à 20% la troisième et quatrième année et 25% la cinquième année. L'UEMOA devrait ainsi sur l'ensemble de la période contribuer à hauteur de 20% du budget du mécanisme. Les institutions financières contribueront pour ce qui est de l'emprunt des collectivités territoriales, au total 97 milliards sur la période, soit environ 33% du budget du mécanisme. Enfin, les institutions partenaires telles que l'Union Européenne, la Coopération Suisse, la Coopération française, le Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU), la Banque Africaine de développement (BAD) seront mobilisées pour assurer le reste des ressources nécessaires à l'appui institutionnel et à la subvention, soit 47% du budget total du mécanisme sur la période.

**Tableau 13 : Planification financière des ressources du mécanisme**

	An1	An2	An3	An4	An5	Total
Institutions financières	8,0	16,0	16,0	25,0	32,0	<b>97,0</b>
Commission UEMOA	10,0	10,0	12,0	12,0	15,0	<b>59,0</b>
Partenariats	28,1	28,3	26,5	29,7	26,5	<b>138,9</b>
	46,1	54,3	54,5	66,7	73,5	<b>294,9</b>

Source : Auteurs

## 6 – Montage organisationnel et institutionnel

Le fonctionnement du mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales se basant sur le principe de subsidiarité, sa création prend en compte l'existence d'institutions ou mécanismes nationaux de financement des collectivités territoriales. C'est pourquoi, le principe d'une structure souple et légère de gestion sera retenu.

Cette structuration légère du mécanisme s'explique par la mise à contribution des mécanismes nationaux de financement des collectivités territoriales qui existent dans tous les pays de l'UEMOA. Ces mécanismes dont l'expertise est avérée suivront le financement de la contribution du mécanisme aux collectivités territoriales dans les différents Etats de telle sorte que les moyens humains et financiers nécessaires à la supervision des actions financées soient marginaux.

### 6.1 – Composition du comité de pilotage

Le mécanisme de financement des collectivités territoriales sera dirigé par un Comité de Pilotage. Il sera composé de :

- Le Président du CCT; préside le Comité ;
- La Commission (le Président ou son représentant); assure la vice-présidence du Comité ;
- La BOAD (le Président ou son représentant) ;
- Le FAGACE (le Président ou son représentant);
- Le FSA (le Président ou son représentant) ;
- La BRVM (le Président ou son représentant) ;
- Trois représentants du CCT (représentant chacun des trois niveaux de collectivités territoriales de l'UEMOA) ;
- Le Commissaire chargé du Département de l'Aménagement du territoire, assisté du Directeur du mécanisme qui assure le secrétariat du Comité.

### 6.2 - Tâche du Comité de Pilotage

Le comité de pilotage des mécanismes nationaux de financement des collectivités territoriales a les tâches suivantes :

i. Mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des activités du mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales. C'est une tâche continue et permanente qui mobilisera une bonne partie du temps des membres du comité de pilotage. Dans cette tâche de mobilisation des ressources, les membres du comité de pilotage pourront bénéficier de l'appui de la Commission et plus particulièrement du département en charge de l'aménagement du territoire.

Dans la pratique, le comité de pilotage sera en charge de l'élaboration des dossiers de demande de financement auprès des partenaires techniques et financiers ainsi que du suivi de ces dossiers jusqu'à leur aboutissement.

ii. Animation des relations avec les institutions ou mécanismes de financement des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA.

### 6.3 – De la Direction du mécanisme

La Direction du mécanisme sera caractérisée par sa légèreté afin de minimiser ses coûts de fonctionnement.

