

Études sur les conditions de pérennisation et de diversification des activités et ressources financières des Institutions de Financement des Collectivités Locales en Afrique

Synthèse des études réalisées auprès du
FEICOM (Cameroun), du **FDL** (Madagascar),
de l'**ANICT** (Mali) et de l'**ANFICT** (Niger)



Avec le soutien financier de :

Étude réalisée par Institutions & Développement (Emmanuel Pousse et Daniel Latouche)

Version finale révisée en février 2018 par UNCDF, FMDV et RIAFCO

Corrections finales en mars 2018 par I&D



Institutions et Développement (I&D)

I&D est un bureau d'études européen fondé en 1996 et spécialisé sur l'analyse et le développement des capacités institutionnelles portant une attention particulière aux facteurs de changement et de renforcement de capacité. I&D s'intéresse particulièrement à l'évolution du partage des rôles entre les acteurs du développement (Etat, collectivités locales, société civile, opérateurs privés) et leur impact sur le développement. En matière de décentralisation et de développement local, I&D a une solide expérience dans (i) la conception des politiques et des stratégies de décentralisation, (ii) la mise en place de dispositifs d'appui technique aux collectivités territoriales, (iii) la mise en place de mécanismes de financement des collectivités territoriales, (iv) l'accompagnement en parallèle du processus de déconcentration des administrations et de l'évolution des modes opératoires sectoriels, (v) le renforcement des capacités des collectivités territoriales dans leur administration et gestion ainsi que dans la délivrance de services. Voir : www.ietd.net

RIAFCO

Le Réseau des Institutions Africaines de Financement des Collectivités Locales (RIAFCO) est une plateforme regroupant les Institutions de Financement des Collectivités Locales (IFCL) sur le continent. Le réseau vise à établir une coopération étroite entre ces institutions dans tous les domaines du financement de la décentralisation et à créer une solidarité agissante entre ses membres à travers des échanges d'informations et d'expériences. Lancé officiellement le 6 et le 7 novembre 2014, lors de la tenue de son assemblée constitutive à Yaoundé (Cameroun), le RIAFCO totalise en 2017 sept membres actifs aujourd'hui (les IFCL du Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Mali et Niger). Pour plus d'information : <http://www.riafco.org/>

Partenaires techniques

FMDV

Le Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV) est l'alliance internationale de gouvernements locaux et régionaux ayant pour mission de développer et de promouvoir les solutions de financement du développement urbain et du développement économique local. Le FMDV (i) conçoit ainsi des stratégies opérationnelles et organise les environnements appropriés pour le financement des territoires urbains aux échelles locales, nationales et internationales, (ii) organise la convergence des parties prenantes pour constituer une culture partagée du financement du développement économique infranational à travers notamment l'animation d'un dialogue multi acteurs, et (iii) contribue au débat politique et institutionnel sur la localisation du financement du développement économique en promouvant des solutions permettant de financer la localisation des agendas internationaux. Au cours des deux dernières années, le FMDV a mobilisé ou collaboré avec plus de 1500 villes et régions issues de 110 pays, 250 entreprises privées et investisseurs, et la plupart des partenaires techniques et financiers du développement local. Le FMDV est le partenaire stratégique du RIAFCO depuis 2015. Pour plus d'information : <http://fmdv.net/Home>

UNCDF

L'UNCDF facilite l'accès aux capitaux publics et privés par les populations les plus démunies dans les 47 pays les moins avancés du monde (PMA). Dans le cadre de son mandat de fourniture de capitaux et d'instruments d'investissement, l'UNCDF offre des modèles de financement du « last mile » permettant de débloquent les ressources publiques et privées, notamment au niveau national, afin de réduire la pauvreté et d'encourager le développement économique local. L'UNCDF s'appuie sur deux modèles de financement : l'inclusion financière, axée sur l'épargne, qui permet aux individus, aux ménages et aux petites entreprises de participer davantage à l'économie locale, en mettant à leur disposition les outils dont ils ont besoin pour sortir de la pauvreté et gérer leur situation financière ; et les investissements localisés — grâce à la décentralisation fiscale, au financement municipal novateur et au financement structuré de projets —, qui contribuent au financement public et privé sous-tendant la croissance économique locale et le développement durable. En renforçant l'accessibilité financière des personnes pauvres au niveau des ménages, des petites entreprises et des infrastructures locales, l'UNCDF contribue à la réalisation du premier objectif de développement durable, et le 17e objectif de développement durable, relatif au renforcement des moyens de mise en œuvre. En identifiant les segments de marché dans lesquels les modèles de financement novateurs peuvent foncièrement faciliter le financement du « last mile », l'UNCDF contribue à la réalisation de plusieurs objectifs de développement durable. Pour plus d'information, <http://www.uncdf.org/>

Partenaire financier

PPIAF

Funding for this publication was provided by the Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Established in 1999, PPIAF is a multi-donor technical assistance facility housed inside the World Bank Group. PPIAF is a global facility dedicated to strengthening the policy, regulatory, and institutional underpinnings of private-sector investment in infrastructure in emerging markets and developing countries. PPIAF catalyzes private participation through public-private partnerships (PPPs); market-based financing of sub-national entities; and by supporting the generation, capture, and dissemination of best practices relating to private-sector involvement in infrastructure. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this report are entirely those of the authors and should not be attributed in any manner to the Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) or to the World Bank Group, to its affiliated organizations, or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent. For more information, visit www.ppiaf.org

Table des matières

	Liste des principales abréviations et sigles	04			
	Résumé exécutif	06			
01	Contexte et Introduction	07	04	Diversifier les ressources des IFCL, enseignements des études de cas	36
02	Décentralisation financière et IFCL	10	4.1	Est-il pertinent d'envisager l'accès des IFCL aux fonds climat?	37
2.1	Portrait général de l'état des systèmes financiers dans les 4 pays	11	4.2	Quelle plus-value pour les IFCL dans le transfert des fonds sectoriels?	38
2.2	Panorama de la décentralisation financière et fiscale dans les pays étudiés	12	4.3	La péréquation peut-elle contribuer à la diversification des ressources des IFCL?	38
2.3	La place des IFCL dans les processus de décentralisation financière des 4 pays	15	4.4	Quelle maturité pour l'écosystème d'emprunt aux CT?	39
2.4	Principaux enjeux rencontrés par les IFCL	16	4.5	Quelles sources de financement alternatives pour les IFCL?	40
03	Pérenniser les ressources et l'action des IFCL, quatre études de cas	24	4.6	Quels enseignements tirés concernant le rôle des PTF ?	41
3.1	Que signifie «pérenniser les ressources et l'action des IFCL»?	25	05	Conclusion : leviers d'actions du RIAFCO	43
3.2	Cameroun : comment répondre aux critères d'accès aux fonds environnementaux?	26	5.1	Les chantiers incontournables à entreprendre par les IFCL membres du RIAFCO	44
3.3	Madagascar : Comment un fonds de péréquation peut-il participer à pérenniser les ressources du FDL?	28	5.2	Les accompagnements possibles du RIAFCO	48
3.4	Mali : quels préalables et cheminements suivre pour faciliter l'accès à l'emprunt?	30		Annexe 1 : Table des matières de l'étude FEICOM-Cameroun	52
3.5	Niger : quelles solutions s'offrent à l'ANFICT pour pérenniser ses actions?	33		Annexe 2 : Table des matières de l'étude FDL-Madagascar	54
				Annexe 3 : Table des matières de l'étude ANICT-Mali	56
				Annexe 4 : Table des matières de l'étude ANFICT-Niger	58
				Annexe 5 : Cartographie des principaux pôles de l'écosystème du secteur de l'emprunt municipal en Afrique	60
				Annexe 6 : Liste des indicateurs de l'Indice Synthétique du développement financier	62

