



Un Peuple - Un But - Une Foi

MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES



**DIRECTION DE L'APPUI AU SECTEUR PRIVE**



**DOSSIER THEMATIQUE N°3**

**Le financement des communes du Sénégal par emprunt :  
contraintes et perspectives**

Février 2011

# **LE FINANCEMENT DES COMMUNES DU SENEGAL PAR EMPRUNT : CONTRAINTES ET PERSPECTIVES**

Massamba DIENG

## **RESUME DE L'ETUDE**

Les communes sont plus que jamais appelées à jouer un rôle important dans le développement du Sénégal. Elles doivent, par conséquent, disposer de ressources financières importantes dont les produits de l'emprunt. Le financement des municipalités par emprunt est principalement exercé par l'Agence de Développement Municipal (ADM). Toutefois, d'autres acteurs émergent dans le domaine du crédit communal. En effet, la Ville de Dakar a bénéficié de prêts de la part de l'Agence Française de Développement et de la Banque Islamique du Sénégal.

Les communes sénégalaises à l'exception de la Ville de Dakar ne pourraient pas emprunter directement sur le marché financier à cause, principalement, de la faiblesse de leur capacité d'endettement. Cependant, des mécanismes tels que l'accès indirect au marché obligataire via une institution comme l'ADM et le développement des prêts sous-souverains susceptibles d'être octroyés par les partenaires au développement peuvent constituer des solutions aux problèmes du financement des investissements communaux.

## SYNTHESE

Les communes ont un rôle plus que jamais important à jouer dans le développement économique du pays. Elles devront participer à la création d'infrastructures et d'équipements nécessaires à l'amélioration du bien être des populations. L'accroissement de leurs responsabilités intervient dans un contexte de forte urbanisation avec un taux de croissance démographique de l'ordre de 3% et d'insuffisance des ressources financières locales. En effet, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales restent insuffisantes malgré leur augmentation durant les dix dernières années, la fiscalité locale est encore embryonnaire et peu de communes disposent d'infrastructures et d'équipements marchands pourvoyeurs de ressources financières importantes.

Donc, le triple enjeu (forte urbanisation, transfert de compétences et insuffisance de moyens financiers) constitue un défi d'où la nécessité de trouver des systèmes de financement tel que l'emprunt. Ce dernier constitue une voie pour soutenir les efforts d'investissement des autorités locales.

Le financement des collectivités locales par emprunt est encore timide au Sénégal. Il est, principalement, exercé par l'Agence de Développement Municipal (ADM) mise en place par l'Etat en collaboration avec les bailleurs de fonds. En outre, des prêts sous-souverains sont accordés directement à la Ville de Dakar par l'Agence Française de Développement et la Banque Islamique du Sénégal.

Le financement par le marché financier est peu pratiqué en Afrique Subsaharienne. Les expériences les plus novatrices, dans ce domaine, sont les emprunts obligataires de la Ville de Johannesburg et de la Communauté Urbaine de Douala.

Le faible développement du crédit municipal au Sénégal, sous toutes ses formes (financement bancaire, Institutions Financières Spécialisées et marchés obligataires) découle principalement de deux facteurs.

**Premièrement, la faible capacité d'endettement** : la capacité des communes du Sénégal à emprunter un volume financier important, capable d'insuffler les efforts de développement est limitée. En dehors de la Ville de Dakar qui dégage plus de la moitié de l'épargne locale, les autres municipalités ne pourraient pas accéder aux marchés financiers et bancaires. Par exemple, partant de l'hypothèse que les communes peuvent consacrer 50% de leur épargne brute en 2008 pour payer les annuités, le volume global de l'emprunt auquel elles peuvent prétendre est estimé à 36 milliards sur 10 ans avec un taux d'intérêt de 7% ; ce qui reste très faible par rapport aux besoins en investissements. Les communes de l'agglomération de Dakar absorberaient 83% du volume total de l'emprunt dont 70% pour la seule Ville de Dakar. Les autres municipalités disposeraient d'une faible capacité d'emprunt et seraient frappées par l'effet de seuil.

**Deuxièmement, le cadre étroit de compétences :** les municipalités ne possèdent généralement pas d'établissements industriels et commerciaux capables d'absorber des ressources financières importantes. A cela s'ajoute l'étroitesse de leurs compétences. En dehors de la voirie et de la création d'infrastructures de base (structures sanitaires, écoles), les compétences en matière de fourniture de grosses infrastructures sont presque inexistantes. La distribution d'eau et d'électricité est encore essentiellement le fait de l'Etat à travers des sociétés publiques ou parapubliques et des contrats de concession avec des sociétés privées (le cas de l'eau au Sénégal). Ainsi, la majorité des communes se limite essentiellement au ramassage des ordures ménagères, à l'entretien des ouvrages et à la construction d'équipements marchands (marchés, centres commerciaux, gares routières et autres). Faudrait-il pour ces derniers l'existence de potentialités économiques pour assurer leur rentabilité, surtout lorsqu'ils sont financés par emprunt.

Malgré les contraintes ci-dessus, deux systèmes de financement méritent d'être explorés. Il s'agit de l'accès aux marchés obligataires et du financement par les banques de développement.

**L'accès aux marchés obligataires :** les communes devraient pouvoir lever des fonds sur le marché financier par le truchement d'un intermédiaire dans la mesure où la majorité d'entre elles n'a pas encore l'aptitude à emprunter directement sur le marché obligataire. Pour le cas du Sénégal, l'Agence de Développement Municipal (ADM), qui a une longue expérience dans le domaine du crédit communal, pourrait jouer ce rôle d'intermédiation. La particularité de ce mode d'accès est que la commune est impliquée dans l'émission obligataire dans la mesure où ce sont ses projets qui seront soumis au Conseil Régional de l'Epargne Publique et du Marché Financier (CREPMF). L'intermédiation contribuerait à lever « l'effet de seuil ». En effet, l'organisme intermédiaire pourrait mobiliser plus de ressources sur le marché et les répartir entre les collectivités locales selon leur capacité d'endettement. En outre, les capacités des autorités locales en matière de gestion budgétaire et les pratiques de bonne gouvernance pourraient être renforcées par la mise en place ou le renforcement de programmes d'ajustement municipal. Par la même occasion, les politiques de mobilisation des recettes locales seraient améliorées.

La seule limite identifiée est d'ordre juridique. Il faut nécessairement que la structure intermédiaire, notamment l'ADM dispose d'une crédibilité avérée et qu'elle soit autorisée par le CREPMF suivant un certain nombre de conditions (nombre d'années d'expériences, existence d'informations financières de qualité, etc.).

**Le financement par les banques de développement** : les banques de développement de la région (BOAD, BAD) et autres organismes tels que l'Agence Française de Développement (AFD) qui interviennent dans la réduction de la pauvreté pourraient constituer une opportunité pour les communes. Leurs interventions peuvent être appréhendées à deux niveaux.

Premièrement, elles pourraient accorder des prêts plus importants à long terme et à des taux concessionnels pour le financement du développement local. Leurs interventions sous forme de prêts accordés directement aux collectivités locales (prêts sous-souverains) participeraient à l'atteinte de leurs objectifs en matière de développement. En outre, les élus locaux seront mieux impliqués dans la mise en œuvre de projets et programmes de lutte contre la pauvreté grâce à l'identification des programmes prioritaires et l'orientation des fonds d'emprunt aussi bien dans le secteur social (éducation, santé, eau potable) que dans les infrastructures économiques génératrices de ressources financières.

Deuxièmement, lesdites institutions pourraient mettre en place des programmes d'assistance afin d'encadrer les élus locaux et l'administration municipale dans le montage et l'exécution des projets et programmes de développement mais aussi dans la mobilisation des ressources financières.

## SOMMAIRE

Introduction .....	1
I/ Revue de littérature.....	3
II/ Analyse rétrospective des finances communales .....	5
II.1 Etat des lieux des ressources financières hors emprunt des communes.....	5
II.1.1 Les ressources propres .....	5
II.1.2 Les ressources externes des communes .....	7
II.2 L'analyse de l'environnement financier et institutionnel des communes.....	8
II.2.1 Analyse de l'équilibre financier .....	8
II.2.2 Cadre juridique de l'accès à l'emprunt .....	12
II.2.3 L'existence d'un marché financier, bancaire et d'autres organismes de garantie..	13
III/ L'accès à l'emprunt : le cas de quelques communes d'Afrique Subsaharienne .....	13
III.1 Le financement par l'Institution Financière Spécialisée : le cas de l'ADM.....	14
III.2 L'emprunt obligataire de la Communauté Urbaine de Douala.....	15
III.3 L'accès au marché obligataire de la Ville de Johannesburg.....	16
III.4 Les prêts sous-souverains accordés par des partenaires au développement.....	17
IV/ Les contraintes d'accès au marché financier.....	18
IV.1 Les contraintes propres aux collectivités locales .....	18
IV.1.1 Un cadre étroit de compétences.....	18
IV.1.2 La faible capacité d'endettement.....	18
IV.1.3 Le principe de l'unicité de caisse.....	19
IV.2 La réticence des banques et autres institutions de prêts de crédits.....	20
V/ Proposition de modes de financement des collectivités locales par emprunt.....	20
V.1 Le financement par le marché obligataire.....	20
V.1.1 L'accès direct au marché obligataire.....	20
V.1.2 L'accès indirect au marché obligataire.....	21
V.2 Le financement par les banques ou autres organismes de développement.....	21
V.3 Les risques des modes de financement retenus et leurs mécanismes d'atténuation ..	22
Conclusion .....	23
BIBLIOGRAPHIE.....	25

## ACRONYMES

ADM	Agence de Développement Municipal
AFD	Agence Françaises de Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BIS	Banque Islamique de Développement
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CREPMF	Conseil Régional de l'Épargne Publique et du Marché Financier
CUD	Communauté Urbaine de Dakar
DBSA	Development Bank of Southern Africa
DPEE	Direction de la Prévision et des Etudes Economiques
FAGACE	Fonds de Garantie et de Coopération Economique
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FECL	Fonds d'Équipement des Collectivités Locales
FEICOM	Fonds d'Équipements et d'Investissements des Communes
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONU	Organisation des Nations Unies
PAC	Programme d'Appui aux communes
PIB	Produit Intérieur Brut
PRECOL	Programme de Renforcement et d'Équipement des Collectivités Locales
SFI	Société Financière Internationale
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## Introduction

La persistance de l'épineux problème de développement découlant de l'échec des programmes d'ajustement structurel et la nécessité de démocratiser la gestion des affaires publiques locales ont motivé beaucoup de gouvernements à explorer de nouvelles voies dont la politique de décentralisation. En effet, la décentralisation est considérée comme un principe essentiel de la définition de stratégies de développement basée sur la bonne gouvernance et de la mise en place de politiques d'aide et de coopération. Elle peut se définir comme la recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique par son affectation au niveau des administrations locales et régionales les plus susceptibles de la mettre en œuvre efficacement (REQUIERT-DESJARDIN, 2002).

Cette politique permet de mettre en œuvre un processus de développement mieux à même de satisfaire les besoins des populations. Ainsi, le Sénégal a réellement amorcé la responsabilisation des collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement à partir des années 90. Déjà en 1996 la loi de décentralisation a été approfondie par les lois 96-06 et 96-07 du 22 mars 1996 relatives respectivement au Code des Collectivités locales et au transfert de compétences dans neuf domaines.