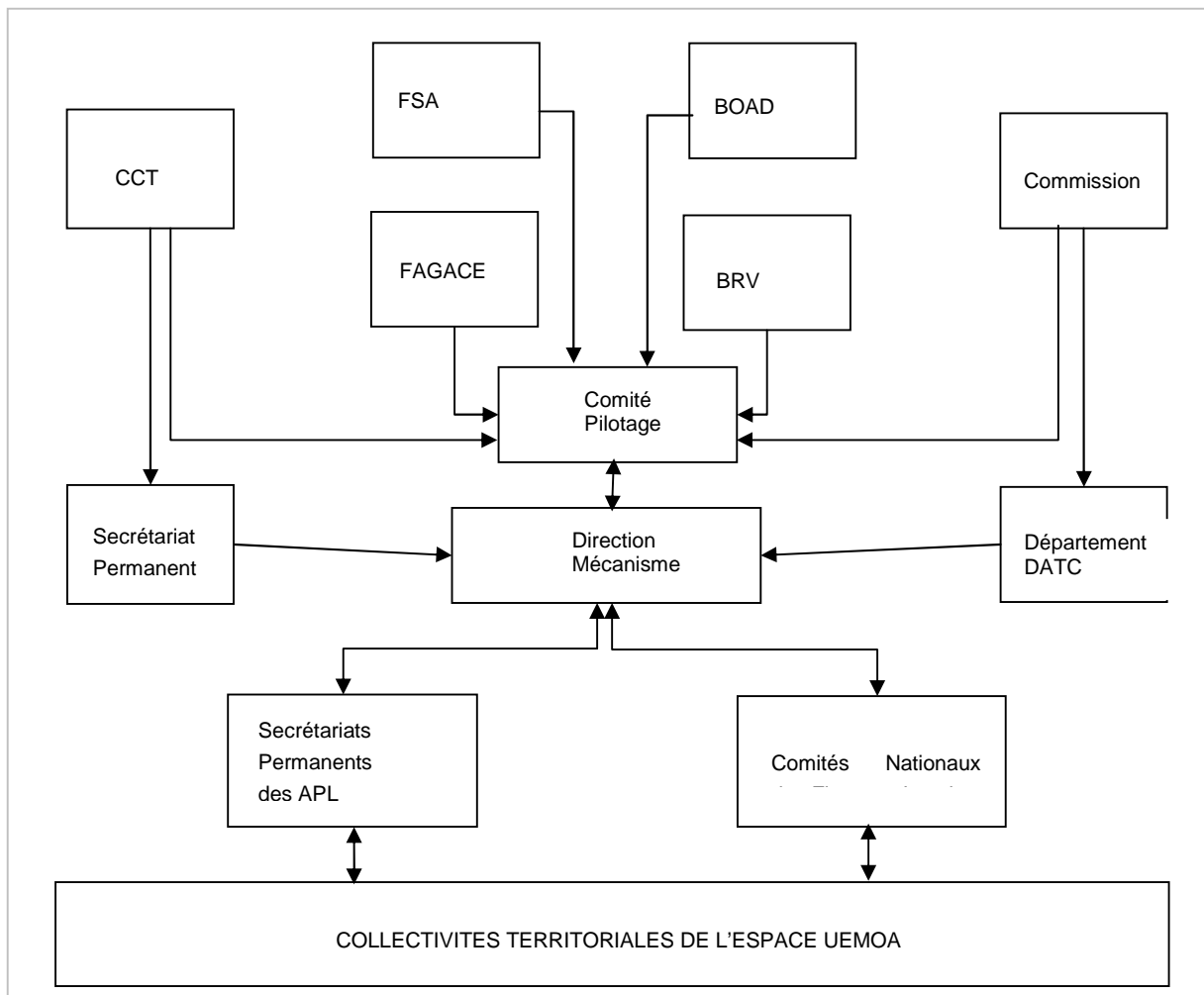
Dans cette optique, elle sera composée de :

- Un Directeur, spécialiste du financement du développement ayant une expérience en gestion financière des collectivités territoriales et une dizaine d'année d'expérience dont au moins la moitié au poste de directeur financier de grandes collectivités territoriales, principalement des capitales de pays de l'UEMOA ;
- Un spécialiste de l'instruction et de suivi des projets ayant au moins 04 ans d'expériences dans l'analyse des projets;
- Un analyste financier totalisant au moins quatre (04) ans d'expériences dans l'analyse financière des projets ;
- Une secrétaire.

La direction du mécanisme est chargé de :

- l'établissement des listes des collectivités territoriales bénéficiaires de la subvention ;
- l'élaboration des différentes conventions avec les institutions partenaires ;
- la préparation des dossiers de demandes de financement ;
- le suivi des subventions accordées aux collectivités territoriales dans le cadre du mécanisme communautaire ;
- le lancement et l'analyse des appels à projets sur l'intégration régionale ;
- le suivi des dossiers des collectivités territoriales auprès de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), du FAGACE, du Fonds de Solidarité Africain (FSA) et de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM);
- le suivi des relations avec les institutions ou mécanismes de financement des collectivités territoriales dans les pays ;
- le secrétariat du comité de pilotage

**Figure 22: Schéma fonctionnel du mécanisme communautaire**



#### 6.4 – Les secrétariats permanents des associations de pouvoirs locaux

A l'exception de la Guinée-Bissau, dans tous les Etats membres de l'UEMOA, il y'a autant d'associations nationales de collectivités territoriales que d'échelles de collectivités territoriales. Au Niger, on retrouve l'Association des Régions du Niger (ARENI) ainsi que l'Association des Municipalités du Niger (AMN) ; Au Mali, l'Association des Municipalités du Mali (AMM), l'Association Cercle et l'Association des Régions ; au Sénégal, l'Association des Maires du Sénégal (AMS), l'association des communautés rurales et l'association des régions ; la Côte d'Ivoire avec l'Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI) ; Au Bénin avec l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) ; le Togo avec l'Union des Communes du Togo (UCT) ; le Burkina avec l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF).

Ces associations nationale de pouvoirs locaux sont organisées et notamment ont un secrétariat permanent doté de compétences humaines et de ressources financières. Ce secrétariat permanent instruit les dossiers relatifs aux collectivités territoriales du pays et prépare leur participation à tous les cadres de dialogue au niveau national sur le développement du pays en général et sur la décentralisation en particulier.

#### 6.5 – Les Comités Nationaux de Finances Locales (CNFL)

Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de décentralisation et en vue de préfigurer l'harmonisation des comptabilités locales dans la zone UEMOA, les Etats membres de l'UEMOA ont mis en place des Comités Nationaux des Finances Locales (CNFL). Ces comités ont été créés par

arrêté pris en conseil des ministres dans les pays suivants : Bénin (arrêté n° 165/MISAT/MF/MPREPE/DC du 09 octobre 1998), Burkina (arrêté conjoint n° 99-048/MATS/MEF du 25 mai 1999), Mali (arrêté interministériel n° 1235/MEF.MATCL-SG du 19 avril 2000), Niger (arrêté n° 104/MI/AT/MF/MP du 10 mai 2000), Sénégal (arrêté n° 008919 du 16 août 2000) et Togo (arrêté interministériel n°008/MEFP/MISD du 14 août 2000). Le Comité National des Finances Locales du Bénin a été renforcé par décret n°2008-274 du 19 Mai 2008, ses attributions ont été étendues au pilotage du Fonds d'Appui au Démarrage des Communes (FADeC). Les CNFLs sont composés des directeurs généraux des collectivités locales, du trésor et de la comptabilité publique, des impôts, du budget, de la statistique et des représentants d'autres administrations centrales impliquées dans la décentralisation. Plusieurs représentants des élus locaux font partie des CNFL.