Liste des principales abréviations et sigles

ABS	Appuis Budgétaires Sectoriels (Mali)	FMI	Fonds Monétaire International
AfDB	African Development Bank	FNACT	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (Mali)
ADM	Agence de Développement Municipal (Sénégal)	FNP	Fonds National de Péréquation (Madagascar)
AFD	Agence Française de Développement	FP	Fonds de Péréquation (Niger)
ANFICT	Agence Nationale de Financement des Investissements des Collectivités Territoriales (Niger)	GCF	Green Climate Fund/Fonds Vert
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (Mali)	GRH	Gestion des Ressources Humaines
BafD	Banque Africaine de Développement	GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
BRVM	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (Abidjan)	IDA	Association Internationale pour le Développement (Banque Mondiale)
CAC	Centimes Additionnels Communaux (Cameroun)	I&D	Institutions et Développement
CCNUCC	Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques	IFCL	Institutions de Financement des Collectivités Locales
CEFAM	Centre de Formation pour l'Administration Municipale (Cameroun)	IFRS	International Financial Reporting Standards
CFCT	Centre de Formation des Collectivités Territoriales (Mali)	INCA	Infrastructure Finance Corporation, Inc. (Afrique du Sud)
CLOCSAD	Comité Local de Coordination et de Suivi des Actions de Développement	LoCAL	Local Climate Adaptive Living Facility
CPER	Contrat Plan État-Région	MINATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (Cameroun)
CREPMF	Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers	MINFI	Ministère des Finances (Cameroun)
CROCSAD	Comité Régional de Coordination et de Suivi des Actions de Développement	OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
CRSB	Commission Régionale de Suivi Budgétaire	PACOM	Programme d'Appui à la Compétitivité de l'Économie Camerounaise
CT	Collectivités Territoriales	PADER	Programme d'Appui au Développement Économique Régional (Mali)
CUVC	Communes et Villes Unies du Cameroun	PIB	Produit Intérieur Brut
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées	PNDP	Programme National de Développement Participatif (Cameroun)
DBSA	Development Bank of South Africa	PPIAF	Public – Private Infrastructure Advisory Facility
DGD	Dotation Générale de Décentralisation (Cameroun)	PRÉCOL	Programme de Renforcement et d'Équipement des Collectivités Locales (Sénégal)
DGECT	Dotation de Garantie des Emprunts des Collectivités Territoriales	SGI	Société de Gestion et d'Intermédiation
DT	Droit de tirage	PTF	Partenaire Technique et Financier
EPA	Établissement Public à caractère Administratif	RH	Ressources Humaines
EPIC	Établissement Public à caractère Industriel et Commercial	RIAFCO	Réseau des Institutions Africaines de Financement des Collectivités Territoriales
FAD	Fonds d'Appui à la Décentralisation (Niger)	SP-CONAFIL	Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales (Bénin)
FCE	Fonds Commun Éducation (Niger)	UE	Union Européenne
FCFA	Francs de la Communauté Financière Africaine	UEMOA	Union Économique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest
FDL	Fonds de Développement Local (Madagascar)	UNCDF	United Nations Capital Development Fund
FEICOM	Fonds d'Équipement Intercommunal du Cameroun	USD	United States Dollar
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial		
FMDV	Fonds Mondial pour le Développement des Villes		

Résumé Exécutif

Ce document synthétise les principales conclusions des quatre études menées par l'équipe d'Institutions & Développement sur des Institutions de financement des collectivités locales (IFCL) africaines (le FEICOM du Cameroun, le FDL de Madagascar, l'ANICT du Mali, et l'ANFICT du Niger), dans le cadre du programme mené conjointement par le RIAFCO, le FMDV et UNCDF, avec le concours financier du PPIAF de la Banque mondiale. L'objectif est d'identifier les meilleurs moyens pour pérenniser et diversifier les ressources financières dont elles disposent pour appuyer les collectivités territoriales des pays concernés à renforcer leurs propres ressources financières.

La première partie s'intéresse à l'environnement politique et financier dans lequel évoluent les IFCL, un environnement marqué par des régimes de décentralisation fiscale qui, dans l'ensemble, ne permettent pas aux collectivités locales de s'acquitter de leurs obligations quant aux compétences qui leurs sont dévolues. Parmi les enjeux auxquels font face, à des degrés divers, toutes les IFCL, il est nécessaire de consolider leurs assises financières et leurs ressources humaines, l'amélioration de leur capacité d'absorption, leurs relations avec les collectivités locales (notamment avec la fourniture d'une assistance technique plus ciblée), la mise en place de système de suivi-évaluation et l'amélioration de leur impact grâce à des effets de levier et des produits financiers plus appropriés.

La deuxième partie examine les stratégies mises en avant par chaque IFCL pour diversifier et pérenniser les ressources dont elles disposent pour appuyer les collectivités. À Madagascar, le Fonds de Développement Local (FDL) s'est vu confié les ressources du Fonds National de Péréquation (FNP), alimenté par des recettes locales (dont les ristournes minières) dans le cadre d'une péréquation horizontale. Au Niger, l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT) souhaite réviser sa dotation d'appui au fonctionnement des collectivités et son fonds de péréquation, activer sa dotation pour l'assistance technique

et jeter les bases d'un accès à des fonds sectoriels qui permettraient aux collectivités territoriales nigériennes d'exercer les compétences qui leur ont été dévolues. Au Cameroun, le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) souhaite établir une stratégie pour obtenir l'accréditation qui lui permettrait un accès au Fonds Vert pour le Climat. Au Mali, l'Agence Nationale des Investissements pour les Collectivités Territoriales (ANICT) pourrait dans un premier temps focaliser ses activités d'accès à l'emprunt sur la mise en œuvre de sa dotation d'appui aux garanties d'emprunt par les collectivités territoriales, avant d'envisager elle-même de rechercher un accès direct à l'emprunt. Dans le cas du FEICOM comme de l'ANICT, ces stratégies pourraient permettre aux deux IFCL de se préparer à un accès plus large au marché des obligations.

La troisième et quatrième parties résument les principaux enseignements tirés de ces études de cas. Que ce soit pour l'accès aux fonds climats, aux fonds sectoriels ou aux ressources issues de la péréquation, les IFCL doivent développer leurs capacités humaines et organisationnelles en lien avec ces nouveaux produits, mais elles doivent aussi faire la démonstration, sur la base de leur performance en matière de transferts financiers, de leur plus-value pour ce qui est du renforcement de la base financière des collectivités à partir de ressources autres que les transferts gouvernementaux. L'accès à ces fonds nécessitera aussi une volonté gouvernementale d'assoir la décentralisation fiscale sur des bases solides et pour les collectivités territoriales de mobiliser leurs ressources internes.

La conclusion examine certains leviers d'action dont dispose le RIAFCO, notamment en ce qui concerne l'analyse et le développement de la capacité institutionnelle des IFCL et le renforcement de leurs fonctions transversales et stratégiques. L'étude recommande un accompagnement des IFCL pour démontrer leur plus-value, la mise en place d'un mécanisme de suivi des performances des IFCL et un appui pour renforcer leurs capacités.

P1

1.1 Contexte et Introduction	08
--------------------------------	----

01

Contexte et
Introduction

A l'heure où les récents accords internationaux majeurs (Nouvel Agenda Urbain, Objectifs du Développement Durable, l'Accord de Paris, Programme d'Action d'Addis-Abeba) reconnaissent le rôle de premier plan joué par les collectivités territoriales pour relever les défis du développement, la question de la localisation et de la diversification du financement est au cœur des préoccupations.

Grâce notamment à un plaidoyer porté conjointement par le RIAFCO et le FMDV durant le processus préparatoire à Habitat III, les Institutions de Financement des Collectivités Locales (IFCL) ont été reconnues officiellement comme des catalyseurs de financements nationaux, internationaux, publics, institutionnels et privés vers les territoires et pour un développement local durable, résilient et inclusif.

Pour la première fois, le Nouvel Agenda Urbain, acté à Quito en Octobre 2016 lors de la Conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable Habitat III, appelle ainsi les acteurs du développement à renforcer ou créer les IFCL.

A ce titre, permettre aux IFCL de déployer leur assise institutionnelle, disposer des moyens humains, techniques et d'ingénierie nécessaires et suffisants pour assurer leur mandat, diversifier leurs sources de financement, et élargir leurs gammes de services financiers et techniques apportés aux gouvernements locaux et régionaux, constituent désormais une priorité.

C'est dans cet esprit que dès 2014, fut créé le Réseau des Institutions Africaines de Financement des Collectivités Locales (RIAFCO), initiative innovante, aujourd'hui composé

de sept membres actifs. Le RIAFCO vise à favoriser l'échange institutionnel et technique pair-à-pair, promouvoir les pratiques inspirantes, sensibiliser à des modalités d'interventions innovantes et porter la voix de ses membres dans les processus internationaux et auprès des partenaires techniques et financiers.

Cette étude s'inscrit dans le cadre du programme pour la « **Promotion des Marchés Financiers Municipaux à travers le renforcement des capacités et des connaissances des Fonds de Développement Municipaux africains** » engagé par le Réseau des Institutions Africaines de Financement des Collectivités Locales (RIAFCO), en partenariat avec l'United Nations Capital Development Fund (UNCDF) et le Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV), et sous financement du Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) de la Banque Mondiale (BM). Confiée à Institutions et Développement (I&D), elle a consisté en l'analyse des conditions de pérennisation et de diversification des ressources financières des Institutions de Financement des Collectivités Locales (IFCL).

Cette synthèse transversale intervient après la réalisation de quatre études pays interne au RIAFCO. Le choix de ces quatre pays a été déterminé pour disposer d'un panel représentatif de la diversité des IFCL et de leur degré de maturité : il intègre donc une IFCL « mature » (FEICOM au Cameroun), une IFCL « intermédiaire » (ANICT au Mali) et deux IFCL « start-up » (ANFICT au Niger et FDL à Madagascar)¹.