Cet approfondissement de la politique de décentralisation trouve toute sa pertinence dans le contexte de mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté et d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). En effet, les collectivités locales ont un rôle important à jouer dans la fourniture aux populations de conditions améliorées d'accès à l'eau potable, à l'éducation, à la santé, à un environnement sain, etc.

L'accomplissement de telles missions nécessite le transfert de moyens humains, financiers et techniques adéquats aux collectivités décentralisées. Beaucoup d'efforts sont consentis dans le transfert de fiscalité et sa mobilisation, notamment l'affinement des modes de repérage des contribuables et l'amélioration des modes de recouvrement grâce à l'intervention de certains projets et programmes financés par les partenaires au développement (Programme d'Appui aux Communes, Programme Nationale d'Infrastructures Rurales). En outre, le Gouvernement du Sénégal a mis en place, avec l'appui des partenaires au développement, des fonds d'investissement intégrant une part de crédits pour mieux financer les collectivités locales. Ces fonds sont le plus souvent connus sous le nom d'Institutions Financières Spécialisées (le cas de l'Agence de Développement Municipal (ADM)).

Une analyse approfondie, après plus de deux décennies de renforcement de la politique de décentralisation, révèle un certain nombre d'insuffisances. En effet, les villes sénégalaises peinent à mettre en place des infrastructures de base adéquates. L'une des principales causes de cette situation réside dans l'accélération de la forte urbanisation avec un taux de croissance urbain de l'ordre de 4% par an<sup>1</sup> et dans la faiblesse des ressources financières locales. Ce phénomène est perçu sur tout le continent africain. En effet, la croissance démographique en Afrique fait partie des plus fortes au monde : 188 millions d'habitants au début du 20<sup>ème</sup> siècle, il est prévu qu'il passe à 1,3 milliards d'habitants en 2025 dont plus de la moitié sera urbaine (ONU-HABITAT), ce qui entraîne des besoins accrus en infrastructures de base.

Par ailleurs, les ressources financières des collectivités locales sont très insuffisantes pour insuffler le développement local. La fiscalité locale est à l'état embryonnaire et en dehors de

---

<sup>1</sup> Jean Pierre Elom MBASSI, sommet Africité 2006.

la ville de Dakar, peu de communes sénégalaises disposent d'équipements marchands pourvoyeurs de recettes. Les fonds de dotations de la décentralisation et les fonds de concours que l'Etat verse aux collectivités décentralisées sont insuffisants.

Le triple enjeu (forte urbanisation, transfert de compétences et insuffisance de moyens financiers) constitue un défi d'où la nécessité de trouver des systèmes de financement tels que l'emprunt. Ce dernier constitue une voie pour soutenir les efforts d'investissement des autorités locales.

Le financement du développement local par emprunt est pratiqué depuis longtemps dans les pays occidentaux. Ces derniers ont mis en place deux systèmes de financement à savoir le recours aux marchés financiers et monétaires et la mise en place d'institutions financières spécialisées qui sont d'un apport de taille. Par exemple en France et en Belgique, la part de l'emprunt dans les ressources financières locales s'élevait à plus de 10%<sup>2</sup>. Contrairement aux pays occidentaux, le financement par emprunt est encore timide dans les pays en voie de développement. Les seuls prêts octroyés sont le plus souvent le fait d'institutions financières spécialisées mises en place avec l'appui de partenaires au développement comme le cas du Sénégal avec l'ancien crédit communal et l'Agence de Développement Municipal (ADM).

La perception du risque d'insolvabilité des municipalités par les prêteurs et la faiblesse des capacités techniques locales risquent de rendre difficile l'émergence de ce système de financement. Donc, la question générale qui découle du problème d'accès des communes aux marchés financiers (obligataire et monétaire) peut être intitulée comme suit :

Quelles sont les stratégies qui permettront aux communes de financer une partie de leurs investissements par emprunt, compte tenu de la faiblesse de leurs ressources financières et de leurs capacités techniques?

D'une manière plus spécifique, cette réflexion vise à répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les obstacles de l'accès des communes sénégalaises aux marchés financiers ?
- Quelles sont les conditions qui permettront la réalisation de ce mode de financement ?

L'objectif de cette étude est de proposer des mécanismes qui permettront aux communes du Sénégal de financer leurs investissements par emprunt compte tenu de la faiblesse de leurs ressources financières et de la situation morose des économies locales.

L'étude comporte cinq (5) parties :

- la revue de littérature sur l'accès des collectivités locales à l'emprunt ;
- l'analyse rétrospective des finances locales en vue de mieux cerner le risque d'insolvabilité des communes ;
- l'accès des collectivités locales à l'emprunt : cas de quelques collectivités locales de l'Afrique subsaharienne ;
- les contraintes d'accès à l'emprunt ;
- la proposition d'options de financement par emprunt.

---

<sup>2</sup> Birame Owens NDIAYE et Marie Angéline SAVANE, financement du développement municipal en Afrique.

## **I/ Revue de littérature**

La politique de décentralisation, amorcée depuis plus d'un siècle dans beaucoup de pays du monde, surtout en Europe, est devenue un moyen efficace pour l'Etat de conférer une partie de ses pouvoirs à des entités locales le plus souvent dénommées collectivités locales ou collectivités territoriales.

La Banque Mondiale (2004) indique que de nombreux pays ont entrepris des efforts de décentralisation en confiant des responsabilités fiscales, politiques et administratives à des collectivités décentralisées. Ces efforts, dans certains pays, sont liés à la démocratisation, alors que dans d'autres, elle est le résultat de l'échec de l'administration centrale incapable de fournir des services sociaux de base.

Quels que soient les motifs, différents d'un pays à l'autre, la décentralisation répond aux exigences démocratiques et au développement local. C'est à cet effet que l'Organisation des Nations Unies (ONU) (1964) indique que : « les gouvernements doivent décentraliser, le plus rapidement possible, les pouvoirs de décision pour accélérer leur développement économique et social et pour donner aux programmes de développement un effet durable. La décentralisation revêt une importance particulière pour les pays en voie de développement où l'expansion rapide des services publics accroît considérablement le nombre des interventions administratives et multiplie, en conséquence, les gaspillages des efforts inhérents à une centralisation trop poussée ».

La décentralisation doit donc favoriser le développement local surtout dans les zones les plus défavorisées. Le développement local, selon REQUIER-DESJARDINS, renvoie lui-même à la dimension locale des phénomènes de développement économique et notamment à l'existence des systèmes productifs locaux dynamiques identifiés par de nombreux travaux.

En Afrique, les collectivités locales ont des difficultés majeures pour accomplir la mission de développement qui leur est assignée du fait de la faiblesse de la fiscalité locale et dans la forte urbanisation.

C'est dans cette optique que NDIAYE et SAVANE (2002) ont indiqué que le redressement récent des pays de l'Afrique de l'Ouest s'est accompagné d'une forte urbanisation qui nécessite la fourniture de services urbains, d'infrastructures et d'équipements que les modes de financement habituels à savoir les transferts financiers de l'Etat, la fiscalité locale, les projets et programmes ne peuvent combler.

La question du financement du développement local devient donc cruciale et mérite des réponses appropriées. D'aucuns soutiennent que le recours régulier à l'emprunt est la seule option pour renforcer sensiblement les capacités d'investissement des collectivités locales.

A ce propos, AUBRY (2000) fait une plus large analyse sur l'importance de l'emprunt et soutient que le recours à l'emprunt constitue à la fois, pour les collectivités locales un risque majeur et la seule opportunité de financement de l'urbanisation. Mieux encore, le même auteur postule que le financement par endettement est un choix à long terme dans la mesure où on doit anticiper des recettes futures et que le remboursement est effectué par plusieurs générations.

En outre, il identifie trois options institutionnelles permettant un accès effectif à l'emprunt à savoir les institutions financières nationales (Banque d'Habitat, Caisse autonome, Caisse de stabilisation), les institutions multilatérales et l'accès aux véritables marchés financiers.

Les deux premiers instruments comportent des limites : soit les ressources mobilisées sont insuffisantes, soit les modes d'exécution ne reposent pas sur un processus de décentralisation. En ce qui concerne la troisième option, s'il y a unanimité, sur son importance dans le financement du développement local, la question relative à son risque surtout pour l'obligation municipale a été au centre de plusieurs recherches mais n'est pas abordée de la même manière.

C'est dans ce sens que Noël (2000), centrant l'analyse du risque sur les garanties qu'offre l'Etat, insiste sur le fait que le développement du marché obligataire municipal dans les pays en voie de développement est exposé à un certain nombre de contraintes parmi lesquelles le risque relatif à l'asymétrie informationnelle qui découle de son fonctionnement. La garantie implicite ou explicite qu'offre un Etat aux émissions obligataires municipales est caractéristique d'une relation d'agence et donc génératrice d'un phénomène de hasard moral en ce sens que des autorités locales capables d'emprunter à volonté sur le marché financier sous la garantie de l'Etat alors que leurs sources de revenus sont limitées, seront enclines à s'endetter davantage. Une telle situation, d'après Noël, pêche dans son analyse trop centrée sur les garanties que l'Etat pourrait apporter aux collectivités locales sans mettre l'accent sur leur crédibilité en l'absence de toute garantie.

Dès lors que le risque de défaut de la collectivité locale emprunteuse est grandissant, il est nécessaire de déterminer ses caractéristiques propres pour rassurer les investisseurs du remboursement de leurs fonds placés sur le marché.

C'est ainsi que Freire et al (2003) apportent des précisions quant au cadre analytique d'une évaluation du risque sur le marché obligataire municipal. Selon ces auteurs, l'étude du cadre financier, légal et les techniques de gestion permettent une meilleure approximation de la crédibilité de l'émetteur et de déterminer, par conséquent, la prime de risque. Sur la même veine, Serve (2002) soutient que les déterminants financiers, fiscaux et socio-économiques de la collectivité locale constituent une bonne base pour l'évaluation de son risque.

Dalmaz (1995) indique que l'analyse financière d'une collectivité locale peut retenir un objectif univoque : celui de l'évaluation de la capacité de remboursement et donc de son profil de risque financier. A ce titre, le concept de solvabilité a retenu l'attention des certains auteurs. Blanque (1992) et Mattet (1993) soulignent les difficultés de diagnostiquer le risque d'insolvabilité du fait essentiellement de l'opacité de l'information territoriale et de l'insuffisance de gardes fous légaux.

Ces auteurs n'ont pas abordé le risque pays et les problèmes de bonne gouvernance locale très pris en compte dans l'analyse des risques surtout dans les pays africains où l'instabilité politique et le recul démocratique sapent la confiance des investisseurs.

Les résultats de toutes les recherches évoquées ci-dessus ont la particularité de mettre l'accent sur l'importance du financement du développement local par emprunt et le risque de défaut important lié à l'emprunt obligataire municipal. Mais aucune de ces recherches n'a abordé la proposition concrète de stratégies de financement par emprunt des collectivités locales de l'Afrique au Sud du Sahara. Seul Pierre AUBRY a donné une esquisse d'instruments de financement du développement local par les marchés financiers sans approfondir leur modalité de mise en œuvre. Toutefois, certaines municipalités subsahariennes telles que les Villes de Johannesburg et de Douala ont eu à accéder aux marchés obligataires locaux.