Certains de ces comités nationaux des finances locales se sont cependant éteints depuis quelques années, se réunissant que très épisodiquement. La fonction de centralisation et de traitement des données financières des collectivités territoriales sera réactivée et suivie dans le cadre de l'appui institutionnel qui sera mis en place pour le mécanisme communautaire. Ces comités nationaux transmettent toutes les informations nécessaires à l'établissement des listes de collectivités territoriales éligibles aux différentes composantes du mécanisme.

## *6.6 – Les mécanismes nationaux de financement des collectivités territoriales*

Ce sont généralement des établissements parapublics disposant de l'autonomie financière et d'un conseil d'administration. Les ressources proviennent dans un premier temps des ressources publiques que l'Etat transfère aux collectivités locales. Puis au fil des années se sont ajoutées les ressources de la coopération internationale et plus particulièrement des interventions des coopérations multilatérales au premier rang desquelles la Banque Mondiale dans les différents pays, et ce, dans le cadre de ses projets de développement urbain puis de développement municipal.

A l'exception de la Guinée-Bissau, tous les Etats ont un mécanisme national. Au Sénégal, c'est l'Agence de Développement Municipal qui met en œuvre un programme de prêt aux communes (PRECOL) ; Au Mali, l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) dont les ressources proviennent de l'Etat et des contributions des partenaires au développement octroie des subventions d'investissement aux collectivités territoriales ; En Côte d'Ivoire, le Fonds de Prêts aux Collectivités Locales (FPCL) a pour mission d'octroyer des prêts aux communes ; Au Togo, le Fonds d'appui aux Collectivités Territoriales (FACT) a pour mission de donner des subventions aux collectivités territoriales, mais aussi des garanties d'emprunt ; Au Niger, l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales est chargée de donner des subventions aux collectivités nigériennes ; au Bénin, le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC) distribue les subventions de l'Etat et des partenaires internationaux aux communes ; enfin au Burkina, le Fonds octroie des subventions aux collectivités territoriales ; dans ses statuts, il peut aussi octroyer des prêts aux collectivités territoriales pour des investissements dont la rentabilité est dûment établie.

Tous ces mécanismes nationaux ont un système de suivi-évaluation des actions des collectivités territoriales. Ils ont un circuit financier qui est intégré dans les finances publiques ; ils utilisent généralement le Trésor Public, ce qui permet de respecter les directives de l'UEMOA en matière de finances publiques, mais aussi d'assurer la traçabilité des fonds et leur inscription dans les budgets des collectivités territoriales. En outre, ces mécanismes ont des manuels de procédures agréés par les institutions de coopération internationale et assurent des audits réguliers des comptes des collectivités locales bénéficiaires.

## **7 – Critères d'éligibilité**

### *7.1 – Conditions d'éligibilité des collectivités territoriales au financement du mécanisme communautaire*

Les conditions d'éligibilité au financement du mécanisme communautaire sont de deux types.

Pour les subventions, les conditions d'éligibilité sont de deux natures ; un niveau de ressources ne permettant pas d'assurer un minimum standard de services publics locaux, un document de planification et des budgets exécutés et approuvés.

La subvention pour l'intégration concerne soit des collectivités territoriales qui sont aux frontières internes de l'espace UEMOA et donc sont frontalières d'autres collectivités territoriales de l'espace UEMOA, soit des collectivités territoriales qui nouent des actions de coopération décentralisées avec d'autres collectivités des autres pays de l'Union.

La subvention pour la convergence est liée à la collectivité territoriale elle-même. En effet, la convergence est perçue comme l'engagement de la Communauté d'assurer un niveau minimum de services publics locaux à tout citoyen de l'Union, quelque soit son lieu de résidence. C'est ainsi que cette capacité d'une collectivité locale à fournir un niveau de service minimum est appréciée par le biais du niveau de ressources par habitant. En dessous d'un certain seuil de niveau de ressources financières par habitant, la collectivité locale n'est pas en mesure d'assurer ce niveau de service standard à ces populations.

L'objectif de la convergence est donc de combler le gap du niveau de ressources par habitant pour s'assurer que ce niveau le niveau de service minimum est assuré pour tout citoyen, quelque soit son lieu de résidence. L'éligibilité concerne les collectivités territoriales dont le niveau de ressources par habitant est en dessous du seuil arrêté. Sur cette base, pour que l'éligibilité d'une collectivité territoriale soit définitive, deux conditions sont à remplir.

La première condition à remplir est l'existence d'une planification communale décrivant les actions à mettre en place pour assurer l'amélioration des conditions de vie des populations. Ce document de planification est le Plan de Développement Communal (PDC). Ce document est préconisé dans tous les pays de l'UEMOA par les textes d'orientation de la décentralisation.

La seconde condition pour les collectivités territoriales est la transmission des comptes de l'année n-1. Il s'agit du budget exécuté et approuvé pour l'année n-1, décrivant d'une part les différentes sources de recettes et de l'autre l'utilisation des ressources locales pour les différentes rubriques de dépenses.