Si la mission initiale de ces travaux était d'identifier la possibilité pour chacune des IFCL concernées de favoriser le développement d'un marché de l'emprunt municipal, il est apparu que les différences de contexte et de maturité de chacune des institutions concernées imposaient de reformuler cet objectif afin de l'adapter aux contraintes et opportunités propres à chacun des pays concernés. Ainsi, l'objectif de chaque étude a été réaménagé en fonction des attentes prioritaires des IFCL. Chaque étude-pays a privilégié une porte d'entrée spécifique, soit (1) l'accès à des fonds innovants pour l'adaptation climatique pour le FEICOM au Cameroun (2) les modalités de mise en œuvre du Fonds National de Péréquation pour le FDL à Madagascar (3) les modalités de mobilisation de fonds complémentaires pour l'appui technique, la péréquation et le fonctionnement des collectivités territoriales pour l'ANFICT au Niger (4) les modalités d'accès à l'emprunt pour les collectivités territoriales du Mali avec l'appui de l'ANICT.

Plusieurs missions ont été effectuées sur le terrain afin de mener à bien ces travaux et de rencontrer les acteurs concernés. La mission au Niger a été effectuée du 5 au 17 décembre 2016. La mission à Madagascar s'est déroulée entre le 23 janvier et le 4 février 2017. La mission au Mali s'est déroulée du 15 au 27 mai 2017. Pour le Cameroun, deux missions ont été réalisées sur le terrain entre les mois de janvier et de mai 2017.

Cette synthèse vise à capitaliser et à mettre en perspective les résultats de ces quatre études afin d'en retirer les principaux enseignements, ainsi qu'à identifier les leviers d'actions dont dispose le RIAFCO pour opérationnaliser sa mission d'accompagnement des IFCL.

A travers les études de cas portant sur des thématiques ciblées (la péréquation, les fonds climatiques, etc.), il s'est révélé peu adapté de procéder à une analyse comparative des stratégies et des politiques des IFCL étudiées. Ces stratégies sont beaucoup plus élaborées que le portrait dressé ici. L'intention n'était pas de comparer les IFCL, mais d'identifier les principaux enjeux et obstacles qui se posent à elles dans leur volonté de renforcer leur position pour un meilleur appui aux collectivités territoriales de leurs pays, ainsi que les approches retenues pour y arriver. Les tables des matières des quatre études sont présentées en annexes.

Pour les besoins de la synthèse, un taux de change de 537 FCFA pour 1 USD et 656 FCFA pour 1 € et un taux de change de 3200 Ar pour 1 USD et 3600 Ar pour 1 € ont généralement été utilisés.



UNCDF © Eloïse Pelaud

02

2.1	Portrait général de l'état des systèmes financiers dans les 4 pays	11
2.2	Panorama de la décentralisation financière et fiscale dans les pays étudiés	12
2.3	La place des IFCL dans les processus de décentralisation financière des 4 pays	15
2.4	Principaux enjeux rencontrés par les IFCL	16

02

Décentralisation financière et IFCL

Les quatre IFCL étudiées s'inscrivent dans des contextes de décentralisation très variés, qui leur confèrent par conséquent une puissance d'action et une maturité différente. L'analyse concerne les stratégies de décentralisation financière développées dans ces quatre pays et la place qu'y occupent les IFCL, en mettant en exergue les éléments-clés de l'environnement permettant à une IFCL de jouer pleinement son rôle.

2.1 | Portrait général de l'état des systèmes financiers dans les 4 pays

Les quatre études menées ont permis de confirmer le constat d'une grande fragilité tant du développement financier que des finances locales dans les pays objets de la mission. Ce constat a des conséquences sur l'ambition de stimuler un marché de la dette municipale, dans la mesure (i) où le système bancaire et financier local s'avère peu dynamique et (ii) où l'état des finances locales ne peut que limiter la capacité des collectivités à contracter un prêt (en raison de fortes carences dans la fiabilité et la solidité de leurs situations financières). La situation est contrastée entre les pays étudiés et il apparaît que la décentralisation financière est particulièrement fragile au Niger et à Madagascar.

En matière de développement financier, l'*indice synthétique du développement financier* élaboré en 2016 par Katsiaryna Svirydzenka permet de comparer l'état des systèmes financiers nationaux de 183 pays et entités gouvernementales mondiales. Cet indice s'appuie sur 20 indicateurs pour évaluer la profondeur, l'accessibilité et l'efficacité à la fois des institutions financières et des marchés nationaux. La liste des indicateurs est présentée dans l'annexe 6 du présent rapport.

Tableau 1 | Indice général de développement financier pour certains pays d'Afrique subsaharienne (2016)

Pays	Indice général de développement financier		Indice de développement des institutions financières		Indice de développement des marchés financiers	
	Indice	Rang	Indice	Rang	Indice	Rang
 CAMEROUN	0,100	157	0,195	153	0,003	141
 MADAGASCAR	0,079	171	0,147	170	0,009	133
 MALI	0,099	158	0,197	152	0,000	152
 NIGER	0,089	163	0,160	164	0,018	123

Source: Katsiaryna Svirydzenka, *Introducing a New Broad Based Index of Financial Development*, Washington, D.C., IMF Working Paper, WP/165, 2016.

Parmi les quatre pays retenus dans la présente étude, le Cameroun est le pays qui présente l'Indice Général le plus élevé, juste devant le Mali, le Niger et Madagascar. Pour ce qui est du développement des marchés financiers, c'est par contre le Niger qui s'avère le plus performant, devant Madagascar, le Cameroun et le Mali. De manière générale, les pays d'Afrique subsaharienne se retrouvent dans le dernier quart du classement (à l'exception de l'Afrique du Sud et la Namibie). Retenons de ces indices que, malgré des indicateurs macro-économiques plutôt élevés à l'échelle du continent, ces pays disposent d'un marché et d'institutions financières encore limités.

Ce rappel n'a pas pour objectif de retracer les faibles possibilités offertes par les marchés financiers dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne, mais de souligner que les

IFCL opèrent dans un environnement difficile et que d'importantes actions d'appui seront nécessaires, quelles que soient les stratégies retenues. À terme, toutes les IFCL et les collectivités territoriales visent à accéder au marché des emprunts, à partir duquel pourrait émerger un marché de la dette infranationale comme il en existe en Europe, en Amérique du Nord et en Amérique Latine. L'objectif est louable, mais il est aussi incontournable dans la mesure où il rappelle qu'un développement financier inclusif et dynamique doit faire partie des nouvelles stratégies de développement mises en avant par les pays africains et leurs partenaires dans l'esprit de l'Agenda 2030.

2.2 | Panorama de la décentralisation financière et fiscale dans les pays étudiés

En matière de finances locales, les ressources dont disposent les collectivités territoriales s'avèrent, partout, insuffisantes pour répondre aux besoins des populations et pour assumer les compétences qui leur ont été transférées par le législateur.

Pour compenser des transferts de l'État souvent aléatoires, les collectivités ont à leur disposition un régime de fiscalité locale bien défini, mais qui reste très limité et dont le niveau de recouvrement est souvent très faible.

AU CAMEROUN,

le MINATD évalue les ressources des collectivités territoriales (CT) à 1 % du PIB et leurs dépenses d'investissement à moins de 5 % des dépenses publiques d'investissement. Les transferts de l'État aux CT sont estimés sur la période 2010/2015 à 6150 FCFA/habitant/an, soit 9,3 €/habitant/an. Ce niveau de transfert est plus important que la situation constatée au Niger et à Madagascar, même s'il s'avère insuffisant pour permettre aux CT d'assumer leurs compétences. Cette situation résulte notamment de la faiblesse du montant de la Dotation Générale de la Décentralisation, de la faiblesse du rendement de la fiscalité locale et de l'étroitesse de l'assiette des taxes et impôts locaux, de la forte ponction de l'État sur certaines ressources fiscales des CT et de l'insuffisante mobilisation de leur fiscalité propre. Il apparaît néanmoins que la fiscalité locale représente près de 80 % dans les recettes des collectivités territoriales, un niveau inégalé dans les autres pays étudiés.

Soucieux d'améliorer cette situation, le MINFI a confirmé sa volonté de poursuivre les transferts financiers au profit des communes, transferts qui ont connu une dynamique très positive depuis une importante réforme de la fiscalité locale en 2011 : le montant total des ressources recouvrées et reversées aux collectivités camerounaises est ainsi passé de 54 milliards FCFA (86,3 millions €) en 2010 à 168 milliards FCFA (256 millions €) en 2015.

