



**UCLG AFRICA**  
United Cities and Local Governments of Africa  
Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique  
**CGLU AFRIQUE**



**SNGWOFI**  
World Observatory on Subnational  
Government Finance and Investment



**giz**  
Projet de Renforcement des  
Compétences Régionales en matière de  
Décentralisation en Afrique de l'Ouest

# Atelier régional d'échanges sur les dispositifs de financement des Collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest

## Rapport

ADJAH I D. Maurice  
Administrateur du Trésor  
Consultant en finances publiques

Abdoul Bakary TRAORE  
Consultant en Décentralisation,  
Gouvernance et Développement local

**Octobre 2021**

## Table des matières

RESUME EXECUTIF .....	3
INTRODUCTION.....	4
1 <sup>ère</sup> Partie : Cérémonie d'ouverture.....	6
2 <sup>ème</sup> Partie : Les dispositifs de financement des collectivités territoriales : présentation de la typologie des outils existants et difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre.....	8
2.1. Présentation de la typologie des outils de financement existants .....	8
2.1.1. Les outils de financement traditionnels ou classiques .....	8
2.1.1.1. Les recettes fiscales et non fiscales .....	8
2.1.1.2. Les transferts .....	9
2.1.2. Les outils de financement en devenir .....	11
2.1.2.1. Les emprunts .....	11
2.1.2.2. Les marchés financiers .....	14
2.2. Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des outils de financement.....	17
2.2.1. Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des outils classiques.....	17
2.2.1.1. Au niveau des recettes fiscales .....	17
2.2.1.2. Au niveau des recettes non fiscales .....	18
2.2.1.3. Au niveau des transferts.....	18
2.2.2. Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des outils en devenir.....	18
2.2.2.1. Au niveau des emprunts et des marchés financiers.....	18
3 <sup>ème</sup> Partie : Les approches de solutions tirées des expériences des pays .....	20
3.1. Au niveau de la mobilisation des ressources fiscales et non fiscales .....	20
3.1.1. Mesures pour améliorer l'assiette et le recouvrement .....	20
3.2. Au niveau de l'accès aux emprunts et aux marchés financiers .....	21
3.3. Les principales leçons apprises et les perspectives d'actions .....	22
3.3.1. Synthèse des feedbacks des délégations par pays.....	22
3.3.2. Les perspectives d'actions (Tableaux –synthèses des travaux de groupes).....	24
3.3.2.1. Les perspectives d'actions relatives aux recettes fiscales et non fiscales, aux transferts et aux emprunts et marchés financiers.....	24
3.3.2.2. Les perspectives d'actions relatives aux ateliers de restitutions pays .....	24
4 <sup>ème</sup> Partie : Le Système d'informations financières des collectivités territoriales.....	25
4.1. Analyse des SI des CT (production des données, traitement, remontée, logiciels) ...	25
4.2. Perspectives d'amélioration des SI des CT.....	26
CONCLUSION .....	27
Quelques moments forts .....	28
Annexes .....	31

## **SIGLES ET ACRONYMES**

ANICT	: Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
BRVM	: Bourse Régionale des Valeurs Mobilières
CGLU	: Cités et Gouvernements Locaux Unis
CT	: Collectivités Territoriales
FADEC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
FEICOM	: Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale
GIZ	: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IFCL	: Institutions de Financement des Collectivités territoriales
TIC	: Technologies de l'information et de la communication
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economique
SI	: Système d'information
TDR	: Termes de référence
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNCDF	: Fonds d'équipement des Nations Unies

## RESUME EXECUTIF

Des progrès importants ont été enregistrés dans le processus de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, notamment en termes d'amélioration de la gouvernance publique locale et des conditions de vie des populations. Néanmoins, force est de constater que des difficultés majeures demeurent au niveau local au nombre desquelles figure la question des ressources dont disposent (ou dont peuvent disposer) les Collectivités Territoriales qui revient souvent, comme sujet déterminant non réglé, en vue du développement local recherché par tous. Cette question est au cœur de « l'Atelier régional d'échanges sur les dispositifs de financement des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest ».

L'atelier régional d'échanges sur les dispositifs de financement des Collectivités territoriales (CT) en Afrique de l'Ouest, organisé au Bénin du lundi 11 au jeudi 14 octobre 2021 a permis un partage d'expériences diverses et variées entre les participants. La cartographie des mécanismes de financement prévus par les textes de la décentralisation a été passée en revue à travers un état des lieux qui a débouché sur des constats de similitudes, mais aussi de quelques particularités. Si les dispositions des textes communautaires et nationaux ont prévu les financements des collectivités territoriales pour l'exercice des compétences (propres, transférées, partagées), leurs modalités de mise en œuvre se heurtent à de nombreuses difficultés que l'atelier a mises en relief. Elles sont de divers ordres (institutionnel, organisationnel, matériel, humain, financier, technique, etc.). En dépit des initiatives prises pour remédier à ces difficultés qui mettent à mal l'autonomie financière des collectivités territoriales, la problématique de la décentralisation financière demeure insuffisamment résolue. Des pistes de solutions existent comme celles tracées par cet atelier dont les contributions ne se sont pas limitées aux dispositifs de financement des CT mais ont aussi abordé le système d'informations financières qui reste faible et donc incapable d'être un outil d'aide à la décision.

Le principal enjeu de cet atelier, à savoir « *renforcer le financement des Collectivités Territoriales pour promouvoir le développement local en Afrique de l'Ouest* » a été au cœur de tous les échanges prévus dans l'agenda. Ces échanges ont été organisés sous diverses formes : communications introductives, communications thématiques, table ronde, panels de discussions, travaux de groupes.

Parmi les questions traitées au cours de l'atelier, certaines restent à approfondir. C'est le cas des facteurs de résilience financière à la fragilité sahélienne et à la crise Covid-19, des différents projets d'étude qui pourraient être lancés dans le prolongement de l'atelier, notamment le projet de TDR relatif à « l'étude sur le fondement et la clarification de la méthodologie de calcul du taux des transferts financiers verticaux aux Collectivités Territoriales », le projet de Tdr « sur l'élaboration et la validation d'un cadre de référence d'analyse financière rétrospective et prospective des Collectivités Territoriales ». Le rapport de l'atelier comprend quatre (04) parties : une première partie est consacrée à l'ouverture des travaux, une deuxième partie présente les outils de financement des collectivités territoriales, une troisième les approches de solutions tirées des expériences des pays et une quatrième partie aborde le système d'informations financières des CT.