La troisième condition est applicable après la première année de subvention. Il s'agit du budget exécuté et approuvé de la première année de subvention reçue. Ce budget doit indiquer clairement le montant de la subvention reçue en recettes, mais aussi l'utilisation de cette subvention dans le budget d'investissement de la collectivité territoriale. Cette disposition participe de la volonté de contribuer à faire du budget local, l'instrument qui fédère toutes les actions locales

Pour l'emprunt, les conditions d'éligibilité des collectivités territoriales est de deux sortes ; institutionnelles et techniques.

La première condition institutionnelle est interne à la collectivité territoriale. Pour qu'une collectivité soit éligible à un prêt, il faut un accord de son conseil municipal. En effet, si les décisions sur les dettes à court ou très court terme ainsi que les avances de trésorier peuvent être du recours du maire, par contre, les dettes de long terme liées à des programmes d'investissement et d'équipement doivent être exposées, discutées et votées par le conseil municipal.

Chaque décision d'emprunt de long terme liée à des programmes d'investissement et d'équipement doit être exposées, discutée et votée par le conseil municipal ; cette procédure prend place dans le processus plus large d'élaboration du budget de la collectivité territoriale. Avant le vote du conseil communal, les programmes d'investissements et d'équipement, objets de l'emprunt, font l'objet de plusieurs concertations entre les cadres municipaux chargés de l'élaboration des moutures successives du budget et les élus locaux. Pendant ces allers-retours, les élus locaux apprécient les objectifs d'investissement et d'équipement au niveau local et les mettent en parallèle avec les ressources propres ainsi que l'épargne nette.

La seconde condition institutionnelle est externe à la collectivité territoriale. Dans les Etats membres de l'UEMOA, l'accord du Ministère en charge des collectivités locales et du Ministère des Finances est requis.

## *7.2 – Les types d'actions éligibles au Fonds*

L'éligibilité des actions au mécanisme de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA dépend des différentes composantes.

- Composante subvention



Pour la Composante Subvention, les actions éligibles sont classées en deux groupes selon la contribution à l'intégration régionale ou selon leur contribution à la convergence régionale.

Les actions éligibles à l'objectif d'intégration sous-régionale sont celles qui concourent au renforcement de l'idéal d'intégration par le bas. Ce sont des actions promues par les collectivités territoriales et qui concourent à :

- La mise en place d'intercommunalité de projets dans les zones transfrontalières autour de projets concrets de génération d'emplois et de revenus d'une part ou d'accès des populations aux services publics locaux d'autre part ;
- la facilitation et le développement des flux d'échanges promus par les collectivités territoriales au sein des espaces transfrontaliers ;
- le renforcement des actions de coopération – jumelage entre collectivités territoriales de l'espace UEMOA ;
- La création et la structuration des métiers des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA ;
- L'échange d'expériences et d'expertise autour de la gestion des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA.

Les actions éligibles à l'objectif de renforcement de la convergence régionale sont celles qui sont inscrites dans les Plans de Développement Communaux (PDC) des collectivités territoriales de l'espace UEMOA, particulièrement :

- les investissements dans le domaine des équipements marchands générateurs de revenus : marchés, abattoirs, auto-gares, etc ;
- les investissements qui supportent la fourniture des services publics locaux dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'assainissement, etc ;

Il est clairement indiqué que toutes les dépenses suivantes ne sont pas éligibles au financement du mécanisme communautaire. Ce sont :

- les dépenses de fonctionnement courant ;
- l'achat de véhicules

Pour l'accès à l'emprunt, les actions éligibles sont de l'opportunité des collectivités territoriales compte tenu du contenu des dossiers convenus avec l'organisme prêteur. Mais une priorité est donnée aux investissements générateurs de revenus comme les marchés, les abattoirs, les autogares, etc.

### *7.3 – Les bénéficiaires du mécanisme*

Le mécanisme opérationnalise ses activités en articulation avec les institutions régionales telles que la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), le Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE) et le Fonds de Solidarité Africain. Les bénéficiaires du mécanisme sont :

- les collectivités territoriales ;
- les associations nationales de collectivités territoriales pour la subvention ;
- les intercommunalités de collectivités territoriales ;
- les jumelages ou coopération décentralisée de collectivités territoriales

## **8 – Résultats à atteindre par le mécanisme**

Résultat N°1 : Les collectivités territoriales de l'UEMA accèdent à des subventions leur permettant de financer des investissements locaux afin d'assurer un niveau minimum de services publics locaux aux populations ;

Résultat N°2 : Une mise en articulation des institutions financières de l'espace UEMOA permet aux collectivités territoriales d'obtenir la garantie et la bonification d'intérêts nécessaire pour accéder aux emprunts leur permettant de financer les infrastructures et équipements urbains ;

Résultat N°3 : Une ligne de crédit à taux concessionnel est mise en place auprès de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) et permet aux collectivités territoriales de financer leurs investissements publics locaux ;

Résultat N°4 : Les collectivités territoriales de l'UEMOA accèdent à des subventions leur permettant de développer des projets transfrontaliers ou de coopération décentralisée afin de renforcer l'intégration régionale ;

Résultat N°5 : Les collectivités territoriales de l'espace UEMOA améliorent leur niveau de développement institutionnel dans le financement des investissements publics locaux et la gestion des services publics locaux

## **9 – Sources de financement potentielles du mécanisme**

### *9.1 – Les ressources propres de l'Union*

Les Chefs d'Etat ont défini les ressources propres de la Commission de l'UEMOA au sein du TEC. Rappelons que le Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA est composé de trois parties : les Droits de Douanes qui reviennent aux Etats, la Redevance Statistique et le Prélèvement Communautaire de Solidarité (PCS). C'est donc cette troisième partie qui sert à financer la Commission de l'UEMOA.