À MADAGASCAR,

avec une estimation de 3 % à 6 % du budget de l'État (moins de 1 % en 2015), les ressources dont disposent les communes s'avèrent particulièrement faibles. Les transferts de l'État aux CT ne s'élevaient qu'à 904 Ar/habitant en 2015, soit 0,3 €/habitant. Elles mobilisent ainsi l'essentiel de leurs budgets pour assurer les dépenses de fonctionnement (60 % des communes ne font pas d'investissements). En effet, les transferts de l'État apparaissent faibles, irréguliers et observent même une baisse tendancielle sur ces dernières années. La fiscalité locale souffre quant à elle de taux de recouvrement très en deçà du potentiel fiscal. Une étude réalisée par le Groupe Ambre² en 2016 sur les finances locales à Madagascar dresse un constat sévère sur les capacités des communes à « assurer les services publics pour les citoyens comme définis dans leur domaine de compétence ».

AU MALI,

le niveau global des ressources financières des CT connaît une augmentation significative depuis plusieurs années. Les transferts en provenance de l'État ont augmenté de 22 % entre 2011 et 2013, mais ils font l'objet de fluctuations très importantes et constituent environ 8,5 % du budget de l'État. En 2015, ces transferts représentaient 9782 FCFA/habitant/an (14,9 €/habitant/an). La fiscalité locale reste très faible et, dans cette situation, les dépenses des CT sont orientées en grande majorité vers les dépenses de fonctionnement. L'État reste impliqué dans l'exécution des dépenses au niveau local, ce qui limite la marge de manœuvre des CT, y compris dans le cadre de leurs compétences transférées.

Une nouvelle évolution très significative a été annoncée en 2014 lorsque le Gouvernement malien a réaffirmé son engagement à approfondir le processus de décentralisation dans la foulée de la crise politico-institutionnelle de 2012, en mentionnant sa volonté de porter d'ici 2018 le niveau de transfert à 30 % des recettes budgétaires vers les 761 collectivités territoriales fonctionnelles du pays, dont une part importante prendrait la forme d'une contribution plus grande de l'État au financement du transfert effectif des compétences dans le domaine de l'éducation, de l'hydraulique et de la santé. Fin 2017, le niveau de transfert atteignait 18 %, avec près de 210 milliards FCFA de transferts au profit des CT (11 236 FCFA/habitant, soit 17,1 €/habitant) sur environ 1 300 milliards FCFA de recettes budgétaires de l'État. L'objectif des 30 % paraît difficilement atteignable à court terme. À noter qu'il est aussi envisagé de transférer les services déconcentrés de l'État aux CT. Dans ce cas, l'ensemble des charges liées, aujourd'hui supportées par l'État et qui le resteront (essentiellement des salaires), seront comptabilisées comme des transferts financiers aux CT. L'objectif des 30 % serait ainsi atteint, mais pourrait être considéré comme un procédé si cela se confirmait sans augmentation de la marge d'opération financière pour les CT.



AU NIGER,

le faible poids de la dépense publique nationale effectuée au niveau local (environ 2 % à 3 %) fait de ce pays l'un des pays d'Afrique subsaharienne (avec la RCA et le Tchad) où le taux est le plus faible. Même si la fiscalité locale est reconnue comme un champ de ressources partagées entre l'État et les CT, le potentiel fiscal de ces dernières est très réduit, de même que la rétrocession des recettes fiscales (22 milliards FCFA soit 33,5 millions € en 2015, dont 19 milliards FCFA, soit 28,9 millions € pour la seule Communauté urbaine de Niamey). Les ressources financières des CT apparaissent très insuffisantes pour leur permettre d'assurer tant leur fonctionnement que la construction des infrastructures à même de rehausser le niveau de services aux populations. L'opérationnalisation du mécanisme de transfert (FAD et FP) date de 2014, et les ressources allouées peuvent difficilement compenser ce déficit de ressources (5 milliards FCFA, soit 7,6 millions € en 2014 et 5,6 milliards FCFA, soit 8,4 millions € en 2015). Ces transferts représentaient 281 FCFA/habitant/an en 2015 soit 0,43 €/habitant/an. Outre une sous-dotation structurelle, ces fonds (octroyés par l'ANFICT) souffrent de profondes difficultés qui nécessitent de réformer ces mécanismes : des décaissements très insuffisants (27 % du FAD et 25 % du FP ont été réellement exécutés en 2015), une formule de calcul temporaire et arbitraire et une prévisibilité très aléatoire.

De manière générale, les régimes de décentralisation financière aujourd'hui ne permettent pas aux CT d'assumer les compétences qui leur sont dévolues par la loi ni de répondre aux besoins économiques et sociaux exprimés sur les territoires.

Les contraintes fortes qui pèsent sur les budgets nationaux de chacun des quatre pays étudiés constituent un élément décisif pour expliquer la faiblesse structurelle des dotations et transferts opérés par l'État vis-à-vis des CT, que la fiscalité locale n'est pas à même de compenser au regard de potentiels fiscaux souvent réduits, et largement sous-exploités. Mais cet élément n'est pas le seul facteur explicatif. Il existe des freins au niveau des ministères sectoriels pour procéder aux transferts de ressources. Ces derniers ne souhaitent pas se départir de la capacité financière que constituent leurs programmes d'investissements, programmes le plus souvent abondés sur financements extérieurs.

Au-delà, il apparaît que c'est d'abord le portage politique qui constitue un facteur décisif pour expliquer ce déficit de ressources, en raison de régimes de décentralisation « incomplets » : en effet, tant que la décentralisation ne sera pas assumée comme un choix d'organisation politique, institutionnel et financier de la part de l'État, cette situation ne pourra connaître d'amélioration notable (comme le montrent en particulier les exemples du Niger et de Madagascar). La situation du Mali est à ce titre riche d'enseignements : c'est la situation politique et sécuritaire qui a remis en avant l'importance de produire des avancées significatives en matière de décentralisation. La forte hausse annoncée des transferts de l'État vers les CT et le processus de régionalisation engagé pourraient permettre d'ancrer durablement une évolution positive de la décentralisation financière dans le pays. Il reste néanmoins

encore à concrétiser ces engagements (voir infra). La crise récente qu'a connue le Cameroun dans plusieurs régions, et les enjeux que cette situation soulève en matière de renforcement des pouvoirs locaux pourraient produire des effets similaires.

Cette fragilité de la décentralisation financière impose pour les IFCL d'élaborer des stratégies de diversification de leurs ressources, problématique au cœur de la présente étude et qui fera l'objet d'une analyse détaillée dans la partie suivante. Elle impose surtout de répondre à une question primordiale relative à leur plus-value dans le dispositif institutionnel : **en quoi les IFCL permettent (ou peuvent-elles permettre) d'améliorer la décentralisation financière en apportant des solutions plus efficaces qu'un transfert budgétaire direct de ressources de l'État vers les CT et en participant à l'accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre de leurs compétences ?**

En termes d'outils, il serait intéressant que le RIAFCO élabore et mette à disposition des IFCL un modèle de simulation des charges induites par les transferts aux CT et les moyens de les couvrir. Cela aiderait à argumenter les besoins de transfert dans le cadre des dialogues politiques. Cet outil permettrait en effet de développer un argumentaire, sur la base de données fiables et agrégées, sur l'intérêt des transferts de compétences sectorielles aux collectivités, et sur l'importance de les doter en retour de moyens financiers suffisants afin d'assumer ces nouvelles compétences pour, in fine, renforcer la crédibilité des politiques de décentralisation financière et fiscale. La partie 5 du présent rapport du présent rapport développera cet aspect en pointant plusieurs sujets clés dont pourrait s'emparer le RIAFCO pour valoriser l'utilité et la valeur ajoutée des IFCL dans le financement du développement local.

