UNCDF
Impact Capital for Development

Financé par l'Union européenne

AMELIORER L'ECOSYSTEME DE LA FINANCE URBAINE EN AFRIQUE

RAPPORT PAYS - TOGO

Septembre 2022

Impact Capital
for Development

Cette publication a été financée/cofinancée par l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de son auteur et ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'Union européenne

Consultant : PANTOM Akpala Prosper

SOMMAIRE

Introduction

1 Cadre juridique

1.1. Cadre juridique de la décentralisation 7
1.2. Cadre juridique du financement 9
1.3. Cadre juridique de la compétence communale en infrastructures urbaines .. 10

2 Analyse du système de financement des infrastructures urbaines

2.1. Cadre d'exécution des investissements en infrastructures urbaines au niveau central 13
2.1.1. Présentation du cadre institutionnel 13
2.1.2. Présentation du Processus 16
2.1.3. Services publics aux usagers 18
2.1.4. Cadre des mesures d'atténuation et d'adaptation du changement climatique au niveau National 20
2.2. Financement et exécution des infrastructures urbaines au niveau local (communal) 21
2.2.1. Rappel des principes et du dispositif du contrôle dans la gestion des finances locales 21
2.2.1.1. Rappel des principes clés 21
2.2.1.2. Dispositif de contrôles 22
2.2.1.3. Digitalisation des procédures budgétaires et financières 23
2.2.2. Ressources 23
2.2.2.1. Transferts gouvernementaux 24
2.2.2.2 Recettes internes (propres) de la commune 27
2.2.2.2.1. Recettes fiscales 28
2.2.2.2.2. Recettes non fiscales 30
2.2.2.3. Financement externe du secteur privé et des PTF 31
2.2.2.3.1. Dons et/contributions 31
2.2.2.3.2.Emprunts 32
2.2.2.4. Financement directs nationaux dans la Commune 33
2.2.3. Dépenses (Investissements locaux ou municipaux) 33
2.2.4. Solvabilité 35
2.2.5. Cadre des mesures d'atténuation et d'adaptation du changement climatique au niveau communal (Lacs 1) 37

3 Défis et Possibilités

3.1. Parties prenantes du financement des infrastructures urbaines 39
3.2. Analyse des possibilités de financement 39
3.2.1. Partenariat Public-Privé 39
3.2.2. Financement au niveau du secteur bancaire et l'appel public à l'épargne 41
3.2.3. Centralisation des projets communaux financés par emprunts au niveau du FACT 41

Conclusion

INTRODUCTION

L'objectif de développement durable urbain (ODD11) est devenu une condition essentielle pour la santé et la sécurité environnementale mondiale. Selon une revue internationale des politiques de développement en Afrique (Ammann et Fuster, 2018), l'urbanisation en Afrique augmente rapidement, et à un rythme accéléré (4.5% en moyenne en Afrique in 2020, OECD), mais elle ne s'est pas accompagnée des investissements concomitants dans les infrastructures urbaines de bases qui augmentent la productivité, le niveau de vie et le progrès social. Lors de la 34ème journée mondiale de la population célébrée en 2019 au Togo, le Ministère de la Ville, de l'Urbanisme et de la salubrité publique, alors dirigé par Madame Ayéva Koko, estimait à 50% la population togolaise qui résidera en ville en 2028 et 60% d'ici 2050.

Les accords internationaux et particulièrement le Nouvel Agenda Urbain d'Habitat III (NUA) encourage tous les acteurs (Institutions de Financement des Collectivités Locales (IFCL), Partenaires Techniques et Financiers (PTF)) à jouer un rôle central de catalyseur et de fléchage des financements, qu'ils soient issus de la décentralisation financière des Etats, des lignes de crédits des bailleurs ou même des marchés financiers institutionnels et privés vers les collectivités locales afin d'accélérer le financement local et atteindre les Objectifs de Développement Durable et l'éradication de la pauvreté.

Trouver des canaux efficaces pour financer la réalisation des infrastructures dans les villes secondaires, en combinaison avec une meilleure planification urbaine, peut contribuer à l'amélioration de la productivité des villes qui, à son tour, peut augmenter la collecte de recettes propres dans un cercle vertueux. C'est dans ce contexte que l'Union Européenne (UE) a conçu ce projet dénommé : *« Améliorer l'écosystème pour la finance urbaine en Afrique »* qui vise à analyser la capacité des villes d'Afrique subsaharienne, à financer le développement urbain durable et à dégager des pistes d'amélioration, à comprendre comment les instruments de financement de l'UE seraient adaptés à contribuer à cet objectif.

Ainsi, le travail principal demandé à l'UNCDF consiste à fournir des idées et des solutions claires sur la manière d'étendre ses activités dans les villes secondaires par des instruments financiers tels que les emprunts directs ou les partenariats public-privé (PPP).

Globalement, cette étude vise à :

a. *Examiner les modalités et les canaux actuels de financement des infrastructures urbaines ;*

b. *Identifier les actions et mesures possibles pour renforcer le système de financement des infrastructures urbaines ;*

c. *Évaluer la meilleure façon d'utiliser les nouveaux instruments de financement de l'UE pour soutenir le financement des infrastructures urbaines.*

Les résultats à atteindre comprennent :

1. Une description détaillée et une évaluation du financement des infrastructures urbaines dans chaque pays.

2. Une définition des canaux et sources de financement alternatifs potentiels pertinents et appropriés (y compris la génération de revenus locaux, la participation du secteur privé, l'accès aux prêts sous-souverains, les transferts fiscaux intergouvernementaux, etc.).

3. Des recommandations concrètes pour améliorer les modalités et la structure du financement urbain dans les pays, y compris des modèles de financement concrets.

4. Des recommandations concrètes sur la manière dont les instruments de financement innovants de l'UE (en particulier lorsqu'il existe des possibilités d'utilisation de garanties) peuvent être déployés pour mieux soutenir la mobilisation de financements pour les cas considérés.

Le présent rapport présente les résultats desdits travaux au Togo.

Démarche méthodologique

Le Togo compte actuellement 117 communes et un District Autonome (Grand District Autonome de Lomé) qui sont opérationnels depuis novembre 2019 et devraient participer au financement du développement des villes du Togo avec leurs propres ressources, les emprunts et les partenariats, conformément à la loi sur la décentralisation.

La commune de Lacs 1 (Aného) a été ciblée pour la collecte et l'analyse des données. La collecte des données s'est étendue auprès des administration centrales et des partenaires techniques et financiers impliquées dans la mobilisation des ressources en appui à la décentralisation et le financement des infrastructures urbaines.

En coordination avec les homologues de l'Union européenne, ce rapport prend en compte dans sa structuration les éléments du diagnostic institutionnel, légal, et financier de la décentralisation au Togo, la stratégie d'intervention de l'Union Européenne au Togo et la volonté de l'UE de faire évoluer l'écosystème du financement des infrastructures Urbaines en impulsant l'innovation qui porterait à la fois sur les nouveaux acteurs et les nouveaux produits.

Limites de l'étude

Cependant, ce rapport présente une limite liée au fait que les communes actuelles ne sont opérationnelles qu'à partir de novembre 2019, soit une période d'exercice relativement courte de deux (2) ans. Cependant pour pallier cette limite, la collecte et l'analyse des données couvrent certains aspects de la gestion financière de l'ancienne commune d'Aného ainsi que le cadre général des finances locales au Togo.

Une deuxième limite découle de la nature de ce rapport : il n'a pas vocation à se substituer à un exercice de notation de crédit approprié ou à une évaluation approfondie de la gestion financière. L'analyse a été menée pour apporter une réponse à une demande spécifique de l'Union européenne. Une analyse plus approfondie, y compris par l'engagement d'agences de notation indépendantes, devrait être effectuée pour soutenir les transactions de financement des projets municipaux.

1
CADRE JURIDIQUE

L'appréciation du cadre juridique relatif à notre étude est faite à travers le cadre juridique de la décentralisation, le cadre juridique relatif au financement des communes ainsi que le cadre juridique relatif à la compétence des communes en matière des infrastructures urbaines.

1.1. CADRE JURIDIQUE DE LA DÉCENTRALISATION

Le principe de la décentralisation au Togo a été inscrit dans la constitution de la 4ème République, adopté le 14 octobre 1992. Elle stipule en ses articles 141 à 143 que « la République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont les communes et les régions. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi. L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional […] ». Ce principe s'est ensuite traduit dans la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019[1] relative à la décentralisation et aux libertés locales.

La loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales régit les relations entre l'Etat et les collectivités locales. De façon condensée, les dispositions de cette loi se présentent comme suit :

1. La coopération entre les collectivités territoriales au niveau national avec l'introduction de l'intercommunalité comme mode de coopération obligatoire entre les communes d'une même préfecture et la coopération décentralisée au niveau international sous réserve de l'autorisation du ministre chargé de la décentralisation et dans la limite des engagements internationaux du Togo ;
2. L'organisation générale des collectivités locales qui se caractérise par la libre administration des collectivités territoriales distinctes de l'Etat, gérées par des conseils élus et dotées de personnalités morale et de l'autonomie financière ;
3. Les transferts de compétences aux collectivités territoriales qui sont faits suivant le principe de progressivité, en tenant compte de chaque niveau de décentralisation et de la capacité des collectivités territoriales à les assumer. Les compétences exercées par les collectivités territoriales sont de trois ordres : les compétences propres, les compétences transférées et les compétences partagées entre l'Etat et les collectivités locales ;
4. Le District Autonome du grand Lomé : cette entité territoriale particulière est régie par les règles de décentralisation et de la déconcentration selon la loi. Le District regroupe un ensemble de préfecture et de communes de la capitale Lomé et de ses périphéries. Cette entité territoriale sera dirigée par un Gouverneur nommé par le Président de la République avec un conseil composé des personnes élues et des personnes nommées ;
5. La participation des citoyens à la gestion des affaires locales avec la mise en place du bureau du citoyen, qui est un centre d'écoute et de recueil des attentes, préoccupations et suggestions des citoyens de la collectivité territoriale.

[1] De façon condensée, les dispositions de cette loi (remaniée à plusieurs reprises) mettent l'accent sur :

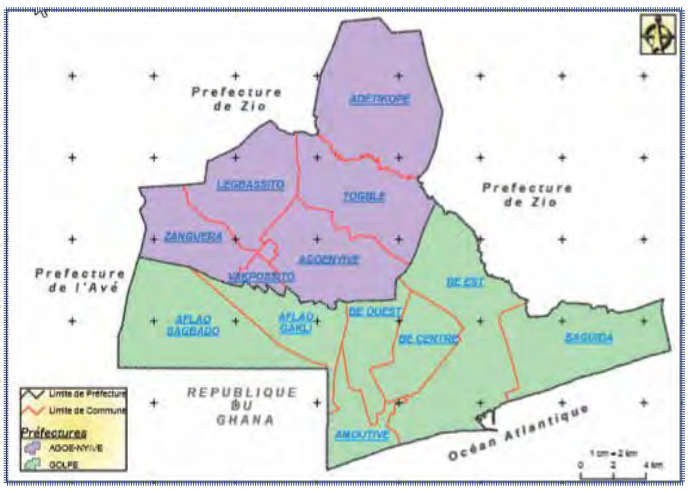
i. La coopération entre les collectivités territoriales au niveau national avec l'introduction de l'intercommunalité et la coopération décentralisée au niveau international sous réserve de l'autorisation du ministre chargé de la décentralisation L'organisation générale des collectivités locales qui se caractérise par la libre administration des collectivités territoriales distinctes de l'Etat, gérées par des conseils élus et dotées de personnalités morale et de l'autonomie financière ;

ii. Les transferts de compétences aux collectivités territoriales qui sont faits suivant le principe de progressivité, en tenant compte de chaque niveau de décentralisation et de la capacité des collectivités territoriales à les assumer. Les compétences exercées par les collectivités territoriales sont désormais de trois ordres : les compétences propres, les compétences transférées et les compétences partagées entre l'Etat et les collectivités locales,

iii. La participation des citoyens à la gestion des affaires locales avec la mise en place du bureau du citoyen.

La décentralisation au Togo est intégrale. Elle ne distingue pas les communes urbaines des communes rurales contrairement à l'ancienne loi qui n'avait fait des communes que les chefs-lieux des régions et des préfectures du Togo. Ses chefs-lieux constitueraient donc les villes secondaires notamment Tsévié (région maritime) ; Atakpamé (région des plateaux), Sokodé (Région centrale) ; Kara (région de la Kara) ; Dapaong (régions des savanes) et d'autres chefs-lieux de préfecture tels que Aného, Kpalimé etc…

La ville de Lomé ou le grand Lomé regroupe treize communes qui forment juridiquement le Grand district Autonome de Lomé.



1.2. CADRE JURIDIQUE DU FINANCEMENT

La réalisation des infrastructures urbaines constitue entre autres les dépenses d'investissement des collectivités. Considérées comme tel, les sources de financement des infrastructures urbaines trouvent leurs bases dans la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales ; dans le décret n°2020-004/PR du 5 mars 2020 portant régime financier des collectivités et dans le décret N°2019-130/PR du 9 octobre 2019 portant organisation et attribution du Fond d'appui aux Collectivités (FACT). Le tableau suivant retrace le condensé des articles relatifs au financement des collectivités.

Tableau 1 :
condensé du dispositif juridique de financement des collectivités

La loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales	Décret n°2020-004/PR du 5 mars 2020 portant régime financier des collectivités	Décret N°2019-130/PR du 9 octobre 2019 portant organisation et attribution du (FACT)
- Article.75 : « Dans le cadre de l'exécution de leur programme de développement, les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions de prêts sur le plan national, conformément aux conditions fixées par décret en conseil des Ministres. Les collectivités territoriales ne peuvent, en aucun cas, recourir à l'emprunt pour les dépenses de fonctionnement prévues à l'article 337 de la présente loi. - Article 310 : Les ressources attribuées aux collectivités territoriales sont au moins équivalentes aux charges supportées par l'Etat à la date du transfert des compétences. Toute charge nouvelle qui incombe aux collectivités territoriales, du fait des modifications par l'Etat des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, est compensée par des ressources faisant l'objet d'un montant équivalent. - Article 311 : La dotation annuelle de l'Etat aux collectivités territoriales est fixée par la loi des finances. Les ressources relatives à la dotation de l'Etat sont mises à la disposition des collectivités territoriales dans le cadre du Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT). - Article 312 : La répartition du fonds de dotation est fixée chaque année par arrêté conjoint du Ministre chargé des collectivités territoriales et du Ministre chargé des Finances, sur proposition de répartition de la Commission de gestion du FACT. - Article 341 : Un prélèvement obligatoire des recettes ordinaires du budget de fonctionnement de la collectivité territoriale est affecté aux dépenses d'investissement. Le taux de ce prélèvement est arrêté annuellement par une décision de l'autorité de tutelle.	- Article 49 : Afin d'assurer l'autofinancement des collectivités territoriales, le conseil des collectivités territoriales est tenu de faire apparaitre un excédent de recettes de la section de fonctionnement à transférer à la section d'investissement. Cet excédent de fonctionnement constitue les résultats prévisionnels de l'exercice. - Article 134 : […] Les sources de financement des collectivités territoriales sont : impositions, les dotations ou subventions, les emprunts et les autres sources. - Article 137 : Les modalités de mise en œuvre du financement par emprunt et de la coopération mentionnée ci-dessus sont fixées par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des finances.	- Article 2 : Le Fonds d'appui aux collectivités territoriales est un mécanisme national de financement des collectivités territoriales. Il est destiné au transfert des ressources financières au profit des collectivités territoriales et a pour objet de : - *Mobiliser les ressources destinées au développement des collectivités territoriales ;* - *Transférer les ressources additionnelles nécessaires aux collectivités territoriales pour exercer leurs compétences ;* - *Concourir à la correction des déséquilibres entre les collectivités territoriales par un système de péréquation ;* - *Financer les actions de renforcement institutionnel des collectivités territoriales ;* - *Harmoniser les procédures de financement des collectivités territoriales.* - Article 14 : Le FACT est alimenté par les ressources nationales. Il est également alimenté par des ressources mises à disposition par les partenaires techniques et financiers, sur la base de conventions entre ces derniers et l'Etat.

Réglementairement, les sources de financement des infrastructures urbaines se résument donc en trois points :

- *Autofinancement (prélèvement obligatoire des ressources de fonctionnement dont le taux est fixé annuellement par la lettre du cadrage du ministre en charge de la décentralisation) ;*
- *Dotation d'investissement du Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT) ;*
- *Emprunts.*

Le principe du prélèvement obligatoire a été instauré, afin d'obliger l'exécutif local à une culture d'investissement à partir de leurs ressources propres. Le FACT a été mis en place afin d'harmoniser les procédures de mobilisation des ressources pour assurer le financement des collectivités.

En ce qui concerne les ressources d'emprunts, elles sont destinées uniquement aux dépenses d'investissement pour le développement local. La loi sur la décentralisation renvoie à la définition des modalités d'emprunt en rapport au décret pris en conseil des ministres. Le décret portant sur le régime financier des collectivités renvoie à la définition desdites modalités à un arrêté conjoint du ministre en charge des finances et celui en charge de la décentralisation.

Cet arrêté qui devra définir et préciser les modalités d'emprunt des collectivités territoriales n'est pas encore pris.

1.3. CADRE JURIDIQUE DE LA COMPÉTENCE COMMUNALE EN INFRASTRUCTURES URBAINES

Conformément à la loi relative à la décentralisation et aux libertés locales, les collectivités sont compétentes dans les domaines suivants :

1. Développement local et aménagement du territoire ;
2. Urbanisme et habitat ;
3. Infrastructures, équipements, transports et voies de communications ;
4. Énergie et hydraulique ;
5. Assainissement, gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement ;
6. Commerce et artisanat ;
7. Éducation et formation professionnelle ;
8. Santé, population, action sociale et protection civile ;
9. Sports, loisirs, tourisme et action culturelle.

La loi précise que « le transfert de compétences se fait suivant le principe de progressivité, en tenant compte de chaque niveau de décentralisation et de la capacité des collectivités territoriales à les assumer ». De plus, la loi préconise la concomitance des transferts de compétences et de ressources.