### III/ Analyse rétrospective des finances communales

L'atteinte de l'objectif de la politique de décentralisation axée sur l'efficacité de la gestion publique et la promotion du développement local nécessite la mobilisation de ressources financières importantes. Tous les prêteurs institutionnels fondent leurs décisions de financer un projet sur la base de risque d'insolvabilité de l'emprunteur. L'insolvabilité se définit par le moment où les recettes ne sont plus suffisantes pour honorer les dettes et les engagements tout en assurant la continuité de l'exploitation (Dalmaz, 1995).

Pour mieux cerner le risque d'insolvabilité des collectivités locales, il est procédé à une analyse rétrospective fondée, d'une part, sur une analyse globale des finances locales en utilisant quelques indicateurs significatifs de gestion et, d'autre part, sur un examen du contexte institutionnel, juridique et macroéconomique.

L'analyse prospective des finances locales ne sera faite car elle suppose une connaissance des grands projets des municipalités et les modes de financement qu'elles comptent utiliser pour réaliser lesdits projets.

#### II.1 Etat des lieux des ressources financières hors emprunt des communes

Les communes disposent de ressources propres pour financer leur développement. Elles bénéficient aussi de l'appui financier de l'Etat (Fonds d'Equipeement des Collectivités locales, Fonds de Dotation de la Décentralisation, Fonds d'Appui à l'Eclairage Public) et des partenaires au développement à travers des projets et programmes.

##### II.1.1 Les ressources propres

Elles sont composées de recettes fiscales et de recettes non fiscales qui alimentent principalement le budget de fonctionnement.

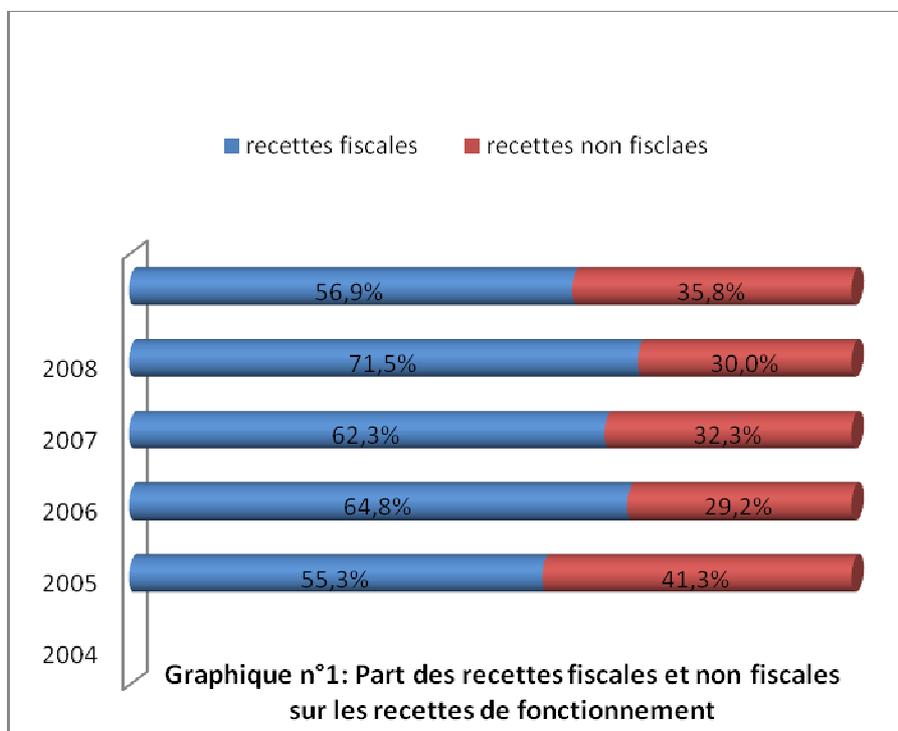
Tableau 1 : Poids des ressources financières des communes du Sénégal (en milliards de FCFA)

	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
PIB nominal	4242,8	4592,7	4893,6	5408,3	5950,2	
Recettes de l'Etat (hors dons)	776,8	880,2	962,6	1100	1152,1	8,2%
Recettes fiscales de l'Etat	738,5	850,8	921,9	1041,4	1087,2	8,0%
recettes communes	44,7	47,4	59,1	54,6	63,1	7,1%
recettes fiscales communes	22,3	28	29,1	31,9	28,1	4,7%
recettes non fiscales communes	16,7	12,6	15,1	13,4	17,7	1,2%
transferts financiers de l'Etat	08,0	09,8	10,2	7,9	08,2	0,5%
	Ratios					
Recettes Etat/PIB	18,3%	19,2%	19,7%	20,3%	19,4%	
recettes communes/PIB	1,1%	1,0%	1,2%	1,0%	1,1%	
Recettes communes/recettes Etat (hors dons)	5,8%	5,4%	6,1%	5,0%	5,5%	
Recettes fiscales communes/recettes fiscales de l'Etat	3,0%	3,3%	3,2%	3,1%	2,6%	
Transferts/recettes de l'Etat (hors dons)	1,0%	1,1%	1,1%	0,7%	0,7%	
Transferts/recettes communales	17,9%	20,7%	17,3%	14,5%	13,0%	

Source : DPEE, ADM et calculs de l'auteur

Un paramètre permet de renseigner sur l'importance des recettes propres des collectivités locales. Il s'agit des montants collectés rapportés aux recettes de l'Etat. Entre 2004 et 2008, les recettes totales des communes sont passées de 44,7 à 63,1 milliards de FCFA, soit un taux de croissance moyen annuel de 7,1%. Elles représentent en moyenne 5,5% des recettes de l'Etat (hors dons) et 1,1% du PIB.

Les recettes propres des communes sont composées principalement des recettes fiscales et des recettes non fiscales.



L'analyse du graphique ci-dessus montre que les recettes fiscales contribuent d'une manière significative au financement des communes. Elles occupent 62,2% des recettes de fonctionnement contre 33,7% en moyenne pour les recettes non fiscales sur la période 2004-2008.

**Les recettes fiscales** sont composées des impôts directs (patente, licence, contribution foncière des propriétés bâties et non bâties, impôts pour le minimum fiscal, etc.) et des impôts indirects communément appelés taxes locales (taxe sur la publicité, taxe sur l'eau, taxe sur l'électricité, taxe sur les distributeurs de carburants, etc.). La patente, les licences, les impôts fonciers et l'impôt sur minimum fiscal constituent la principale source de financement des communes. La fiscalité locale est inégalement répartie : 68% des recettes sont concentrées en 2008 dans les villes et communes de la capitale dont 54% pour la ville de Dakar. La patente représente, à elle seule, 70% des produits recouverts quel que soit le groupe de communes<sup>3</sup>. En outre, il faut noter que le rendement fiscal est très faible par rapport au potentiel existant. La fiscalité des communes représente 0,6% du PIB et le taux de décentralisation fiscale<sup>4</sup> dépasse à peine 3% malgré une progression de 4,7% en moyenne entre 2004 et 2008.

<sup>3</sup> Source : guide des ratios financiers des commune, ADM, 6<sup>ème</sup> édition juillet 2010

<sup>4</sup> Taux de décentralisation fiscale : part des recettes fiscales locales sur les recettes fiscales de l'Etat. C'est un indicateur qui permet de mesurer le degré de transfert de fiscalité de l'Etat aux collectivités locales.

La faiblesse de la fiscalité locale par rapport au potentiel existant est due à plusieurs facteurs parmi lesquels :

- **les difficultés de la détermination des impôts locaux** : la fiscalité locale, comme le disait Koffi GBEKOU (2003) est à l'état embryonnaire et les ressources fiscales sont essentiellement encore le fait de l'Etat tant du point de vue de leur détermination que de leur recouvrement. Les pouvoirs d'initiatives fiscales des autorités locales sont quasi inexistantes. Les lois prédéterminent la liste des impôts et taxes ainsi que les plafonds de leur tarification. Les communes sont donc passives dans la détermination de ce qui constitue le substrat de leur autonomie financière ;
- **les difficultés d'identification des contribuables** : l'insuffisance des moyens humains, techniques et financiers des services des impôts et du trésor, la centralisation de la chaîne fiscale et l'inexistence de centres fiscaux dans certains chefs lieux de département rendent difficile l'identification des contribuables et affectent le rendement de la fiscalité locale. A cela s'ajoute l'incivisme fiscal. En effet, le développement du secteur informel et les difficultés qu'ont les autorités locales à mettre à la disposition des citoyens des services de qualité se traduisent par le faible consentement à l'impôt. Nombreux sont les contribuables qui échappent volontairement à la fiscalité et ce sont les collectivités locales qui en souffrent plus du fait que le prélèvement de leurs ressources est axé sur l'activité économique interne.

**Les recettes non fiscales** sont les recettes que les communes maîtrisent et gèrent avec autonomie. Elles comprennent les produits domaniaux, les produits de l'exploitation et les produits divers. Elles représentent en moyenne 33,7% des recettes propres de fonctionnement et restent faibles avec un taux d'évolution moyen de 1,2% sur la période étudiée. Leur rendement dépend largement du développement des activités économiques locales, de l'importance du patrimoine de la municipalité (marché, gare routière, établissements industriels et commerciaux), de l'efficacité de l'administration locale (performance des services de recouvrement, organisation des marchés) et de la qualité des services publics rendus aux usagers. Les communes de l'agglomération de Dakar engrangent la part la plus importante des recettes non fiscales grâce à leur niveau de développement économique.

### II.1.2 Les ressources externes des communes

Elles sont composées des concours financiers de l'Etat et des partenaires au développement. Il faut noter que ces derniers interviennent dans le financement des collectivités locales sénégalaises sous deux formes principalement : le financement hors budget, notamment par délégation de maîtrise d'ouvrage et l'appui budgétaire c'est-à-dire par inscription du montant du financement au budget de la collectivité locale bénéficiaire<sup>5</sup>.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales se justifient à plus d'un titre. En effet, elles assurent les charges découlant du transfert de compétences (loi 96-07 du 22 mars 1996) et participent donc à la mise en œuvre de politiques nationales de développement. Ils sont composés généralement du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD), du Fonds d'Equipeement des Collectivités locales (FECL), des ristournes et d'autres transferts (fonds d'appui à l'éclairage public).

---

<sup>5</sup> Dans cette partie, le financement par les partenaires au développement ne sera pas évoqué faute de données financières. Mais, il est évident qu'ils jouent un rôle important dans le développement avec la mise en place de plusieurs projets et programmes. Le cas du Programme de Renforcement et d'Equipeement des Collectivités locales (PRECOL) sera évoquée dans le mode de financement des Institutions Financières Spécialisées.

Les transferts financiers sont faibles pour couvrir convenablement les charges induites par le transfert de compétences, surtout dans le domaine de la santé et de l'éducation. Ils représentent en moyenne 1% des recettes budgétaires de l'Etat hors dons. Toutefois, leur poids sur les recettes totales des communes n'est pas négligeable (16,7% en moyenne entre 2004 et 2008)

L'insuffisance des ressources financières propres des communes et la faiblesse des transferts financiers de l'Etat constituent des obstacles majeurs à la promotion du développement local. La réalisation des objectifs de la politique de décentralisation passe par le renforcement de leurs moyens financiers et la mise en œuvre de politiques de promotion de financement innovants dont l'emprunt en vue de booster l'investissement local.