## INTRODUCTION

La salle Madiba 2 de l'hôtel Golden Tulip le Diplomate de Cotonou a abrité du lundi 11 au jeudi 14 octobre 2021, un atelier régional d'échanges sur les dispositifs de financement des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest. L'objectif général de l'atelier est de *renforcer le financement des Collectivités Territoriales pour promouvoir le développement local en Afrique de l'Ouest*. Les résultats attendus de l'atelier sont :

- les dispositifs nationaux de financement des Collectivités Territoriales des pays partenaires (Bénin, Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo) et pays invités (Cameroun, Ghana, Rwanda) sont connus des participants ;
- les facteurs de réussite et d'échec des outils de financement des Collectivités Territoriales sont identifiés ;
- des pistes de résilience financière des Collectivités Territoriales à la fragilité sahélienne et à la crise Covid-19 sont identifiées ;
- les délégations pays ont pris connaissance des possibilités qui s'offrent à elles pour améliorer les dispositifs nationaux et des modalités d'appui par le Projet Régional sont définies ;
- un groupe de réflexions est mis en place pour formuler des propositions à l'attention des instances de l'UEMOA en vue de l'amélioration des finances locales et de l'harmonisation des outils de financements des Collectivités Territoriales ;
- la situation actuelle des systèmes d'information finances locales des pays participants est connue et les pistes pour leur renforcement sont tracées ;
- des amendements ont été apportés aux projets de TDR de deux activités proposées par les partenaires et figurant au PO du Projet Régional GIZ à savoir, l'activité portant « étude sur le fondement et la clarification de la méthodologie de calcul du taux des transferts financiers verticaux aux Collectivités Territoriales » et l'activité portant sur les dispositifs de financement des Collectivités Territoriales en Afrique de l'Ouest élaboration d'un cadre de référence d'analyse financière rétrospective et prospective des Collectivités Territoriales ».

En collaboration avec la CONAFIL Bénin, la GIZ, CGLU-Afrique, UNCDF et les partenaires de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des Collectivités Territoriales ont coordonné leurs efforts pour préparer et conduire ensemble cet atelier qui a regroupé les représentants des structures et institutions ci-après du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal et du Togo en présentiel :

- les Ministères en charge des Finances (Trésor, Impôt) ;
- les Ministères en charge de la Décentralisation (Direction Générale ou Direction en charge des Collectivités Territoriales) ;

- les Institutions de Financement des Collectivités Territoriales ;
- les Associations de collectivités territoriales ;
- les Directions des Services Financiers de quelques grandes villes d'Afrique de l'Ouest, le CCT/UEMOA.

Étaient également présents des représentants de la GIZ, de UNCDF, et l'Observatoire Mondiale des Finances et de l'investissement des collectivités territoriales (CGLU/OCDE), ainsi des représentants de la Commission de l'UEMOA (Direction des Finances Publiques et Direction de l'Aménagement du Territoire) et de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM)

Ont aussi participé à cet atelier en ligne, des personnes ressources de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU-Afrique), des personnes connectées, des projets et programmes de la GIZ et des partenaires dans les huit (8) pays représentés à Cotonou. Il faut signaler que le Ghana et le Rwanda prévus pour participer en ligne à cet atelier, étaient absents.

L'atelier s'est déroulé conformément à l'agenda ci-après :

- L'ouverture de l'atelier le lundi 11 octobre 2021 par le Ministre chargé de la Décentralisation et la Cheffe de Coopération de l'Ambassade d'Allemagne près le Bénin ;
- Les communications introductives (au nombre de trois) avec la CONAFIL, la Commission de l'UEMOA, le CGLUA, l'Observatoire Mondial des Finances locales (CGLU/OCDE/UNCDF) ;
- Les communications thématiques (au nombre de trois) relatives aux ressources fiscales et non fiscales et aux transferts, chacune suivie d'un panel de discussions et une table ronde dédiée à l'emprunt ;
- L'analyse des systèmes d'informations sur les données budgétaires des CT ;
- Le feedback des délégations pays sur les trois premières journées de l'atelier (en termes de synthèse, leçons apprises et perspectives d'actions : Outils de financement des CT et Systèmes d'Informations sur les données budgétaires des CT) ;
- L'introduction sur les projets de Tdrs suivie des échanges ;
- La Planification des ateliers nationaux de restitution ;
- La synthèse générale de l'atelier par le Consultant ;
- L'évaluation orale par les participants ;
- La clôture de l'atelier.

Après avoir rappelé plus haut les objectifs et les résultats attendus de l'atelier, le présent rapport s'articule autour de quatre (04) parties : Cérémonie d'ouverture, Outils de financement des collectivités territoriales, Approches de solution tirées des expériences des pays et Systèmes d'informations.

## **1<sup>ère</sup> Partie : Cérémonie d'ouverture**

La cérémonie d'ouverture de l'atelier a été marquée par deux (02) allocutions. Celle de la Cheffe de Coopération de l'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne au Bénin et celle du Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance locale.

Pour la Cheffe de Coopération de l'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne, Mme Birgit Jousen, le choix du mode de gouvernance publique locale opéré, depuis quelques décennies ou années, par les pays de l'Afrique de l'Ouest motive le soutien de l'Allemagne à la décentralisation et à l'amélioration de la gouvernance locale à travers les divers programmes et projets convenus avec les pays respectifs ». Selon Mme Birgit Jousen, Il n'y a point d'investissements, ni satisfaction des besoins exprimés par les citoyens à la base sans ressources financières adéquates. Elle relève que « des difficultés importantes demeurent au niveau local ; au nombre desquelles, la question des ressources. Elle se traduit par les questionnements suivants : Quelle fiscalité locale pour optimiser la mobilisation de recettes fiscales et non fiscales des collectivités ? Et comment diversifier et améliorer les mécanismes de financement des collectivités territoriales ? » Reconnaissant que différentes crises ont ébranlé et continuent d'ébranler les espaces nationaux et régionaux et dernièrement, la crise du COVID 19, Mme Jousen rappelle que la Coopération allemande est d'ailleurs très engagée avec ses partenaires européens à travers l'Alliance Sahel et en lien avec les Nations Unies pour que des réponses soient trouvées aux défis sécuritaires et de développement que soulève cette crise ».