Tableau 2 | La décentralisation fiscale et les finances locales dans les 4 pays

Indicateurs	 Cameroun	 Madagascar	 Mali	 Niger
% du budget de l'État	Ressources des CTD évaluées à 1 % du PIB. Dépenses d'investissement des CTD de l'ordre de 5 % des dépenses publiques d'investissement.	Entre 3 et 6 % du budget de l'État malagasy. Pour 2015 : 0,6 % à 0,95 % du PIB.	Transferts en provenance de l'État aux CT en croissance forte, représentant entre 17 et 19 % des recettes budgétaires de l'État en 2017.	2 à 3 % de la dépense publique nationale.
Transfert de ressources	Transferts estimés à environ 147 milliards FCFA par an entre 2010 et 2015, ce qui représente 6150 FCFA/habitant/an, soit 9,3 €	Transferts estimés à 21,9 milliards Ar en 2015, ce qui représente environ 904 Ar/hbt, soit 0,3 €	170,9 milliards FCFA en 2015 (dont 12,8 FCFA milliards via ANICT), ce qui représente 9782 FCFA/habitant, soit 14,9 € (Attention ceci inclut la masse salariale des enseignants transférés au CT)	Transferts estimés à 4,5 milliards FCFA en 2014 et 5,6 milliards FCFA en 2015, ce qui représente environ 281 FCFA/hbt/an, soit 0,43 €
Proportion entre transferts effectifs et ressources propres des CT	En 2015 : 79 % des recettes des CT étaient constituées de la fiscalité locale, dont 27 % de recettes directes et 52 % de recettes de péréquation.	Aucune estimation disponible.	Environ 80 % issues de transfert (estimé), dont une partie transite par le FNACT	Sauf pour 2014 et 2015, aucun transfert significatif de l'État.
Mécanismes de transfert	Les transferts directs aux CT concernent la DGD et les autres transferts sectoriels. Les ressources issues de la fiscalité locale transitent par le FEICOM. Il s'agit des recettes dites d'intercommunalités qui servent à financer les projets d'investissement via le FEICOM et les ressources dites de «péréquation» qui transitent par le FEICOM pour redistribution (Centimes additionnels, redevance forestière annuelle, taxe de développement local, droits de timbre automobiles et de publicité.)	Dotations versées directement par l'État aux CT. Transferts par le FDL pour les subventions d'investissement. Mise en place d'un Fonds National de Péréquation qui sera géré par le FDL.	Dotations directes aux CT. Environ 10 % des ressources transférées transitent par le FNACT, géré par l'ANICT et qui a la charge d'en assurer la répartition.	Les subventions de l'État aux CT (FAD et FP) transitent par l'ANFICT. Il est envisagé que les dotations sectorielles éducation et santé transitent également à terme par l'ANFICT.
Indicateurs (répartition et performance)	Le FEICOM et le MINATD développent un Indice de Développement Local (IDL) dans le but d'assurer une répartition plus équilibrée et rationnelle des ressources entre les communes.	Financement octroyé sous condition du respect de critères d'éligibilité (qui intègre des critères de performance pour bénéficier d'un 2e financement). Des critères de péréquation sont prévus pour le FNP (nb hbt, degré d'enclavement, indice de pauvreté, superficie communale).	Système de droits de tirage octroyés à toutes les collectivités territoriales. Formule non publique. Le guichet investissement intègre un critère de performance (TDRL), mais les données à partir duquel ce critère est calculé ne sont plus actualisées depuis plusieurs années, rendant ce critère peu opérant. Une évolution majeure est prévue avec la régionalisation du FNACT. Des travaux sont en cours pour mettre en place un système intégrant des critères de performance.	Formules de répartition temporaires et relativement arbitraires (les formules prévues ne sont pas appliquées à ce stade).
Appui aux CL pour la mobilisation de ressources et de gouvernance financière	La fiscalité locale est la principale ressource des communes. La collecte des taxes et impôts est maintenant du ressort des services des impôts et du Trésor. Il n'y a plus d'implication du FEICOM.	Mission de renforcement de capacités assurée par le FDL, qui a mis en place notamment un indice de gouvernance locale.	Cet appui est inscrit dans les missions de l'ANICT. Dans les faits pas d'appui en la matière.	Fiscalité locale au rendement très faible. L'opérationnalisation du Guichet d'appui technique pourrait contribuer à renforcer l'appui aux CT en la matière.

Tableau 2 | La décentralisation fiscale et les finances locales dans les 4 pays (suite)

Indicateurs	 Cameroun	 Madagascar	 Mali	 Niger
Accès à l'emprunt	Auprès du FEICOM. Ces instruments financiers prévoient la possibilité de mixer prêt et subvention.	Expérimentation en cours de fonds d'initiative (revolving) octroyés à titre remboursable dans le cadre d'un programme avec Coopération suisse	Il existe au sein du FNACT un instrument de Garantie aux Emprunts des CT. Il n'a cependant pas encore été activé.	Recours à l'emprunt possible (prévu dans les textes). Trois expériences dans le passé qui se sont avérées peu concluantes
Accès à d'autres sources de subvention	Financement des PTF	Financement des PTF	Financement des PTF	Financement des PTF
Accès au marché obligataire	Non	Non	Non	Non

Source : Les études d'Institutions & Développement, le rapport FMDV et les estimations des auteurs à partir de leurs travaux récents.

2.3 | La place des IFCL dans les processus de décentralisation financière des 4 pays

Une place stratégique importante au Cameroun et au Mali

Si elles ne constituent pas les seuls mécanismes de transfert de ressources à destination des CT, il est indéniable que les IFCL, mises en place par les États pour accompagner les CT dans la mise en œuvre de leurs compétences en leur procurant des financements et un accompagnement technique, occupent une place stratégique dans la décentralisation financière au Cameroun et au Mali.

Au Cameroun, le FEICOM (IFCL « mature » de l'échantillon étudié), créé en 1974, gère ainsi des ressources très importantes (budget de l'ordre de 132 milliards FCFA en 2015, soit 250 millions USD) et constitue ainsi un des principaux piliers de la politique de décentralisation au Cameroun. Au regard de sa mission de centralisation et de redistribution des ressources fiscales et de transfert de la DGD, le FEICOM constitue un véritable bras financier de la décentralisation. Comme le mentionnait l'étude réalisée par le FMDV en 2016³, « l'essentiel des ressources des communes camerounaises provient du FEICOM et, pour certaines collectivités locales, les fonds en provenance de cette institution représentent jusqu'à 80 % de leur budget ».

De la même manière, **au Mali**, l'ANICT s'était imposée comme un acteur incontournable du processus de décentralisation financière et fiscale, avec une mission confortée à partir de 2007 et la création du FNACT pour accompagner le transfert de compétences et de ressources aux CT. Les nouveaux guichets mis sur pied dans le cadre du FNACT ont ainsi permis de prendre en charge de nouveaux besoins pour les CT (appui technique, financement des investissements, du fonctionnement, des garanties des prêts contractés par les collectivités). Certains de ces guichets restent néanmoins très peu (voire pas du tout) mobilisés, et il apparaît que les transferts sectoriels ne transitent encore que très peu par l'ANICT (seules des dotations liées aux Appui Budgétaire Sectoriel éducation et santé sont concernées). Ainsi, les dotations de l'ANICT ne représentaient en 2014 d'après le rapport du FMI sur la décentralisation financière au Mali (2015) qu'environ 10 % des transferts de l'État au profit des collectivités territoriales. Les données de 2017⁴ montrent que 13 % des transferts aux CT passent par l'ANICT. Ainsi, en 2018, l'ANICT n'est plus considérée comme un acteur incontournable pour le financement des collectivités au Mali. Il lui revient de s'affirmer en améliorant son offre de services, en cherchant à rendre plus attractif son coût de transaction et en améliorant son mode de collaboration avec ses partenaires.

3

Voir supra, chapitre Cameroun/FEICOM, page 54

4

Source : Direction Nationale du Budget

Une place discrète à Madagascar et au Niger, à l'image du processus de décentralisation financière dans ces deux pays

La situation est plus contrastée au Niger et à Madagascar en raison du faible niveau de ressources affecté aux CT et transitant par ces institutions.

À Madagascar, le FDL est identifié comme un des instruments majeurs devant accompagner la politique nationale de décentralisation et de développement local. Le contexte de crise politique qu'a connu le pays a cependant impacté négativement sur ses activités, et singulièrement les activités de financement avec une implication faible et irrégulière de l'État. Si le FDL ne gère pas de fond pérenne à ce jour (une réflexion est en cours pour assurer la mise en œuvre du Fonds National de Péréquation), il a néanmoins su faire la preuve de son utilité en finançant depuis sa création 1 259 projets et en développant une intense activité de renforcement de capacité des communes. Ces résultats lui ont permis d'opérer depuis

2013 un rapprochement progressif avec les PTF, permettant de pallier le déficit de dotations de l'État malgache (la part des PTF dans les ressources du FDL a grimpé à 85 % en 2015, principalement grâce aux apports conséquents de la Banque Mondiale et de la KfW).