L'accès des communes aux marchés financiers exige un certain nombre de conditions, notamment une bonne santé financière et une gestion transparente des affaires locales. En effet, tous les paramètres influant sur la structure des dépenses et des recettes ainsi que sur l'environnement politique et institutionnel de la décentralisation fondent la détermination de la prime de risque.

## **II.2 L'analyse de l'environnement financier et institutionnel des communes**

L'équilibre financier local permet d'analyser la question de la stabilité et de la fiabilité financière des communes à partir d'un certain nombre d'indicateurs. Trois principaux indicateurs sont généralement utilisés à cet effet : l'épargne nette locale ou autofinancement net, la capacité d'investissement et la capacité de financement.

**L'épargne nette ou capacité d'autofinancement** : elle est un ratio qui correspond à la marge de manœuvre disponible pour se développer de manière autonome, une fois payé l'amortissement des emprunts contractés lors des précédents exercices budgétaires. Il est obtenu en retranchant de l'épargne brute (recettes réelles d'exploitation – dépenses réelles d'exploitation) le remboursement en capital de la dette.

**La capacité d'investissement** : elle est constituée par l'épargne nette à laquelle s'ajoutent les recettes réelles d'investissement (hors emprunt). C'est un indicateur important qui exprime le pouvoir financer théorique de l'exécutif local à investir dans le développement municipal.

**La capacité de financement** : elle s'obtient en retranchant de la capacité d'investissement les dépenses réelles d'investissement (autres que le remboursement de la dette en capital). C'est un indicateur qui permet de mesurer la marge de manœuvre financière de la commune après le règlement de ses charges annuelles et la réalisation des investissements. Une valeur algébrique négative signifie que la municipalité éprouve un besoin de financement.

### **II.2.1 Analyse de l'équilibre financier**

Cette analyse se base sur un certain nombre d'indicateurs comptables et financiers comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Tableau 2 : Analyse de l'impact de quelques ratios significatifs sur le risque d'insolvabilité des communes**

Ratios	2004	2005	2006	2007	2008	Impacts	Commentaires
<b>Structures et flexibilité des recettes courantes</b>							
1. recettes fiscales/recettes courantes	59,7%	70,6%	67,9%	77,0%	62,2%	+	La forte propension des recettes fiscales et leur évolution assez importante montrent une solidité des finances communales.
2. Fonds d'Equipe-ment des Collectivités Locales (FECL) /recettes d'investissement	16,9%	21,2%	29,3%	2,2%	23,9%	-	La dépendance assez élevée des communes sur le FECL pour améliorer l'investissement révèle une probable vulnérabilité en cas de difficultés financières de l'Etat
3. Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) /recettes courantes	7,3%	8,6%	8,5%	9,6%	9,9%	+/-	La part faible du FDD sur les recettes courantes révèle, d'une part une moindre dépendance des communes et, d'autre part une faible compensation des compétences transférées
4. recettes courantes /recettes totales	91,6%	92,0%	94,3%	91,1%	82,2%	+	Le poids élevé des recettes courantes devrait être positivement perçue car elles sont prévisibles comparativement aux recettes d'investissement.
<b>Niveau de l'épargne de gestion et évolution de ses composantes</b>							
5. Taux de croissance des recettes courantes	-	6,9%	8,1%	-4,4%	10,7%	+	Bonne perception sur la santé financière des communes et pourrait conforter davantage l'épargne de gestion indispensable pour couvrir les services de la dette
6 Taux de croissance des dépenses de fonctionnement	-	1,0%	5,2%	-4,1%	9,9%	-	Leur hausse est mal perçue. Cependant, la hausse plus importante des recettes peut atténuer l'impact négatif.
7. Epargne nette de gestion/recettes courantes	15,0%	19,7%	21,8%	21,6%	22,1%	+	Son niveau n'est pas aussi important. Toutefois, son évolution traduit une bonne amélioration de la gestion des finances communales et un niveau d'endettement relativement faible.
8. Epargne brute/recettes courantes	17,6%	24,5%	27,9%	27,5%	28,4%	+	Son niveau n'est pas aussi important. Toutefois, son évolution traduit une bonne amélioration de la gestion des finances communales.
<b>Dynamique de la politique d'investissement</b>							
9. Dépenses d'investissement hors remboursement dette/dépenses totales	19,8%	23,7%	24,5%	16,0%	19,6%	+	L'évolution constatée est un bon signe et traduit un effort d'investissement des communes.

### Niveau des équilibres financiers et d'endettement

10. épargne nette/dépenses d'investissement hors remboursement de la dette	71,2%	78,3%	82,9%	134,8%	113,1%	+	Une bonne couverture des dépenses par l'épargne et traduit une bonne gestion prudente des dépenses de fonctionnement.
11. service de la dette/ les recettes courantes	0,6%	0,6%	0,8%	1,4%	0,6%	*+	La part faible traduit un faible niveau d'endettement des communes sénégalaises.
12. Taux d'autofinancement brut	15%	19,7%	21,8%	21,6%	22,6%	+	L'autorité dispose de ressources pour autofinancer ses investissements y compris le remboursement des emprunts
13. taux d'autofinancement net	15%	19,5%	21,2%	20,5%	21,6%		
14. Remboursement en capital de la dette/Epargne brute	0,6	0,6%	4,9%	5,3%	2,4%	+	Prouve que l'épargne couvre très largement le remboursement de la dette et indique que les communes disposent d'une capacité d'emprunt.
15. Dépenses de personnel/recettes de fonctionnement	24,1%	26,0%	29,7%	36,7%	34,4%	-	absorbe une bonne partie des recettes courantes. Son évolution risque d'obérer l'épargne.
16. Dépenses de personnel/dépenses de fonctionnement	28,3%	32,4%	38,0%	46,8%	44,0%	-	Occupe une part des dépenses de fonctionnement et dépasse la norme de 40% fixée par la Direction des collectivités locales

L'analyse globale des indicateurs ci-dessus montre que les finances communales connaissent une certaine performance depuis quelques années bien que tous les gisements de recettes ne sont pas exploités. Il est apparent que les communes sénégalaises sont faiblement endettées. Les services de la dette<sup>6</sup> représentent moins de 1% des recettes courantes.

Cependant, cette analyse globale sur les communes du Sénégal cache des disparités. En effet, les communes de l'agglomération de Dakar concentrent l'essentiel des ressources.

**Tableau 3 : Répartition du volume budgétaire par groupe de communes<sup>7</sup> (en milliards de FCFA)**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Agglomération de Dakar</b>	<b>26,48</b>	<b>28,27</b>	<b>32,33</b>	<b>26,10</b>	<b>30,04</b>
	66%	66%	68%	58%	61%
<b>Capitales régionales (hors Dakar)</b>	<b>7,04</b>	<b>7,95</b>	<b>8,08</b>	<b>6,46</b>	<b>7,13</b>
	17%	18%	17%	14%	14%
<b>Autres Communes</b>	<b>6,86</b>	<b>6,96</b>	<b>6,82</b>	<b>12,06</b>	<b>12,24</b>
	17%	16%	14%	27%	25%

Source : 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> guide des ratios des communes, ADM

**Tableau 4 : Répartition de la capacité d'autofinancement par groupe de communes**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Agglomération de Dakar</b>	<b>2,08</b>	<b>5,76</b>	<b>9,02</b>	<b>5,09</b>	<b>8,43</b>
	70%	87%	92%	86%	82%
<b>Capitales régionales (hors Dakar)</b>	<b>0,53</b>	<b>0,72</b>	<b>0,48</b>	<b>0,61</b>	<b>0,81</b>
	18%	11%	5%	11%	8%
<b>Autres Communes</b>	<b>0,37</b>	<b>0,17</b>	<b>0,33</b>	<b>0,19</b>	<b>1,03</b>
	12%	3%	3%	3%	10%

Source : 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> guide des ratios des communes, ADM

**Tableau 5 : Répartition de l'épargne brute par groupe de commune**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Agglomération de Dakar</b>	<b>3,04</b>	<b>6,12</b>	<b>9,23</b>	<b>4,97</b>	<b>8,53</b>
	59,9%	75,4%	86,6%	84,4%	82,9%
<b>Capitales régionales (hors Dakar)</b>	<b>0,83</b>	<b>1,19</b>	<b>0,53</b>	<b>0,6</b>	<b>0,84</b>
	16,4%	14,7%	5%	10,3%	8,2%
<b>Autres Communes</b>	<b>1,2</b>	<b>0,80</b>	<b>0,87</b>	<b>0,30</b>	<b>0,91</b>
	23,6%	9,9%	8,2%	5,2%	8,9%

Source : 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> guide des ratios des communes, ADM

Il apparaît que les collectivités locales de l'agglomération de Dakar (villes et communes) engrangent les parts les plus importantes aussi bien pour les recettes que pour la capacité d'autofinancement et l'épargne brute. Le poids financier de la Ville de Dakar aussi bien dans la région de Dakar que dans l'ensemble des communes demeure important. En effet, elle a disposé, en 2008, de recettes moyennes par habitant (24 400 FCFA) trois fois supérieures à la moyenne nationale et cinq fois supérieures à celle des communes capitales régionales

<sup>6</sup> Les services de la dette sont composés du remboursement en capital et des intérêts. Ceux de la dette de la Ville de Dakar auprès de l'AFD ne sont pas pris en compte dans ces calculs.

<sup>7</sup> Les communes sont réparties en 3 groupe : l'agglomération de Dakar qui comporte les 5 grandes communes (Dakar, Pikine, Guediawaye, Rufisque, Bargny), les 10 capitales régionales (hors Dakar) et les autres communes au nombre de 52 ; ce qui un total de 67 communes.

(hors Dakar) et des autres communes. Elle absorbe ainsi près de 50% des recettes et fournit en moyenne 70% de l'épargne brute.

Globalement les finances communales au Sénégal, bien qu'encore moroses du fait de l'inexploitation de l'ensemble des gisements de recettes, connaissent depuis quelques années des améliorations. Cependant, il faut signaler que des disparités énormes existent entre les communes. La ville de Dakar concentre l'essentiel des activités économiques du pays et fournit, par conséquent, l'essentiel des recettes. Donc, l'analyse globale du risque financier des communes qui révèle des résultats acceptables doit être mitigée. Théoriquement, seule la Ville de Dakar serait en mesure d'emprunter sur le marché financier. Les autres communes, quelle que soit leur taille, dégagent une épargne insuffisante et ne seraient pas éligibles à l'emprunt sur le marché financier.

En plus de la capacité financière des collectivités locales, l'accès à l'emprunt des municipalités exige l'existence d'un environnement favorable tant sur le plan juridique que sur le plan financier.

### **II.2.2 Cadre juridique de l'accès à l'emprunt**

L'encadrement juridique de l'accès des collectivités locales à l'emprunt intègre à la fois la reconnaissance de la compétence de l'autorité locale à emprunter et les différents niveaux de contrôle et d'autorisation requis. En effet, il est permis aux communes, communautés rurales et régions sénégalaises de recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements. L'article 252 de la loi 96-06 du 22 mars 1996 considère les fonds d'emprunt comme une recette d'investissement.