Pour terminer son intervention, la Cheffe de Coopération a souligné toute l'attention qu'accorde son pays aux réformes en cours au Bénin dans le secteur de la décentralisation.

Dans son discours d'ouverture de l'atelier, le Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, Monsieur Raphaël Akotègnon, a mis l'accent sur l'importance des finances locales dans le succès des processus de décentralisation en cours dans les pays de l'UEMOA. Selon lui, « l'exercice des compétences dévolues d'une manière efficace et responsable aux collectivités territoriales est tributaire, entre autres, de la disponibilité de ressources adéquates en volume et diversifiées en nature ».

Dans son intervention, le Ministre a fait un constat partagé par les différents acteurs : « il faut cependant reconnaître que malgré les nombreux efforts consentis par

l'ensemble des parties prenantes du secteur de la décentralisation, plusieurs défis restent à relever, notamment en ce qui concerne le financement optimal du développement à la base. C'est à cet effet, que de façon responsable, le gouvernement du Bénin, pour impulser un nouveau départ à ses communes, a entrepris une réforme structurelle du secteur de la décentralisation dont un volet important est de renforcer le dispositif de financement des collectivités territoriales du Bénin sans remettre en cause les principes existants. Il s'agit de la création d'un fonds d'investissement des communes (FIC) qui viendra remplacer le FADeC avec pour objectif ultime de permettre aux communes de disposer de capacités d'accès à d'autres sources de financement ».



Cérémonie d'ouverture de l'atelier par M. Raphaël AKOTEGNON et Mme Birgit Jousen, respectivement, Ministre de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale et Cheffe de Coopération de l'Ambassade de la République fédérale



Vue partielle des participants à l'atelier



## **2<sup>ème</sup> Partie : Les dispositifs de financement des collectivités territoriales : présentation de la typologie des outils existants et difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre**

### **2.1. Présentation de la typologie des outils de financement existants**

Pour accomplir leurs missions, les collectivités territoriales disposent de trois (03) sources principales de financement :

- les ressources propres mobilisées sur le territoire de la collectivité ;
- les transferts provenant de l'Etat (subventions, dotations, impôts rétrocédés) ;
- les autres ressources (emprunts, appuis financiers des partenaires extérieurs, dons et legs, etc.).

#### **2.1.1. Les outils de financement traditionnels ou classiques**

##### **2.1.1.1. Les recettes fiscales et non fiscales**

Les ressources directement mobilisées sur le territoire des communes sont constituées des produits de la fiscalité locale, des produits du patrimoine, des revenus du domaine et des recettes de prestation.

Dans la plupart des pays, les textes fixent un champ de ressources propres aux collectivités territoriales. Les textes législatifs et réglementaires en la matière fixent les conditions d'exercice du pouvoir des collectivités territoriales en matière d'imposition et de collecte de ressources.

Les collectivités territoriales n'ont aucun pouvoir de taxation. Le législateur a aussi le pouvoir d'asseoir et de modifier les assiettes des impôts locaux, les bases et les taux ; ces éléments sont ensuite consignés dans le code des impôts au même titre que ceux de la fiscalité nationale. Dans ces pays, les impôts locaux sont donc issus d'une autre instance que l'exécutif local. Cependant dans certains pays les collectivités territoriales ont le droit de définir le taux d'imposition. C'est le cas de la Côte d'Ivoire où les collectivités territoriales ont une marge de manœuvre sur, entre autres, la patente, la licence et la taxe d'habitation ; c'est aussi le cas du Bénin dont les collectivités territoriales ont un pouvoir pour la fixation des taux de la taxe foncière unique à l'intérieur d'une fourchette déterminée par l'assemblée nationale.

La chaîne fiscale est très centralisée dans les huit (08) pays de l'UEMOA. Les recensements fiscaux en vue de l'estimation de l'assiette fiscale locale sont réalisés

par les services déconcentrés de l'Etat. Une fois que l'assiette fiscale est déterminée, les services fiscaux procèdent à l'enrôlement des contribuables, à l'émission des avis d'imposition et au recouvrement des produits de ces impôts locaux. Dans ces pays, les services relevant de la Direction Générale du Trésor et/ou Direction Générale des Impôts procèdent au versement au Trésor des sommes concernées. Ensuite, l'information sur le montant des recettes est donnée aux responsables locaux et au comptable municipal ou communal.

Les recettes de la fiscalité locale sont constituées des impôts et taxes portant sur les personnes physiques, le foncier et l'immobilier, les activités économiques, les moyens de transport, la publicité, les spectacles, jeux et divertissements, les ressources naturelles (exploitation des mines, exploitation des carrières, exploitation des forêts, etc.) et le cheptel.

La diversité de ces ressources varie en fonction des réalités de chaque pays et à l'intérieur d'un même pays, des réalités de chaque localité. De plus, la dénomination des impôts et taxes diffère d'un pays à l'autre, rendant parfois difficile les comparaisons de la fiscalité des pays

En ce qui concerne les taxes locales et recettes non fiscales, les collectivités territoriales ont un peu plus de flexibilité. Même si dans la plupart des pays les taxes qui peuvent être levées sont décidées à l'Assemblée Nationale, dans la majorité des pays les collectivités territoriales ont le pouvoir de varier les taux dans des fourchettes préalablement établies. Contrairement au cas des recettes fiscales, les collectivités territoriales sont responsables du recouvrement des taxes non fiscales et peuvent même mettre en place des régies de recettes municipales dans certaines conditions et jusqu'à un certain montant.

Le rendement des recettes non-fiscales est fortement dépendant de la performance de l'administration locale.