Toutefois, les modalités d'exercice des compétences partagées et transférées n'étant pas encore fixées par décret comme le prévoit le texte, les compétences actuelles des communes en matière du développement urbain se résument ainsi aux compétences propres qui se présentent comme suit :

Tableau 2 :
condensé des compétences communales en matière de développement urbain

	Urbanisme et habitat	Infrastructures, équipements, transports et voies de communication	Assainissement, gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement
Compétences propres	- Adressage des voies - Création, gestion et entretien des espaces verts, des voies et places publiques - Délivrance du permis de construire de type A (immeuble à faible risque) et B (immeuble à moyen risque) - Délivrance du permis de démolir - Réalisation des opérations de lotissement - Délivrance des autorisations d'occupation du domaine public communal	- Émission d'avis consultatifs sur les projets de création ou de modification des voies nationales, régionales et préfectorales traversant le territoire communal - Création et gestion des gares routières et des aires de stationnement - Construction et gestion des marchés et des abattoirs locaux - Organisation de la signalisation routière (panneaux directionnels, feux tricolores, passages piétons etc.) - Gestion et contrôle du bon état de la signalisation routière	-- Etablissement et mise en œuvre des plans d'élimination des ordures et déchets ménagers, des déchets industriels, végétaux et agricoles à travers l'ANASAP - Organisation de la collecte, du transport, du traitement et de la disposition finale des déchets à travers l'ANASAP - Enlèvement et élimination des dépotoirs intermédiaires et transports à la décharge finale - Maintenance et entretien des caniveaux et autres réseaux d'assainissement des voies secondaires et tertiaires sur le territoire communal à travers l'ANASAP - Création, gestion, protection et entretien des forêts et zones protégées d'intérêt communal - Lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances diverses - Création, réhabilitation et gestion des parcs communaux - Lutte contre la divagation des animaux et réglementation de l'élevage sur le territoire communal
Compétences partagées	-Elaboration et exécution du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la commune -Elaboration et exécution du programme local de l'habitat -Construction de logements sociaux en conformité avec la politique de l'Etat en matière d'urbanisme et de l'habitat	-Création, réhabilitation et entretien de la voirie, des voies de communication à caractère communal, y compris les voies navigables -Réglementation de la circulation -Organisation du transport urbain - Réalisation d'infrastructures d'accostage des petits navires Construction et gestion des péages sur les voies communales	-Exploitation des carrières locales de matériaux de construction -Collecte et traitement des eaux usées en partage avec l'ANASAP (**Agence Nationale d'Assainissement et de Salubrité Publique)** -Réglementation relative à la protection de l'environnement dans le ressort de la commune -Gestion des ressources forestières et halieutiques du territoire communal -Prévention et lutte contre la coupe abusive du bois

A ce jour, les infrastructures entrant dans le patrimoine communal se résument à celles énumérées dans les compétences propres à savoir : ***les marchés, les abattoirs locaux, les gares routières et aires de stationnement, les signalisations routières et les cimetières municipaux.***

La ville est dotée d'un schéma directeur élaboré par le Ministère en charge de l'urbanisme. L'exécutif local dispose d'un fichier qui retrace les infrastructures situées sur le territoire communal sans toutefois distinguer celles qui entrent dans son patrimoine.

2
Analyse du système de financement des infrastructures urbaines

Le Togo dispose d'un code relatif à l'urbanisme. Ce code définit le droit de l'urbanisme qui est l'ensemble des règles qui permettent de définir l'affectation du sol et les règles régissant la construction des bâtiments. Il n'existe pas de cadre législatif ou réglementaire spécifique relatif au financement des infrastructures urbaines. Les modalités de financement et les procédures sont communes, mais le cadre institutionnel et procédural en matière de financement des infrastructures au niveau central diffère de celui des communes.

2.1. CADRE D'EXÉCUTION DES INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURES URBAINES AU NIVEAU CENTRAL

Il s'agit de présenter le cadre institutionnel ainsi que le processus de prévision et d'exécution des dépenses relatives aux infrastructures urbaines.

2.1.1. Présentation du cadre institutionnel

Les structures impliquées dans la réalisation des infrastructures urbaines sont constituées de : Ministère en charge de l'urbanisme, Ministère en charge de la planification, le Ministère délégué chargé du développement du territoire et les ministères sectoriels qui sont porteurs ou promoteur des projets.

Le Ministère en charge de l'urbanisme

Le Ministère en charge de l'urbanisme met en œuvre la politique de l'urbanisme, et de l'amélioration du cadre de vie en collaboration avec les autres ministres concernés. A ce titre, il :

- Élabore et met en œuvre les politique et programmes de développement urbain, la planification et la visualisation des espaces urbains ;
- Appui les initiatives des collectivités territoriales et des acteurs de la société civile et du secteur privé en matière de gestion et d'aménagement urbain ;
- Définit et coordonne les interventions de l'Etat et des différents acteurs dans les opérations d'aménagement et en matière de politique foncière dans les villes ;
- Définit les instruments techniques et le cadre juridique y correspondant et veille à leur application.

La direction de l'urbanisme au sein dudit Ministère procède à l'implantation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Le SDAU est le document de planification de l'Etat et des collectivités locales pour des orientations fondamentales des programmes en vue de développement harmonieux des centres urbains et de facilitation de la mobilité intra urbaine.

Le Ministère en charge du Plan

Le ministère en charge du plan et de la coopération coordonne le programme d'investissement public (PIP). A ce titre, il :

- Évalue la cohérence et la pertinence des projets de développement, des politiques et plans sectoriels avec les priorités en matière de développement, en collaboration avec les ministres chargés de l'exécution des projets et les partenaires au développement ;
- Élabore, suit et évalue les programmes d'investissement public, coordonne et contrôle les actions des organisations non gouvernementales, en conformité avec la politique de développement de l'Etat ;
- Participe à la mobilisation des ressources externes pour le financement du développement ;
- S'assure de l'évaluation des politiques publiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics.

Le Ministère délégué chargé du développement des territoires

Le Ministère en charge du développement des territoires appuie les communes dans l'élaboration de leur plan de développement. Le gouvernement à travers ce Ministère a sélectionné quinze (15) communes sur les 117 pour en faire des villes secondaires pilotes.

Dans les guides d'élaboration des Plans de Développement (PDC) desdites communes, il est indiqué que *l'Etat, les communes et les PTF assureront le financement de leurs projets de développemen*t, sans toutefois préciser la nature desdits financements (dons, emprunts ou autres financement innovants). Les communes de ces villes devraient bénéficier des financements conséquents pour assurer leur développement. Un inventaire des infrastructures et un diagnostic du potentiel communal a été effectué avant de procéder aux choix des 15 communes.

Les Ministères sectoriels

La réalisation des infrastructures urbaines au Togo est effectuée dans le cadre des projets portés par les Ministères sectoriels. Il peut s'agir du Ministère de l'énergie, du Ministère en charge de l'eau ou du Ministère en charge des infrastructures. En fonction des besoins et des priorités gouvernementales, ces Ministères élaborent avec l'appui des Ministères régaliens (Ministère en charge des finances, Ministères en charge du plan) les projets à soumettre au financement des PTF.

Le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et du Développement des Territoires (MATDDT)

Le MATDDT est le Ministère chargé de la mise en œuvre des politiques en matière de décentralisation et assure la tutelle des collectivités territoriales et des autres organismes et institutions rattachées. Le site officiel du Ministère présente ainsi ses attributions :

« Il veille au respect de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et œuvre à la sauvegarde de l›intérêt général et de la légalité. Il assure le suivi de l›application de la loi relative à la décentralisation et appuie ces collectivités dans leurs missions de formation, de consolidation et de promotion de la citoyenneté.

Le Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement des territoires est responsable de l'organisation et de l'administration des subdivisions et unités administratives ainsi que de la coordination et la supervision des activités des représentants de l'Etat sur le territoire national. Il veille au respect du statut et des attributions de la chefferie traditionnelle.

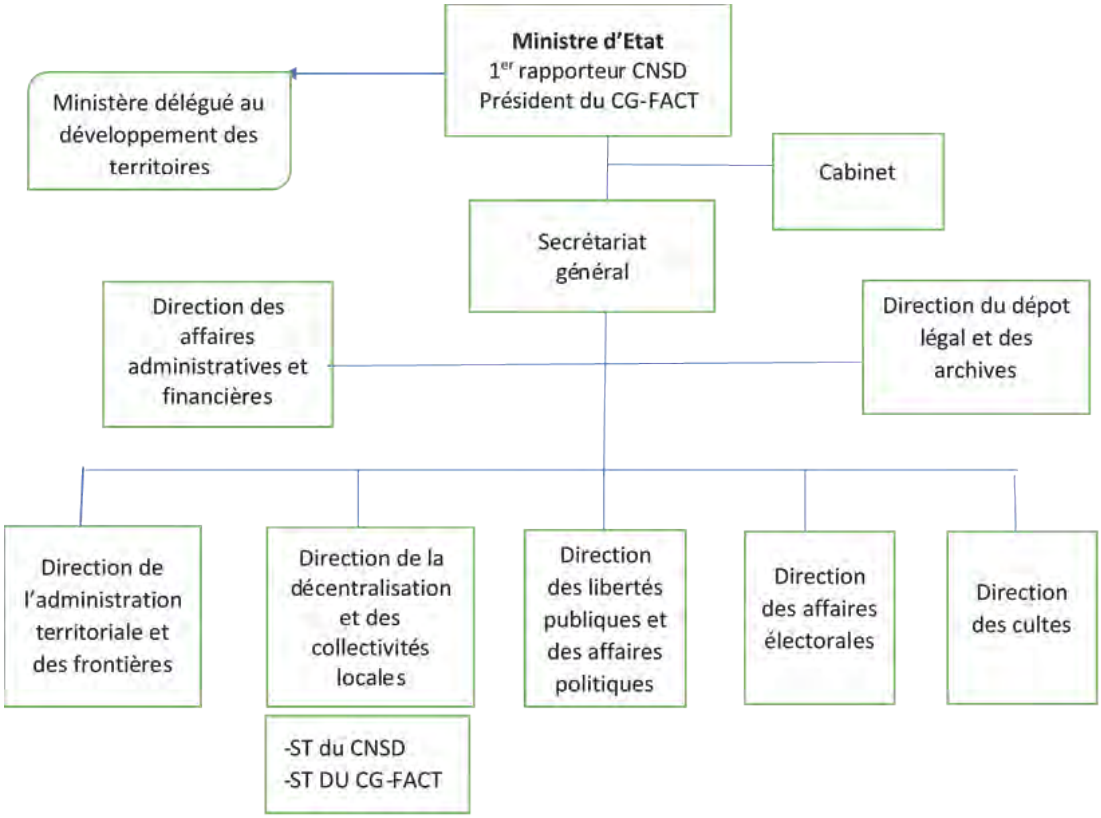
Il élabore et applique la législation relative à la reconnaissance des associations, des partis politiques ou regroupements de partis politiques, aux libertés publiques et aux cultes.

Il assure en collaboration avec le Ministère de la justice, l'organisation, le bon fonctionnement et le contrôle des services de l'état civil.

Le ministre de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement des territoires est également chargé de :

- *La mise en œuvre et du suivi du programme national de consolidation de la décentralisation, ainsi que des programmes d'appui au processus de décentralisation ;*
- *La formulation des politiques et stratégies nationales de décentralisation, en relation avec les Ministères concernés. »*

L'organisation de ce Ministère se présente à travers le schéma suivant :



- *ST = Secrétariat technique*
- *CG-FACT = Commission de gestion du Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT)*

Au dernier remaniement du gouvernement (1er octobre 2020), un Ministère délégué chargé du développement du territoire a vu le jour, rattaché au MATDDT. Ce Ministère délégué reprend une des attributions du Ministère en charge du Plan en matière d'Aménagement du Territoire.

La direction de la décentralisation et des collectivités locales est le bras technique du Ministère sur les questions de la décentralisation.

Outre sa mission régalienne, elle assure également le secrétariat technique du CNSD (Conseil national de suivi de la décentralisation).

La direction de la décentralisation et des collectivités locales est chargée de :

- Contribuer à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et stratégies de renforcement de la décentralisation ;
- Organiser et assurer l'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales ;
- Contribuer à la généralisation de la décentralisation et au renforcement des collectivités locales;
- Contribuer à la mobilisation des ressources financières ;
- Assurer le suivi des appuis techniques et financiers aux collectivités territoriales ;
- Veiller à la dotation de patrimoine propre aux collectivités territoriales et l'application de textes y relatifs ;
- Informer, former et sensibiliser les acteurs de la décentralisation.

La direction de la décentralisation et des collectivités locales est divisée en deux divisions :

- Division tutelle des communes (accompagnement) ;
- Division études et formations.

La direction compte actuellement : Un directeur, deux chefs divisons, neuf cadres ainsi que du personnel d'appui.

Outre les travaux sur l'évolution de la réglementation et le suivi de son application, cette direction participe et/ou organise des séances de renforcement des capacités des élus et de leurs équipes. L'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) est important pour organiser et financer de telles sessions de formation.

2.1.2. Présentation du Processus

Les investissements en infrastructures urbaines s'exécutent dans le cadre d'un Programme d'Investissement Public (PIP). Le lancement du processus d'élaboration du programme d'investissement public (PIP) 2023-2025 a eu lieu en janvier 2022.

L'élaboration du PIP 2023-2025 s'inscrit dans le contexte de la Feuille de Route Gouvernementale (FRG) 2020-2025 dont la mise en œuvre efficace passe par l'identification, la sélection, la hiérarchisation et la programmation des projets d'investissement à fort impact.

Une vérification en amont de l'alignement des nouveaux projets avec la feuille de route et l'existence d'une stratégie de financement à priori (ressources internes, ressources externes, partenariat public-privé) est effectuée. En outre, l'allocation des ressources est faite en fonction d'une revue de la performance des différents projets inscrits au PIP. Par ailleurs, afin d'éviter l'asymétrie d'information, les échanges avec les partenaires techniques et financiers sont consolidés et centralisés par le Ministère de la Planification du développement et de la coopération. Il faut souligner également qu'un outil digital unique de pilotage du processus PIP est mis en place permettant d'intégrer l'ensemble des informations sur les projets ainsi que les différentes étapes de validation.

Les projets s'exécutent selon les procédures du financement du partenaire. Le coût global du projet est financé par les PTF. Une contrepartie est exigée à l'Etat, généralement 20% du coût total. Après la réalisation de l'infrastructure, elle est réceptionnée et remise à la collectivité ou à l'Etat selon que ce soit une infrastructure communale ou nationale. C'est à partir de ce moment que se posent les problèmes d'entretien ou de maintenances dont les coûts ne sont généralement pas évalués et pris en compte dans les budgets nationaux (Etat ou collectivités territoriales).

Ces projets financés par emprunts ou dons à des taux concessionnels sont retracés dans les ressources extérieures du budget de l'Etat.

Plusieurs infrastructures urbaines ont été réalisées au Togo sur financement des partenaires techniques et financiers à travers des projets portés par des Ministères. Il s'agit entre autres de :

Plan directeur d'assainissement (PDA) de la ville de Lomé et Projet d'Aménagement Urbain du Togo (PAUT)

L'effet conjugué du déficit d'infrastructures de drainage pluvial et de gestion des déchets solides a été à l'origine d'inondations en 2008 et 2010 à Lomé, engendrant de nombreux dégâts matériels. Le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique Villageoise a alors fait appel aux partenaires techniques et financiers pour le financement du Plan Directeur d'Assainissement (PDA) de la ville de Lomé, définissant les mesures d'urgence, les études et actions à mener et les infrastructures d'assainissement pluvial et d'eaux usées à réaliser. Pour donner suite aux études menées, les autorités togolaises ont adopté la variante « rétention maximum » et celle dite « 4ème Lac » pour l'aménagement du système lagunaire. L'Union Européenne a donc accordé des fonds au Gouvernement togolais afin de financer le Projet d'Aménagement Urbain du Togo. La gestion du financement du projet a été déléguée à l'Agence Française de Développement.

Le Projet d'Urgence de Réhabilitation des Infrastructures et Services Électriques (PURISE)

Le gouvernement a conçu en 2009, le Projet d'Urgence de Réhabilitation des Infrastructures et Services Electriques (PURISE) pour sept ans dans les domaines des infrastructures routières, des services électriques, d'adduction d'eau et d'assainissement. Evalué à plus de 26 milliards de FCFA, il a été financé par la Banque Mondiale et le Fonds Mondial pour l'environnement. Il a permis la construction de bassins de rétention, d'ouvrages de drainage des eaux de pluies dans les quartiers de Lomé exposés aux inondations et la réhabilitation de certaines avenues.

Aménagement du Petit Contournement de Lomé tronçon N°2 du port jusqu'à la RN1 avec le PURISE

Projet d'Infrastructure et de Développement Urbain (PIDU)

Depuis le 1er octobre 2018 la Banque mondiale a octroyé un prêt d'un montant de 30 millions de dollars au Togo dans le cadre du Projet d'Infrastructure et de Développement Urbain (PIDU). Le PIDU porté par le Ministère de l'urbanisme, de l'habitat et de la réforme foncière a pour objectifs d'améliorer l'accès à des infrastructures urbaines et aux services de base dans les villes de Lomé, de Kara et de Dapaong, notamment.

Les travaux prioritaires de la ville de Kara dans le cadre du Projet d'Infrastructures et de Développement Urbain (PIDU)

Le Programme D'Appui à la Décentralisation (PAD)

Dans le contexte du développement des infrastructures de type communal, la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) à travers le PAD (Programme d'Appui à la Décentralisation) finance avec l'Etat et les communes bénéficiaires plusieurs infrastructures marchandes telles que les marchés. L'objectif du PAD est de renforcer les villes secondaires ciblées comme pôles de croissance à travers la promotion des circuits économiques, particulièrement par l'utilisation pérenne des infrastructures fournies ou réhabilitées, et d'améliorer la gouvernance locale.

Ouvrages du marché de chateau à Kpalimé, construits et réhabiltés dans le cadre du PAD

2.1.3. Services publics aux usagers

Les services publics aux usagers consistent en la fourniture de l'eau potables, de l'électricité, du gaz domestique à la population ainsi que la gestion des ordures

Eau

La distribution de l'eau est assurée au niveau urbain par la société Togolaise des Eaux (TdE) qui est une Société d'État spécialisée dans la gestion de l'eau et de l'assainissement. Elle a pour mission de :

- Mettre à la disposition du plus grand nombre possible de ménages et d'opérateurs économiques en milieu urbain, une eau de qualité, en quantité suffisante et à moindre coût ;
- Assurer la collecte, le traitement et l'évacuation des eaux usées domestiques dans les agglomérations urbaines où les équipements correspondants existent.