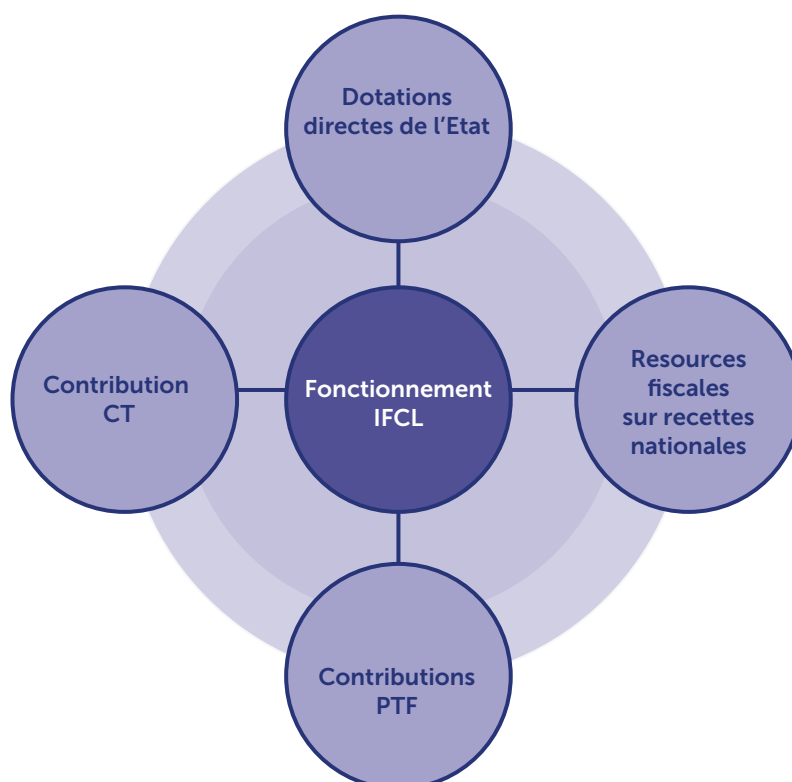
L'ANFICT **au Niger** a souffert d'une opérationnalisation tardive : créée en 2007, elle n'a véritablement démarré ses activités qu'en 2014. Depuis cette date, correspondant aux premières dotations de l'État au titre du Fonds d'Appui à la Décentralisation et du Fonds de Péréquation (qui transitent par l'ANFICT), elle devrait constituer un maillon important de la décentralisation financière dans le pays, mais sa situation reste très fragile et elle doit encore faire ses preuves. Les PTF sont de leur côté dans une position d'attente pour voir si l'ANFICT sera en mesure d'assumer ses fonctions.

2.4 | Principaux enjeux rencontrés par les IFCL

La consolidation des assises financières des IFCL

Les IFCL peuvent s'appuyer, principalement, sur quatre sources de financement pour assurer leur fonctionnement : des dotations directes de l'État, des ressources fiscales prises à même des recettes nationales ou des redevances, la contribution des CT sous forme de frais d'agence (en tant que bénéficiaires des services mis en œuvre par celles-ci), et la contribution de PTF.

Figure 1 | 4 principales sources de financement pour le fonctionnement d'une IFCL



Le montant de leurs budgets, de même que la part de ces sources de financement, est très variable en fonction des institutions étudiées, et la séparation est assez nette entre les IFCL les plus « matures » et celles qui font face à des situations plus critiques. Ainsi, au Cameroun, le FEICOM peut compter sur un budget de plus de 15 millions € (2015) quand le FDL à Madagascar ne dispose que de l'ordre de 100 000 € sur cette même année. La consolidation de leur assise financière propre constitue bien un vecteur majeur de leur pérennisation, et la diversification de leurs sources de financement apparaît dès lors comme essentielle.

Ces ressources peuvent varier considérablement d'une année à l'autre, même dans ces pays où les IFCL peuvent compter sur des budgets importants. En effet, l'État se réserve toujours la possibilité d'augmenter (ou de réduire) de façon discrétionnaire sa propre contribution au budget de fonctionnement de l'IFCL en même temps que des PTF sont appelés à appuyer financièrement des IFCL pour la gestion d'un de leur programme ou encore que les fonds alloués aux IFCL pour un transfert aux collectivités connaissent des évolutions irrégulières, ce qui fait varier les frais d'agence que les IFCL peuvent espérer recevoir pour l'attribution de ces fonds.

La structure de leurs recettes apparaît de manière générale assez déséquilibrée, avec un poids important des PTF dans l'équilibre financier de certaines IFCL. La contribution des PTF comptait ainsi pour 34 % des ressources de fonctionnement de l'ANFICT en 2015. À Madagascar, s'il est prévu que le fonctionnement du FDL soit financé par l'État et que les contributions des PTF soient affectées aux seuls investissements, il apparaît que les bailleurs interviennent de manière non négligeable pour soutenir son fonctionnement : en 2015, leur part dans le budget global du FDL (fonctionnement et investissement) est montée à plus de 85 % contre 14,33 % pour l'État. Les ressources de l'ANICT sont constituées essentiellement des frais d'agence (prélèvements opérés sur les subventions d'investissement de l'État et des partenaires), qui ont représenté 85 % de l'ensemble des ressources en 2014 et 82 % en 2016. Le Cameroun fait également exception, avec des ressources de fonctionnement qui sont essentiellement d'origine fiscale. Cette capacité de mobilisation importante est notamment liée à sa forte implication (au travers d'une Direction dédiée) dans l'activité de suivi de la mobilisation des ressources fiscales dont le FEICOM assure la redistribution, au système de suivi et de contrôle des recettes mis en place et à la bonne relation avec les services des finances chargés de la collecte et du reversement des recettes d'origine fiscale. Néanmoins, le revers de cette force est cette grande dépendance à un système de fiscalité publique, lui-même objet de contingences pouvant affecter les ressources qui lui sont destinées.

Il apparaît par ailleurs que **certaines dispositions prévues au titre des ressources financières mobilisables par les IFCL ne sont pas toujours activées**. Le reversement de certains impôts et taxes qui devait contribuer au fonctionnement de l'ANFICT au Niger n'est ainsi à ce jour pas encore effectif. Au Mali, il était prévu que l'ANICT puisse générer des recettes issues de produits financiers (placements sur des dépôts à terme), mais cette possibilité n'a a priori pas encore été activée.

La contribution des CT, ouvertes dans le cas de certaines IFCL, pourrait constituer aussi une possibilité de financement aujourd'hui rarement mise en œuvre (sous forme de frais d'agences, de prélèvements sur le reversement de taxes ou de contribution directe comme le prévoient les textes régissant l'ANICT et l'ANIFCT). Cette contribution constituerait un élément symbolique fort, tant de la légitimité que de la capacité d'action des IFCL. En même temps que cette contribution leur permet de disposer de ressources complémentaires, **elle leur impose en effet de prouver leur utilité dans le mécanisme de transfert de ressources aux CT, et de démontrer que leur existence représente une valeur ajoutée par rapport à des transferts financiers budgétaires directs**.

Cette dimension a été posée avec acuité dans le rapport Pfeiffer (PICCT 2015)⁵ sur les capacités institutionnelles de l'ANFICT au Niger. En effet, le budget de fonctionnement (et d'équipement) de l'Agence se serait élevé à 329 millions FCFA, (612 600 USD) soit 7 % des montants effectivement transférés aux collectivités territoriales. L'année suivante le budget est passé à 1274 millions FCFA (2,3 millions USD) (dont 847 millions FCFA fournis par les PTF). La contribution de l'État équivalait à 11 % de l'ensemble des sommes transférées aux CT. En ajoutant la contribution des bailleurs (soit 427 millions FCFA soit 800 000 USD), ce pourcentage grimpe à 16 % amenant à conclure que « *l'ANFICT ne dégage pas encore de valeur ajoutée par rapport au rôle du Trésor* ».

Il faut souligner que le poids des PTF dans le budget des IFCL révèle, à l'exception du FEICOM, une fragilité structurelle qui, outre des problèmes de prévisibilité et d'assise politique et financière, peut engendrer une certaine complexité de gestion, voire une baisse de la capacité de péréquation des financements liée à la multiplication des ciblage territoriaux et/ou sectoriels des partenaires extérieurs. Cette difficulté est notamment fortement relevée au Mali avec l'ANICT.