#### **2.1.1.2. Les transferts**

Ils sont justifiés par les missions de services publics transférées aux collectivités territoriales, eu égard au décalage qui existe entre le coût des compétences transférées et les ressources propres des collectivités territoriales.

A l'occasion des communications introductives, le Secrétaire Permanent (SP) de la CONAFIL, Monsieur Zacharie GBODJEYDO, a mis l'accent sur la typologie des transferts financiers aux collectivités territoriales, leurs conditions d'accès et d'utilisation.

L'atelier a relevé une diversité de systèmes de transfert aux collectivités territoriales sous forme de dotations, centimes additionnels, d'impôts partagés ou de subventions.

Les transferts financiers qui se présentent en général sous la forme de dotations ou de subventions sont très souvent soit ineffectifs, soit insuffisants ou aléatoires. Ces dotations peuvent être globalisées ou affectées ; leur modicité leur irrégularité et leur mise à disposition tardive, handicapent les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences. On peut distinguer les transferts destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement (subventions diverses de fonctionnement, subventions d'équilibre, fonds de solidarité ou fonds de péréquation, subventions spécifiques, etc.) et ceux relatifs aux dépenses d'investissement (subventions ou dotations d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et d'organismes internationaux et étrangers, fonds globalisés d'investissement, etc.).

Le montant des transferts est déterminé suivant les trois modalités ci-après :

- I. un pourcentage fixe, soit de l'ensemble des recettes du gouvernement central, soit d'une partie des recettes tirées d'une ou de quelques taxes spécifiques (impôts partagés, TVA) budgétisées ou réalisées. Ceci est le cas dans certains pays.
- II. un montant fixe déterminé annuellement comme toute autre dépense de l'État, avec ou sans consultation des gouvernements locaux.
- III. un montant variable déterminé par une formule (un pourcentage des dépenses des bénéficiaires ou un montant dépendant des caractéristiques de la population : âge, éducation, etc.).

Chaque mode a des avantages et des inconvénients. Ainsi, à assiette et efforts de perception inchangés, le pourcentage fixe permet aux collectivités territoriales de mieux prévoir le montant des transferts et donc de mieux gérer. La définition annuelle du montant réduit, par contre, la prévisibilité des recettes des collectivités territoriales.

A l'analyse, les modes de transfert peuvent être regroupés en deux (02) types : par péréquation ou par incitation. Le premier vise à garantir un niveau minimal équivalent de services gouvernementaux dans toutes les régions d'un pays en assurant aux collectivités territoriales, des recettes totales adéquates. Le second vise à modifier le comportement des collectivités territoriales ; il faut noter qu'une formule peut combiner les deux objectifs.

Les subventions d'incitation sont des transferts conditionnés versés si le bénéficiaire respecte un certain nombre de critères (production d'un budget, des comptes administratifs, etc.) ou doivent être dépensés selon certains critères (% minimum en investissements dans certains types d'investissements) ou dans certains domaines, accompagnés ou non de dépenses financées localement.

Le transfert de péréquation accroît plus la marge de manœuvre des collectivités territoriales que le transfert d'incitation. En effet, un transfert à des fins de péréquation est par nature un transfert inconditionnel, alors que le transfert d'incitation est souvent conditionné.

La plupart des pays ont mis au point des instruments financiers d'accompagnement des collectivités territoriales par lesquels transitent aussi certains transferts (subventions aux CT).

Les transferts de ressources portent en général sur le transfert en totalité ou en partie par l'Etat de certains impôts (TVA et autres) et le transfert de patrimoine productif de revenus. Dans la plupart des pays, la mise en œuvre de la décentralisation s'est traduite dans les textes de loi par le transfert de certains impôts et taxes aux collectivités territoriales.

## **2.1.2. Les outils de financement en devenir**

### **2.1.2.1. Les emprunts**

Il est apparu que la fiscalité locale ne peut à elle seule assurer le financement des investissements locaux. Les collectivités territoriales ont donc besoin d'emprunter pour renforcer leur capacité à financer des investissements publics locaux.

Outre le système bancaire, il existe plusieurs autres modalités d'accès à l'emprunt (notamment via des institutions de financement spécialisées).

Il convient de signaler que le recours à l'emprunt est vertueux à plusieurs égards. En effet, les prérequis peuvent améliorer la qualité de la gestion des autorités budgétaires locales : la publication des comptes de gestion, une meilleure responsabilisation des élus locaux.

- Il convient de relayer ici les constats et les défis importants à relever qui ont été mis en relief au cours de la table ronde consacrée à l'emprunt et aux marchés financiers. Cette table ronde a été précédée de deux (02) présentations introductives faites par :
  - Mme Pauline Atioukpè épouse Hountondji, Directrice de l'Antenne de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) au Bénin.
  - Mr. François Yatta de CGLU Afrique.

A partir de quelques données chiffrées, M. Serge Allou, du Secrétariat mondial de CGLU à Barcelone, a souligné la faible possibilité d'accès des CT africaines au marché de l'emprunt.

Partant de ces constats, sept défis principaux ont été recensés :

- 1- Il est important de trouver le bon équilibre entre toutes les sources de financement. Il est idéal de commencer par consolider un budget avec des ressources propres, des transferts stables et une assiette fiscale suffisante, avant d'engager un emprunt/l'émission d'obligations comme source de financement complémentaire. En ce sens, les projets partiellement financés par de la dette devraient toujours être économiquement soutenables et générer des retours sur investissements pour que la collectivité puisse rembourser sa dette et envisager un développement sur le long-terme.
- 2- Le cadre législatif national doit être adéquat et plus souple pour permettre aux collectivités territoriales de considérer l'emprunt comme une option de financement. Il faut que la possibilité de lever de la dette locale/régionale devienne une norme répandue en Afrique et ne reste pas une exception.
- 3- Les notations financières, les évaluations et les audits (qui ont un coût) sont essentiels pour pouvoir accéder à l'emprunt. Ils permettent de renforcer les comptes financiers, de connaître les points faibles et recevoir des recommandations sur les chemins pour s'améliorer. Il faudrait inverser l'image

négative dont pâtissent les audits pour les voir comme un chemin vertueux pour améliorer la gestion financière des CT. A cet égard, un développement conséquent des capacités managériales des acteurs impliqués notamment les administrations nationales et locales devra être promu.