Des efforts en termes d'investissement dans l'extension des infrastructures de distribution d'eau sont faits. En période de COVID-19, l'Etat a réduit les frais de branchement de la TDE de 100 000 FCFA à 25 000 FCFA. Malgré les derniers investissements dans les infrastructures de la TDE, elle n'arrive pas à couvrir les demandes de branchements qui sont largement supérieure à sa capacité. Beaucoup de ménages dans la ville optent pour la réalisation de forages domestiques individuels.

Electricité

La Compagnie Energie Electrique du Togo (CEET) assure la fourniture d'électricité au Togo. La CEET s'investit à étendre son réseau de distribution. Mais de nombreux problèmes que créent les réseaux de branchements anarchiques communément appelés « *Toiles d'araignée* » n'ont pas encore trouvé de solution d'infrastructures adéquates dans les localités en question. Une mission pilote de normalisation des branchements anarchiques à Lomé a eu lieu couvrant les localités de Ségbé-Sagbado et Zanguéra.

Par ailleurs, la vétusté des équipements électriques, notamment les postes de transformation et les réseaux de distribution Moyen Tension et Base Tension, en particulier dans la capitale (Lomé), engendre des pertes d'énergie importantes sur le réseau électrique de la CEET [1]. Dans ce contexte la Banque Mondiale a financé le projet de réformes et d'investissement dans le secteur de l'Energie au TOGO (PRISET) pour un coût total de 13 milliards de FCFA.

Le gaz

La fourniture de gaz aux ménages au Togo est assurée par des structures privées. Il s'agit notamment de TOTAL Gaz et SODIGAZ. Il s'agit des distributions en bouteilles. Cette pratique ne nécessite pas des infrastructures de distributions. Le coût élevé d'un kilo de gaz (790 FCFA en août 2022) oblige beaucoup de ménage à l'utilisation du charbon de bois dans les villes.

Déchets

Le curage des caniveaux et autres activités de salubrité urbaine sont assurés par l'Agence Nationale d'Assainissement et de Salubrité Publique (l'ANASAP) qui est un établissement public doté de l'autonomie financière. L'Agence est un organisme d'appui-conseil et d'aide à la prise de décision dans le domaine de la salubrité. Elle promeut, assure et veille à la concertation, à la coordination et au contrôle de toutes les actions et interventions en matière d'assainissement et de salubrité publique.

Conformément au décret portant répartition des recettes fiscales locales, une partie desdites recettes est affectée à l'ANASAP pour lui permettre d'assurer sa mission.

Par ailleurs, il faut noter que l'ancienne délégation de la ville de Lomé à travers les projets d'environnement urbain **PEUL I** et **II** avait bénéficié d'un financement de l'AFD pour améliorer la gestion des déchets. L'objectif de cette action était de faire en sorte que l'ensemble des déchets produits sur le territoire communal rentre dans un seul circuit. Ce circuit comprend la pré-collecte ou la collecte directe au niveau des ménages, la collecte depuis les centres de regroupement, le transport et la mise en décharge finale, tout en favorisant les filières de valorisation.

Le PEUL IV bénéficie d'un financement pour l'extension du Centre d'Enfouissement Technique d'un montant total de 20 millions d'euros (5 millions UE et 15 millions AFD).

2.1.4. Cadre des mesures d'atténuation et d'adaptation du changement climatique au niveau National

Le Togo a ratifié la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CC-NUCC) et le Protocole de Kyoto (PK) respectivement le 08 mars 1995 et le 02 juillet 2004 et s'est engagé ainsi à contribuer à la protection du climat mondial[2].

Lors de la 21ème Conférence des Parties (COP21) à Paris, le 12 décembre 2015, les Parties à la CCNUCC sont parvenues à un accord pour lutter contre les changements climatiques. Cet accord a été ratifié en 2017 par le Togo. Par le biais de cet accord, toutes les parties prenantes ont pris des engagements volontaires pour la transition vers un avenir résilient aux changements climatiques et à faibles émissions des Gaz à effet de serre.

Les Parties sont tenues d'entreprendre et de communiquer leurs efforts pour contribuer à la réalisation de ces objectifs sous la forme de contributions déterminées au niveau national (CDN) communiquées à la CCNUCC. Les CDN sont donc la pièce maîtresse de l'Accord de Paris qui invite les pays signataires à réviser leurs engagements chaque cinq (5) ans dans l'optique de rehausser les ambitions en matière d'atténuation comme d'adaptation afin de maintenir le réchauffement climatique en dessous de 2 °C voire 1,5 °C. En prélude à l'Accord de Paris, le Togo a préparé et soumis ses contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) en 2015 qui ont été confirmées comme ses CDN après l'adoption de cet accord. Le Togo avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au travers de l'initiative de la « Promesse climatique » et du Programme d'appui aux CDN (NDC Support Programme) s'est engagé dans la révision de ses CDN en 2020.

Deux niveaux de réduction ont été proposés dans les CDN initiaux : une réduction inconditionnelle de 11,14% et une réduction conditionnelle de 20%. L'ensemble des projets mis en œuvre en matière d'atténuation et en matière d'adaptation avec co-bénéfices en atténuation a permis au Togo de réaliser 7 990 Gg CO2-eq de réduction de ses émissions en 2020 au lieu de 5 075 Gg CO2-eq de réduction initialement prévue, soit une réduction de 27,57% à l'horizon 2020 au lieu de17,51% par rapport à la référence. La réduction supplémentaire est donc de 10,06%.[3]

Pour se conformer aux engagements pris vis-à-vis de l'Accord de Paris et d'assurer leur alignement à ses priorités de développement (Plan National de développement-PND et feuille de route gouvernementale 2025) et aux Objectifs de Développement Durables (ODD), le Togo a procédé à la révision de ses CDN.

Dans cette optique, le pays s'est doté d'un plan de préparation et de mise en œuvre de ses CDN couvrant la période 2020-2024. Ce plan regroupant neuf programmes vise à accélérer les changements transformationnels vers un développement à faible émission de carbone et résiliant aux changements climatiques. Le document de CDN révisé comporte entre autres les mesures d'atténuation, d'adaptation, et du système national de mesure, notification et vérification (MNV) et la stratégie de communication sur la mise en œuvre des CDN.

2 Bilan de la mise en œuvre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques au Togo
Et identification des besoins prioritaires en Renforcement de capacités -octobrev2007

3 Document CDN 2020-2024.

2.2. FINANCEMENT ET EXÉCUTION DES INFRASTRUCTURES URBAINES AU NIVEAU LOCAL (COMMUNAL)

Le prélèvement des recettes propres de la commune (autofinancement qui dépend du niveau de mobilisation desdites recettes) ; les transferts de l'Etat et les contributions du secteur privé et des PTF sont les principales ressources de la commune de Lacs 1 qui sont affectées aux dépenses d'investissement en infrastructures communales. Outres ses trois sources de financement, l'Etat peut intervenir directement dans le financement et la réalisation des infrastructures urbaines.

Avant de présenter la situation des ressources et des dépenses en investissement de la commune de Lacs 1, il est important de rappeler quelques principes et règles clés du cadre de la gestion des finances publiques locales.

2.2.1. Rappel des principes et du dispositif du contrôle dans la gestion des finances locales

2.2.1.1. Rappel des principes clés

Les principes et règles de la gestion financière des communes sont édictés par le décret n°2020-004/PR du 05 mars 2020 portant régime financier des collectivités territoriales.

Il s'agit entre autres du :

- ✓ Principe d'antériorité qui fait obligation à l'exécutif local d'adopter son budget avant toute dépense. C'est le principe de l'autorisation préalable des dépenses ;
- ✓ Principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public. Les deux acteurs principaux dans la gestion financière de la commune sont : le maire à travers son service financier qui assure les fonctions d'ordonnateur. Le trésorier (receveur municipal) assure les fonctions de paiement des dépenses et de recouvrement des recettes ; il assure aussi la tenue de la comptabilité de la commune en cohérence avec les comptes de l'ordonnateur ; [4]
- ✓ Principe de l'unité qui implique l'élaboration d'un document unique contenant l'ensemble des recettes et des dépenses de la collectivité. Toutes les dépenses de la commune sont retracées dans le budget de la commune, y compris les dépenses relatives aux projets financés sur ressources extérieures. Ces dépenses reçoivent l'autorisation du conseil communal avant leur exécution. L'unité de trésorerie fait également obligation aux collectivités territoriales de déposer leurs fonds exclusivement au trésor public (article 18 du décret portant régime financier des collectivités). Conformément à ce principe (qui découle des directives de l'UEMOA), les 117 communes ont ouvert des comptes à la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique (DGTCP).

Eu égard à ses principes :

Les budgets 2021 et 2022 de la commune de Lacs 1 ont été participatifs car leur élaboration a connu l'implication de certaines organisations de la société civile (Associations implantées dans la commune).

Cette commune dispose d'un compte ouvert dans les livres du Trésor conformément au principe de l'unité de trésorerie. Les ressources FACT et les ristournes de l'Office Togolais des Recettes (OTR) sont mobilisées au niveau central sur ce compte. Seules les recettes recouvrées au niveau local sont déposées sur le compte bancaire du trésorier (receveur municipal), compte bancaire qui abrite également les recettes des autres communes du ressort territorial des préfectures (Lacs 2 ; Lacs 3 et Lacs 4**).**

Le recouvrement des recettes non fiscales est de la responsabilité du receveur municipale. Il est aidé dans sa tâche par un régisseur de recette nommé par le maire après son avis. Le régisseur est appuyé par les collecteurs. Seul le receveur municipal détient toutes les valeurs inactifs (timbres, tickets, etc.), assurant la mobilisation de ces recettes. Ces valeurs sont fournies au régisseur sur demande du maire. Les collecteurs assurent la collecte des taxes sur la base de ces valeurs. Cette pratique est conforme au principe des finances locales.

4 L'exécution des dépenses, obéit à quatre étapes : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement qui relèvent du maire et constitue la phase administrative de la dépense communale, puis la phase relevant du receveur municipal qui commence par le contrôle de la régularité de l'ordre de paiement accompagné des pièces justificatives et se termine par le paiement proprement dit.

Cependant, le trésorier (receveur municipal de Lacs 1) étant également responsable du recouvrement des recettes non fiscales des autres communes de la préfecture des Lacs à savoir Lacs 2 ; Lacs 3 et Lacs 4, soit au total quatre communes et, faute du personnel et des moyens matériels, le contrôle sur le terrain est très insuffisant et ne permet pas de s'assurer si les recettes étaient recouvrées de façon optimale.

Par ailleurs, du fait qu'un seul compte bancaire abrite les recettes de quatre communes, présente des risques sérieux que les recettes d'une collectivité soient utilisées pour le paiement des dépenses d'une autre, si le trésorier ne fait pas un suivi régulier et individuel de la situation de chaque commune.

2.2.1.2. Dispositif de contrôles

La commune de Lacs 1 est soumise au contrôle de la Cour des comptes et les autres corps de contrôles de l'Etat (l'Inspection d'Etat et l'Inspection Générale des Finances).

Mais le champ de couverture des audits est très faible. Le nombre de communes audités par an est très faible. En moyenne 23 communes sur 117 sont auditées annuellement par la Cour des comptes. La Cour des comptes qui est l'institution supérieure de contrôle des finances n'est pas en mesure d'effectuer des contrôles régulièrement. Le dernier contrôle de la cour des comptes dans la commune de Lacs 1 (ancienne commune d'Aného) date de septembre 2018. Le rapport de contrôle, est publié, sur le site de la Cour des comptes.

Cependant l'exécutif communal de Lacs 1 a pris l'initiative de recruter un cabinet pour auditer également les comptes de la commune. Le processus d'audit est en cours. Un Expert qualité est également recruté pour l'audit des services dans le cadre de la démarche qualité. [5]Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure la commune de Lacs 1 rend ou est capable de rendre efficacement service aux citoyens.

Un autre acteur important a fait son apparition dans la chaine de dépense locale (contrôle ex-ante). Il s'agit du **contrôleur financier délégué**. Il est nommé auprès de la commune. **Aucune dépense ne peut être engagée ni payée sans le visa préalable de ce dernier**. Le contrôleur financier relève directement du Ministère en charge des finances. Mais dans le contexte actuel, un contrôleur financier et son adjoint sont nommés pour certaines communes de la région Maritime, regroupant 16 communes des préfectures de Vo, de Yoto et des Lacs. Ils sont basés actuellement à Aného et couvrent les 16 communes des préfectures suscitées. Cette situation s'explique par les réformes dans la gestion des finances publiques. En effet, le basculement du budget de l'Etat en budget programme avec son corollaire de déconcentration des fonctions d'ordonnateur et le déploiement des contrôleurs délégués au niveau des ordonnateurs crée un véritable besoin en ressources humaines au niveau du Ministère en charge des finances. Cette situation n'a pas favorisé la nomination par commune d'un receveur municipal et d'un contrôleur financier délégué afin que ces derniers puissent assurer de façon optimale leur mission. Néanmoins, il convient de préciser que le nombre de contrôleurs financiers délégués, qui initialement n'étaient qu'un pour chaque région, est en train d'augmenter graduellement, ce qui devrait fluidifier les procédures.

Par ailleurs, pour les dépenses faisant l'objet de passation des marchés, des commissions d'évaluation et de contrôle chapotées par la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) sont mises en place conformément au code des marchés publics. Généralement, ces commissions sont moins sollicitées à cause du faible montant des dépenses ne faisant pas obligatoirement appel aux procédures de passation des marchés. En effet le code de marchés publics ne fait pas de distinction des seuils de passation pour les communes et l'Etat alors que les budgets des communes sont très faibles par rapport à celui de l'Etat (la somme des budgets des 117 commune est évalué à 24 milliards alors que l'Etat seul gère en moyenne 1600 milliards de FCFA).

---

5 La norme ISO 9004 :2009 intitulée Gestion des performances durables d'un organisme – Approche de management par la qualité établit comme principe de base du management de la qualité l'orientation client/ parties intéressées qu'elle définit ainsi : « Un organisme réalise des performances durables lorsqu'il est capable de satisfaire les besoins et les attentes de ses clients et des autres parties intéressées, sur le long terme et de manière équilibrée ». Les parties intéressées sont le personnel de l'organisme, les donneurs d'ordre (actionnaires ou hiérarchie), les fournisseurs, les partenaires, la société dans son ensemble.

2.2.1.3. Digitalisation des procédures budgétaires et financières

La gestion des finances publiques nationales au Togo est informatisée. Toutes les opérations de recettes et des dépenses sont enregistrées dans un système appelé « SIGFiP » (système intégré de gestion des finances publiques). Ce système à plusieurs modules compte tenu des différentes opérations relatives aux opérations de recettes ou de dépenses. De l'élaboration budgétaire jusqu'à l'exécution et la réédition des comptes, toutes les opérations sont centralisées. Le SIGFiP devrait être déconcentré au niveau des communes. Mais la déconcentration de ce système nécessite un investissement en équipement adéquat avec une connexion solide dans les communes. En l'absence de cette informatisation et interconnexion au niveau communal, la mairie de Lacs 1 utilise le logiciel Excel pour élaborer son budget et suivre son exécution.

Il n'existe donc pas d'interface entre les données financières de la commune et la comptabilité du receveur municipal ni vers l'administration centrale pour la centralisation automatique des données financières. **Une telle situation ne peut garantir la fiabilité et l'efficacité dans la mobilisation et le suivi des ressources et des dépenses communales.**

2.2.2. Ressources

Le tableau suivant présente la situation globale de ressources de la commune de Lacs 1 de 2019 à 2021. Elles sont constituées des transferts de l'Etat, des recettes propres de la communes (recettes internes), des contributions des partenaires techniques et financiers (recettes externes).

Tableau 3 :
situation globale des ressources de 2019 à 2021 (en FCFA)

RUBRIQUES	2019	2020	2021
1. Transfert gouvernementaux	**0**	**13 664 976**	**50 354 684**
2. Recettes internes ou propres	**156 503 098**	**213 424 700**	**214 153 391**
Recettes locales recouvrées par le mécanisme interne de la commune	*116 256 060*	*172 341 345*	*189 934 431*
Recettes fiscales et assimilées recouvrées par l'Office Togolais des Recettes (OTR)	*40 247 038*	*41 083 355*	*23 738 960*
Dons et legs intérieurs			480 000
3. Partenaires techniques et financiers		**117844672**	**468 604 896**
4. Investissement directs nationaux dans la ville	**Non Déterminé**	**Non Déterminé**	**Non Déterminé**
Total ressources	**156 503 098**	**344 934 348**	**733 112 971**

Source : comptes de gestion 2020 et 2021de la commune de Lacs 1 et compte de gestion 2019 de la commune d'Aného

Les ressources de la commune en 2021 sont évaluées à 733 112 971 y compris celles versées sur le compte de l'Agence Nationale d'Appui au Développement à Base (ANADEB) relatives aux dotations affectées du Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT) pour un montant de 19 millions de FCFA.

2.2.2.1. Transferts gouvernementaux

- **Analyses générales**

Jusqu'aux dernières élections de 2019, les collectivités n'ont bénéficié d'aucun transfert de l'Etat[6]. Avec l'opérationnalisation du FACT, les 117 communes actuelles ont bénéficié du transfert de l'Etat en 2020 et 2021. Le FACT est un mécanisme national de financement des collectivités territoriales, il est créé par la loi relative à la décentralisation et aux libertés locales (article 14). Conformément à l'article 2 du décret fixant les modalités d'organisation et du fonctionnement du FACT, il est destiné au transfert des ressources financières au profit des collectivités.

Le FACT est placé sous la double tutelle du Ministère en charge de la décentralisation et de celui en charge des finances. Il est alimenté par les ressources nationales et les ressources mises à disposition par les partenaires techniques et financiers, sur la base des conventions entre ces derniers et l'Etat. L'Allemagne reste actuellement le seul partenaire aligné sur le FACT mais avec des procédures spécifiques dont le financement pourrait démarrer au dernier trimestre 2022.

Dans le cadre de l'appui budgétaire 2022-2024 de l'UE, une cible sur le FACT relative à l'indicateur de la décentralisation est en train d'être définie d'un commun accord avec les autorités togolaises. Ce qui permettrait d'améliorer le mécanisme en augmentant son efficacité, et pourra faciliter des interventions optimales des partenaires.

Le montant des dotations de l'Etat au FACT n'a pas de base de calcul, car n'est pas greffé à un taux ou pourcentage des impôts centraux ni basé sur une évaluation préalable des besoins prioritaires des communes. Les dotations de l'Etat en 2020 et 2021 sont respectivement de deux (2) et trois (3) milliards de francs CFA. Pour l'année 2022, quatre (4) milliards sont prévues dans la loi de finances.