Le mécanisme communautaire de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA pourra bénéficier d'un pourcentage du prélèvement communautaire de solidarité.

### *9.2 – Les institutions financières panafricaines ou sous-régionales*

Ces institutions financières panafricaines ou régionales occupent une part importante dans le financement du développement dans l'espace UEMOA.

La Banque Africaine de Développement (BAD) est en Afrique l'institution de financement du développement par excellence. Les pays de l'espace UEMOA bénéficient d'un classement avantageux qui permet de leur octroyer des ressources à des conditions concessionnelles via les ressources du Fonds Africain de Développement (FAD). D'autre part, la BAD vient d'élaborer l'Urban Development Strategy (UDS) dont les mécanismes de mise en œuvre sont en étude. Ces mécanismes pourraient s'articuler à ceux élaborés dans le cadre de cette étude de faisabilité pour apporter des ressources financières supplémentaires aux collectivités territoriales de l'espace UEMOA.

Le Fonds de Solidarité Africain (FSA) a été créé le 21 décembre 1976 avec pour mission de faciliter le développement économique de ses Etats membres africains en jouant le rôle de catalyseur des systèmes financiers en vue de permettre, aux Etats et aux entreprises publiques et privées, d'une part, l'accès aux crédits destinés à financer des projets d'investissements productifs, et d'autre part, en leur facilitant la mobilisation de l'épargne locale et extérieure notamment par des interventions en garantie sur les marchés financiers. Le FSA, dont le siège est implanté à Niamey au Niger, est devenu effectivement opérationnel à partir de septembre 1979. Pour accomplir sa mission, le FSA dispose de trois techniques d'intervention : la garantie des prêts bancaires et des émissions d'emprunts obligataires, la bonification de taux d'intérêt et l'allongement de la durée des prêts par l'octroi d'avances de refinancement.

Le FSA compte actuellement treize (13) Etats membres dont sept pays membres de la CEDEAO (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo), trois pays de la CEMAC (Gabon, RCA, Tchad) ainsi que trois pays du COMESA (Burundi, Ile Maurice et Rwanda).

La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) a comme objectif le développement équilibré des Etats membres et la réalisation de l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest. Les statuts précisent que dans le choix des actions auxquelles elle portera concours, une considération particulière devra être donnée à celles susceptibles (1) de faciliter le développement des Etats

membres de l'Union les plus défavorisés par les conditions naturelles, et (2) de concourir à l'intégration des économies des Etats de l'Union. La collecte des disponibilités intérieures aux fins du financement des actions de développement, l'animation du marché régional des capitaux ainsi que le drainage des ressources extérieures vers la zone furent aussi des missions essentielles assignées à la Banque. La BOAD finance (1) la construction ou l'amélioration d'infrastructures nécessaires au développement, notamment en matière de communication, d'équipements hydrauliques, d'électricité, etc. (2) l'amélioration, la création ou le transfert de propriété des moyens de production et de distribution dans les secteurs rural et industriel, (3) les études de préparation de projets.

La BOAD intervient directement ou par l'intermédiaire de filiales, de fonds spéciaux constitués par elle ou d'institutions financières nationales. Ses interventions peuvent revêtir les formes suivantes : prise de participation, prêts à long et moyen terme, aval et bonification d'intérêts. Les Etats membres, les collectivités et établissements publics, les institutions financières, les organismes, entreprises et particuliers peuvent bénéficier de ses financements.

Coopération Economique (FAGACE) est un Etablissement Public International à caractère économique et financier, spécialisé dans la promotion des investissements publics et privés. Le FAGACE a trois missions : la garantie des prêts à moyen ou long terme destinés au financement ou au refinancement d'investissements productifs ; la garantie des opérations à court terme visant à promouvoir le commerce ou les productions locales, à renforcer les Institutions financières ou internationales, notamment les IMF ; l'allègement des conditions d'emprunt par la bonification du taux d'intérêt ou l'allongement de la durée de crédit ; le financement direct des projets de développement ; la prise de participation dans le capital social d'entreprises nationales ou régionales ; la gestion de fonds pour le compte de tiers.

Les pays membres du FAGACE sont : le Bénin, le Burkina, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

La Banque d'Investissement de Développement de la CEDEAO (BIDC) est une institution financière internationale instituée par la CEDEAO. Elle comprend deux guichets dont l'un est destiné à la promotion du secteur privé et l'autre au développement du secteur public. Son siège est à Lomé au Togo. Son objectif essentiel est de contribuer à l'essor économique de l'Afrique de l'Ouest à travers le financement des projets publics et privés relevant des domaines du transport, de l'énergie, des télécommunications, de l'industrie, des services, de la réduction de la pauvreté, de l'environnement et des ressources naturelles.