- 4- Les projets que les CT présentent pour demander du financement externe tels que des emprunts, devraient chercher à répondre aux besoins pressants de la société qui se reflètent dans les priorités des investisseurs. Le changement climatique et, par conséquent, la finance verte, est un secteur dans lequel il convient de s'impliquer afin de canaliser et recevoir du financement. D'autre part, l'alignement des projets des collectivités territoriales avec les plans nationaux de développement permet de donner de la cohérence aux politiques du pays entre tous les échelons de gouvernement et de faciliter l'obtention de garanties pour l'emprunt.
- 5- Les projets cherchant du financement doivent être montés, présentés et assurés selon les standards techniques internationaux et les attentes des investisseurs. Afin de recevoir de l'accompagnement à la préparation de projets, il est essentiel de compter sur les intermédiaires de l'écosystème des marchés financiers (APL, banques territoriales de développement, banques des communes, l'Agence Territoriale Afrique de CGLUA ou autres IFCL). Ces intermédiaires permettent également de relayer et agréger de petits projets de collectivités vers les investisseurs dont les seuils ne sont souvent pas adaptés pour permettre aux pouvoirs locaux d'accéder, seuls, aux marchés financiers.
- 6- La création d'espaces réguliers de coordination et de concertation pour améliorer le dialogue et la gouvernance multiniveaux permettrait d'éviter ou d'atténuer des tensions politiques et partisans qui sont parfois une entrave à l'accès des CT aux marchés financiers (exemple de Dakar et Parakou).
- 7- Le défi de communication et de partage de l'information a été maintes fois soulevé au cours de la table ronde. L'emprunt, ainsi que d'autres modalités de financement externe ne sont pas encore très souvent considérés comme des options viables par les collectivités territoriales africaines, qui demandent à recevoir davantage d'information pour avoir un meilleur aperçu des possibilités qui s'ouvrent à elles. Le recensement des mécanismes existants, la documentation des bonnes pratiques venant d'autres pays et les lieux

d'échanges comme ce séminaire sont des premiers pas pour combler ces lacunes.

### **2.1.2.2. Les marchés financiers**

#### **Les Institutions financières des collectivités territoriales (les IFCL)**

Dans la plupart des pays, un intermédiaire financier gère les fonds destinés aux collectivités territoriales. Une condition commune dans l'accès des collectivités territoriales africaines au marché financier est l'accord de la tutelle du pays dans lequel est située les collectivités territoriales.

La typologie des systèmes de prêts aux collectivités territoriales montre une variété d'instruments.

La catégorie qui regroupe le plus grand nombre d'institutions est celle des établissements publics (administratifs ou financiers). Les missions des systèmes de prêts sont diverses et variées et peuvent aller du prêt qui est leur fonction essentielle à la subvention et à l'appui institutionnel.

- Institutions financières spécialisées en Afrique :
  - CPSCL (Tunisie).
  - FEC (Maroc)- prêts et garantie, établissement bancaire.
  - DFLA (Malawi).
  - DBSA (pays d'Afrique australe) : prêts et appui institutionnel.
  - FPCLA Cote d'Ivoire- octroie des prêts.
  - INCA- octroie des prêts.
  - FEICOM : prêts et subventions de l'État. À présent le FEICOM se focalise sur l'axe de développer des ressources propres pour les CT.
  - ANFICT : subvention et pas de prêts.
  - ANICT (Mali)- répartit des subventions de l'État aux CT, pas de prêts.
  - ADCT, Burkina Faso : subventions, prêts et appui technique aux CT.

**Tableau 1 : Typologie des systèmes de prêts aux collectivités territoriales**

Etat	Etablissement public administratif	Etablissement public financier	Projet	Etablissement bancaire
Etat + PTF	ANICT			
Etat + PTF + E		CPSCl		FEC
	FDC*			
Etat + PTF + P		FEICOM		
Etat + E + P				INCA, DBSA
Emprunt	ADCT		ADM, FPCL	
Prêts rétrocédés	ANFICT	CPCT		
Ressources mutualistes				

**Tableau 2 : Mission des systèmes de prêts aux collectivités territoriales**

	Subvention	Prêts	Bonification d'intérêt	Garantie	Appui institutionnel
CPSCl (Tunisie)	X	X	X		X
FEC (Maroc)		X			X
ADM	X	X			X
FDC		X		X	
DBSA (pays d'Afrique australe)		X			X
FPCL (Côte d'Ivoire)		X			
INCA	X	X			X
FEICOM (Cameroun)		X			
CPCT	X			X	X
ANICT					



## **Cas de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) de l'UEMOA**

Seule bourse régionale au monde, la BRVM a son siège à Abidjan et dispose d'une antenne nationale dans tous les pays de l'UEMOA. Dans le marché financier régional, l'on retrouve tout type d'acteur, sauf les CT. Le Conseil Régional du Marché Financier (CREPMF) et la BRVM ont élaboré un cadre réglementaire qui prévoit des alternatives de financement à développer - y compris le financement des CT.

### Historique du Marché Financier Régional

- Créé en 1996 à Cotonou, ce marché qui est conforme aux standards internationaux, assure l'équité d'accès entre tous les intervenants. Il garantit l'équité, l'efficacité des marchés et réduit les risques systémiques.
- Architecture : Marché des capitaux courts (monétaire) /marché des capitaux longs (financier)- marché primaire (lever un premier emprunt) /marché secondaire (vendre ou racheter ses titres).
- Pôle public : organe de régulation du marché, il réglemente le marché financier, autorise les opérations financières et sanctionne le non-respect des règles du MFR
- Pole privé : structures centrales et intervenants commerciaux (sociétés de gestion et d'intermédiation, sociétés de gestion de patrimoine...). Les sociétés de gestion et d'intermédiation peuvent aider les CT à améliorer leur gouvernance financière et les accompagner pour préparer des projets qui puissent intéresser les investisseurs.
- Marché favorable aux investisseurs régionaux et étrangers  
Il protège les investisseurs, les met en confiance, certains sont étrangers (hors de la région).