Au total les ressources du FACT en 2021 s'élevaient à 6.25 milliards de francs CFA dont 3.25 milliards des impôts locaux affectés au FACT. Ces ressources FACT ont été transférées aux communes en dotation de fonctionnement et d'investissement comme suit :

- Dotation de fonctionnement : 1, 250 milliards ;
- Dotation d'investissement : 5 milliards dont : Dotations affectées 2.5 milliards et Dotations non affectées 2.5 milliards. Les dotations d'investissement affectées ont été transférées sur le compte de l'ANADEB (Agence nationale au développement à la base) qui est désigné maître d'ouvrage délégué pour l'exécution des investissements relatifs aux dotations d'investissement affectées.

Le tableau suivant présente l'effort de l'Etat sur les trois ans :

Tableau 4

Part des transferts FACT dans les ressources de l'Etat **(en FCFA)**

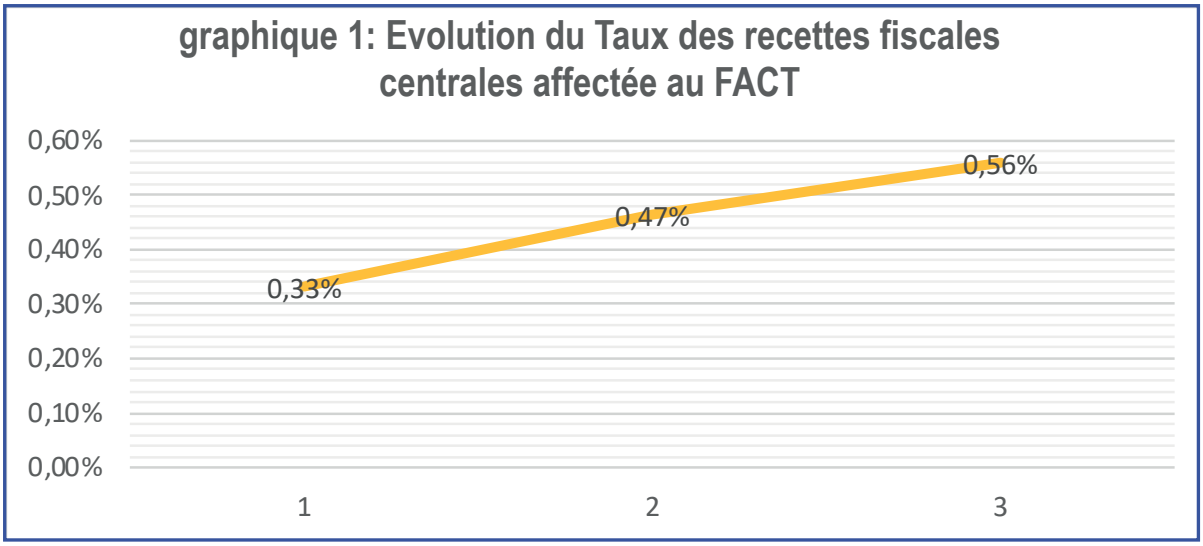
RUBRIQUES	2020	2021	2022
Recettes fiscales	604 479 345 000	644 636 000 000	713 477 100 000
Dotation de l'Etat au FACT	2 000 000 000	3 000 000 000	4 000 000 000
Taux (Part affectée au FACT)	**0.33%**	**0.46%**	**0.56%**

Source : Lois de finances 2020 à 2022

On note une progression des dotations de l'Etat au FACT comme le montre le graphique suivant.

Toutes les 117 communes sont éligibles aux ressources de FACT sans conditions particulières. En revanche, le montant des transferts varie d'une commune à une autre en fonction des critères de répartition.

6 Dernier rapport PEFA de 2016 ; Composante 7.1: « …Les communes ne reçoivent pas de transferts (subventions) direct(e)s provenant du gouvernement central, tant pour leur fonctionnement que pour leur investissement. Mais, parfois, pour certaines communes (dans la pratique actuelle, il s'agit de deux communes : Lomé et Kara), le gouvernement central prend à sa charge directement, une partie de leurs dépenses (telles que l'éclairage public ou le ramassage des ordures ménagères) ».



Légende :

1: Année 2020

2: Année 2021

3: Année 2022

Les transferts du FACT aux communes sont des dotations de fonctionnement et d'investissement. Les dotations d'investissement sont constituées des dotations affectées et non-affectées.

Les dotations non-affectées sont composées de trois (03) éléments :

Une dotation de base ; Une dotation de péréquation ; Une dotation de performance.

Le FACT est piloté par une Commission de Gestion (CG-FACT) qui s'appuie techniquement sur un secrétariat technique. La CG-FACT définit chaque année la pondération entre chaque élément et le poids des facteurs à prendre en compte dans le calcul. Bien que le critère de performance soit bien défini par la loi, il n'est pas encore appliqué car les communes sont à leur début.

Les éléments de performance à prendre en compte ne sont pas encore connus, y compris le diagnostic des capacités des communes par rapport à leurs capacités d'exercice ou d'utilisation des fonds qui n'est pas réalisé.

On note : [7]

- Un processus de calcul des dotations assez transparent et connu de tous, car les acteurs de développement local sont membres du Comité de gestion du FACT. Les composantes de répartition des dotations sont définies par la réglementation. Les propositions de répartition élaborées par les acteurs (CG-FACT) sont approuvées en conseil des ministres et portées à la connaissance de l'exécutif local. De même, ces dotations sont budgétairement prévisibles car en début d'année, le ministre en charge de la décentralisation élabore une lettre d'orientation budgétaire qui communique à l'exécutif le montant des transferts à prendre en compte dans leur budget (généralement la reconduction du budget de l'année précédente).

- Le choix de ces trois critères (pauvreté, population et superficie) correspond à des paramètres objectifs connus. Certes des critiques peuvent être faites sur le mode de calcul de l'indice de pauvreté mais il a l'avantage d'être connu de tous et produit par un organisme officiel l'Institut National de la Statistique, des Etudes Economiques et Démographiques (INSEED). Aller au-delà de 3 critères générerait une perte d'effet de chacun d'eux lors de leur combinaison.

- La fixation de la répartition du poids entre les dotations et pour chaque critère relevant de la commission de gestion est pertinente. Cette répartition doit être le résultat d'échange entre les parties prenantes sur la priorisation, le poids de chaque critère, par exemple de la population qui est le principal facteur lié au niveau de service à apporter, ou sur une certaine période sur la superficie qui génère des coûts plus importants pour couvrir tout le territoire de la collectivité en termes d'accès à ces services.

7 Tous ses éléments d'analyse se retrouvent dans le Rapport intermédiaire d'étude de faisabilité FACT, avril 2021

En ce qui concerne les délais de transfert on constate qu'en 2020, les transferts de l'Etat aux collectivités n'ont été effectifs qu'en novembre 2020, soit en fin de cycle budgétaire. Pour le compte 2021, les transferts n'ont été réalisés qu'en octobre 2021, toujours en fin de cycle budgétaire. Jusqu'ici, la commission de gestion du FACT n'a pas encore siégé pour proposer les critères de répartition des dotations de 2022. Il se pose donc un problème général de délai de transfert des fonds aux collectivités. On note qu'aucun document ne précise la période de transfert des ressources. Les modalités du décaissement de la dotation annuelle ne sont pas précisées (tranche unique ou en plusieurs tranches). Par ailleurs, le mécanisme FACT démarre avec des dotations annuelles, or il est possible et intéressant que les dotations d'investissement puissent être pluriannuelles. Cela permettrait à la commune de Lacs 1 de planifier et de financer des ouvrages plus conséquents ayant donc un effet plus important.

- **Analyse particulière pour la commune de Lacs 1**

La commune de Lacs 1, a bénéficié d'un transfert total 50 millions de FCFA en 2021. Les transferts FACT représentent 7% du budget communal de Lacs 1 soit (50 millions/700 millions) en 2021 et représente un taux de transfert par habitant de 863 FCFA /hbt (50 000 000/ 57 907) soit environ 1,3 Euros.

En 2020 les dotations d'investissement non affectées FACT s'élevaient pour la commune de Lacs 1 à 13 664 976 FCFA. Les dotations de fonctionnement ont consisté à l'apurement des arriérés de salaires et indemnités des élus payés directement par le Trésor. Quant aux dotations d'investissement affectées elles consistent aux réalisations du Programme d'Appui aux Populations vulnérables (PAPV) et de l'ANADEB en 2020 dans la commune. Le tableau suivant retrace la situation des transferts FACT à la commune de Lacs 1

Tableau 5 *:*

Situation des transferts FACT 2019 à 2021(en FCFA)

RUBRIQUES	2019	2020	2021
FACT	***0***	***13 664 976***	***50 354 688***
FACT Fonctionnement			11 322 236
FACT investissement		13 664 976	39 032 452
Non Affecté		13 664 976	19 516 226
Affecté			19 516 226

Sources : Direction de la décentralisation et Compte de gestion Lacs 1

Les transferts FACT à la commune de Lacs 1 sont repartis comme suit :

- Dotation de fonctionnement : 11 millions de FCFA ;
- Dotation d'investissement : 39 millions de FCFA en :
  - Dotation non affectée 19, 5 millions de FCFA
  - Dotation affectée 19,5 millions (transféré à l'ANADEB et exécuté par elle).

Donc sur les 50 millions de dotation, 30 millions ont été effectivement transférés à la commune de Lacs 1 et pris en charge par sa comptabilité, soit 60% du total des transferts et 40% soit 19.5 millions sont transférés sur le compte de l'ANADEB pour exécuter des investissements pour le compte de la commune.

Cependant, au regard de l'organisation des services techniques de la commune de Lacs 1 d'une part, et du montant des investissements exécutés par elle-même qui dépassent largement les transferts en investissement du FACT d'autre part, nous pouvons dire que la commune de Lacs 1 est en mesure d'assurer personnellement l'exécution des investissements liés aux dotations affectées ou non affectées du FACT.

En effet la mairie de Lacs 1 dispose d'une direction de planification, d'une direction financière, d'un responsable ressources humaines, d'un ingénieur en génie civile, d'un responsable environnement. Des commissions de passation et de contrôle des marchés publics sont mises en place. Des ateliers de renforcements de capacités sont organisés souvent au profit du personnel pour relever leur niveau et leur capacité à assumer pleinement leurs tâches. L'informatisation des procédures et la mise en place d'un service informatique adéquat sont nécessaires pour hisser l'administration de la mairie d'Aného (Commune de Lac 1) au rang des administrations modernes.

2.2.2.2 Recettes internes (propres) de la commune

Les articles 47 et 84 de la constitution du 14 octobre 1992 ont institué les impôts, les droits et taxes comme les ressources de recettes de l'Etat et des collectivités. Chaque année, l'Assemblée nationale vote une loi des finances qui précise les types d'impôts, droits et taxes, leurs taux ainsi que leurs modalités de paiement. La collecte des impôts, droits et taxes est effectuée à deux niveaux sur le territoire communal :

- Les recettes fiscales dont le recouvrement est assuré par l'Office Togolais des recettes à travers ses services déconcentrés au niveau préfectoral ;
- Les recettes non fiscales recouvrées par la recette municipale.

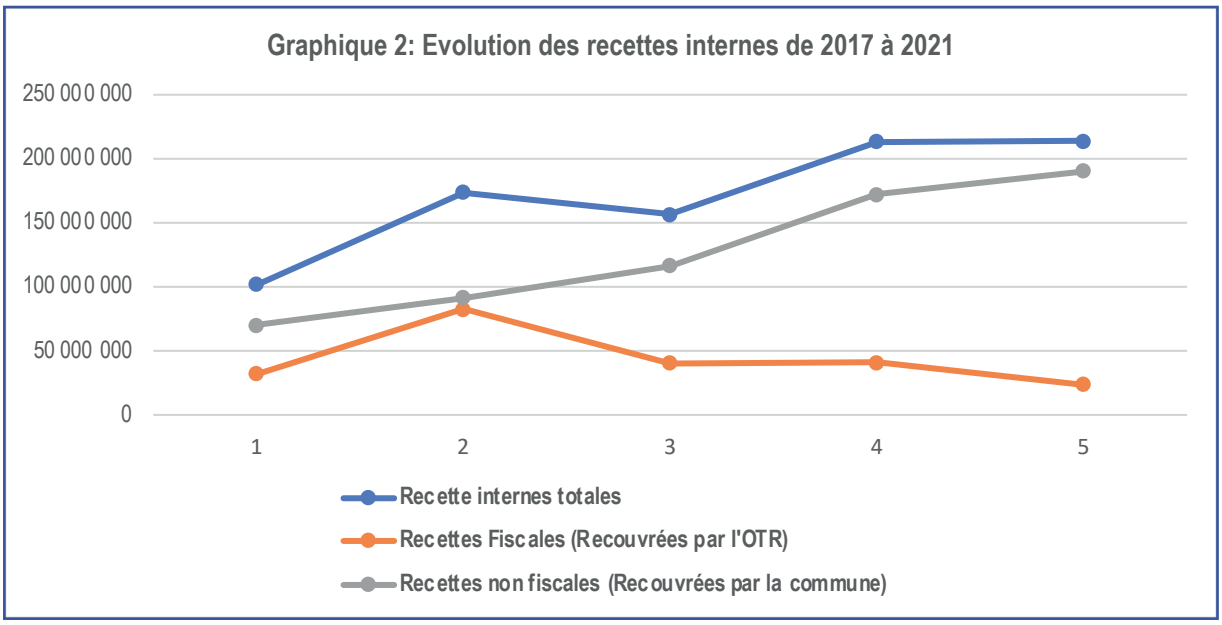
Le tableau suivant présente la situation des recettes internes de la commune de Lacs 1 de 2017 à 2021.

Tableau 6 :
situation des recettes internes (propres) de Lacs 1 de 2017 à 2021

Rubriques	2017	2018	2019	2020	2021
Recette internes totales	**101 740 319**	**173 833 460**	**156 503 098**	**213 424 700**	**214 153 391**
Recettes Fiscales locales (Recouvrées par OTR)	*31 811 269*	*82 457 720*	*40 247 038*	*41 083 355*	*23 738 960*
Recettes non fiscales (Recouvrées par la Commune)	*69 929 050*	*91 375 740*	*116 256 060*	*172 341 345*	*190 414 431*
Taux d'évolution annuel des recettes internes totales		*70,86%*	*-9,97%*	*36,37%*	*0,34%*
Taux d'évolution annuel des recettes fiscales		*159,21%*	*-51,19%*	*2,08%*	*-42,22%*
Taux d'évolution annuel des recettes non fiscales		*30,67%*	*27,23%*	*48,24%*	*10,49%*

Sources : comptes de gestion du receveur municipales de l'ancienne commune (Aného de 2017 à2019) et l'actuelle commune (Lacs 1 de 2020 et 2021)

Les recettes non fiscales recouvrées par la commune connaissent une évolution régulière de 2017 à 2021 tandis que les recettes fiscales locales recouvrées par l'OTR au profit n'ont pas connu d'évolution régulière comme le démontre le graphique ci-après.



Légende :
1: Année 2017
2: Année 2018
3: Année 2019
4: Année 2020
5: Année 2021

2.2.2.2.1. Recettes fiscales

Les recettes fiscales sont recouvrées par le mécanisme d'auto-déclaration et de paiement auprès de l'OTR. L'OTR est un établissement public à caractère administratif, doté d'une autonomie de gestion administrative et financière qui a été créé par la loi du 10 décembre 2012. Il intègre les directions générales des Douanes et des Impôts au sein d'une structure unique. Il est chargé de recouvrer les impôts, taxes et droits de douanes pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales. Il assure la répartition suivant des taux bien définis par décret en Conseil des ministres, de la collecte des impôts, droits et taxes fiscales qu'il reverse à la commune appelé « Ristournes OTR ».

Les taxes et impôts locaux recouvrés par l'OTR[8] au profit des collectivités territoriales sont :

- Taxe professionnelle unique régime forfaitaire ;
- Taxe sur les produits des jeux de hasard (TPJH) ;
- Patente ;
- Taxe foncière sur propriétés bâties (TFPB) ;
- Taxe foncière sur propriétés non bâties (TFPNB) ;
- Taxe d'habitation (TH) ;
- Droit d'enregistrement additionnel ;
- Taxe de voirie ;
- Taxe sur les spectacles et autres manifestations publiques ;
- Taxe sur les appareils automatiques procurant un jeu, un spectacle, une audition ou un divertissement.

Hormis ces impôts et taxes, le recouvrement sur les lignes d'impôts et taxes supprimés par la nouvelle législation fiscale, arriérées au titre des années antérieures à 2019, est perçu actuellement pour le compte des collectivités. Il s'agit de la Taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons (TSFCB), la Taxe Professionnelle (TP), la Taxe complémentaire sur salaires (TCS), la Taxe complémentaire-impôt, sur le revenu des personnes physiques (TC-IRPP) et la Taxe sur salaire (TS).

Par ailleurs, conformément à l'article 298 du Code général des impôts (CGI), il peut être établi au profit des budgets des collectivités, et dans les limites territoriales desdites collectivités des taxes spécifiques telle que :

- La taxe annuelle dite de voirie ;
- La taxe sur les spectacles et autres manifestations publiques ;
- La taxe sur les appareils automatiques procurant un jeu, un spectacle, une audition ou un divertissement.