Tableau 3 | Présentation synthétique des IFCL étudiées

Statut	Missions	Activités	Budget (2015)	Source financement/ Partenaires	Gouvernance	Présence géographique	Enjeux
 FEICOM - CAMEROUN							
Établissement Public à Caractère Administratif (EPA) créé en 1974 (devenue EPA en 2000)	Entraide entre les Communes par les contributions de solidarité et les avances de trésorerie.	Transfert d'une partie de la fiscalité.	Budget global de 132 milliards FCFA en 2015.	Fiscalité, dépôt des communes, recettes d'activités, PTF.	Double tutelle du Ministère responsable des CTD et du Ministère des Finances.	10 agences régionales couvrant l'ensemble du territoire.	Mobilisation de ressources complémentaires pour répondre aux besoins des CTD.
	Financement des travaux d'investissement communaux et intercommunaux.	Octroi de subventions, de prêts, d'avances de trésorerie et de garanties.	Budget de fonctionnement (dépenses courantes) de 7,7 milliards FCFA en 2015 (soit 11,7 millions €).	Le fonctionnement ne dépend pas des PTF.	Conseil d'administration composé de 7 représentants de l'État, 4 représentants des CT et 1 représentant du personnel.		Amélioration de sa capacité d'absorption (capacités internes et capacités des communes).
	Couverture des frais relatifs à la formation du personnel communal et d'état civil.	972 projets financés entre 2012 et 2016 pour un montant total de 88,6 milliards FCFA (135 millions €).					Adaptation de ses instruments (statut juridique, instruments comptables).
	Centralisation et redistribution des impôts soumis à péréquation.						
	Recherche de ressource extérieure pour les CT						
 FDL- MADAGASCAR							
Établissement Public à caractère Administratif (EPA) créé en 2007	Octroi de subventions d'investissement aux CT.	Entre 2009 et 2014, 1200 communes sur 1549 ont bénéficié d'appuis du FDL via l'octroi de subventions d'investissement, permettant de financer 1259 projets ainsi que plusieurs projets intercommunaux.	Le budget total du FDL entre 2010 et 2015 s'est élevé à 216 milliards Ar. (66 millions USD)	Dotations de l'État.	Double tutelle du Ministère responsable de la décentralisation et du Ministère responsable des finances.	Des antennes régionales sont prévues sur l'ensemble du territoire. À ce jour, quatre antennes régionales sont ouvertes, mais leur pérennisation n'est pas assurée (ouverture soutenue dans le cadre de projets financés par des PTF — BM, KfW —).	Confirmation du portage politique de la décentralisation à Madagascar.
	Renforcement des capacités des CT et de toute structure locale œuvrant avec elles pour le développement local.	Le FDL a également été très actif en matière de renforcement de capacités (formation de 1611 STC, élus, agents...).	Montants octroyés aux communes : — en 2014 : 1227 milliards Ar. — en 2015 : 327 millions Ar (109 millions €).	Partenaires techniques et financiers (qui ont contribué à hauteur de 86 % en 2015 dans le montant des financements accordés aux communes).	CA composé de 7 représentants de l'État et de 9 représentants du collège CT, OSC, ONG et parlementaires		Faiblesse (et faible prévisibilité) des ressources financières. Capacité de suivi des communes très limitée. Renforcement des capacités internes (programmation, exécution, S&E en particulier). Gestion à venir de nouveaux programmes importants

Tableau 3 | Présentation synthétique des IFCL étudiées (suite)

Statut	Missions	Activités	Budget (2015)	Source financement/ Partenaires	Gouvernance	Présence géographique	Enjeux
 ANICT- MALI							
Établissement Public à caractère Administratif (EPA) créé en 2000	Réception et allocation aux CT des subventions destinées aux investissements. Péréquation entre les subventions en tenant compte du degré de développement des collectivités, suivant des critères définis par le gouvernement. Appui aux CT dans le développement de services de proximité par la réalisation d'équipements. Incitation aux CT pour augmenter la mobilisation de leurs ressources financières propres. Garantie des prêts contractés par les CT pour le financement de leurs investissements.	Entre 2000 et 2014, l'ANICT a accordé des subventions aux CT pour une valeur de 193 milliards de francs CFA (294 226 603 €), destinées principalement au financement de 18 481 projets au profit des 761 CL du pays, représentant une moyenne de plus de 1200 projets financés à l'année. L'ANICT finance aussi une dotation d'appui technique.	Le budget global pour 2015 s'est établi à environ 30 milliards FCFA. Le budget de fonctionnement de l'ANICT s'élevait à 1,32 milliard en 2016 (environ 2 millions €).	Géré par l'ANICT, le FNACT est alimenté par des dotations budgétaires et subventions spéciales de l'État, par des contributions des PTF et des produits financiers générés par les dépôts à terme (cette dernière option n'a jamais été activée).	Double tutelle du Ministère responsable de la décentralisation et du Ministère responsable des finances. CA composé de 12 membres dont le Président, 3 représentants de l'État, 7 représentants des CT et un représentant du personnel.	Existence de 9 antennes régionales qui permettent de couvrir l'ensemble du territoire malien.	Augmentation et diversification de ses ressources financières (l'engagement financier relativement faible de l'État apparaît comme un élément de fragilisation important). Dépendance forte vis-à-vis des PTF (qui peut impacter négativement sur sa capacité de péréquation). Opérationnalisation de tous ses guichets de financement.
 ANFICT- NIGER							
Établissement Public à Caractère Administratif (EPA) créé en 2008, mais dont la mise en route opérationnelle date de 2014	Gestion et répartition des ressources allouées aux CT aux fins d'appui à leur fonctionnement et à la réalisation d'investissements sous leur maîtrise d'ouvrage.	Les premières dotations ont été octroyées aux collectivités en 2014. 760 microprojets ont été financés sur le Fonds de Péréquation entre 2014 et 2015. FAD décaissé à 38 % sur ces deux années.	Budget global de 6874 milliards FCFA. (10,4 millions €) Budget de fonctionnement en 2015 : 1274 millions FCFA (soit 1,9 million €).	Fonctionnement : subventions directes de l'État, frais d'agence, contributions des PTF, contribution des CT (non effectif), reversement d'impôts et taxes (non effectif).	Double tutelle du Ministère responsable de la décentralisation et du Ministère responsable des finances. CT représentées au CA (majoritaires).	Mise en place prévue de Comités Consultatifs Régionaux et de Délégations Régionales. 4 Délégations Régionales en voie d'installation.	Stabilisation de sa gouvernance et de ses ressources financières. Renforcement des fonctions-clés de l'institution (planification, fonction fiduciaire, audit et contrôle). Réorganisation de son fonctionnement (RH, comptabilité...). Capacité d'absorption.

Source : Les études d'Institutions & Développement, le rapport FMDV et les estimations des auteurs à partir de leurs travaux récents.

La consolidation des capacités institutionnelles et organisationnelles des IFCL : gestion financière, capacités d'absorption et ressources humaines

Cet enjeu apparaît central pour permettre aux IFCL de contribuer à dynamiser le processus de décentralisation financière. C'est en effet en étant en mesure de prouver une utilisation efficiente et transparente de leurs ressources que les IFCL apparaîtront comme crédibles et en capacité d'orienter des financements croissants en direction des collectivités territoriales.

Le renforcement de leurs capacités de gestion financière représente un enjeu majeur. La démarche engagée par le FEICOM au Cameroun, avec la mise en place d'un système de management de la qualité (SMQ) en 2008, et l'obtention par la certification ISO 9001 est à mettre en valeur. Aujourd'hui, l'urgence pour le FEICOM est de consolider ces processus en finalisant le manuel de procédures et en assurant la migration de la politique qualité vers les normes ISO 9001 dans sa version 2015. La systématisation par le FDL d'un audit externe annuel de ses comptes constitue également une bonne pratique pour assurer une gestion transparente et de qualité. L'ANICT procède de la même façon avec un audit externe annuel de la gestion du FNACT (prévu dans le règlement interne et le manuel de procédures du FNACT). Un auditeur interne a également été recruté en 2018.

Le second élément sur lequel il est important d'attirer l'attention est celui de **l'amélioration de la capacité d'absorption des IFCL et de leur capacité à transformer les investissements en amélioration du niveau de service pour les usagers.** Les IFCL peuvent en effet jouer un rôle majeur pour renforcer les flux financiers vers les communes en démontrant que les financements octroyés sont gérés de manière efficace (voir paragraphe ci-dessus) et qu'ils permettent de relever

singulièrement les services publics dans les territoires. À cet égard, la capacité d'absorption des IFCL apparaît encore perfectible, notamment en raison de procédures internes à améliorer (cloisonnement des directions, disponibilités des RH, contraintes liées aux procédures de finances publiques) et qui limitent leur capacité de décaissement (constat essentiellement pour le Niger et Madagascar, mais également valable pour le Cameroun et le Mali).

Ce déficit est bien évidemment corrélé à la problématique des ressources financières que rencontrent les IFCL. Dans certains cas, ces ressources sont carrément insuffisantes. Cette situation se pose particulièrement à Madagascar, avec un personnel qui, bien que compétent et motivé, s'avère peu nombreux pour pouvoir prendre en charge l'ensemble des missions de l'institution.

Au Cameroun et au Mali, **les ressources humaines** apparaissent suffisantes pour les missions à accomplir, mais peu adaptées dans le cas des nouveaux chantiers à ouvrir et esquissés dans le présent document : accès aux financements innovants, accès à l'emprunt, dotations sectorielles. Pour l'ANFICT au Niger, l'audit institutionnel réalisé par le CIEDEL en 2017 met en exergue d'importants déficits de compétence en matière d'ingénierie de pilotage, de planification et programmation et de management des ressources humaines.

Des manques importants sont aussi à signaler dans les IFCL en ce qui concerne les métiers de l'ingénierie financière, le suivi-évaluation, les banques de données et les systèmes d'information.

Les relations avec les CT et la fonction d'assistance technique

Comme mentionné précédemment, les quatre IFCL ont pour mandat de renforcer les capacités des collectivités territoriales, en particulier en matière de maîtrise d'ouvrage et de gouvernance financière. Cette mission est au cœur de leur dispositif d'accompagnement et doit permettre d'assurer une bonne absorption des fonds mis à leur disposition et une meilleure couverture des services délivrés par les CT.