### Comment se faire financer par le marché obligataire :

- Accès direct- conseillé par la BRVM. Le montant que la CT veut emprunter est divisé en obligations de montants inférieurs. Ce type de créance donne droit à son acquéreur à un remboursement et à des intérêts. Les CT sont des acteurs potentiels pour le marché régional.

Le rôle des émissions obligataires est de financer des actifs couteux (financement du développement urbain). Les prérequis : les notations ont un coût, la garantie est exigée.

- Conditions d'admission par la BRVM : montant minimum à lever est 500 millions de FCFA. Soit la CT a la garantie de l'État ou d'un autre organisme, ou peut

simplement montrer sa notation (ceci rassure davantage les investisseurs). Des agences de notations dans la région de l'UEMOA peuvent aider les CT.

- La BRVM permet aux ressortissants, aux expatriés de financer une obligation spécifique appelée « **diaspora bond** ». Cela a déjà fonctionné au Sénégal
- Perspectives sur le financement vert

Beaucoup d'investisseurs sont disponibles et intéressés par ce type de financements. La première obligation verte a été émise par la BEI en 2007.

## **2.2. Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des outils de financement**

### **2.2.1. Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des outils classiques**

#### **2.2.1.1. Au niveau des recettes fiscales**

Parmi les problèmes rencontrés, on note celui de la non-maîtrise par les CT de la chaîne fiscale et sa faible fonctionnalité, et l'incivisme fiscal. La chaîne fiscale échappe aux collectivités territoriales. En effet, ce sont les services déconcentrés de l'Etat qui, dans la plupart des pays, se chargent du recensement, de l'assiette et du recouvrement des impôts locaux. Parmi les autres problèmes identifiés figurent :

- Le défaut d'outils pour appréhender le potentiel fiscal ;
- Les difficultés d'adressage ;
- L'insuffisance des ressources humaines au niveau de l'Etat et des CT pour le recouvrement ;
- La non-redevabilité des services fiscaux à l'égard des collectivités territoriales ;
- Le non-règlement de la question du partage des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- L'incivisme fiscal ;
- L'impact négatif de l'économie informelle ;
- Les difficultés d'identification du foncier (Absence de cadastre, registre foncier urbain mal renseigné ou inexistant) ;

Malgré les efforts entrepris pour renforcer la mobilisation des impôts et taxes locaux, le montant de ceux-ci reste faible, fragilisant l'autonomie financière des collectivités territoriales.

### **2.2.1.2. Au niveau des recettes non fiscales**

Parmi les problèmes recensés ici figurent :

- l'incivisme fiscal ;
- l'indélicatesse des agents collecteurs ;
- le défaut de déclaration par les contribuables ;
- le manque d'initiative des élus locaux ;
- la non transparence des dirigeants dans la gestion des ressources ;
- l'absence de redevabilité (reddition des comptes, absence de sanction..) ;
- l'influence politique dans la gestion des agents collecteurs ;
- la réduction des activités dans les marchés en raison de la Covid-19 et de l'insécurité ;
- la fraude dans l'établissement des actes d'état civil (perception des droits de redevance en contournant le dispositif établi) ;
- les dysfonctionnements des services de l'état civil à l'avènement de la covid-19.

### **2.2.1.3. Au niveau des transferts**

Il est ressorti des différentes contributions des panélistes que le transfert des ressources aux collectivités fait face à diverses difficultés dont entre autres :

- L'imprévisibilité des ressources des transferts ;
- Le retard parfois considérable dans la mise en place et le versement, aux collectivités territoriales, des dotations et subventions de l'Etat ;
- La détermination du montant national des subventions et l'évaluation du coût réel des compétences transférées ;
- Le problème du contrôle du reversement des sommes aux collectivités territoriales (alors même que les montants effectivement transférés sont largement inférieurs aux montants convenus et dus) ;
- Le faible niveau de transfert (enveloppes) au niveau des collectivités ;
- La sous consommation des ressources par les collectivités.

## **2.2.2. Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des outils en devenir**

### **2.2.2.1. Au niveau des emprunts et des marchés financiers**

Il existe des contraintes majeures qui empêchent ou freinent l'accès des collectivités territoriales à l'emprunt et aux marchés financiers. On cite notamment :

- Les cadres législatifs nationaux : Ils posent beaucoup de contraintes aux CT pour accéder au marché de l'emprunt. L'endettement des CT aujourd'hui doit être garanti par chaque État même si ce regard de l'État sur la dette des acteurs locaux est positif et utile ;
- L'emprunt au niveau des États est également règlementé, car des critères de convergence ont été définis au niveau de l'UEMOA. Les Etats ne doivent pas dépasser 25% de leur PIB en emprunts. Une disposition de l'UEMOA impose aux États de **faire attention aux dettes** pour maintenir une soutenabilité budgétaire ;
- L'Insuffisance de compétences pour monter de bons dossiers bancables ;
- La gestion non optimale des ressources par les CT ;
- Les CT n'ont pas la capacité ni les ressources humaines pour gérer la dette et les opérations financières complexes ;
- Les ressources collectées sur les marchés financiers ont un coût élevé pour les collectivités territoriales ;
- Le défaut de reporting, d'audit financier et d'évaluation.

### **3<sup>ème</sup> Partie : Les approches de solutions tirées des expériences des pays**

#### **3.1. Au niveau de la mobilisation des ressources fiscales et non fiscales**

##### **3.1.1. Mesures pour améliorer l'assiette et le recouvrement**

Quelques pistes de réflexion existent pour améliorer le rendement des impôts locaux et taxes assimilés. A cet effet :

- Le SP CONAFIL a proposé « la réforme de la fiscalité locale pour renforcer l'adéquation entre les compétences des communes et les moyens dont elles disposent. Prenant l'exemple du Maroc où 30 % de la TVA sont reversés aux collectivités territoriales, le Ghana où 5 % des recettes budgétaires de l'Etat sont transférées aux collectivités territoriales, le SP CONAFIL a complété ses suggestions d'amélioration en souhaitant des actions pour une meilleure maîtrise du foncier par les collectivités territoriales et l'amélioration du recouvrement des taxes et redevances fiscales locales.
- Dans sa communication, sur «la mise en contexte en Afrique des ressources financières des collectivités territoriales », Monsieur François Paul YATTA, Directeur des Opérations et de l'Assistance Technique de CGLU-Afrique » a noté que le niveau infranational manque souvent de capacités techniques et technologiques, de financement et de soutien adéquats. C'est pourquoi, il est préconisé de « soutenir les villes et les autorités locales des pays en développement dans la mise en place d'infrastructures résilientes et respectueuses de l'environnement. Soutenir également les gouvernements locaux dans leurs efforts de mobilisation des revenus ». Pour Monsieur Yatta, il faut un meilleur partage des ressources publiques entre l'Etat et les Collectivités territoriales en Afrique, une meilleure instrumentation de la fiscalité locale dans un contexte de transition fiscale pour aboutir à une sanctuarisation d'un champ fiscal propre aux collectivités territoriales.