Les tarifs de ces taxes sont proposés par les organes délibérants des collectivités territoriales et approuvés dans les conditions prévues par la loi relative à la décentralisation.
En somme même s'il n'existe pas un impôt perçu et affecté au financement de l'urbanisme. Des impôts comme la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe de voirie sont des recettes fiscales qui dépendent du niveau d'urbanisation de la commune.
La situation des recettes collectées par l'OTR au profit de la commune de Lacs 1 en 2020 et 2021 se présente comme suit :

Tableau 7 :
les recettes fiscales mobilisées par l'OTR au profit de **Lacs 1(en FCFA)**

LIBELLES	2020	2021
Taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons (TSFCB)	-	-
Taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB)	2 671 941	1 142 991
Taxes foncières sur les propriétés non bâties (TFPNB)	10 201	-
Patente	3 294 235	4 392 248
La taxe professionnelle unique (TPU)	6 916 311	9 680 886
Taxe professionnelle (TP)	8 798 769	119 548
Taxes sur les produits de jeu de hasard (TPJH)	641 848	676 381
Droit d'Enregistrement Additionnel	11 895 600	7 350 260
Taxe d'habitation (TH)	3 646 375	2 959 119
Taxe complémentaire sur le salaire (TCS)	9 500	-
Taxe d'enlèvement des ordures (TEO)	49 099	4 819
Taxe complémentaire sur l'impôt, sur le revenu des personnes physiques (TC-IRPP)	-	-
TOTAL	**37 933 879**	**26 326 252**

Sources : OTR

[8] A noter que le Ministère de tutelle de l'OTR est le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)

La responsabilité de la commune dans la mobilisation des recettes fiscales est de :

- *Sensibiliser les citoyens au civisme fiscal, dans le cadre des sensibilisations conjointes avec l'OTR, dans la fourniture de toute information nécessaire permettant le recouvrement de l'impôt et dans le recensement des contribuables ;*
- *D'exonérer si possible de taxe d'habitation les personnes indigentes de leur commune ;*
- *Fixer les tarifs ou taux des taxes dite de voirie, de spectacles et autres manifestations publiques et la taxe sur les appareils automatiques procurant un jeu, un spectacle, une audition ou un divertissement. Ce canal d'accroissement des recettes communales n'est pas encore exploité par la commune de Lacs 1.*

Par ailleurs, la gestion des informations sur les contribuables relève principalement de l'OTR (administration fiscale). Ainsi, les informations sur la situation des contribuables qui ont payé les taxes et impôts ne sont pas systématiquement transmises aux collectivités. Mais, il peut arriver que sur demande de la collectivité locale, l'Administration fiscale lui communique les statistiques issues de la situation des impôts locaux dus ou payés par le contribuable qui est installé sur son territoire dans des conditions bien déterminées.

Après recouvrement, l'OTR procède à la répartition conformément au décret portant répartition des recettes entre les différents acteurs, notamment l'Etat, les collectivités, l'OTR, l'ANASAP et le FACT. Le transfert des fonds aux collectivités est du ressort du Trésor public. Toutefois, il faut noter que l'état des recouvrements mensuels des recettes pour le compte des collectivités locales est transmis à la clôture de chaque mois par l'OTR, à chaque collectivité et à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) du Ministère de l'Economie et des Finances.

En outre, en faisant une comparaison des données fournies par la comptabilité du receveur municipale et celles collectées auprès de l'administration fiscales (OTR), les constats suivants se dégagent :

La comptabilité du receveur municipale fait ressortir un montant de 23 738 960 pour l'année 2021 et 41 083 355 pour l'année 2020 contre respectivement 26 326 252 et 37 933 879 de la statistique fournie par l'OTR. Le tableau ci-après indique ces différences.

Tableau 8

Comparaison des données fournies par l'OTR et la recette municipale de Lacs 1

RUBRIQUES	2019	2020	2021
Données fournies par le receveur municipal	*40 247 038*	*41 083 355*	*23 738 960*
Données fournies par l'OTR	_	*37 933 879*	*26 326 252*

Sources : Comptes gestion 2021 ; 2020 ; 2019 de la commune de Lacs 1 et entretien avec OTR

La différence des chiffres serait due au retard des transferts de la DGTCP. Par exemple, la dernière ristourne de l'année 2021 n'est transférée qu'au cours du mois de mars 2022.

Par ailleurs, conformément à l'article 298 du Code général des impôts (CGI), il peut être établi au profit des budgets des collectivités, et dans les limites territoriales desdites collectivités des taxes spécifiques telles que la taxe annuelle dite de voirie, la taxe sur les spectacles et autres manifestations publiques et la taxe sur les appareils automatiques procurant un jeu, un spectacle, une audition ou un divertissement conformément. L'article 299 du CGI stipule : « Les tarifs de ces taxes sont proposés par les organes délibérants des collectivités territoriales et approuvés dans les conditions prévues par la loi relative à la décentralisation ». Dans la pratique l'OTR n'a pas reçu une situation des délibérations relatives à ces taxes d'une commune quelconque afin de procéder à leur recouvrement. Selon les entretiens, certaines communes procèderaient elles-mêmes à leur recouvrement alors qu'elles relèvent du code fiscal.

Ces trois taxes n'ont jamais fait l'objet de délibération ni de recouvrement dans la commune de Lacs 1. La responsabilité des communes dans le recouvrement des impôts et taxes locaux est très limitée. Elle est tributaire de la politique fiscale de l'Etat. L'OTR qui est un établissement central ne se sent pas redevable de l'exécutif local.

2.2.2.2.2. Recettes non fiscales

Les taxes locales englobent l'ensemble des recettes dont le recouvrement est du ressort du receveur municipal. Le taux et les tarifs de ces taxes sont fixés par les conseils municipaux. On peut les scinder principalement en trois catégories :

1. Les recettes des prestations de services des collectivités territoriales (la taxe d'expédition, d'enregistrement et de légalisation des actes administratifs et d'Etat civil, les droits de stationnement et parking, la taxe sur les pompes distributeurs de carburant, la taxe de marché, les taxes d'encombrement des voies publiques, les redevances d'exploitation des carrières et des mines, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe d'abattage et d'inspection sanitaire des animaux de boucherie, les produits de concessions dans les cimetières, les taxes ou redevances en matière d'urbanisme et d'environnement, les produits des amendes, etc.) ;
2. Les produits du patrimoine et des activités des collectivités territoriales, notamment les produits de la location des infrastructures de la collectivité territoriale, les produits des droits et places dans les marchés, les produits des droits d'occupation du domaine publics, etc. ;
3. Les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux pompes funèbres.

Tableau 9
Situation des recettes propres recouvrées par la commune de 2019 à 2021(en FCFA)

RUBRIQUES	2019	2020	2021	Variat° 2019/2020	Variat° 2020/2021
Recettes locales recouvrées par le mécanisme interne de la commune	*116 256 060*	*172 341 345*	*189 934 431*	48,24%	10,21%
Dons et legs intérieur	*0*	*0*	480 000		
Total	***116 256 060***	**172 341 345**	**190 414 431**		

Sources : compte de gestions de Lacs 1 et ancienne commune d'Aného

Sur une période de trois ans, les montants de ces taxes locales mobilisés par le mécanisme communal sont de 189 934 431 en 2021 ; 172 341 345 en 2020 et 116 256 060 en 2019, soit une croissance progressive sur la période.

On note une évolution globale du montant des recouvrements. Le taux de croissance entre 2019 et 2020 est de 48.24%. L'évolution du territoire de la commune Aného à la Commune de Lacs 1 (d'un canton à trois cantons) peut être un facteur explicatif de cette hausse sensible.

De 2020 à 2021 le taux d'évolution des recettes non fiscales de la commune de Lacs 1 est de 10.21%.

Par ailleurs, il faut préciser que la GIZ a apporté, via le programme ProDeG, un appui considérable aux communes dans le processus de mobilisation des recettes non fiscales. C'est le cas par exemple de l'élaboration du guide fiscal du contribuable et du recensement des contribuables. De plus, des équipes techniques sont déployées auprès des administrations communales, pour fournir un appui-conseil aux agents des services financiers des collectivités territoriales et aux autres acteurs de développement local, dans différents domaines touchant l'organisation de la mobilisation des recettes et des finances locales.

Les principales taxes recouvrées en 2020 et 2021 dont les montants sont supérieurs à 5 000 000 de FCFA se présentent comme suit :

Tableau 10
Principales recettes non fiscales mobilisées en 2020(en FCFA)

Libellé des opérations	Prise en charge des ordres de recettes
Vente de fumier et autres déchets : PG2DS	6 214 700
Vente de timbres	6 510 000
Autres droits d'état civil	6 804 400
Concession dans les cimetières	9 782 000
Location de terrains et de boutiques	10 161 600
Produits des services concédés ou affermés	64 284 075
Autres produits exceptionnelles	**35 196 750**

Sources : comptes de gestion 2020

Tableau 11
Principales recettes non fiscales mobilisées en 2021

Libellé des opérations	Recettes recouvrée
Redevances d'enlèvement des ordures et des déchets	12 664 600
Redevances de vidange et de curage de caniveaux et fosses septiques	11 259 876
Location de matériels	13 599 100
Autres ventes de produits et services	5 078 900
Concessions et redevances funéraires	17 425 500
Produits de Location de Boutiques (PLB)	10 042 100
Taxe d'expédition d'enregistrement des actes administratif et d'état civil	20 257 400
Droits de place dans les marchés et foires	5 108 745
Droits de permis de stationnement et de parking	66 369 850
Redevance d'occupation du domaine public	4 636 000
Autres amendes	5 099 450

Sources : compte de gestion 2021

Une analyse détaillée de l'évolution des catégories des recettes entre 2020 et 2021 ne serait être aisé car la nomenclature des comptes a fondamentalement changé entre 2020 et 2021 dans un contexte de comptabilité patrimoniale. De plus, la gestion par délégation communale des années antérieures a été suspendue en avril 2020 par l'actuel exécutif local pour raison d'inefficacité. C'est pourquoi la rubrique « Produits des services concédés ou affermés » de 64 284 075 en 2020 est nulle en 2021. Cette catégorie de recette est remplacée par la rubrique « Droits de permis de stationnement et de parking » d'un montant de 66 369 850 en 2021 à la suite d'une gestion directe par la commune. Pour l'essentiel, les recettes liées à l'urbanisme sont constituées de :

- Redevances d'enlèvement des ordures et des déchets : 12 664 600,
- Redevances de vidange et de curage de caniveaux et fosses septiques : 11 259 876,
- Droits de permis de stationnement et de parking : 66 369 850.

2.2.2.3. Financement externe du secteur privé et des PTF

Le financement du secteur privé et des partenaires techniques et financiers peut se faire sous forme de dons et/ou des prêts.

2.2.2.3.1. Dons/contributions

La situation des contributions des PTF en dons se présente dans le tableau ci-dessous.

Tableau 12
situation des contributions des PTF pour les investissements (Appuis projets)

Rubriques	2019	2020		2021	
		PTF	Montant	PTF	Montant
Financement du Projet de gestion des déchets solides et autres (WACA)	0	- Banque Mondiale, - Département des Yvelines - Association internationale des Maires francophones - BRVM - BOAD BTCI	117 844 672	- Banque Mondiale, - Département des Yvelines - Fondation Roi baudin - Bénéficial insurance - Société POLY PACK - Société Produits alimentaire - AGF West Africa	366 986 896
Dons du matériel de ramassage des ordures	0		0	PNUD, UNICEF, AIM etc…	101 618 000
Total	0		***117 844 672***		***468 604 896***

Source : Comptes de gestions de Lacs 1 et entretiens

En 2020 les appuis extérieurs (dons) sont estimés à 117 844 672 FCFA et ont servi au financement du projet de gestion des déchets (WACA1). Pour 2021, ce montant est de 468 084 896 dont 101 618 000 des dons en nature et 366 986 896 ont servi au financement de la suite du projet (WACA2 financé par la Banque Mondiale) principalement, et la construction des bâtiments administratifs financé par le département des Yvelines.

Il faut préciser que la commune ne dispose pas pour le moment d'un plan d'investissement, ce qui est le cas de la quasi-totalité des communes au Togo. Le plan de développement communal en projet pourrait permettre à la commune d'identifier les projets prioritaires et en même temps de définir les canaux et le plan de leur financement.

La politique de coopération bilatérale est avancée au niveau de la commune de Lacs 1. Plusieurs partenaires en développement ont accompagné le financement de ses projets. Il s'agit de :

Tableau 13
Liste des PTF accompagnant la commune de Lacs 1

Internationaux	Nationaux
Banque Mondiale,	PCT,
Département des Yvelines en France	SAFER,
Association internationale des Maires francophones,	CITAFRIC,
Action Développement Togo (ACDT en Allemagne),	ONG-AVOTODE,
La Ville de Nuremberg en Allemagne,	ONG AHD.
Syndicat des Eaux d'ile de France-SEDF en France,	ONG-VIVONS ENSEMBLE,
IYF.	FONDATION Nana Anè XV
SYCTOM (sous partenaire de AIMF)	FONDATION AQUEREBURU AND PARTENERS,

2.2.2.3.2. Emprunts

L'emprunt est une source de financement des collectivités conformément à la réglementation. Cependant, la loi sur la décentralisation renvoie la définition des modalités d'emprunt à un décret pris en conseil des ministres. Le décret portant sur le régime financier des collectivités renvoie à la définition desdites modalités par un arrêté conjoint du ministre en charge des finances et celui en charge de la décentralisation. Cet arrêté qui devra définir et préciser les modalités d'emprunt des collectivités territoriales n'est pas encore pris.

Par conséquent, aucune collectivité n'a l'expérience du financement par Emprunt [9] au Togo. Il en va de même de la Commune de Lacs 1 dont l'exécutif local de la ville d'Aného envisage d'emprunter auprès des établissements financiers notamment les banques de la place pour financer des projets prioritaires.

Le Togo bénéficie d'un grand réseau de banque commerciales implantées à Lomé. Il s'agit de Banque Atlantique, Banque Sahélo-sahélien pour l'industrie et le Commerce (BSIC), Orabank, Banque Of Africa (BOA) ; IB Bank (ex Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie) ; NSIA Banque ; Société Générale ; Banque Inter Africaine (BIA) ; SUNU Banque ; Ecobank ; Union Togolaise des Banque (UTB) ; Coris Bank ; la Société Inter Africaine de Banque (SIAB). Sur les treize (13) banques opérant sur le territoire togolais, huit (08) sont des filiales des plus grands groupes bancaires de l'UMOA. Certaines de ces banques ont ouvert des agences dans les communes urbaines. Dans la commune de Lacs 1 on retrouve l'agence Orabank, l'agence UTb, l'agence d'ECOBANK et l'agence BTCI (actuelle IB Bank).

L'exécutif local est bloqué dans cet élan par l'absence de l'arrêté conjoint fixant les modalités de financement par emprunt. Selon nos entretiens, des réflexions dans le sens de la prise de cet arrêté sont en train d'être menées. C'est un engagement de l'Etat auprès de la Commission de l'UEMOA dans le cadre de l'évaluation des mises en œuvre des directives au sein des pays de l'UEMOA.

[9] Avec le nouveau cadre réglementant les PPP l'exécutif local pourra se passer de l'emprunt si elle identifie un PPP adapté.

A en croire nos différents entretiens avec les acteurs, le financement par emprunt directs aux communes n'en fait pas une préoccupation majeure au niveau central. Pour les acteurs centraux, il est important de voir la viabilité des communes à travers leur capacité de mobilisation des ressources propres. Quant aux acteurs locaux, les transferts de l'Etat doivent être plus importants afin de leur permettre d'assurer le financement de leur développement.

2.2.2.4. Financement directs nationaux dans la Commune

Les investissements directs nationaux dans les communes sont réalisés par l'ANADEB et le PAPV qui sont des structures centrales de l'Etat. Majoritairement, ces deux structures financent la réalisation des infrastructures scolaires (Bâtiments scolaires), les infrastructures hydrauliques (forages) et les infrastructures sanitaires (Dispensaires, unités de soins périphériques) et les infrastructures communautaires (Centres culturels ou maisons des jeunes).

Lors de la seconde réunion de la commission de gestion du FACT, il a été indiqué que les ressources de l'ANADEB et du PAPV devaient être comptabilisées comme dotations affectées aux collectivités territoriales. Cette décision va dans le bon sens pourvu que les Communes soient pleinement associées au choix des réalisations et aux différentes étapes de leur réalisation en vue de basculer rapidement sur une maitrise d'ouvrage communale. De manière plus générale, ce qu'il y a lieu de retenir c'est que l'ANADEB gère un budget triennal de 35 milliards soit près de 11,5 milliards par an. Le PAPV gérerait un budget de 20 milliards par an. En moyenne le PAPV et l'ANADEB gèrent plus de 30 milliards chaque année dont une partie significative concerne les domaines de compétences communales. [10]

Certes, les communes ne sont pas toutes en mesure d'assurer la maitrise d'ouvrage des infrastructures liées à leur investissement. Cependant l'exécution des investissements par L'ANADEB est une situation qui ne favoriserait pas l'apprentissage des communes. Un mécanisme d'accompagnement en responsabilisant les communes dans l'exécution des investissements est fortement souhaitable.

2.2.3. Les Dépenses (Investissements locaux ou municipaux)

Les dépenses en investissement de la commune de Lacs 1 se présentent dans le tableau ci-dessous :

Tableau 14 :
Présentation des dépenses en investissements de la commune de Lacs 1 (en FCFA).

Rubriques	2019	2020	2021
Dépenses	**63 983 122**	**103 027 966**	**489 388 568**
Terrain et plantation		2 087 560	3 186 000
Bâtiment administratif	10 803 475	5 077 699	147 803 770
Voies et réseaux	0	12 340 520	229 954 692
Matériel et mobilier	8 963 162	27 508 935	108 444 106
Autres immobilisation incorporelles	44 216 485	56 013 252	-

Source : calculs de l'expert à partir des données collectées

Comme le montre le tableau ci-dessus, en comparaison avec le tableau 12 présentant la situation des appuis extérieurs, on note que l'essentiel du financement des investissements est assuré par les partenaires au développement sous forme de dons ou de contribution. En 2021 les ressources des partenaires représentaient 93.33% (366 986 896+101 618 000) / 502063368, contre 85.18% en 2020. La commune de Lacs 1 dépend essentiellement pour l'investissement des appuis des PTF. L'essentiel des investissements est constitué des bâtiments administratifs, des voies et du matériel et mobilier qui sont généralement des investissements non productifs.