En outre, l'emprunt est soumis à l'approbation préalable du Représentant de l'Etat (Gouverneur, Préfet et Sous Préfet, selon le cas) conformément à l'article 336 du code des collectivités locales. En plus de cette autorisation, celles du Ministre en charge de la décentralisation et du Ministère en charge des finances sont requises dans tous les pays de l'UEMOA, conformément à la décision n° 05/09/2005 portant modification de l'article 136 du règlement général relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du marché financier de l'UEMOA. Cette décision, en plus de l'avis desdits Ministères, rend obligatoire le visa préalable du Conseil Régional de l'Epargne Publique et du marché Financier relatif à la note d'information de l'emprunt obligataire municipal.

Le remboursement du service de la dette d'une collectivité locale est une dépense obligatoire qui doit être inscrit au budget. « Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'ouverture de crédits jugés suffisants par le Représentant de l'Etat avant qu'il soit possible à la commune d'inscrire des dépenses facultatives » article 257 de la loi 96-06 du 22 mars 1996.

L'encadrement juridique et réglementaire de l'emprunt des municipalités ne doit pas être perçu comme une contrainte en soi. Bien au contraire, il doit être considéré comme une avancée, voire une affirmation de la maturité des collectivités décentralisées à accéder aux prêts et un renforcement de leur degré d'autonomie budgétaire et financier pour deux raisons. Premièrement, la question de l'accès à l'emprunt ne peut être traitée sans tenir compte de son impact sur les équilibres macroéconomiques dont l'Etat est garant, en particulier lorsque ledit emprunt local est considéré comme une dette publique. Deuxièmement, il obéit à l'objectif de sécurisation du marché financier encore jeune. Toutefois, une application de cet encadrement juridique dans des conditions peu orthodoxes pourrait constituer un obstacle.

## II.2.3 L'existence d'un marché financier, bancaire et d'autres organismes de garantie

Pour faciliter le financement par le marché obligataire sous régional, les collectivités locales sont dispensées de frais de visa préalable et n'ont pas besoin de garantie et de mettre en place des mécanismes de sûretés particuliers (article 136 du règlement général modifié par la décision n°05/09 :2005 et l'instruction 1/97 du CREPMF).

La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) et la Banque Africaine de Développement (BAD) sont deux institutions financières qui ont pour vocation la propulsion du développement des économies de leurs pays membres. Leurs financements concernent aussi bien le secteur public que le secteur privé. En outre, elles disposent de mécanismes de garantie pouvant être utiles aux municipalités. Il est de même pour le Fonds de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE) qui souhaite intégrer la garantie des emprunts des collectivités locales dans sa politique de développement<sup>8</sup>.

### III/ L'accès à l'emprunt : le cas de quelques communes d'Afrique Subsaharienne

L'accès des communes au marché obligataire n'est pas très répandu en Afrique Subsaharienne. Le modèle dominant est l'intervention d'Institutions financières spécialisées, comme l'ADM qui intègrent une part de crédit dans ses modes de financement du développement communal. La grille d'analyse proposée par François Péchon du Crédit local de France permet de mieux cerner les caractéristiques des systèmes en usage et les listes de haut en bas par ordre de banalisation croissante (option soumise à la concurrence du marché).

**Tableau n° 6 : grille d'analyse des systèmes de financement**

Ressources	Fournisseurs	Risque	Taux	Produits	Actionnaires principaux	Privilèges
Crédits budgétaires de l'Etat	Institutions financières spécialisées monopolistiques	Emprunts locaux garantis par l'Etat	Taux bonifiés	Prêts spéciaux réservés aux collectivités locales	Etat	Intermédiaire obligé des subventions de l'Etat
Ressources affectées par exemple, épargne défiscalisée	Institutions spécialisées en compétition avec les banques commerciales	Le service de la dette est une dépense obligatoire	Taux de marché à marche réduite	Prêts usuels du marché	collectivités locales (crédit mutuel)	Monopoles des dépôts des collectivités locales
Marchés financiers	Banques commerciales et autres investisseurs privés	Les collectivités locales peuvent être en cessation de paiement	Avantages fiscaux aux prêteurs	Tous produits y compris émissions directes et produits dérivés	Investisseurs privés	Emissions obligataires garanties par l'Etat
Toutes ressources bancaires	Marchés financiers sans intermédiation	Les collectivités locales peuvent être en cessation de paiement	Taux du marché	Emissions obligataires		Aucun privilège

<sup>8</sup> Souhait de l'institution évoqué lors de la rencontre internationale sur le financement des Collectivités locales tenue à Cotonou le 25 mai 2007.

### **III.1 Le financement par l'Institution Financière Spécialisée : le cas de l'ADM**

Deux systèmes de prêts aux municipalités ont été créés au Sénégal à savoir le crédit communal et les crédits du Programme d'Appui aux Communes (PAC).

#### **➤ Le Crédit Communal**

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

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

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

Malheureusement, cet instrument de financement n'a pas connu un grand succès, du fait notamment de la faiblesse des ressources financières des communes, mais aussi du niveau du taux d'intérêt jugé élevé par celles-ci. En 1997, le Crédit Communal a fermé et rétrocedé ses avoirs à l'ADM.

#### **➤ Les crédits du Programme d'Appui aux Communes (PAC)**

L'ADM est née des cendres du Crédit Communal en 1997 et est l'organe d'exécution du PAC. Ce dernier est financé par deux bailleurs de fonds (IDA et AFD) pour un montant de 42 milliards de FCFA et par l'Etat à travers le FECL. L'ADM, à travers la deuxième composante du PAC (PAC2), accorde des prêts aux communes. La répartition du financement de ce programme se fait sous forme de : (i) subventions représentant en moyenne 70 % des besoins, (ii) prêt à hauteur de 20 % (condition : 4,25 % sur 12 ans, paiement sous forme de mensualités, absence de différé) et (iii) financement de 10%.

Pour sécuriser le financement, l'ADM exige que la commune signe un Contrat de ville avec l'Etat auquel est annexée une convention de financement Commune/ADM et surtout un programme de renforcement des capacités dont l'objectif principal est d'améliorer la solvabilité de la commune de manière à lui permettre d'emprunter progressivement et de moins dépendre des subventions de l'Etat. Ce programme semble porter ses fruits car les prêts accordés sont remboursés à plus de 96% en 2010.

Dans le but d'améliorer les acquis du PAC et de couvrir un nombre plus important de collectivités locales, les bailleurs de fonds et l'Etat ont mis en place le Programme de Renforcement des Collectivités locales (PRECOL) lancé en janvier 2007 pour une durée de 5 ans (2007/2012). Le PRECOL n'est pas seulement un prolongement du PAC, il vise également une plus grande implication de l'Etat dans l'appui à la décentralisation et à l'amélioration de la gestion des Communes urbaines. Son financement s'élève à 86,3 milliards et se répartit comme suit :

- 53,9 milliards de FCFA mobilisés par les bailleurs de fonds dont 44 milliards de FCFA par la Banque Mondiale et 9,9 milliards de FCFA par l'AFD ;
- engagement de l'Etat : 17 milliards de FCFA ;
- engagement des Communes dans le cadre de l'autofinancement et recyclage des ressources déjà mobilisées dans le cadre du PAC : 13,9 milliards de FCFA.

Dans ce nouveau programme, les prêts ne seront accordés aux collectivités locales que lorsque le coût global du projet est supérieur ou égal à 200 millions pour ce qui concerne les communes hors de la région de Dakar et pour 20% du montant de l'investissement. Pour les municipalités des cinq grandes villes de la région de Dakar, la part de l'emprunt sur le coût global du financement s'élève à 30 %.

### **III.2 L'emprunt obligataire de la Communauté Urbaine de Douala**

La Communauté Urbaine de Douala (CUD) est l'un des plus grands centres urbains du Cameroun. Cette collectivité territoriale n'échappe pas aux nombreuses difficultés que connaissent les villes des pays en développement : forte croissance démographique, dégradation des équipements et infrastructures publiques, pauvreté accrue etc.

Face à cette situation, les autorités de la CUD ont entrepris un ensemble d'actions visant l'amélioration de la gouvernance urbaine, la mise en place d'une réforme financière et le développement d'une stratégie d'animation de l'économie locale à travers la réhabilitation de l'environnement des entreprises, l'amélioration de la qualité des services et des équipements publics locaux.

La réalisation de tous ces défis nécessite des moyens financiers suffisants que la CUD ne peut satisfaire. Dans ce contexte, il ne lui restait que l'option d'explorer d'autres sources de financement. C'est ainsi que suite à l'autorisation du Ministère de tutelle et de celui en charge des finances, le Conseil de la CUD autorise le Délégué du Gouvernement, en 2004, à recourir à des modalités de financement sur le marché financier national c'est-à-dire à se tourner vers des capitaux privés. La CUD a donc procédé, en deux temps, en 2005, à la mise en place d'un programme d'émission obligataire d'un montant maximum de 16 milliards de FCFA sur le marché primaire de la bourse des valeurs de Douala, la « Douala Stock Exchange ».

La première émission, lancée le 16 avril 2005 et clôturée le 26 avril de la même année, a porté sur un montant de 8,07 milliards de FCFA. La seconde émission a été menée dès le 10 décembre 2005 pour un montant total s'élevant à 2,858 milliards de FCFA. Trois facteurs dominants caractérisent cette opération d'emprunt. Tout d'abord, elle n'a pas fait l'objet d'une garantie par l'Etat. Ensuite, elle a été fondée sur une partie des recettes fiscales propres de la CUD. Enfin, sa souscription a été à 100% le fait des « institutionnels » (c'est-à-dire, du secteur privé : banques, assurances et sociétés financières). A ce sujet, d'ailleurs, il faut retenir que 62% des titres émis ont été souscrits par des Investisseurs Directs Etrangers (IDE) et, plus exactement, par des fonds d'investissements basés à Londres.

L'emprunt obligataire de la CUD a été rendu possible grâce à trois mécanismes visant à garantir le remboursement de la dette : (i) le rating (notation) qui a certifié la bonne qualité de la gestion des finances locales et la capacité d'endettement de la CUD évaluée à 16 milliards de FCFA; (ii) la création d'une société de droit privé (CUD Finance SA) dont la CUD détient 95% du capital. La CUD Finance SA a pour objet d'emprunter sur le marché obligataire et de rétrocéder les fonds ainsi levés à la CUD sur la base d'une convention de financement et (iii) les créances de la CUD sur les grandes entreprises, sur l'Etat et sur le Fonds d'Equipements et d'Investissements des Communes (FEICOM) sont versées à la CUD Finance SA et destinées au remboursement du capital et des intérêts.

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

### **III.3 L'accès au marché obligataire de la Ville de Johannesburg**

Le marché municipal Sud africain était soutenu par le système des actifs prescrits<sup>9</sup>. Les prêts aux communes étaient perçus comme sans risque (ou des titres d'Etat), puisqu'il était supposé que le pouvoir central viendrait au secours des municipalités au cas où celles-ci éprouveraient des problèmes financiers (Kevin Allan et al 2005). En fait, il n'y avait aucune défaillance quant aux obligations, dans la mesure où celles-ci étaient émises par les municipalités disposant de ressources suffisantes.