### **3.2. Au niveau de l'accès aux emprunts et aux marchés financiers**

Les mesures recensées se présentent comme ci-après :

- Intégrer dans les attributions des IFCL la mobilisation des ressources d'emprunt et l'octroi de prêt aux CT et rendre opérationnel ce dispositif ;
- Créer et rendre opérationnels des guichets spécifiques au niveau des IFCL ;
- Définir un cadre de référence d'analyse financière des CT ;
- Instituer/renforcer les missions d'audit des CT ;
- Créer un cadre de notation financière ;
- Créer un cadre de dialogue Etat-communes/APL-institutions financières ;
- Assainir la gouvernance des CT ;
- Définir et appliquer les sanctions ;
- Renforcer les capacités des acteurs ;
- Inciter les banques primaires nationales à proposer des produits adaptés aux CT ;
- Revoir le taux des prêts en tenant compte de la situation des CT ;
- Revoir la forme de garantie ou instituer un fonds de garantie notamment au niveau des IFCL ;
- Mieux informer les CT sur les opportunités à elles offertes par le marché financier ;
- Accompagner et appuyer les CT à accéder au marché financier ;
- Encourager l'intercommunalité ;
- Stimuler le recours au pooling (à l'image de l'expérience en démarrage par CGLU et la BAD sur un véhicule financier de pooling avec 100 CT africaines à travers l'ATA -Agence Territoriale Afrique) ;
- Envisager l'évolution institutionnelle des dispositifs de financement existants ;
- Améliorer la gouvernance des collectivités territoriales (qualité de gestion, reporting, offre des services qualité, audit et évaluation, redevabilité) ;
- Instaurer un cadre de dialogue entre les Bailleurs, l'Etat et les APL ;
- Créer les conditions facilitant les emprunts directs auprès des bailleurs ;
- Inciter les CT à formuler des projets innovants.

### **3.3. Les principales leçons apprises et les perspectives d'actions**

#### **3.3.1. Synthèse des feedbacks des délégations par pays**

La quatrième et dernière journée a offert l'opportunité d'un feedback des délégations par pays sur les échanges des journées précédentes. On retient de cette séquence des travaux, quelques points d'intérêt.

- En Mauritanie, la DGI dispose d'un système numérique très performant qui permet d'informatiser la plupart des tâches de mobilisation des ressources comme l'immatriculation des contribuables, les déclarations fiscales, les paiements spontanés. Il est concédé aux communes de ce pays, le recouvrement et la gestion des impôts et taxes locaux sauf la patente. Ainsi, depuis l'an 2000, l'Etat central a transféré toutes les compétences liées à la fiscalité aux communes pour leur véritable autonomie en termes de ressources financières ;
- Au Burkina Faso, la digitalisation du recouvrement des impôts sur le plan national a engendré un taux de recouvrement de 112 % entre 2012 et 2021. De même pour maîtriser la taxe appelée "contribution des micros entreprises" dans le secteur informel, la DGI du Burkina Faso a lancé la mise en place d'un logiciel d'immatriculation de ces entreprises. Le même logiciel prendra en compte le paiement de cette taxe des micros entreprises qui est reversée aux collectivités territoriales ;
- L'expérience du Bénin sur la formalisation des partenariats entre les CT et les STE (existence de loi) ont intéressé la délégation du Burkina de même que l'expérience Mauritanienne de l'administration fiscale locale à mettre en place. Le recouvrement de l'IUTS sur fonds propres des CT a été aussi d'intérêt pour cette délégation.
- Face à la question de l'incivisme fiscal au Togo, l'Office togolais des recettes a mis en place une campagne de sensibilisation par le biais de plusieurs outils. En ce qui concerne les entreprises informelles, une direction a été créée pour les accompagner avec un système d'information. La délégation togolaise a bien apprécié l'Agence d'ingénierie financière au Burkina, le partenariat Etat et CT dans le recouvrement au Bénin et le système de péréquation entre CT ;
- Le Niger a montré son intérêt pour l'emprunt et le traitement des comptes administratifs des CT. Le pays a pris la résolution d'autoriser les agences à

caractère financier à faire des prêts aux collectivités territoriales pour des investissements ;

- Au Sénégal, on retient l'élaboration d'un plan stratégique de développement qui prend sa source au niveau des communes. La délégation a montré son intérêt pour la dotation affectée directement sur les compétences transférées au Bénin, la mise en place d'institution financière de la décentralisation, et l'utilisation de TIC pour la localisation des contribuables et le paiement des impôts.
- La délégation malienne s'est intéressée à la digitalisation au Burkina et l'utilisation des tablettes en Mauritanie pour le recensement des potentialités fiscales.
- La maîtrise d'ouvrage est reconnue aux communes des pays de l'Afrique de l'Ouest ;
- La digitalisation avancée au Burkina a été d'intérêt pour le Bénin en démarrage. La dotation pour la prise en charge des salaires des fonctionnaires au Mali est aussi d'intérêt, ainsi que l'emprunt au Cameroun.
- Au Cameroun l'accent est mis sur la sécurisation des recouvrements fiscaux. En ce qui concerne les emprunts, l'accent a été mis sur la qualité des projets des collectivités pouvant attirer les investisseurs de même que la mise en place au sein des collectivités territoriales d'un cadre de partenariats publics privés. Le Cameroun a marqué son intérêt pour la digitalisation au Burkina et le renforcement des rôles des IFCL dans l'emprunt.