[10] Source : Rapport intérimaire étude de faisabilité FACT -KfW, Avril 2021

Mais afin d'assurer un développement harmonieux de la commune, l'exécutif local et conseil local dans un processus participatif a identifié des projets prioritaires et recherche des financements pour leur élaboration et mise en œuvre. Ces projets prioritaires se présentent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 15:
Liste des projets prioritaires prévus par l'exécutif local de la commune de Lacs 1

Projets prévus	Coût provisoire du projet (XOF)	Observations
1. *Projet d'aménagement urbain dans dix villes secondaires du Togo :* Ville d'Aného : Aménagement urbain de la ville 10 km (voirie urbaine)	17 163 025 000	Recherche de financement
2. Projet de réhabilitation et de construction du marché municipal de Lagbonou (marché d'Elavagnon)	9 155 582 000	Appui du PTF de l'Etat et contribution de la commune
3. Projet d'appui à la scolarisation des enfants en situation de handicap dans la commune de Lacs 1	5 237 185 000	En discussion avec le PNUD
4. *Projet Aného Bay Resort* **:** Valorisation de l'écotourisme de la commune par rapport à sa situation balnéaire et cultuelle	3 000 000 000	Financement attendu du secteur privé
5. La Commune de Lacs 1 en économie circulaire (création d'une chaine de valeur) : Collecte et valorisation des déchets solides et liquides.	2 115 000 000	Recherche de financement
6. *Projet de travaux d'aménagement et de pavage de la voie côtière (ancienne RN2 à Aného)* : Aménagement de la voirie côtière	2 000 000 000	Discussion avec la Banque Mondiale
7. *Projet de transition et de création d'éco-villages (Abatamé, Atotidéka, Sigbého, Elavagnon Condji) :* reconstitution végétale et amélioration des conditions de vie des population	679 324 000	Discussions en cours avec le PNUD
8. *Projet d'établissement du registre foncier urbain de la commune de Lacs 1 (1 800ha)* **:** La maîtrise du patrimoine foncier, la création de titres fonciers et réduction des coûts, d'identification et d'immatriculation de toutes les réserves administratives de l'Etat	507 000 000	Ce projet permet d'évaluer le patrimoine foncier de la commune qui pourrait être utilisé comme garantie
9. *Aménagement environ 600 m de voirie urbaine*	219 200 000	Recherche de financement
10. *La digitalisation des taxes municipales*	61 000 000	Ces projets visent une meilleure maitrise des recettes municipales
11. *Réorganisation et d'évaluation du potentiel économique et financier des marchés de la commune de Lacs 1 et la mise en place d'un SIG :* Un attachement de chaque contribuable (Recenser les contribuables et les géolocaliser puis les référencer).	100 000 000	
Total du financement attendu	**40 237 316 000**	

Source : Entretien avec l'exécutif local

Il faut préciser que tout comme pour la plupart des communes, la commune de Lacs 1 ne dispose pas pour le moment d'un plan d'investissement. Dans cette dynamique, la GIZ à travers le ProDeG IV, est sollicitée par le gouvernement pour accompagner les communes notamment Oti sud1, Dankpen1, Mô2, Blitta1, Est mono1, Haho1, Agou1, Avé2, Lacs 1, Vo2 dans leurs efforts d'apprentissage et d'appropriation de la fonction de planification locale qui est essentielle dans la gestion des collectivités locales. Cet appui est en phase avec l'indicateur 1.1 «20 projets de plans de développement communaux élaborés de manière participative et consultative et validés par les conseils communaux/municipaux, dont 20 % mettent l'accent sur les besoins des femmes, des jeunes et des groupes marginalisés, et qui ont été conçus dans le respect des principes de genre, de leave-no-one-behind, de prévention de l'extrémisme violent et de compatibilité avec le climat et l'environnement, ont été intégrés dans les budgets des communes pilotes ». Le processus est avancé et selon les termes de référence de recrutement des cabinets, le Cabinet ou bureau d'études est tenu de mettre à la disposition du commanditaire (GIZ) et du bénéficiaire (Mairies concernées) au plus tard 25 février 2023 deux (02) exemplaires du document complet du PDC, plus le projet de PAI (Programme Annuel d'Investissement 2023.

Le plan de développement en projet pourrait permettre à la commune à travers sa direction de planification de mieux identifier les projets prioritaires ainsi que les canaux et le plan de financement.

2.2.4. Solvabilité

En examinant la situation des ressources internes mobilisées par la commune et les dépenses de fonctionnement on peut évaluer la solvabilité de la commune en déterminant d'une part sa capacité d'autofinancement et d'autre part sa capacité de désendettement.

Autofinancement:

Conformément aux textes réglementaires, une partie des recettes de fonctionnement est obligatoirement affectée aux dépenses d'investissements.

Tableau 16

Situation de l'autofinancement communal **(en FCFA)**

Rubriques	2021	2020	2019	2018	2017
Recette de fonctionnement	**227 818 367**	**224 746 936**	**156 503 098**	**173 833 460**	**101 740 319**
- *Recettes Fiscales*	*23 738 960*	*41 083 355*	*40 247 038*	*82 457 720*	*31 811 269*
- *Recettes non fiscales*	*190 414 431*	*172 341 345*	*116 256 060*	*91 375 740*	*69 929 050*
- Transfert FACT (Fonct.)	*13 664 976*	11 322 236			
Dépenses de fonctionnement	**211 533 381**	**206 594 452**	**105 389 146**	**93 421 443**	**84 245 789**
- Charges du personnel *(salaires, indemnités et assurance)*	*122 369 868*	*126 900 796*	*40 377 748*	*40 186 672*	*36 253 787*
- Indemnités des élus	*5 056 318*	*12 460 000*	*6 275 000*	*4 880 000*	*4 685 000*
- Dépenses d'entretien et de fonctionnement des services	*77 969 115*	*61 069 056*	*54 824 663*	*46 413 641*	*41 572 002*
- Dépenses de transfert	6 138 080	6 164 600	3 911 735	1 941 130	1 735 000
Solde (Excédent de fonctionnement)	**16 284 986**	**18 152 484**	**51 113 952**	**80 412 017**	**17 494 530**
Taux d'épargne	**7,15%**	**8,08%**	**32,66%**	**46,26%**	**17,20%**
Taux moyen d'épargne sur les cinq années considérées					**22.26%**

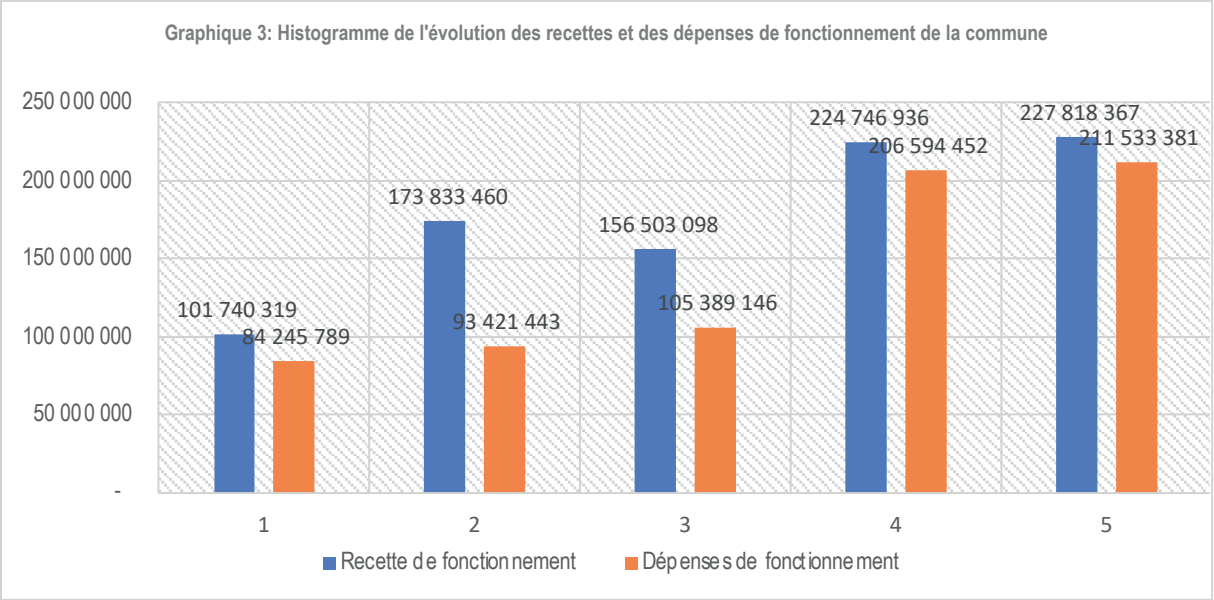
Source : calcul de l'expert à partir des données collectées.

Le tableau ci-dessus prouve à suffisance l'autonomie ou « l'indépendance fonctionnelle » de la commune de Lacs 1. Les recettes internes ou de fonctionnement couvrent la totalité des dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les charges du personnel et des élus ; le fonctionnement des services et les dépenses de transferts. La commune a dégagé un excédent sur les cinq années considérées, même si cet excédent a connu une baisse régulière de 2018 à 2021. Les taux d'épargne (Rapport entre l'excédent de fonctionnement sur les recettes de fonctionnement s'établissent respectivement de 2017 à 2021 comme suit : 17.20% ; 46,26% ; 32,66% ; 8,08% et 7,15%. Il s'agit d'une marge opérationnelle relative de la commune, à partir du moment où les dépenses ou besoins retenus dans le budget le sont en fonction des recettes prévues. Autrement dit le principe d'équilibre des charges et des dépenses oblige l'exécutif local à ne prévoir en dépenses que les dépenses dont il est capable de financer. En plus, certaines dépenses prévues dans le budget (dépenses d'entretien) n'ont pu être exécutées. Cette situation s'explique par le fait qu'elles sont payées directement par certains donateurs (le maire par exemple) sans qu'elle ne soit comptabilisées par le receveur municipal. C'est le cas par exemple des dépenses d'entretien du cimetière de la ville d'Aného.

Sur cette base, le principe du prélèvement obligatoire instauré donc par la loi, afin d'obliger l'exécutif local à une culture d'investissement à partir de leurs ressources propres est respecté par la commune sur toutes les années considérées avec un taux moyen annuel de 22.26%, même si les taux des années 2020 et 2021 sont en deçà du taux minimum annuel (généralement 20%) fixé dans la lettre du cadrage du ministre en charge de la décentralisation.

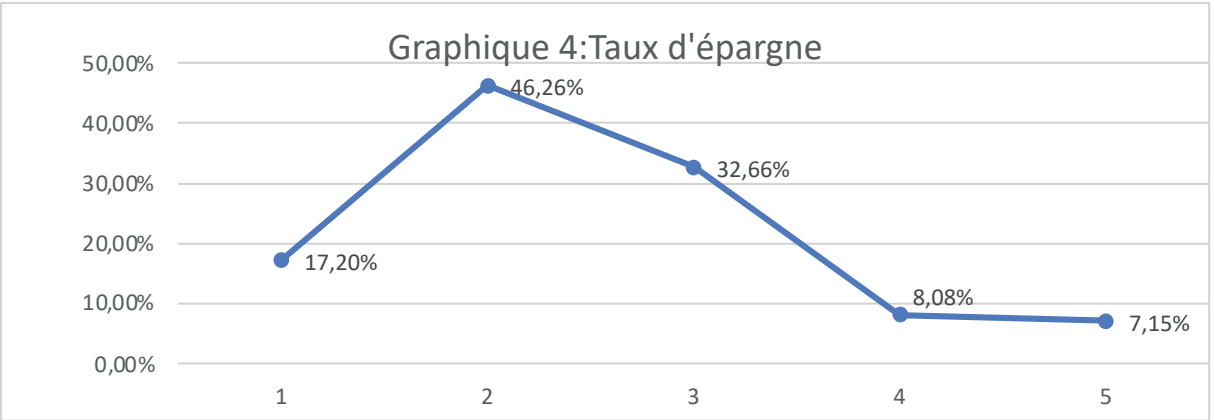
La baisse du taux d'épargne constatée en 2020 et 2021 comparée aux années antérieures est due à un accroissement des charges du personnel qui a triplé passant de 40 millions en moyenne (années 2020 et 2021) à 125 millions en moyenne (années 2017, 2018 et 2019). Cet accroissement des charges du personnel est corollaire au recrutement du personnel sur les projets.

Les graphiques ci-dessous montrent d'une part l'évolution recettes et des dépenses de fonctionnement et d'autre part l'évolution du taux d'épargne de 2017 à 2021.



Légende :

1 : année 2017
2 : année 2018
3 : année 2019
4 : année 2020
5 : année 2021



Légende :

1 : année 2017
2 : année 2018
3 : année 2019
4 : année 2020
5 : année 2021

La capacité de désendettement :

Le stock de la dette étant nul, il n'est pas possible d'apprécier la capacité de désendettement (rapport entre le stock de dette au 31 décembre et l'épargne brute) qui est l'un des principaux critères de solvabilité d'une collectivité. Elle exprime en effet le nombre d'années que celle-ci mettrait à rembourser sa dette, si elle choisissait d'y consacrer tous ses moyens de fonctionnement.

2.2.5. Cadre des mesures d'atténuation et d'adaptation du changement climatique au niveau communal (Lacs 1) [11]

Même s'il n'existe pas une particularité de la mise en œuvre des CDN dans la gestion urbaine, les communes tout comme les Ministères sectoriels sont parties prenantes à la mise en œuvre des CDN. A cet effet, les mairies assurent et veillent à l'intégration et à la budgétisation des CDN dans les Plans de Développement communaux.

La commune de Lacs 1 ne dispose pas d'un système MRV (mesure du risque et vulnérabilité). Cependant, étant membre[12] de la Convention des Maires en Afrique subsaharienne (CoM SSA), elle a en projet l'élaboration d'un plan d'accès durable à l'énergie et climat (PAEDEC). Il s'agira pour la commune d'établir une situation de référence sur le climat et l'énergie afin d'entrevoir les actions d'adaptation et d'atténuation et d'accès à l'énergie et au climat. Mais d'ores et déjà, soucieux des conséquences du changement climatique sur la vie de la population, la commune s'est engagée dans plusieurs actions d'adaptation et d'atténuation des risques.

Il s'agit des actions de lutte contre les inondations, notamment la construction et le curage des caniveaux, la gestion des déchets entre autres, les actions développées pour la protection côtière, l'appui aux maraichers et autres agriculteurs à l'amélioration des rendements à travers la vulgarisation des fertilisants organiques produits par la commune etc. Ces actions sont financées par les partenaires en développement dans le cadre d'un projet (gestion des déchets solides) et sur les ressources propres de la commune pour le curage des caniveaux. Cependant il est difficile d'apprécier le coût de chaque action à partir du moment où la commune ne tient pas une comptabilité analytique.

Par ailleurs, une politique environnementale de la commune de Lacs 1 est mise en œuvre à travers l'amélioration du couvert végétal qui se traduit par les actions de reboisement et de création d'espaces verts.

En outre, dans le cadre d'élaboration des plans de développement communaux, un projet relatif aux actions liées à l'atténuation/adaptation des risques climatiques et d'accès au climat est en cours d'élaboration à travers le projet exécuté par Expertise France au bénéfice de plusieurs communes dont Lacs 1.

[11] Source : entretien avec les autorités communales notamment le responsable environnement. Mais ce projet n'a véritablement pas avancé

[12] 75 communes togolaises sont devenues membres de la CoM SSA

3
Défis et Possibilités

3.1. PARTIES PRENANTES DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES URBAINES

La coopération avec les partenaires techniques et financiers dans le domaine de la décentralisation est forte, notamment avec l'Allemagne à travers la coopération financière mise en œuvre par la KfW et la coopération technique mise en œuvre par la GIZ. Le nouveau programme de financement des communes de la KfW est en cours de préparation et devra débuter probablement au dernier trimestre de 2022[13].

La Délégation de l'Union européenne (UE), la France à travers l'Agence française de développement et le Programme des Nations unis pour le Développement (PNUD) sont également engagés à accompagner l'Etat Togolais.

Plusieurs partenaires sont donc attentifs au processus de la décentralisation avec son corollaire du financement, prêts à accompagner l'Etat, les communes et ultérieurement les régions. Des concertations plus ou moins régulières existent entre ces partenaires et avec les autorités gouvernementales. D'ailleurs l'Allemagne (au niveau de l'Ambassade), dans leur capacité de président du groupe thématique des PTF sur la décentralisation, est membre observatoire de la commission de gestion du FACT. Si cette volonté des PTF existe pour accompagner le gouvernement togolais dans ce processus, néanmoins ces PTF sont attentifs à la concrétisation de l'engagement des autorités.

3.2. ANALYSE DES POSSIBILITÉS DE FINANCEMENT

3.2.1. Partenariat Public-Privé

Le Plan national de développement (PND) réserve une part de 65% pour les investissements privés avec un accent mis sur le Partenariat public-privé (PPP). Pour mener à bien le PND, l'Etat a créé « Togo Invest » dont l'objectif est de nouer des partenariats public-privé sur de grands projets à travers des investissements stratégiques.

Sur le plan national, grâce à la promotion de l'investissement privé, des jeunes entrepreneurs se sont orientés vers la filière ananas, l'apiculture, l'aquaculture, le karité, le sésame, le soja, le fonio, les légumes, avec l'implantation de nouvelles usines de transformation de produits agroalimentaires. Il y a par exemple l'usine de transformation du soja en huile de Sokodé et celle de Jus Délice SA, implantée à Tsévié.

Par ailleurs, la transformation du Mécanisme incitatif de financement agricole fondée sur le partage de risques (MIFA) en société anonyme, un an après sa création a facilité la mobilisation 14 milliards de francs CFA auprès des établissements financiers nationaux et internationaux. Cette somme a profité à 144 000 acteurs agricoles dont 123 000 producteurs, le tout couronné par la création de 162 678 emplois directs et indirects. En 2020, 26 milliards de francs CFA a été mobilisés sur les 50 milliards prévus, malgré les impacts socioéconomiques provoqués par la pandémie de coronavirus.[14]

Sur le plan international, on note la privatisation de la Nouvelle société cotonnière du Togo (NSCT) dont 51% du capital social a été concédé à la société singapourienne Olam. Cette privatisation a son sens dans la mesure où elle rendra plus productive l'industrie textile du Togo. De fait, ces retombées enregistrées sont le fruit des réformes intervenues pour faciliter les partenariats public-privé.

---

[13] Le rapport d'étude de faisabilité (mai 2021) indique que :
- Le Ministère en charge de la décentralisation est le promoteur de ce programme ;
- L'objectif principal du programme est l'accès des populations à des services publics locaux de qualité délivrés par des collectivités et à des équipements marchands grâce à un instrument de financement pérenne national (FACT) ;
- Le programme à trois composantes à savoir : (1) le financement des investissements des communes ; (2) le développement de la capacité de Maitrise d'ouvrage des communes et (3) l'accompagnement de la montée en Puissance du FACT.

Ce programme couvrira trois régions du pays soit plus de la moitié des communes du Togo. Un accent particulier sera accordé au communes pilotes identifiées par le gouvernement et qui font partie du ressort des régions retenues.

[14] https://www.gapola.net/2021/02/togo-le-partenariat-public-prive.html

En outre, Depuis 2013, le PPP avec groupe Bolloré Africa Logistics et l'Etat Togolais, a permis la rénovation de la plateforme portuaire de Lomé pour hisser le port autonome de Lomé parmi les plateformes portuaires les plus compétitives de la sous-région ouest africaine.

Pour une harmonisation et une parfaite cohérence des actions et pour plus de garanties à offrir aux investisseurs au niveau communautaire, il a été retenu de mettre en place sur le plan communautaire (UEMOA), une stratégie d'encadrement des PPP, assortie d'un cadre juridique et institutionnel propice, novateur et particulièrement incitatif et adapté, pour la promotion et la réalisation des projets en PPP.