Cependant, c'est à partir de 1996 avec la reconnaissance, par la Constitution, des collectivités locales comme sphère indépendante du gouvernement et suite à l'abrogation des dispositions relatives aux conditions d'actifs prescrits, qu'on assiste au déclin du marché obligataire municipal. Octroyer des prêts à une collectivité locale indépendante agissant de sa propre initiative sans aucune intervention de l'Etat en vue de l'aider en cas de difficulté était décidément un investissement moins intéressant pour la plupart des institutions financières à cause du risque d'insolvabilité non négligeable. Toutefois, la ville de Johannesburg a lancé avec succès deux emprunts obligataires.

Au sortir de sa crise organisationnelle et financière, en juillet 2003, caractérisée par des difficultés d'honorer ses factures d'électricité et les services de sa dette, la ville de Johannesburg s'est lancée dans la stabilisation de sa situation financière devenue saine grâce à l'appui de la Development Bank of Southern Africa (DBSA) et à la restructuration de son administration dirigée par une équipe jeune (NGOBENI 2004). A la suite de cette politique d'assainissement des finances locales et de restructuration, Johannesburg a émis une obligation non garantie de six ans d'un montant de 1 milliard de Rands (environ 68 milliards de FCFA) en avril 2004 sur le marché des obligations de l'Afrique du Sud. Cet emprunt obligataire a servi à la restructuration de la dette municipale et à la satisfaction des besoins d'infrastructures de la ville. Une deuxième obligation de douze ans de 1 milliard de Rands (environ 68 milliards de FCFA) était émise le 15 septembre 2004. Contrairement à la première, cette deuxième était garantie à 40 % par la Société Financière Internationale (SFI) et la DBSA.

Ces deux emprunts obligataires municipaux ont été rendus possibles grâce à deux facteurs. D'abord, l'importance économique de Johannesburg présente des atouts fondamentaux intéressants pour les marchés de capitaux. Sur le Produit Intérieur Brut national de 78 milliards de dollars US, Johannesburg totalise une production de 12 milliards de dollars US, soit 15,4 % de la production totale. La ville fournit des services à plus de 3,2 millions d'habitants, renferme près de 100 000 entreprises et emploie un effectif de 25 000 agents dans 14 entités séparées (NGOBENI 2004). Ensuite, la gestion financière améliorée de la ville a facilité la révision à la hausse de son degré de solvabilité (de BBB+ en 1999 à A- en 2003, selon l'attribution de Fitch et A selon les évaluations de CA rating en 2003).

---

<sup>9</sup> Il était demandé aux institutions financières sud africaines d'investir un pourcentage prescrit de leurs portefeuilles dans la dette publique.

En Afrique du Sud, l'Etat a fortement contribué au financement des infrastructures publiques locales par la mise en place d'institutions financières spécialisées performantes qui, au-delà de leur rôle de financer, ont participé significativement à l'émergence du marché obligataire municipal. Cependant, ce dernier reste peu dynamique ; seule la ville de Johannesburg a lancé un emprunt obligataire. L'expérience de Johannesburg indique que malgré les risques associés à la collectivité locale, il y a de la place pour les investissements à des prix attractifs, pourvu qu'il existe des structures et systèmes institutionnels adéquats et une bonne gestion des finances publiques locales.

#### **III.4 Les prêts sous-souverains accordés par des partenaires au développement**

Depuis quelques années, l'AFD, dans le but de faciliter l'émergence de municipalités des pays en développement, pratique les prêts sous-souverains (prêts accordés directement à une collectivité locale souvent sans garantie de l'Etat). Elle a financé deux communes d'Afrique Subsaharienne sous cette forme. Il s'agit de la commune de Ouagadougou et de la Ville de Dakar.

Le financement de la Commune de Ouagadougou, sous forme hybride (subventions et prêts) était destiné à la remise en service du marché central de la ville. Il s'élève à 3,620 milliards de FCFA et se répartit comme suit :

- prêt accordé sans la garantie de l'Etat : 36% ;
- subvention de l'Etat Burkinabé : 9% ;
- subvention de l'AFD : 55%.

Ce système de financement est rendu possible grâce à trois facteurs. Le premier est la saine gestion financière de la municipalité. En effet, les recettes de fonctionnement ont augmenté de 21,3% contre 9,8% durant les dernières années précédant le prêt (2002-2005), traduisant ainsi l'accroissement de l'épargne brute municipale. Les mêmes tendances sont observées durant la période 2005-2010. Le deuxième facteur est relatif à l'environnement institutionnel de la commune de Ouagadougou caractérisé par une gestion efficace de l'administration municipale qui dispose de manuels de procédures financières à jour respectant les ratios prudentiels de gestion et d'un personnel qualifié. Le troisième facteur est l'organisation administrative de la commune qui distingue clairement ce qui relève de la gestion de ce qui relève de la politique.

Contrairement à la commune de Ouagadougou, le prêt de l'AFD à la Ville de Dakar est destiné à un projet d'éclairage public et non à la réalisation d'un équipement marchand. Ce projet qui contribuera au développement de l'attractivité de la Ville de Dakar a trois objectifs principaux :

- l'amélioration de la gouvernance municipale ;
- l'amélioration du service de base de l'éclairage public ;
- la sécurisation de l'approvisionnement en électricité des centres de santé.

Comprenant le financement d'investissement et l'appui à la maîtrise d'ouvrage, le prêt de 6,55 milliards FCFA est soumis aux conditions suivantes :

- taux d'intérêt : 2,21%
- durée du prêt : 15 ans avec 7 ans de différé
- premier échéance de remboursement : le 31 octobre 2015
- dernière échéance de remboursement : le 30 avril 2028.

En plus du financement de l'AFD, la Ville de Dakar a bénéficié d'un prêt de la Banque Islamique du Sénégal (BIS) à hauteur de 2,065 milliards de FCFA destiné à la modernisation des feux tricolores.

On le voit, le financement des investissements locaux par emprunt, même s'il est incontournable, reste encore limité à cause de certaines contraintes.

#### **IV/ Les contraintes d'accès au marché financier**

Plusieurs contraintes retardent l'accès des municipalités à l'emprunt. Certaines relèvent de la qualité intrinsèque de ces dernières et d'autres sont propres aux prêteurs.

##### **IV.1 Les contraintes propres aux collectivités locales**

Elles sont de trois ordres : le cadre étroit de compétences, la faible capacité d'endettement et le principe de l'unicité de caisse.

###### **IV.1.1 Un cadre étroit de compétences**

La faible capacité d'absorption des collectivités locales, malgré les besoins encore énormes en infrastructures et autres services de base, constitue une contrainte. En effet, les municipalités ne possèdent généralement pas d'établissements industriels et commerciaux capables d'absorber des ressources financières importantes. A cela s'ajoute l'étroitesse de leurs compétences. En dehors de la voirie et de la création d'infrastructures de base (structures sanitaires, écoles), les compétences en matière de fourniture de grosses infrastructures sont presque inexistantes. La distribution d'eau et d'électricité est encore essentiellement le fait de l'Etat à travers des sociétés publiques ou parapubliques et des contrats de concession avec des sociétés privées (le cas de l'eau au Sénégal). Ainsi, les communes se limitent essentiellement au ramassage des ordures ménagères, à l'entretien des ouvrages et à la construction d'équipements marchands (marchés, centres commerciaux, gares routières et autres). Faudrait-il pour ces derniers l'existence de potentialités économiques pour assurer leur rentabilité.

###### **IV.1.2 La faible capacité d'endettement**

La capacité des communes du Sénégal à emprunter un volume financier important, capable d'insuffler les efforts de développement est limitée. En dehors de la Ville de Dakar qui dégage plus de la moitié de l'épargne locale, les autres municipalités ne pourraient pas accéder aux marchés financiers et bancaires. Par exemple en retenant 500 millions FCFA, le montant minimal qu'une collectivité locale peut emprunter sur le marché financier pour une durée de 10 ans à un taux d'intérêt de 7% (hypothèse basse), les services de la dette s'élèvent à 71 188 751 FCFA par an<sup>10</sup>. Peu de communes dégagent une épargne supérieure ou équivalente à ce montant.

Partant aussi de l'hypothèse que les communes peuvent consacrer 50% de leur épargne brute en 2008 pour payer les annuités, le volume global de l'emprunt auquel elles peuvent prétendre est estimé, selon la même formule développée ci-dessus, à 36 milliards sur 10 ans ; ce qui reste très faible par rapport aux besoins en investissements. Le tableau suivant donne la capacité d'endettement par groupe de communes.

---

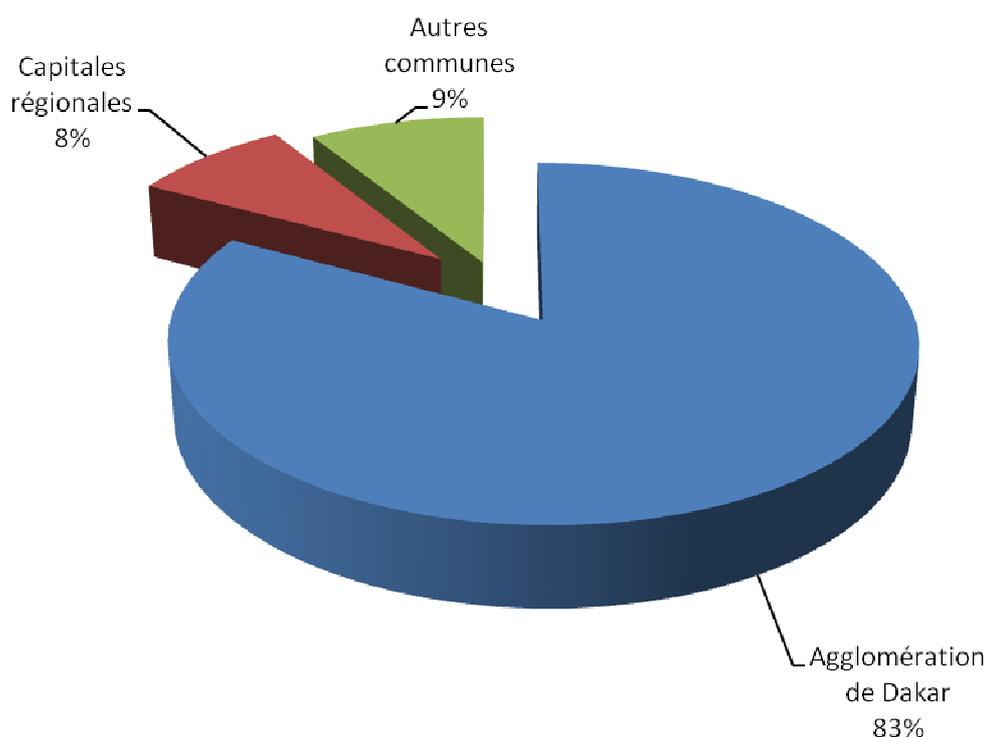
<sup>10</sup> L'annuité est calculée à partir de la formule :  $CO*i/(1-(1+i)^{-n})$  avec CO la valeur de l'emprunt, i le taux d'intérêt (7%) et n la durée de l'emprunt 10 ans.