La BIDC intervient dans la zone CEDEAO que constituent les quinze Etats membres: le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo

### *9.3 – Le marché financier régional*

La décision de création du Marché financier régional est prise en décembre 1993 et la mise en œuvre de cette opération est confiée à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). C'est seulement en 1996 qu'intervient l'adoption par le Conseil des Ministres de l'Union de la convention de la création du Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF) ; et il a fallu attendre septembre 98 pour voir le démarrage effectif des activités de la BRVM. La Bourse régionale des valeurs mobilières constitue, avec le Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF), l'une des deux structures de ce Marché financier régional. Le marché obligataire comprend quatre catégories. Les obligations émises par des sociétés de droit privé (Obligation corporate), les obligations émises par le trésor public d'un des États membres de l'UEMOA (Obligation d'État), les obligations émises par une institution sous régionales (Obligations Régionales) et les obligations émises par les organismes internationaux dont les centres de décision sont en dehors de la zone UEMOA (Obligations Kolas).

Les performances du marché financier régional ont été surprenantes et démontrent la vitalité de l'épargne régionale, ce qui promet de belles perspectives en ce qui concerne les collectivités territoriales. Preuve de cette vitalité, le montant moyen levé par an depuis le début sur le marché obligataire n'a cessé d'augmenter, il est 75 milliards par an en moyenne entre 1998 et 2005 et de 185 milliards par an de 2005 à nos jours. Sur un horizon de 5 ans (2005-2010), le montant levé par les

Etats (744 milliards F CFA) sur le marché primaire (1 150 milliards F CFA) représente près de 65 % des emprunts obligataires émis.

D'autre part, le Plan de développement du marché financier régional soutenu par la Banque Mondiale, l'Agence Française de Développement (AFD) et l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI) a permis entre autres l'étude sur la réforme des garanties (assouplissement...) dont le corollaire s'est traduit par l'introduction de la notation dans l'espace UEMOA, mécanisme qui devrait abaisser le coût de la levée de fonds sur le marché obligataire.

#### *9.4 – Les partenaires multilatéraux*

Les partenaires multilatéraux sont l'Union Européenne (UE) et la Banque Mondiale (BM) pour ceux qui sont plus présents dans la région UEMOA.

En ce qui concerne l'Union Européenne (UE), les efforts de mobilisation des ressources financières devront mettre l'accent sur le Fonds Européen de Développement (FED) qui alloue des ressources financières sous forme de dons. Il en est de même pour les ressources de l'Association Internationale de Développement (IDA) de la Banque Mondiale qui octroie des prêts à des conditions concessionnelles

## **10 – Conditions de réussite du mécanisme de financement des collectivités territoriales**

### *9.1 – Les conditions internes aux Etats membres de l'UEMOA*

La première condition de réussite est l'existence d'un cadre institutionnel favorable. Plusieurs dimensions sont concernées. Tout d'abord, il est important que les textes d'orientation de la décentralisation des Etats membres autorisent l'emprunt des collectivités territoriales. C'est le cas de tous les pays de l'UEMOA même si les conditions internes à remplir pour les collectivités ne sont pas les mêmes.

Cependant, ce qui est aussi important pour les institutions financières dans leurs relations avec les collectivités territoriales, c'est un cadre institutionnel qui donne une marge de manœuvre importante aux entités locales. Cela appelle à l'existence de lois organiques et de textes légaux spécifiques qui précisent de manière claire les matières pour lesquelles les collectivités locales ont des compétences propres ou partagées avec l'Etat ou les autres niveaux de collectivités infranationales. Par exemple, l'existence de lois sur la décentralisation alors que les décrets d'application manquent est une contrainte à la crédibilisation des collectivités territoriales auprès des institutions financières. C'est pourquoi, l'accès des collectivités locales à des ressources nouvelles est lié à l'existence d'une législation sur la décentralisation qui est clairement en lien avec la constitution, et dont les décrets d'application sont promulgués et appliqués. Une chose est l'existence d'un cadre institutionnel favorable, une autre est d'assurer sa stabilité car les changements brusques ou soudains ne sont pas de nature à rassurer les agents économiques et financiers. C'est pourquoi les pays doivent s'engager à garantir les acteurs économiques et financiers qui sont en relation avec les collectivités territoriales de changements permanents qui peuvent amener à augmenter le risque et l'incertitude.

Un autre élément du cadre institutionnel favorable est la gouvernance locale. En effet la désignation des organes délibérants et exécutifs des collectivités locales par l'élection démocratique est un élément essentiel pour la responsabilisation des dirigeants des collectivités locales vis-à-vis des citoyens et donc pour la redevabilité. Elle permet une meilleure gouvernance, une délivrance de meilleurs services aux populations et une gestion financière transparente. Elle contribue à l'amélioration des relations de confiance entre les populations et les institutions publiques locales et par conséquent à la solidité du processus de décentralisation. Les textes légaux et réglementaires, garantissent la désignation des assemblées locales et les organes exécutifs des collectivités locales par l'élection démocratique sur l'ensemble du territoire national doivent pour cela être généralisés à l'ensemble des pays de l'espace UEMOA.

Un élément important des conditions de réussite est la régularité, la transparence et la stabilité du système de transferts. Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales font partie des

ressources locales. Les transferts financiers de l'Etat financiers aux collectivités territoriales s'expliquent pour trois raisons. Tout d'abord, les compétences pour lesquelles les collectivités locales agissent comme des agences de l'Etat (Etat civil, Police, Politique de développement économique, Politique d'aménagement du territoire, Politique de l'emploi...) ; les compétences pour lesquelles les collectivités locales jouent partiellement le rôle d'agence pour l'Etat (politiques nationales sectorielles, politiques d'équité et politiques d'aide sociale, politique d'appui aux jeunes, aux femmes, aux retraités, aux handicapés, ...) ; et les compétences propres des collectivités locales qui étaient autrefois exercées par l'Etat et qui sont désormais transférées aux collectivités territoriales. Il est important pour la prévisibilité des transferts que le montant annuel soit un pourcentage précis des ressources de l'Etat, qu'il soit adéquat (juste compensation des charges transférées aux collectivités locales), et que sa répartition aux collectivités territoriales soit basée autant que possible sur des formules transparentes et prévisibles.