Il s'agit de façon spécifique de :

- Harmoniser les dispositions régissant les PPP, à l'image de celles régissant les marchés publics, tout en assurant une cohérence d'ensemble ;
- Pallier l'insuffisance des infrastructures nécessaires au développement par une mobilisation rapide des financements privés ;
- Offrir plus de garanties aux investisseurs privés, par une réglementation communautaire sécurisante ;
- Assurer un meilleur ancrage des politiques nationales en matière de PPP dans une vision communautaire.

Dans ce contexte, une relecture des Directives relatives aux marchés publics et délégations de service public a été effectuée.

Le Togo a internalisé les deux directives par l'adoption de deux lois :

- La loi 2021-033 relative aux marchés publics du 31 décembre 2021 ;
- La loi 2021-034 du 31 décembre 2021 relative au partenariat public privé.

Conformément à l'article 5 de la loi 2021-034 relative au PPP, les autorités contractantes sont entre autres l'Etat et les collectivités territoriales.

Deux décrets ont été adoptés en application de la loi relative au PPP. Il s'agit de :

Décret n°2022-065/PR du 11 mai 2022 portant modalités de mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des contrats de partenariat- publics-privés qui s'inscrit dans le cadre du renforcement et de l'opérationnalisation du cadre juridique des contrats de PPP et permettra de faciliter la mise en œuvre des dispositions relatives à la passation et l'exécution des PPP. Il précise les règles qui régissent la préparation, la passation, le contrôle, l'exécution et la régulation des contrats PPP conclus par les organismes publics pour répondre à leur besoin.

Décret n°2022-066/PR du 11 mai 2022 portant mission, attributions, organisation et fonctionnement de l'unité de partenariat public-privé. L'unité de partenariat public-privé « Unité PPP » est mise en place avec pour missions de conseiller et d'apporter, de l'expertise aux autorités contractantes dans la préparation et l'exécution des contrats de partenariat public-privé. Elle permettra de renforcer la compétitivité du pays et de diversifier ses sources de financement pour la réalisation des infrastructures stratégiques en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations.

Par ailleurs, conformément à l'article 142 du décret portant régime financier des collectivités, « les services publics locaux peuvent être exploités en gestion directe, gestion déléguée ou gestion mixte ». La gestion déléguée consiste pour une collectivité territoriale à confier la gestion d'un service public à une autre personne physique ou morale dans les conditions fixées par les réglementations nationales. Les différents modes de gestion déléguée retenus sont : la concession ; l'affermage ; la régie intéressée et la gérance.

Si au niveau central, on peut noter des acquis ou une capitalisation des compétences en matière de PPP, ce n'est pas le cas dans les collectivités.

Il est important que les partenariats public-privé ne soient pas considérés comme des raccourcis permettant de contourner les difficultés liées à l'émission de la dette. Les municipalités doivent renforcer leur solvabilité en améliorant leurs performances financières, quel que soit le mécanisme de financement qu'elles choisiront.

Les partenariats public-privé ne remplacent pas une gestion financière saine. Au contraire, les municipalités doivent comprendre que la solvabilité est une condition préalable aux partenariats public-privé, tout comme à l'émission de la dette. Les partenariats public-privé doivent être considérés comme un élément de la stratégie de financement des villes, et non comme le seul. Cette stratégie devrait commencer par une solide amélioration des performances financières des municipalités (solvabilité). Sur cette base, des formes relativement petites et simples de partenariats public-privé (comme les contrats de gestion) doivent être préférées à des solutions de partenariat plus complexes. De même, les municipalités peuvent chercher en parallèle à émettre un petit montant de dette (idéalement par le biais de prêts commerciaux) pour démontrer leur capacité à rembourser ce qui est dû (ce qui renforcera leur solvabilité en vue de transactions plus importantes à venir). On a tendance à sous-estimer la complexité et les risques des partenariats public-privé. Les municipalités doivent comprendre les possibilités de partenariat non pas comme une «solution gagnante pour tous», mais comme un élément d'une stratégie plus large qui repose sur le renforcement de leurs performances financières globales et des étapes progressives vers différents mécanismes de financement.

Il est donc possible que les acteurs commencent ce mode de financement avec des modèles PPP «simples», en les construisant soigneusement avec des niveaux de risque faibles, afin de démontrer sa viabilité et faire acquérir progressivement un savoir-faire dans le processus.

3.2.2. Financement au niveau du secteur bancaire et l'appel public à l'épargne

Etant donné que le cadre réglementaire du financement par emprunt n'est pas encore achevé, le secteur privé bancaire ne nourrit pas pour le moment l'ambition de financer les communes dans la situation actuelle. L'appel public à l'épargne qui est l'autre forme d'emprunt exige plusieurs conditions.

Pour faire appel public à l'épargne il faudra bénéficier d'un accompagnement des sociétés de gestion et d'intermédiation **(SGI**) avec des conditions telles que :

- Disposer d'un historique de comptes ;
- Certifier les comptes par un expert-comptable ;
- Élaborer des projets crédibles avec retour sur investissement ;
- Avoir une gestion saine.

Il n'existe pas pour le moment des produits spécifiques adaptés aux communes au niveau des SGI.

Bien que les conditions d'un financement par emprunt à grande échelle ne soient pas encore réunies, notre analyse indique que de petits prêts commerciaux avec une échéance à moyen terme pourraient être envisagés dans le cadre de la stratégie de financement de la municipalité. Ceci devrait être compris comme une transaction pilote pour s'engager avec les banques commerciales, pour construire la solvabilité de la municipalité, et pour se familiariser avec les exigences d'emprunt et les questions connexes. Des mécanismes d'amélioration spécifiques (tels que des fonds de réserve, des comptes séquestres, des garanties de crédit partielles) pourraient être inclus dans la conception de la transaction afin de fournir aux prêteurs des niveaux de confiance plus élevés. Si elle est bien coordonnée avec le gouvernement, y compris par l'utilisation d'un financement de soutien limité du FACT, une telle transaction permettrait également de vérifier la validité de cette option de financement en vue de transactions plus importantes et plus avancées à venir.

L'arrêté conjoint autorisant les communes à aller sur le marché financier et/ou à emprunter auprès des banques commerciales pourra inclure ses paramètres.

3.2.3. Centralisation des projets communaux financés par emprunts au niveau du FACT

La création du FACT est une idée acceptée de l'Etat et ses PTF. Il est l'instrument de mobilisation de toutes catégories de ressources externes aux collectivités pour financer leurs développements. Il a pour mission entre autres d'harmoniser les procédures de financement des collectivités. Compte tenu de la situation ne favorisant l'emprunt direct des communes, le FACT pourra procéder aux opérations d'emprunts pour les rétrocéder aux communes présentant des projets structurants. Des études approfondies pourront être réalisées pour déterminer les conditions d'éligibilités à ces ressources par l'ensemble des communes. Pour les quinze (15) communes pilotes des ***« contrats de ville ou contrat de performance particulières*** » devraient être signés avec l'exécutif local de chacune d'elle. Des éléments constitutifs de ses contrats seront déterminés.

CONCLUSION

Conformément aux termes de références de l'étude, elle vise entre autres à examiner les modalités et les canaux actuels de financement des infrastructures urbaines, et à identifier les actions et mesures possibles pour renforcer le système de financement des infrastructures urbaines. A cet effet trois composantes des financements ont fait l'objet d'attention. Il s'agit de la mobilisation des ressources propres de la commune, des transferts de l'Etat et des partenaires techniques et financiers et des mesures d'atténuation aux changements climatiques au niveau national et local.

Par ailleurs, ces conclusions seront élaborées plus avant dans le dernier rapport, qui présentera plus particulièrement des recommandations sur l'utilisation la plus adaptée des instruments financiers pour financer les infrastructures et le développement local.

L'étude montre qu'il y a une amélioration continue du niveau de recouvrement des recettes internes de la commune. Ces recettes à elles seules couvrent les besoins de fonctionnement prévus dans le budget de la commune. L'excédent des recettes de fonctionnement dégagé pourrait être utiliser pour constituer des fonds de garanties pour l'émission des dettes.

Les transferts annuels de l'Etat qui s'opèrent à travers le mécanisme FACT connaissent un accroissement régulier mais ne sont pas suffisants pour financer la réalisation d'une infrastructure urbaine conséquente.

La Commune de Lacs 1 est solvable pour envisager le financement de ses ambitieux projets relatifs au développement durable de la ville, par les ressources du secteur privé notamment par des petits emprunts commerciaux et des PPP simples aux regard des dispositions réglementaires en la matière.

La finalisation du processus d'élaboration des plans de développement des communes assorti des Plans Annuels d'Investissement soutenu par la GIZ constituerait une base de priorisation des projets de développement des communes par la direction de la planification de la commune.

La mise en œuvre des suggestions suivantes permettrait d'améliorer l'efficacité du mécanisme de financement des infrastructures urbaines.

I- Diagnostiquer les capacités communales pour élaborer des plans d'amélioration :

Elaborer des outils d'évaluation de la performance financière des communes par la mise en place des indicateurs de gestion financière performante (similaire à la notation de crédit mais plus simple) et procéder à leur évaluation. Ces évaluations devraient également porter sur le plan d'investissement de chaque ville : quels sont les projets en cours ? Quel est leur état d'avancement ? Comment sont-ils sélectionnés et classés par ordre de priorité ? Des plans d'action pour chaque commune, basés sur les résultats des évaluations devraient être préparés afin qu›elles sachent comment améliorer leur gestion et comment elles peuvent être qualifiées bénéficiaires à l›avenir pour des niveaux de soutien plus élevés notamment dans le processus de mise en œuvre du critère de performance du FACT et des programmes des partenaires techniques et financiers (les futurs programmes de la KfW et de l'Union européenne par exemple).

L'évaluation pourrait conduire à la catégorisation des communes en trois groupes par exemple : les communes ayant les capacités techniques d'exécuter leurs investissements, les communes devant bénéficier d'un accompagnement à court terme et celles ayant besoin d'un accompagnement à long terme dans l'exécution de leur investissement. Cette catégorisation va permettre d'élaborer une stratégie d'accompagnement adaptée à chaque catégorie afin d'éviter que les sanctions relatives à la contreperformance affaiblissement davantage la capacité de certaines communes à rendre un service de qualité aux usagers.

Dans ce contexte, nous encourageons la commune de Lacs 1 à :

1- Mettre en place une méthodologie et un outil simple d'autoévaluation sur sa performance financière. Ce qui permettrait d'élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre des éventuelles faiblesses issues de l'évaluation ***;***

2- Créer, en collaboration avec les premiers responsables de l'OTR un cadre de concertation et d'échanges permanent entre la commune et le service déconcentré de l'OTR afin d'assurer des échanges d'information sur le recouvrement des impôts locaux et les possibilités d'amélioration en lien avec le projet 8« *La digitalisation des taxes municipales* » du tableau 15.

3- Créer un fonds de réserve avec la part de l'excédent de fonctionnement pouvant constituer des garanties des prêts commerciaux ;

4- Débuter le financement par emprunt à partir des petits prêts pilotes auprès de institutions financières commerciales. (Conditionné par la prise de l'arrêté interministériel définissant les modalités d'emprunt par les communes) ***;***

5- Procéder à la captation de la valeur des terres en lien avec le projet 8 « *Projet d'établissement du registre foncier urbain de la commune de Lacs 1 (1 800ha)* **:** la maîtrise du patrimoine foncier, la création de titres fonciers et réduction des coûts, d'identification et d'immatriculation de toutes les réserves administratives de l'Etat » du tableau 15 pouvant constituer des éléments de garantie des émissions d'emprunt ;

6- Identifier des partenariats publics privés simples afin de construire progressivement ses compétences en la matière.

7- Digitaliser les procédures budgétaires et comptables.

Les partenaires techniques et Financiers et le gouvernement pourront accompagner la commune de Lacs 1 dans ce processus. Cette démarche pourrait être étendue à l'ensemble des communes.

II- Renforcer l'instrument FACT

Mettre en œuvre le décret portant organisation et fonctionnement du ST-FACT (Secrétariat Technique du FACT) puis élaborer et faire valider par l'ensemble des acteurs intervenant dans la chaine du FACT, un manuel de procédures. Ce manuel devra préciser entre autres : les acteurs de la négociation de la dotation de l'Etat, des modalités et délai de transfert. La GIZ avait élaboré dans ce contexte un projet de manuel de procédures FACT qu'il conviendrait de l'actualiser et de l'adopter par la Commission de gestion du FACT.

III- Planification triennale des dotations d'investissement :

Il est suggéré à la Commission de gestion du FACT de planifier des dotations d'investissement couvrant une période minimale de trois ans avec des crédits de paiement annuel. Ce qui permettrait aux communes de se lancer véritablement dans l'exécution des infrastructures urbaines.

IV- Informatisation/Digitalisation des Procédures et la mise en place de la comptabilité patrimoniale

Prendre des dispositions pour utiliser efficacement le SIGFiP[15] dans les collectivités et mettre le système en interface avec les finances de l'Etat. Ceci présentera un avantage certain dans le suivi en temps réel de la situation budgétaire et comptable des communes, sous réserve que les communes et les services du Trésor déconcentrés puissent disposer d'un réseau (VPN ou internet) avec un débit suffisant.

Par ailleurs, il importe de soutenir la mise en place effective de la comptabilité patrimoniale avec son corolaire d'inventaire des actifs et leur valorisation pour servir d'éléments du bilan d'ouverture communale qui donnera une lisibilité du patrimoine de la commune et son plan d'amortissement et de maintenance.

V- Préciser les modalités d'exercices des compétences partagées et transférées

Les modalités d'exercices des compétences partagées et transférées doivent être précisées par décret conforment à la loi sur la décentralisation afin d'optimiser l'exercice de ses compétences par l'exécutif local et entrer véritablement dans le processus de transfert des ressources conséquentes pour le développement urbain. Ces décrets pourront également préciser les dimensions d'infrastructures communales afin que chaque commune procède au recensement de ses infrastructures et élaborer un manuel de procédures de leur d'entretien.

NB : il est important de noter que ce rapport est avant tout descriptif et n'a pas vocation à tirer des conclusions mais plutôt à présenter les résultats des recherches auprès des parties prenantes désignées. Ainsi, les conclusions qui sont exposées ici seront grandement explicitées dans le rapport final, rédigé avec l'appui d'experts en finance municipale.

Ce rapport technique pays présente donc les résultats de la recherche de terrain menée auprès de la municipalité désignée. Il expose les faits, exemples et données auxquels la mission a pu avoir accès, en présentant une analyse basique de ces résultats.

[15] Ce système devrait être élargi à la DDCL/ST-FACT pour permettre un suivi budgétaire et financier des collectivités.

ANNEXES

ANNEXE1 : situation détaillée des ressources de la commune de Lacs 1en 2021

Imputation Budgétaire	Libellé des opérations	Prévisions	Exécutions
701 111	Ventes de produits finis	11 000 000	560 000
701 112	Coupes de bois	180 000	0
702 111	Redevances d'enlèvement des ordures et des déchets	20 740 000	12 664 600
702 112	Redevances de vidange et de curage de caniveaux et fosses septiques	19 887 200	11 259 876
702 113	Taxes de désinfection (services d'hygiène)	480 000	0
702 119	Autres recettes de prestations de services	1 200 000	334 000
703 111	Variation de stocks de produits	0	0
704 111	Taxe d'abattage d'inspection sanitaire des animaux de boucherie	500 000	284 660
704 119	Autres produits de l'abattoir	300 000	0
705 111	Location de matériels	18 000 000	13 599 100
705 112	Location de mobiliers	0	1 350 000
705 119	Autres locations de matériels et mobiliers	120 000	4 130 000
707 111	Vente de marchandises	0	0
709 119	Autres ventes de produits et services	9 000 000	5 078 900
TOTAL 70		**81 407 200**	**49 261 136**
711 111	Taxe d'habitation	4 336 000	2 757 225
711 119	Autres impôts directs locaux	0	0
712 111	Taxe sur les spectacles et sur les appareils automatiques (TSA)	0	0
712 112	Taxe sur la distribution de l'eau, de l'électricité et du téléphone	0	0
712 113	Produits des droits de timbres	0	0
712 114	Taxe sur l'exploitation des entreprises locales de communication	0	0
712 119	Autres impôts indirects locaux	0	0
713 111	Taxe d'enlèvement d'ordures ménagère	0	0
713 119	Autres taxes locales et assimilées	0	0
714 111	Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB)	8 479 000	1 698 580
714 112	Taxe Foncière sur les Propriétés non Bâties (TFPNB)	24 000	0
714 113	Taxe sur la fabrication et commercialisation de boisson (TSFCB)	0	0
714 114	Patente	4 783 000	4 493 389
714 115	Taxe professionnelle Unique (TPU)	8 482 000	12 559 253
714 116	Taxe sur les Produits de Jeu de Hasard (TPJH)	5 923 000	1 308 084
714 117	Taxe Complémentaire à l'Impôt sur le Revenu (TCIR)	0	0
715 111	Ristournes sur les impôts et taxes d'Etat	0	0
716 111	Produits des droits d'enregistrement	0	922 429
716 119	Autres centimes additionnels et Impôts synthétiques	0	0
719 119	Autres recettes fiscales	8 179 000	0
TOTAL 71		**40 206 000**	**23 738 960**
721 111	Concessions et redevances funéraires	20 685 000	17 425 500
721 112	la taxe sur les pompes distributrices de carburant	180 000	0
721 113	Locations de droits de chasse et de pêche	2 250 000	1 330 000