**Tableau 7:** Répartition de la capacité d'endettement par groupe de Communes, année de référence 2008

Groupe de communes	Epargne Brute	Epargne/annuité (50%)	Volume de l'emprunt
Agglomération de Dakar	8 500 000 000	4 250 000 000	29 850 221 548
Capitales Régionales	840 000 000	420 000 000	2 949 904 247
Autres Communes	910 000 000	455 000 000	3 195 729 601
Total Communes	10 250 000 000	5 125 000 000	35 995 855 397

Source : calcul de l'auteur

**Grafiqne n°2:** part d'emprunt par groupe de communes



Les communes de l'agglomération de Dakar prendraient 83% du volume d'emprunt total. Comme indiqué précédemment, la Ville de Dakar amasserait à elle seule 70% du montant estimé. Les autres municipalités disposeraient d'une faible capacité d'emprunt et serait frappée par l'effet de seuil<sup>11</sup>.

#### IV.1.3 Le principe de l'unicité de caisse

Selon le principe de l'unicité de caisse, les collectivités locales sont tenues de déposer au Trésor public toutes leurs disponibilités. Cette obligation est associée aux conséquences suivantes : (i) chaque collectivité locale a un compte unique et ne peut ouvrir aucun compte de dépôt dans un organisme tiers sauf dérogation admise par décret (article 16 de la directive n°05/97/CM/UEMOA) ; (ii) il est fait masse de tous les mouvements de fonds ; (iii) il est interdit aux collectivités locales d'avoir une trésorerie négative, le comptable public

<sup>11</sup> Montant de l'emprunt en dessous duquel il n'est pas intéressant pour une collectivité locale d'emprunter sur le marché financier compte tenu des frais annexes et de la faiblesse du montant qui ne pourrait pas assurer un bon investissement.

devant refuser tout paiement pour lequel la trésorerie disponible serait insuffisante et (iv) seul le comptable public, comptable direct du Trésor a le pouvoir de manier les fonds publics.

Cette restriction de libertés des municipalités dans la gestion de leurs fonds constitue un obstacle à leur accès au marché financier. Les prêteurs sont réticents à accorder des crédits à des entités qui ne disposent d'aucune prérogative dans la gestion de leurs ressources financières (DIENG, 2007).

#### **IV.2 La réticence des banques et autres institutions de prêts de crédits**

La disponibilité de l'épargne au niveau des banques, fonds de pension et autres institutions de crédit, alors que les municipalités n'ont pas accès à ces ressources, s'explique, au-delà des contraintes énumérées ci-dessus, par la frilosité des prêteurs. Le risque de défaillance de l'emprunt municipal est surestimé. Certes, l'exigence de rating (notation) et la mise en place de garantie sont des conditions nécessaires mais elles peuvent rendre difficile l'accès au crédit du fait des coûts élevés du rating qui est généralement le fait de cabinets étrangers.

Depuis quelques années, l'émergence du marché financier régional et la surliquidité des banques et autres institutions se traduisent par l'existence d'une offre de crédit susceptible de satisfaire la demande des municipalités. Cependant, les prêteurs jugent cette demande peu solvable<sup>12</sup> à cause de contraintes d'ordre institutionnel et financier. Toutes ces contraintes peuvent être surmontées par une meilleure redéfinition du cadre d'accès à l'emprunt.

### **V/ Proposition de modes de financement des collectivités locales par emprunt**

Différents canaux s'offrent aux municipalités pour accéder à l'emprunt. Nous retenons deux systèmes qui semblent être plus adaptés au niveau de développement des communes. Il s'agit de l'accès au marché obligataire et le financement par les banques de développement.

#### **V.1 Le financement par le marché obligataire**

Le financement par le marché obligataire peut se faire sous deux formes : l'accès direct et l'accès indirect.

##### **V.1.1 L'accès direct au marché obligataire**

La réglementation du marché financier de l'UEMOA permet à une collectivité locale ou à un groupe de collectivités locales d'emprunter sur le marché financier régional et selon cette même réglementation, ils n'ont pas besoin de mettre en place des mécanismes de garantie particuliers au même titre que les Etats. Cet accès direct sans intermédiaire aura pour avantages le renforcement des ressources financières locales et l'autonomie des autorités locales dans la conduite des affaires locales. Sur le plan financier, l'exigence de rembourser les services de la dette pourrait stimuler les efforts de mobilisation des ressources financières locales et imposer aux autorités municipales la mise en place de techniques efficaces de gestion budgétaire.

Deux limites majeures peuvent entraver ce mode de financement. Premièrement, le risque d'insolvabilité des communes sénégalaises n'est pas négligeable du fait de la précarité de leurs ressources financières et la quasi-inexistence d'une planification budgétaire. Deuxièmement, à l'exception de la commune de Dakar, toutes les autres communes du Sénégal seraient confrontées à « l'effet de seuil ».

---

<sup>12</sup> Une enquête a été faite par l'auteur de l'article en 2007 à Cotonou sur le risque d'insolvabilité des collectivités locales auprès de sociétés de gestion et d'intermédiation et du FAGACE.

L'effet de seuil existe lorsque la municipalité est incapable de lever, sur le marché obligataire, des fonds importants à cause de la faiblesse de son épargne. Cette situation, ne lui permettant pas de réaliser des investissements de grande envergure, justifierait le recours au marché obligataire.

La levée de ces contraintes majeures suggère l'exploration de l'accès indirect au marché obligataire qui est plus adapté à la situation des municipalités du pays.

### **V.1.2 L'accès indirect au marché obligataire**

Les communes devraient pouvoir lever des fonds sur le marché par le truchement d'un intermédiaire. Pour le cas du Sénégal, l'Agence de Développement Municipal (ADM), qui a une longue expérience dans le domaine du crédit communal, pourrait jouer ce rôle d'intermédiation. La particularité de ce mode d'accès est que la commune est impliquée dans l'émission obligataire dans la mesure où ce sont ses projets qui seront soumis au Conseil Régional de l'Épargne Publique et du Marché Financier (CREPMF). L'intermédiation contribuerait à lever « l'effet de seuil ». En effet, l'organisme intermédiaire pourrait mobiliser plus de ressources sur le marché et les répartir entre les collectivités locales selon leur capacité d'endettement. En outre, les capacités des autorités locales en matière de gestion budgétaire et les pratiques de bonne gestion budgétaire pourraient être renforcées par la mise en place ou le renforcement de programmes d'ajustement municipal. Par la même occasion, les politiques de mobilisation des recettes locales seraient améliorées. Ce mode de financement est adapté au processus naissant de décentralisation. La quasi-totalité des communes n'a pas encore l'aptitude à emprunter directement sur le marché obligataire.

La seule limite identifiée est d'ordre juridique. Il faut nécessairement que la structure intermédiaire dispose d'une crédibilité avérée et qu'elle soit autorisée par le CREPMF suivant un certain nombre de conditions.

### **V.2 Le financement par les banques ou autres organismes de développement**

Les banques de développement de la région (BOAD, BAD) et autres organismes tels que l'Agence Française de Développement (AFD)<sup>13</sup> qui interviennent dans la réduction de la pauvreté pourraient constituer une opportunité pour les communes. Leurs interventions peuvent être appréhendées à deux niveaux.

Premièrement, elles pourraient accorder des prêts plus importants à long terme et à des taux concessionnels pour le financement du développement local. Leurs interventions sous forme de prêts accordés directement participeraient à l'atteinte de leurs objectifs en matière de développement. En outre, les élus locaux seront mieux impliqués dans la mise en œuvre de projets et programmes de lutte contre la pauvreté grâce à l'identification des programmes prioritaires et l'orientation des fonds d'emprunt aussi bien dans le secteur social (éducation, santé, eau potable) que dans les infrastructures économiques génératrices de ressources financières.

Deuxièmement, lesdites institutions pourraient mettre des programmes d'assistance afin d'encadrer les élus locaux et l'administration municipale dans le montage et l'exécution des

---

<sup>13</sup> L'AFD a accordé des prêts directs à des collectivités locales de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agit de la commune de Ouagadougou et de la Ville de Dakar.

projets et programmes de développement mais aussi dans la mobilisation des ressources financières<sup>14</sup>.

Ce mode de financement, susceptible de mobiliser des ressources importantes se heurterait à la faiblesse des capacités d'absorption et de maîtrise d'ouvrage des communes.

### **V.3 Les risques des modes de financement retenus et leurs mécanismes d'atténuation**

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

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

L'atténuation de ces risques est une condition nécessaire pour mieux assurer la pérennité du financement par emprunt. Pour ce faire deux scénarios sont retenus.

1. **scénario 1 : accès à l'emprunt (marchés obligataire ou banques de développement et autres organismes) avec la garantie de l'Etat ou d'un organisme de garantie ;**

**L'accès avec garanties** : dans un processus naissant de décentralisation, les collectivités locales ont besoin du soutien de l'Etat et de certains organismes de développement pour asseoir les bases d'une bonne politique de développement local. Un Etat membre de l'UEMOA comme le Sénégal devrait pouvoir garantir les emprunts de ses collectivités locales dans la mesure où il dispose, selon l'article 31 de la loi 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances, de comptes de garanties et d'avaux pouvant retracer ses engagements résultant des garanties financières qu'il accorde à une personne physique ou morale. En plus de l'Etat, des organismes de garantie tels que le FAGACE qui a montré sa volonté de garantir les emprunts des collectivités locales lors de son symposium du 25 mai 2007 sur le financement des collectivités locales, la Société Financière Internationale (SFI) avec son fonds de développement municipal et l'USAID avec la garantie qu'elle accorde aux emprunts municipaux, pourraient faciliter le recours aux marchés obligataires des collectivités locales.

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

Quelle que soit la crédibilité de l'organisme de garantie, il est important, pour la collectivité locale emprunteuse, de mettre en place des mécanismes de sûreté.

**Les mécanismes de sûreté** : ils concernent les mesures d'ordre juridique et financier qu'il faut prendre pour assurer le remboursement de l'emprunt de la collectivité locale. Sur le plan juridique, il s'agira de veiller à l'orientation des emprunts vers les projets pour lesquels ils sont contractés, à l'inscription des services de la dette comme une dépense obligatoire et à

---

<sup>14</sup> L'AFD développe un programme de renforcement des capacités de gestion financière avec les élus et les équipes administratives de la Ville de Dakar en parallèle du financement direct de 10 millions d'euros accordé à ladite Ville.

leur paiement à chaque échéance. Pour ce faire, le Représentant de l'Etat (Préfet pour le cas des communes) et le comptable du trésor public, comptable de la collectivité locale devront jouer leur rôle respectif de contrôle budgétaire. Sur le plan financier, il s'agira de : (i) faire une analyse de la situation financière de la collectivité locale afin de déterminer avec exactitude sa capacité d'endettement sur la base de son épargne qui est la meilleure sûreté et (ii) dimensionner les prêts sur cette capacité d'endettement et/ou sur la rentabilité financière du projet à réaliser (infrastructures marchandes).