L'objectif vers lequel les pays doivent tendre pour assurer les meilleures conditions de réussite est un montant prévisible des ressources de l'Etat allouées aux collectivités locales, soit qu'il s'agisse d'un pourcentage des ressources de l'Etat affecté aux collectivités locales, soit qu'on procède de l'évaluation des coûts des compétences transférées à laquelle adosser les transferts ; des mécanismes transparents de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales ; une répartition selon des formules connues, ce qui les rend prévisibles ; et l'utilisation la plus libre possible des ressources transférées.

Les conditions de réussite sont aussi liées à l'existence d'une fiscalité propre des collectivités territoriales. La marge de manœuvre globale des villes et collectivités locales dépend beaucoup de leur autonomie financière. Celle-ci est une fonction importante des ressources propres des collectivités locales que sont le produit des taxes locales, les redevances pour services rendus aux usagers des services locaux, le produit des activités génératrices de revenus initiées par les collectivités locales, et/ou le produit des emprunts ou obligations émises sur le marché financier. C'est pourquoi l'existence d'un champ fiscal propre des collectivités territoriales est une des conditions de réussite du mécanisme. Les collectivités locales bénéficient d'une marge plus ou moins grande pour la fixation de la nature et du niveau de leurs taxes et redevances, selon que leur base et leur taux sont fixés par elles-mêmes dans le cadre de la loi, ou sont déterminés au niveau des autorités centrales. Leur autonomie est plus ou moins effective selon qu'elles collectent elles mêmes le produit des redevances et impôts locaux ou qu'elles doivent s'en remettre aux services de l'Etat pour cette collecte.

C'est pourquoi les pays doivent s'engager vers un renforcement de la marge de manœuvre des entités décentralisées de l'espace UEMOA en octroyant un champ fiscal propre aux collectivités territoriales ainsi qu'une marge de manœuvre dans la fixation des taux, des bases ainsi que la collecte des produits de ces impôts locaux.

La transparence et de la gestion financière locale est une des conditions de succès du mécanisme. L'autonomie locale n'est pas contradictoire de la réalisation d'audit financiers réguliers des collectivités territoriales ; la transparence est un élément indispensable à la bonne gouvernance des affaires publiques. Elle est nécessaire à l'efficacité et à l'efficience de l'action des collectivités locales ; elle est incontournable pour la redevabilité des autorités locales vis-à-vis de la population. La transparence est améliorée grandement lorsque les citoyens ont accès aux informations sur le fonctionnement et la gestion des collectivités locales, lorsque les autorités locales respectent un certain nombre de règles et procédures légales en matière de recrutement et d'administration du personnel, d'appels d'offres, de passation des marchés, de suivi de l'exécution contractuelle ; et si la loi exige que les collectivités locales soient soumises à des audits réguliers et indépendants, financiers mais aussi organisationnels, dans les délais et suivant un calendrier précis, et si cette loi est appliquée.

C'est pourquoi, les pays doivent mettre en place les conditions d'une systématisation de l'audit de la gestion financière locale. La redynamisation des institutions nationales (Cour des comptes, Chambre des comptes, etc.) chargées de l'audit financier local participera de la mise en place des conditions d'une réussite du mécanisme.

Enfin, la crédibilité des collectivités territoriales est liée à leur capacité à honorer leurs engagements, notamment vis-à-vis de leurs fournisseurs et créanciers. Or souvent l'unicité de caisse se traduit par un déficit de trésorerie pour les collectivités territoriales ; les cas où malgré leurs avoirs au Trésor, leurs mandats demeurent impayés sont légion aujourd'hui. Le paiement à temps des chèques émis participe de la crédibilisation des collectivités territoriales.

## 9.2 – Les conditions internes au mécanisme

En plus des conditions internes aux pays de l'UEMOA, la manière dont le mécanisme sera géré et rendra compte est une des conditions importantes de réussite. En effet, le mécanisme doit mettre en place un solide système comptable et d'audit. C'est pourquoi le mécanisme devra :

- Élaborer des manuels comptables ;
- Rédiger les termes de référence du système de contrôle interne et d'audit du mécanisme ;
- Rédiger les termes de référence des audits du mécanisme qui seront effectués par des auditeurs externes indépendants ;
- Rédiger des termes de référence séparés pour les audits des structures appuyées qui seront effectués par des auditeurs indépendants ;
- Établir les directives du système de contrôle interne à suivre par les structures appuyées.

L'autre condition interne du mécanisme indispensable au succès est la mise en place d'un système d'information de gestion dont les principaux éléments pour la subvention, l'accès à l'emprunt et l'appui institutionnel doivent être codifiés.