721 114	Taxes de pâturage	0	0
721 115	Produits de Location de Terrain (PLT)	4 197 500	990 000
721 116	Produits de Location de Boutiques (PLB)	9 144 000	10 042 100
721 117	Taxes sur la publicité	476 000	4 566 500
721 119	Autres revenus du domaine	800 000	0
722 111	Taxe d'expédition d'enregistrement des actes administratif et d'état civil	18 600 000	20 257 400
722 112	Redevance d'urbanisme	0	0
722 113	Taxes d'inspection sanitaire des produits alimentaires	50 000	14 450
722 114	Taxes d'abattage des essences forestières	50 000	20 000
722 115	Taxes d'abattage des palmiers à huile	50 000	0
722 119	Autres droits et frais administratifs	1 335 380	1 383 850
723 111	Droits de place dans les marchés et foires	4 980 000	5 108 745
723 112	Droits de place des marchands ambulants	1 440 000	1 386 500
724 111	Produit d'exploitation des carrières	2 400 000	0
724 112	Redevance minière	0	0
724 119	Autres Produits du sol et du sous-sol	0	0
725 111	Droits de mutations de biens	100 000	0
726 111	Droits de permis de stationnement et de parking	98 280 000	66 369 850
726 112	Redevance d'occupation du domaine public	4 000 000	4 636 000
727 111	Amendes de simple police	1 000 000	532 450
727 119	Autres amendes	1 634 000	5 099 450
728 111	Produits des quêtes et contributions volontaires	15 000 000	1 500 000
729 119	Autres recettes non fiscales	1 358 298	10 500
TOTAL 72		**188 010 178**	**140 673 295**
731 111	Dotations de fonctionnement	0	11 322 236
735 111	Subvention de l'Etat	27 329 952	0
739 119	Autres dotations, transferts et subventions	700 712 137	366 986 896
TOTAL 73		**728 042 089**	**378 309 132**
741 111	Dons programmes et legs intérieurs	0	480 000
TOTAL 74		**0**	**480 000**
761 111	Immobilisations incorporelles	0	0
762 111	Immobilisations corporelles	0	0
TOTAL 76		**0**	**0**
771 111	Intérêts sur dépôt à terme	0	0
772 111	Revenus des titres de placement	0	0
773 111	Intérêts de prêts et créances	0	0
774 111	Revenus des autres immobilisations financières	0	0
776 111	Gains de change	0	0
777 111	Gains sur cession de titre de placement	0	0
779 119	Autres produits financiers	0	0
101 111	Dotation de base	0	3 903 245
101 113	Dotation spécifique	0	15 612 981
105 111	Etat	0	0
142 111	Dons projets et legs extérieurs	0	101 618 000
TOTAL 79		**0**	**121 134 226**
TOTAL GENERAL		**1 037 665 467**	**713 596 749**

Annexe 2 : situation détaillée des ressources de la commune de Lacs 1en 2020

Imputation Chap/ Art	Libellé des opérations	Prévisions	Exécutions
70/ 7000	Vente de produits et prestation de services : redevance SPANC	10 734 000	3 544 400
70/ 7001	Vente de fumier et autres déchets : PG2DS	16 000 000	6 214 700
70/ 7009	Autres cessions	1 000 000	232 000
70/ 7010	Produits de l'abattoir	500 000	0
70/ 7021	Taxe pour service rendu	600 000	0
70/ 7030	Vente de timbres	8 100 000	6 510 000
70/ 7032	Droit de mariage	2 100 000	645 000
70/ 7033	Droit de décès	350 000	227 500
70/ 7034	Droit de transcription	500 000	924 000
70/ 7039	Autres droit d'état civil	9 000 000	6 804 400
70/ 7060	Taxes funéraires	1 455 000	0
70/ 7061	Droit d'inhumation et d'exhumation		985 000
70/ 7090	Autres produits d'exploitation	10 360 000	3 662 000
TOTAL CHAP 70		**60 699 000**	**29 749 000**
71/ 711	Location des propriétés de la collectivité territoriale	5 070 000	1 687 500
71/ 712	Redevances pour occupation du domaine public	7 000 000	4 516 220
71/ 7130	Concession dans les cimetières	20 775 000	9 782 000
71/ 7131	Droit d'entretien de tombe		460 000
71/ 7132	Droit d'accès au cimetière		145 000
71/ 7133	Droit de travaux au cimetière		419 700
71/ 716	Location de terrains et de boutiques	9 016 000	10 161 600
71/ 719	Autres produits domaniaux	671 300	847 000
TOTAL CHAP 71		**42 532 300**	**28 019 020**
72/ 7230	Produits des services concédés ou affermés	50 850 000	64 284 075
TOTAL CHAP 72		**50 850 000**	**64 284 075**
73/ 7320	Participation de l'Etat	0	13 664 976
73/ 7321	Participation de la région	0	0
73/ 7322	Participation de la préfecture	0	0
73/ 7325	Participation des partenaires techniques et financiers	617 962 250	117 844 672
TOTAL CHAP 73		**617 962 250**	**131 509 648**
75/ 7501	Impôt forfaitaire sur le revenu	9 920 000	9 852 711
75/ 7503	Patente	25 600 000	4 488 056
75/ 7505	Taxe sur habitation	3 600 000	14 133 455
75/ 7511	Contribution mobilière (bâtie ou non bâtie)	3 600 000	2 651 129
75/ 7523	Taxe sur les valeurs locatives des habitations	4 000 000	9 958 004
TOTAL CHAP 75		**46 720 000**	**41 083 355**
76/ 760	Taxe sur les spectacles	3 000 000	1 009 900
76/ 763	Taxe sur les publicités	9 721 300	10 869 900
76/ 7655	Taxe sur les kiosques à boisson	500 000	115 000
76/ 7676	Redevances pour appareils de distribution (station Adjito)	108 000	324 000
76/ 769	Autres taxes indirectes	1 000 000	2 773 700
TOTAL CHA 76		**14 329 300**	**15 092 500**
79/ 7990	Autres produits exceptionnelles	61 668 475	35 196 750
TOTAL CHAP 79		**61 668 475**	**35 196 750**
	TOTAL GENERAL	**894 761 325**	**344 934 348**

ANNEXE 3 : Situation détaillée des dépenses de la commune de Lacs 1 en 2021

Imputation Budgétaire	Libellé des opérations	Prévisions	Exécutions
601 111	Combustibles, carburants et lubrifiants	21 339 000	14 854 400
601 112	Produits d'entretien	500 000	26 805
601 113	Fournitures de bureau	1 500 000	1 826 775
601 114	Fournitures informatiques	2 500 000	1 679 410
601 115	Fournitures scolaires	100 000	0
601 116	habillement	500 000	0
601 117	Alimentation	2 000 000	80 500
601 119	Autres fournitures consommables	0	0
603 111	Variation des stocks de marchandises	0	0
603 112	Variation des stocks de matières premières et fournitures	0	0
603 113	Variation des stocks des autres approvisionnements	0	0
605 111	Eau	1 500 000	1 404 492
605 112	Électricité	5 000 000	7 359 166
605 113	Gaz	0	0
605 119	Autres sources d'énergie	0	0
606 111	Fournitures des ateliers	200 000	0
606 112	Fournitures de petit équipement	10 400 000	1 632 419
606 113	Fournitures de voirie	500 000	645 740
607 111	Achat de marchandises	0	0
609 119	Autres achats de biens	0	180 000
	TOTAL 60	**46 039 000**	**29 689 707**
611 111	Transport de biens et transport collectif	1 000 000	0
611 112	Mission du personnel	500 000	7 327 800
612 111	Locations immobilières	4 700 000	0
612 112	Locations mobilières	780 523	100 000
613 111	Affranchissement	100 000	62 500
613 112	Téléphone	5 139 200	4 896 000
613 113	Internet et télécopie	2 000 000	3 210 122
613 114	Frais de boite postale	36 001	36 001
614 111	Entretien de terrains et de cimetières	1 000 000	690 980
614 112	Entretien de bois et forêts	500 000	0
614 113	Entretien de Bâtiments	1 500 000	15 000
614 114	Entretien de voies et réseaux	1 000 000	0
614 115	Entretien et réparations de mobiliers	500 000	0
614 116	Entretien et réparations de matériels de bureau	500 000	436 600
614 117	Entretien et maintenance de matériels informatiques	100 000	5 000
614 118	Entretien de véhicules	3 000 000	6 190 122
614 119	Autre entretien, réparation et maintenance	700 000	207 140
615 111	Assurances	700 000	467 339
617 111	Annonces et insertions	200 000	404 976
617 112	Fêtes et cérémonies	2 000 000	490 800
617 113	Receptions	500 000	200 000

617 114	Foires et expositions	0	0
617 115	Catalogues et imprimés	4 000 000	3 599 000
618 111	Dépenses de communication	1 000 000	450 000
	TOTAL 61	**31 455 724**	**28 789 380**
621 111	Frais bancaires	76 800	360 328
622 111	Personnel extérieur	5 000 000	0
622 112	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	500 000	0
622 113	Frais d'actes et de contentieux	500 000	18 192 500
622 114	Ateliers, colloques et séminaires	500 000	0
623 111	Frais de formation du personnel	1 000 000	0
624 111	Redevances pour brevets, licences et logiciels	3 500 000	0
625 111	Travaux d'exploitation à l'entreprise	0	0
626 111	Etudes et recherches	3 000 000	0
626 112	Documentation	0	0
629 119	Autres acquisitions de services	0	937 200
	TOTAL 62	**14 076 800**	**19 490 028**
631 111	Subventions aux associations de la société civile	6 500 000	643 000
632 111	Subventions aux entreprises publiques	0	0
633 111	Subventions aux organisations Socio - professionnelles	0	0
639 119	Autres subventions	4 500 000	0
	TOTAL 63	**11 000 000**	**643 000**
641 111	Transferts aux établissements publics locaux ou nationaux	0	0
642 111	Transferts à d'autres collectivités territoriales	0	0
643 111	Transferts aux administrations publiques	900 000	100 000
644 111	Primes et secours	500 000	700
644 112	Assistance sociale	500 000	294 380
644 113	Bourses et prix	0	0
645 111	Prélèvement sur les recettes de fonctionnement	61 924 676	0
646 111	Transferts aux organisations nationales et internationales	650 000	5 100 000
647 111	Transferts à d'autres budgets	7 740 585	0
648 111	Pensions de retraites du personnel de la collectivité territoriale	0	0
649 119	Autres transferts	0	0
	TOTAL 64	**72 215 261**	**5 495 080**
657 111	Indemnités dus aux élus locaux	3 030 000	4 812 000
657 112	Frais de mission dus aux élus locaux	1 000 000	160 000
657 113	Formation des élus locaux	500 000	0
659 119	Autres charges exceptionnelles	2 973 910	84 318
	TOTAL 65	**7 503 910**	**5 056 318**
661 111	Rémunération du personnel permanant	27 838 385	25 473 518
661 112	Rémunération du personnel contractuel	71 602 298	79 360 034
663 111	Primes et indemnités aux personnels cadres	600 000	300 000
663 112	Primes et indemnités aux comptables et aux régisseurs	300 000	0
663 113	Primes et indemnités de sessions	5 220 000	420 000
663 114	Primes et indemnités aux autres catégories de personnels	2 592 000	2 194 485

663 119	Autres primes et indemnités	2 080 000	1 586 685
664 111	Cotisations sociales patronales	6 500 000	6 161 712
666 119	Autres prestations sociales	8 500 000	5 123 434
669 119	Autres dépenses de personnel	2 100 000	1 750 000
	TOTAL 66	**127 332 683**	**122 369 868**
TOTAL SECTION FONCTIONNEMENT		**309 623 378**	**211 533 381**
221 111	Terrains agricoles	700 000	0
221 112	Terrains nus	0	0
221 113	Terrains bâtis	0	0
223 111	Plans et forets: plantation	2 000 000	3 186 000
224 111	Plans d'eau	6 000 000	0
226 111	Aménagement des sous sols	2 000 000	0
	TOTAL 22	**10 700 000**	**3 186 000**
231 111	Bâtiments administratifs à usage de bureau	193 199 814	147 803 770
234 111	Ponts	19 192 962	0
235 111	Voirie	501 045 451	228 703 892
237 111	Réseaux d'électrifications	10 500 000	1 250 800
	TOTAL 23	**723 938 227**	**377 758 462**
241 111	Mobilier et matériel de bureau et de logement	33 848 814	5 568 042
242 111	Matériels informatiques de bureau	0	1 300 000
243 111	Matériels de transport de service et de fonction	1 000 000	94 985 064
244 111	Matériels et outillages technique	3 800 770	6 591 000
	TOTAL 24	**38 649 584**	**108 444 106**
262 111	Prise de participation à l'extérieur	16 678 954	0
	TOTAL 26	**16 678 954**	**0**
TOTAL SECTION INVESTISSEMENT		**789 966 765**	**489 388 568**
TOTAL GENERAL		**1 037 665 467**	**700 921 949**

ANNEXE 4: Situation détaillée des dépenses de la commune de Lacs 1 en 2020

Chap/Art	Libellé des opérations	Prévisions	Exécutions
60/600	Produits pharmaceutiques	150 000	0
60/601	Frais d'hôtel du président	1 300 000	865 000
60/602	Habillement	200 000	0
60/ 6030	Carburant	18 685 620	19 091 330
60/ 6031	Lubrifiant	2 016 000	495 650
60/ 6032	combustible	100 000	0
60/604	Produits d'entretien ménager	300 000	0
60/605	Fournitures scolaire	500 000	0
60/606	Fournitures de voirie	500 000	0
60 /607	Fournitures de bureau	2 200 000	1 445 066
60/608	Autres founitures	200 000	0
TOTAL CHAP 60		**26 151 620**	**21 897 046**
61/610	Allocation	1 000 000	0
61/611	Primes, secours et dons	2 000 000	122 500
61/617	Subventions et dons	27 000 000	6 042 100
TOTAL CHAP 61		**30 000 000**	**6 164 600**
62/620	Impôts et taxes sur rémunération	200 000	0
TOTAL CHAP 62		**200 000**	**0**
63/630	Loyers et charges locatives	1 080 000	0
63/6310	Entretien de terrains	5 000 000	0
63/6311	Entretien des cimetières	3 000 000	184 250
63/6312	Entretien de bâtiments	2 000 000	0
63/6313	Entretien des voies et de réseaux	6 000 000	5 915 000
63/6314	Entretien de matériels,outillages et mobiliers de chantiers	600 000	0
63/6315	Entretien de Materiels de transport	3 000 000	2 546 833
63/6316	Entretien de Materiels et mobiliers de bureau	3 800 000	1 535 710
63/6317	Maintenance des locaux	800 000	0
63/632	Travaux d'exploitation en régie	600 000	0
63/633	Acquisition de petits matériels, outillages et mobiliers	800 000	545 100
63/63400	Electricité Reglement facture CEET	4 000 000	4 824 832
63/63401	Achat de matériels électriques	3 000 000	0
63/63410	Eau Reglement factures TdE	1 400 000	1 103 496
63/63411	Achat de matériels de plomberie	300 000	5 000
63/6342	Gaz	100 000	0
63/6343	Assainissement	5 562 960	919 800
63/635	Frais de prestation des consultants (Honoraires)	5 000 000	0
63/636	Frais d'études	1 000 000	0
63/637	travaux pour le compte de tiers	1 000 000	0
63/638	prime d'assurance	500 000	0
TOTAL CHAP 63		**48 542 960**	**17 580 021**
64/640	Contingents et participations	1 500 000	0
64/642	Participation aux frais de services et œuvres privées	500 000	0
64/643	Frais de séjour et stage	1 000 000	0
64/644	Honoraires médicaux et frais pharmaceutiques	600 000	7 700
64 /645	Autres prestations de services au bénéfice des tiers	2 520 000	2 042 950
TOTAL CHAP 64		**6 120 000**	**2 050 650**
65/650	Rémunération du personnel cadre	27 838 385	26 555 984
65 /6510	Rémunération du personnel Perm Adm	1 262 447	130 000

66 /6511	Rémunération du personnel Perm Tech.	0	265 136
65/652	Rémunération du personnel temporaire	0	0
65/653	Rémunération du personnel contratuel	37 734 997	59 469 336
65/6550	Primes, indemnités ou gratifications au personnel cadre et aux chefs de section	1 200 000	625 000
65/6553	Primes, indemnités ou gratifications aux autres catégories du personnel	2 100 000	1 300 000
65/6555	Formation du personnel	1 000 000	0
65/6559	Autres primes et indemnité diverses	8 000 000	4 766 170
65/6580	Prestations sociales	500 000	0
65/6582	Cotisations patronales pour CNSS	14 369 703	6 168 942
65/6585	Cotisations diverses (INAM)	4 678 507	4 817 705
TOTAL CHAP 65		**98 684 039**	**104 098 273**
66/6600	Fêtes et cérémonies locales	2 500 000	952 540
66/6601	Fêtes et manifestations nationales	1 000 000	0
66/6602	Coopération décentralisée : Jumelages	2 500 000	677 740
66/6610	Transport des élus à l'intérieur et à l'extérieur	7 000 000	0
66/6611	Transport du personnel	300 000	0
66/6620	Frais d'impression	3 000 000	1 919 544
66/6621	Frais de reliure	300 000	0
66/6629	Autres prestations de services	400 000	83 887
66/6630	Abonnement (Togo presse et JORT) - Bibliothèque administrative	350 000	181 500
66/6640	Affranchissement (Achat de timbres poste)	100 000	5 000
66/6641	Communication	0	1 653 157
66/6642	Fax, internet et photocopie	3 700 000	3 214 591
66/6643	Téléphone	7 496 000	6 475 000
66/6644	Frais de boîte postale	36 001	0
66/665	Frais d'actes et de contentieux	500 000	261 000
66/6660	Indemnité aux ordonnateurs	2 520 000	2 400 000
66/6661	Indemnité aux adjoints	1 680 000	1 585 000
66/6662	Indemnité aux conseillers	11 520 000	8 475 000
66/667	Frais de mission aux ordonnateurs, adjoints et aux conseillers	14 000 000	1 025 393
66/668	Indemnité de mission du personnel	2 000 000	955 300
66/669	Dépenses imprévues	1 000 000	2 046 687
TOTAL CHAP 66		**61 902 001**	**31 911 339**
67/6740	Frais de recouvrement	1 000 000	90 000
67/6741	Frais d'assiette et de confection de rôle	500 000	0
TOTAL CHAP 67		**1 500 000**	**90 000**
69/6990	Autres charges exceptionnelles (Salaire des agents du projet PG2DS)	43 059 925	22 802 523
69/6991	Autres charges exceptionnelles	0	0
TOTAL CHAP 69		**43 059 925**	**22 802 523**
TOTAL SECTION FONCTIONNEMENT		**316 160 545**	**206 594 452**
21/210	Terrains	20 000 000	2 087 560
21/211	Bois, forêts, plantations	5 000 000	0
21/212	Bâtiment	55 000 000	5 077 699
21/213	Voies et réseaux	42 000 000	12 340 520
21/214	Matériel, outillage et mobilier	36 000 000	27 508 935
21/215	Matériel de transport : Achat de voiture	21 000 000	0
21/216	Autres immobilisations corporelles	399 600 780	56 013 252
TOTAL CHAP 21		**578 600 780**	**103 027 966**
TOTAL SECTION INVESTISSEMENT		**578 600 780**	**103 027 966**
TOTAL GENERAL		**894 761 325**	**309 622 418**

Bureau Régional de Dakar
Immeuble Wolle Ndiaye, Route du Meridien President
BP 154 Dakar/SENEGAL
Tel: +221338596767 33 869 28 15