## **2. Scénario 2 : l'accès à l'emprunt sans la garantie de l'Etat ou d'un organisme de garantie**

**Les mécanismes de garantie :** les collectivités locales peuvent constituer des garanties sans que le patrimoine public (école, mairie, centre de santé etc. ...) ne soit aliéné. Les garanties physiques peuvent être constituées par les titres financiers s'ils en existent et par les titres fonciers. Vu le patrimoine encore faible des municipalités, le mécanisme de garantie physique serait peu viable.

**Les comptes séquestrés :** certaines ressources financières locales jugées suffisantes pour couvrir le remboursement des services de la dette à l'exception des fonds dédiés (dons, legs, fonds de concours) et les recettes provenant de l'exploitation des infrastructures marchandes financées par les fonds d'emprunt peuvent être logées dans un compte bancaire séquestré pour sécuriser le remboursement des services de la dette. Ce type de garantie est possible au regard de l'article 16 de la loi 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances qui stipule que sauf dérogation admise par décret, les organismes publics autre que l'Etat sont tenus de déposer au trésor toutes leurs disponibilités.

## **Conclusion**

L'objectif de la politique de décentralisation est de permettre l'émergence de collectivités locales fortes et capables d'amorcer les politiques de développement en s'appuyant sur la démocratie participative. L'article 3 de la loi 96-06 du 22 mars 1996 indique que les collectivités ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural. Pour accomplir correctement cette mission, elles doivent disposer de ressources financières importantes. Cependant, la fiscalité locale est à l'état embryonnaire, les équipements ainsi que les infrastructures marchandes sont insuffisants et les concours financiers de l'Etat et des partenaires au développement ne parviennent pas à combler le gap en besoins de financement.

Le recours à l'emprunt est un moyen de subvenir aux besoins encore nombreux en matière d'éducation, de santé, de voirie, de développement économique local, etc. surtout dans un contexte de forte urbanisation. Mais il suppose l'existence d'un environnement législatif et réglementaire propice à l'éclosion d'une démocratie locale forte, basée sur la libre administration des collectivités locales, la participation active de la population à la gestion des affaires locales et une gestion transparente des ces dernières. Concernant la gouvernance locale, il faut noter que la constitution sénégalaise, en son article 102, reconnaît la libre administration des collectivités locales et le code des collectivités locales prône une participation active des populations au développement local.

L'accès à l'emprunt exige aussi l'existence de ressources financières importantes et une meilleure gestion des dépenses de fonctionnement, en vue de dégager une épargne pouvant servir à rembourser les services de la dette. Tel n'est pas le cas pour la quasi-totalité des communes sénégalaises à l'exception de la Ville de Dakar qui doit tout de même consentir

davantage d'efforts en matière de mobilisation des ressources car toutes les potentialités ne sont pas exploitées. Le cadre de compétence est encore étroit et les municipalités sénégalaises restent confrontées à la faiblesse de leurs ressources financières qui obère leurs capacités à accéder aux marchés financiers.

L'accès direct au marché obligataire ne serait possible que pour la Ville de Dakar. Par conséquent, l'accès indirect via une institution comme l'ADM et le financement par les banques de développement et autres organismes comme l'AFD sont les options qui paraissent plus plausibles pour le financement des communes hors Ville de Dakar par emprunt. De même, des efforts devront être consentis davantage pour permettre à la Caisse des Dépôts et Consignations de développer ses activités de prêts aux collectivités locales<sup>15</sup>.

Pour faciliter la mise en œuvre de ces mécanismes de financement par emprunt, l'Etat devra accompagner davantage les collectivités locales dans la mobilisation des ressources financières (fiscalité locale et transferts financiers). Le moyen le plus efficace pour garantir des emprunts locaux c'est d'aider les autorités locales à accroître leurs ressources propres. « Pas de décentralisation sans autonomie financière et pas d'autonomie financière sans ressources propres. Il faut mobiliser les ressources propres des collectivités locales pour augmenter les ressources externes dont le produit des emprunts » (HARNIST, 2006).

La réussite de la politique de décentralisation ne saurait résider dans un pessimisme éternel. Bien au contraire, elle a besoin de l'émergence d'une confiance aux autorités locales qui doivent désormais se considérer comme de véritables managers soumis aux exigences de performances économiques et financières, collaborer avec le secteur privé et mettre en place une culture de bonne gouvernance basée sur la communication et l'obligation de rendre compte afin de propulser l'économie locale. La loi 2004-13 du 1<sup>er</sup> mars 2004 modifiée par la loi 2009-21 du 4 mai 2009<sup>16</sup> et le décret 2010-489 du 13 avril 2010<sup>17</sup> aménagent des possibilités en matière de création d'infrastructures sous forme de partenariat public-privé qui doivent être exploitées par les collectivités locales.

---

<sup>15</sup> La loi 2006-03 portant création d'un établissement public à statut spécial dénommé « Caisse des Dépôts et Consignation » indique en son article 28 que ladite Caisse est habilitée à consentir des prêts aux collectivités locales et à leurs groupements pour leur permettre de réaliser des travaux d'équipements.

<sup>16</sup> Cette loi fixe les modalités de passation des contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures dits contrats CET par lesquels l'Etat, une Collectivité locale, un Etablissement public ou une société à participation publique majoritaire, dit Autorité Concédante, confie à un tiers dit opérateur du projet, tout ou partie des missions suivantes : le financement d'une infrastructure d'utilité publique, sa conception, sa construction, son exploitation, son entretien.

<sup>17</sup> Ce décret fixant les modalités particulières de passation des contrats CET par les Collectivités locales.

# **BIBLIOGRAPHIE**

## **I. OUVRAGES**

Banque Mondiale (2004), **Automatisation et réduction de la pauvreté**, édition Saint Martin.

Charles Nach Mbach (2003), **Démocratisation et décentralisation, genèse et dynamique comparées en Afrique Subsaharienne**, Karthala-PDM, pp 27-58,447-485.

François Paul Yatta (2006), **Villes et développement économique en Afrique**, Economica Anthropos, pp 28-55.

Jacques Blanc, Bruno Rémond (1995), **Les Collectivités Locales**, presses de sciences po et Dalloz ; pp445-560.

Pierre Vernimen (2005), **Finances d'entreprises**, 6<sup>e</sup> édition, Dalloz, pp 316-442.

## **II. PUBLICATIONS**

Agence de Développement Municipal (2002), **Etude sur la fiscalité communale au Sénégal**, pp 311.

Agence Française de Développement (2005), **Financer les investissements des villes des pays en voie de développement**, pp 13-103, site : [www.afd.fr](http://www.afd.fr).

Association de Professionnels – Développement urbain et Coopérations, **Les ressources du développement local**, septembre 2004, pp 66-73, site : [www.adp.asso.fr](http://www.adp.asso.fr).

AUBRY Pierre (2000), **Accès des collectivités locales africaines à l'emprunt et aux marchés financiers**.

Banque Mondiale, **Table ronde sur le financement des investissements municipaux dans les pays du Maghreb**, juin 1995, pp 217-242.

Club du sahel et de l'Afrique de l'Ouest, PDM (2002), **le financement du développement local : un état des lieux en Afrique de l'Ouest, éléments de comparaison Ghana-UEMOA**, pp 23-50.

Dalmaz S. (1995), l'évaluation de la recherche des déterminants du risque spécifique des collectivités territoriales françaises : 1987-1991.

Denis Requier-Desjardins, **Dynamique locales et systèmes de production dans les pays en voie de développement**, site : [www.gemdev.com](http://www.gemdev.com).

François Paul Yatta (2000), **la décentralisation financière en Afrique, succès, problèmes et contraintes**, sommet Africité 2000.

Kevin Allen, Andre Schombee, Nicola Therm (2005), **Financing economic development at the local level : analyse of the appropriateness of a municipal bond market, in South Africa**, pp 1-24, site : [www.icafrica.org](http://www.icafrica.org).

Michael Noel (2000), building sub-national debts markets in developing and transition countries, a framework for analysis, policy reform and assistance strategy, pp 10-19, site : [www.papers.ssan.com](http://www.papers.ssan.com).

Ndiaye et Savané (2002), **financement du développement municipal en Afrique**

Organisation des Nations Unies (ONU), **decentralization en vue du développement national et local**, New York, 1964

NGOBENI (2005), City of Johannesburg's bond issue, site : [www.icafrica.org](http://www.icafrica.org).

PDM, **regards sur les finances locales**, éditions 2000, 2001, 2002, 2003 et 2004.

PDM, **équilibre financier des collectivités locales**, éditions 2000, 2001, 2002, 2003 et 2004.

PDM (2000), **Accès des collectivités africaines à l'emprunt et aux marchés financiers**, série séminaires PDM X pp 1-85

PDM (2006), **La revue africaine des finances locales : pour une meilleure mobilisation de ressources**, *Africité* 2006 pp 16-20 et de 30-35.

Sarah Marniesse (2005), **Financer les investissements des collectivités locales urbaines**, forum économique et financier, cinquième forum franco-vietnamien, pp 1-27, site : [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Stéphanie Serve, **le recours au financement désintermédié par une collectivité locale et l'évaluation de la prime de risque obligataire : le cas de la Ville de Marseille**, p 107-142

### **III. MEMOIRES**

KOFFI GBEKOU (2003) « **Décentralisation fiscale dans les pays de l'UEMOA : bilan et évaluation** », GPE pp 16-50.

Doukouré Yaya (2002), l'accès **des collectivités territoriales au marché obligataire local**, pp 1-34.

Massamba DIENG (2007), **proposition de stratégie de financement par emprunt des collectivités locales de l'espace de l'UEMOA**

### **IV. COMMUNICATIONS**

André HARNIST (2006), **le renforcement des ressources financières des collectivités locales**, *in Africité 2006*

Isidore Rodrigué Godonou et Magaye GAYE (2007), **la microfinance et la garantie**, symposium sur le financement des collectivités locales et de la microfinance organisé par le FAGACE.

Jean Pierre Elom Mbassi (2007), **le financement des collectivités locales et de la microfinance**, symposium sur le financement des collectivités locales organisé par le FAGACE.

### **V. LEGISLATIONS**

#### Sénégal

- Loi 20001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances ;
- Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales ;
- Décret 66-510 du 04 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales ;
- Décret 2003-101 du 13 mars 2003, portant règlement général sur la comptabilité publique.

- Loi sur le CET n°2004-13 du 1<sup>er</sup> mars 2004 modifiée par la loi 2009-21 du 4 mai 2009 relative aux modalités de passation des contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures dits contrats CET par lesquels l'Etat, une Collectivité locale, un Etablissement public ou une société à participation publique majoritaire, dit Autorité Concédante, confie à un tiers dit opérateur du projet, tout ou partie des missions suivantes : le financement d'une infrastructure d'utilité publique, sa conception, sa construction, son exploitation, son entretien
- Décret n° 2010-489 du 13 avril 2010 fixant les modalités particulières de passation des contrats CET par les Collectivités locales.
- Loi 2006-03 portant création de la Caisse des Dépôts et Consignations.

## UEMOA

Traité modifié de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UMOA), site :

[www.uemoa.int](http://www.uemoa.int).

Directive n° **06/97//CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique ;**

**site : [www.uemoa.int](http://www.uemoa.int).**

Directive 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances.

Décision n° CM 05/09/2005 portant modification de l'article 136 du règlement relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du marché financier de l'UEMOA, site : [www.crepmf.org](http://www.crepmf.org).