Principaux leçons apprises (voir encadrés en annexes).



### **3.3.2. Les perspectives d'actions (cf. tableaux –synthèses des travaux de groupes)**

#### **3.3.2.1. Les perspectives d'actions relatives aux recettes fiscales et non fiscales, aux transferts, aux emprunts et marchés financiers**

Les perspectives d'actions relatives aux recettes fiscales et non fiscales, aux transferts, aux emprunts et marchés financiers prennent en compte les impôts locaux et les contraintes y relatives. Certaines actions prioritaires sont identifiées pour les acteurs avec des rôles spécifiques qui favorisent certaines bonnes pratiques. Le détail concernant lesdites perspectives se trouve en annexes au présent rapport.

#### **3.3.2.2. Les perspectives d'actions relatives aux ateliers de restitutions pays**

Au regard des expériences enrichissantes partagées et reçues des autres pays, les participants à l'atelier se sont engagés, dès leur retour au pays, à organiser dans les plus brefs délais des ateliers de restitution des acquis dudit atelier auprès de leur hiérarchie et de divers acteurs.

Le Projet Régional GIZ offre la possibilité d'accompagner les délégations nationales qui le souhaitent, en collaboration avec le Programme Bilatéral GIZ pays, à organiser ces ateliers dont le format s'articulera autour des points ci-après :

- les objectifs de l'atelier régional d'échanges ;
- les intérêts des outils présentés (les outils du dispositif national qui ont intéressé d'autres pays ; les outils d'intérêt pour le dispositif national de financement des CT) ;
- l'état des lieux des systèmes d'information des finances locales dans les pays ;
- des suites à l'atelier régional : trois études envisagées en plus des changements à impulser à partir des restitutions nationales.

## **4<sup>ème</sup> Partie : Le Système d'informations financières des collectivités territoriales**

### **4.1. Analyse des SI des CT (production des données, traitement, remontée, logiciels)**

L'existence de données budgétaires et financières fiables est essentielle au débat public sur les finances des CT.

La production des informations sur les finances locales implique plusieurs acteurs notamment les services étatiques et les Collectivités Territoriales. Ces acteurs interviennent dans la fourniture, la collecte, le traitement et la diffusion des informations sur les finances locales.

Deux acteurs clés sont identifiés pour les systèmes d'informations budgétaires des CT :

- Le Ministère de Tutelle qui reçoit les comptes administratifs.
- Le Ministère des Finances qui reçoit les comptes de gestion et assure le suivi d'exécution budgétaire mensuelle.

En ce qui concerne les sources des données, celles relatives aux prévisions budgétaires en recettes et en dépenses sont contenues dans les budgets primitifs et les budgets supplémentaires adoptés et approuvés.

Les données sur l'exécution des budgets des CT sont fournies par les services des CT et les services déconcentrés de l'Etat (impôts et taxes recouvrés, dépenses mandatées et /ou payées, restes à payer, restes à réaliser, etc.).

Il existe au niveau de ces services des logiciels métiers et autres applications utilisés qui permettent de faire des extractions de données compilées par CT suivant des périodicités définies.

Le mécanisme de collecte des données sur les finances locales se présente de façon pyramidale, du niveau local vers les acteurs du niveau central en charge de la production des situations, synthèses et rapports périodiques.

Les difficultés rencontrées dans la collecte, le traitement et l'exploitation des données sont relatives notamment à :

- la transmission irrégulière des situations requises ;
- la non fiabilité de certaines données ;
- la diversité des outils utilisés dans la production des données statistiques et comptables, notamment le défaut d'intégration de certains logiciels ;
- la non disponibilité de certaines données (dysfonctionnement des CT) ;
- l'insuffisance de ressources financières pour l'édition et la diffusion des productions.

## **4.2. Perspectives d'amélioration des SI des CT**

En perspective, il est envisagé notamment :

- a) de renforcer le système décisionnel mis en place, par l'intégration des données des CT : il s'agit d'une base de données permettant de recueillir, à travers l'interfaçage ou l'intégration des systèmes, des données pertinentes d'administrations sources, de les traiter et de les exploiter à des fins de recoupement d'informations.
- b) de réaliser une étude portant diagnostic et propositions d'amélioration et de renforcement des systèmes d'informations des finances locales des CT.

## CONCLUSION

Au terme des travaux, les participants ont exprimé leur satisfaction par rapport aux thématiques développées au cours des différents travaux et la grande moisson d'expériences réalisée. Ils repartent instruits des expériences enrichissantes partagées et reçues des autres pays. Ils se sont engagés, dès leur retour au pays, à organiser une restitution des acquis de cet atelier auprès des acteurs et des institutions concernées par le sujet (les Ministères de Tutelle, la Direction Générale des Impôts, la Direction Générale du Trésor, la Direction Générale du Budget, les faitières des communes, etc.). A cet effet, certains pays ont communiqué leur agenda de restitution, tandis que d'autres ont promis de faire cela aux organisateurs de l'atelier dès leur retour.

Pour finir les participants ont débattu de différents projets d'étude qui pourraient être lancés dans le prolongement de l'atelier, notamment un projet sur le fondement et la clarification de la méthodologie de calcul du taux des transferts financiers verticaux aux Collectivités Territoriales, , un autre sur l'élaboration et la validation d'un cadre de référence d'analyse financière rétrospective et prospective des Collectivités Territoriales , un dernier enfin sur l'amélioration des systèmes d'information sur les finances des Collectivités Territoriales.

Il est revenu au SP/CONAFIL de prononcer le mot de clôture de l'atelier régional sur les dispositifs de financement des CT.

# Quelques moments forts



Une séance de débriefing journalière



Secrétariat de l'atelier



Un panel de discussion



Délégation de Burkina Faso, le Modérateur et l'Expert en Finances locales



Délégation du Cameroun

Délégation du Mali



Vue partielle des participants à l'atelier



Vue partielle, animation du Modérateur



Modérateur et Expert en finances locales



Autres



Délégation de la Mauritanie



Délégation du Niger



Vue partielle des participants