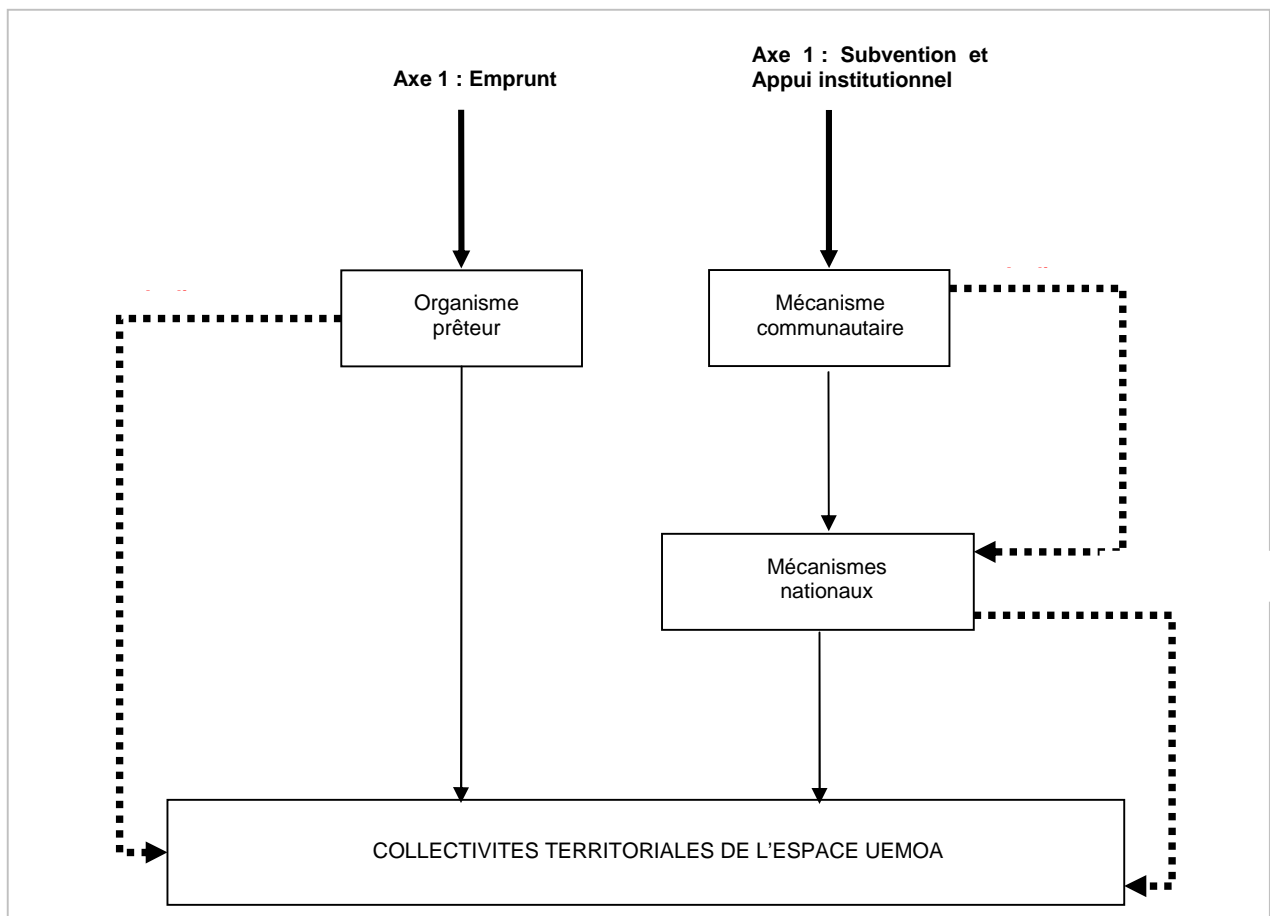
Pour la subvention, les procédures normalisées sont :

- établissement de la liste de collectivités territoriales bénéficiaires de la subvention ;
- établissement des accords de partenariats avec les mécanismes ou instruments nationaux chargés de suivre la mise en œuvre des subventions aux collectivités territoriales bénéficiaires ;
- signature des accords de partenariat ;
- vérification de l'utilisation des subventions ;
- suivi.

Pour l'accès à l'emprunt, les procédures normalisées sont :

- réalisation de l'analyse financière des collectivités territoriales ;
- établissement de la liste de collectivités territoriales pouvant accéder à l'emprunt ;
- établissement des accords de partenariats avec les institutions financières régionales : BOAD, FAGACE, FS, BRVM ;
- signature des accords de partenariat avec les institutions financières;
- vérification de l'utilisation des prêts ;
- suivi.

**Figure 23 : Schéma financier du mécanisme communautaire**



Pour l'appui institutionnel, les procédures normalisées sont :

- établissement de la liste de collectivités territoriales bénéficiaires de l'appui institutionnel, ce sont celles qui accèdent à la subvention et à l'emprunt ;
- établissement des accords de partenariats avec les mécanismes ou instruments nationaux pour opérationnaliser ces appuis ;
- signature des accords de partenariat ;
- vérification de l'effectivité des appuis institutionnels ;
- suivi.

Les mécanismes nationaux de financement des collectivités territoriales doivent suivre les collectivités territoriales sur le terrain et le mécanisme communautaire doit suivre les mécanismes et instruments nationaux de financement des collectivités territoriales. Pour produire les résultats attendus, le Fonds doit définir des normes de performance et de présentation de l'information à suivre par les cibles qu'il finance. Il est essentiel de créer un système d'information et de gestion (SIG) pour assurer un échange de rapports réguliers entre les collectivités territoriales et les mécanismes et instruments nationaux (structures contractualisées), et entre ces mécanismes et instruments nationaux et le mécanisme. La mise en place d'un système d'information et de gestion adapté au mécanisme et des structures contractualisées améliorera sensiblement les capacités de gestion des collectivités territoriales décentralisées.