La capacité d'absorption des IFCL est directement liée à la propre capacité d'absorption des communes. Or celle-ci s'avère, partout, très faible, en raison d'une capacité limitée de maîtrise d'ouvrage, de dossiers de financement trop peu poussés et d'un accompagnement technique encore trop faible. Il s'agit d'un élément clé sur lequel les IFCL doivent accentuer leurs efforts pour démontrer leur valeur ajoutée dans le dispositif de décentralisation financière.

Même dans les pays dotés d'IFCL « matures », ce constat a pu être établi. Le FEICOM, conscient de cet enjeu, réfléchit à ce titre à la possibilité de se doter d'un service qui serait responsable de faire les études et le montage des projets pour les communes. Le rapport d'évaluation du FNACT produit par GSB⁶ a soulevé que le taux de mobilisation des droits de tirage pour la dotation d'investissement en 2016 dépassait à peine 50 % sur l'échantillon

de CT analysées. Il y a là un enjeu tout à fait capital pour les IFCL, qui doivent parvenir à articuler dispositif financier, dispositif d'appui technique et dispositif d'évaluation des performances pour accroître significativement la capacité d'absorption de leurs financements.

Conséquence du point précédent, les IFCL connaissent toutes **des difficultés dans la mise en œuvre de leur fonction d'assistance technique et d'appui à la maîtrise d'ouvrage.** Cette mission est imparfaitement menée aujourd'hui, même s'il existe des différences entre la situation du FEICOM au Cameroun et de l'ANICT au Mali, qui bénéficient d'un dispositif d'appui avec un déploiement géographique dense et des équipes conséquentes en région, et celle de l'ANFICT au Niger et du FDL à Madagascar pour lesquelles le déploiement territorial n'est que balbutiant. Cette faiblesse impacte tant sur leur fonctionnement que sur leur image : en effet, la centralisation d'un instrument financier dédié aux CT dans la capitale du pays donne l'impression d'une décentralisation et de décisions prises en haut et d'un déficit d'ancrage local. L'ouverture d'antennes régionales du FDL à Madagascar — les deux premières antennes sont déjà opérationnelles — contribuera à modifier cette perception, si cette présence régionale dépasse le symbole et est bien incorporée dans la structure décisionnelle du FDL. Mais cette régionalisation

de la présence et surtout de l'action des IFCL demeure très difficile à concrétiser vu les coûts importants qu'elle implique et l'accroissement de la lourdeur bureaucratique qu'elle entraîne. À mesure qu'elle se réalise, cette régionalisation des IFCL doit compter avec le processus de régionalisation de l'ensemble du processus de décentralisation. Au Mali se pose ouvertement la question de quelle(s) structure(s), les démembrements régionaux de l'ANICT ou les collectivités territoriales régionales, doit « animer » le développement économique régional.

La relation avec les CT s'évalue également dans la fonction de renforcement de capacités. À Madagascar, un plan massif de formation a pu être mis en œuvre par le FDL pour former les Secrétaires Trésoriers Comptables par le FDL, avec des dotations conditionnées à la réalisation de ces formations, et un système de formation par les pairs qui permet d'apporter un accompagnement de proximité pour pallier au faible déploiement géographique de l'institution. Le FEICOM participe également activement au renforcement des capacités des CT en apportant l'essentiel du financement du Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM) et en finançant (sous forme d'avance de trésorerie) des voyages d'études pour les collectivités au travers

d'un guichet spécifique. L'ANICT au Mali dispose d'un guichet spécifique en la matière (la dotation d'appui technique). Mais son utilisation a été réorientée au profit du financement du Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT), ce qui peut avoir pour effet de limiter la capacité de mobilisation directe de ces dotations pour les CT maliennes. Au Niger, le Guichet d'appui technique, prévu dans le manuel de procédures de l'ANFICT, n'est pas encore opérationnalisé. Une étude de faisabilité a été menée en 2017 à cet effet.

La place des IFCL est importante, mais **elle doit être consolidée et mieux articulée avec leur fonction financière**. Il faut également souligner qu'une certaine concurrence peut exister en la matière entre les IFCL et d'autres institutions créées à cette fin, concurrence qui peut illustrer une problématique plus générale de cohérence du cadre institutionnel de la décentralisation (notamment à Madagascar, au Niger et au Cameroun avec la création du PNPD), mais impose dans tous les cas de renforcer tant la consistance que la spécificité de leur offre de service.

La mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation des performances

L'enjeu du suivi et de la performance se manifeste de plusieurs façons.

La conditionnalité des financements à des indicateurs de performance n'est pas systématisée et demeure assez faible. Des éléments de progrès peuvent être soulignés, comme pour le FEICOM au Cameroun qui a introduit une obligation pour les communes de développer une certaine discipline financière pour être éligibles aux emprunts, avec pour conséquence une amélioration notable de la gestion municipale chez certaines collectivités d'après la CUVV (Communes et Villes Unies du Cameroun, citée dans le rapport FMDV 2016).

C'est aussi le cas à Madagascar, avec des financements octroyés sous condition de critères de formation et de la fourniture des états financiers, et avec l'intégration de critères de performance pour bénéficier d'un second financement. Mais les faibles montants en jeu dans ce pays ne permettent qu'imparfaitement de contribuer au renforcement des capacités des CT en matière de gouvernance financière et fiscale. La mise en place, à Madagascar, d'un Indice de Gouvernance Locale et comprenant plusieurs indicateurs permettant d'apprécier la performance des communes fera passer des progrès significatifs à l'évaluation de la performance (à condition que cette performance soit effectivement prise en compte). Le Mali réfléchit aussi à la

mise en place d'un régime de transferts conditionnels où la performance des collectivités serait un élément important.

L'instauration de critères de performance nécessite par ailleurs de mettre en place un système d'information particulièrement efficace qui fait actuellement majoritairement défaut et ne permet pas à ce jour d'appliquer les critères de répartition définis pour l'affectation des dotations. À titre d'exemple, au Mali, le critère de performance prévu dans l'attribution des dotations d'investissement n'est pas actualisé depuis 2012, ce qui rend la formule peu opérationnelle et obère sa capacité d'incitation à la bonne gestion pour les collectivités. Une étude récente propose un nouveau système d'analyse de performance des CT et sa prise en compte dans une dotation conditionnelle de performance au sein du FNACT.

Par ailleurs en matière de suivi, il apparaît que toutes les IFCL font face à d'importantes difficultés dans le suivi des investissements financés, en particulier en termes d'entretien et de maintenance. Cette question de l'évaluation et du suivi constitue un enjeu stratégique pour les IFCL. Leur capacité à faire levier et à constituer des instruments capables de favoriser la décentralisation financière et fiscale dépend en grande partie de la capacité des CT elles-mêmes de l'usage des financements qui leur sont octroyés.

L'amélioration de l'effet de levier des IFCL avec des produits appropriés

Les analyses effectuées dans les pays étudiés amènent à dresser un constat nuancé pour ce qui est de l'impact des actions appuyées par les IFCL. Si les résultats atteints par les IFCL en matière de construction d'infrastructures sont significatifs, notamment pour le Cameroun, le Mali et Madagascar (les premières dotations au Niger ayant été attribuées seulement en 2014), **leur capacité à faire réellement levier pour développer de nouvelles ressources à même de favoriser l'investissement local n'apparaît pas véritablement avérée**.

On pourrait objecter qu'en proposant un mécanisme opérationnel permettant de transférer des ressources aux CT, les IFCL ont certainement favorisé l'engagement des PTF dans le financement du développement local et gèrent dans ce cadre des ressources (plus ou moins) conséquentes. Dans tous les pays, même pour les IFCL identifiées comme les plus fragiles (à Madagascar et tout récemment au Niger), les PTF ont, en effet, fait le choix de faire transiter d'importants financements via les IFCL. Il s'agit, cependant, moins de leur attractivité, que de la volonté de ces PTF d'identifier un véhicule financier à même de transférer leurs

financements. Il faut souligner que la plupart de ces bailleurs seraient prêts à mobiliser des volumes financiers plus importants si les IFCL démontraient des performances plus importantes. Les difficultés rencontrées par certaines IFCL, l'ANFICT au Niger par exemple, à remplir leurs missions premières de transferts de subventions aux collectivités et d'appui technique à ces mêmes collectivités les amènent à remettre en question l'idée de faire transiter certains financements sectoriels par l'IFCL.

Leur capacité à faire levier est remise en question, notamment au Mali dans le cadre du récent audit du FNACT (GSB, 2017'), qui soulève le caractère assez élevé des coûts de transaction

de l'agence, alors même que les délais de notification et de mobilisation des droits de tirage apparaissent élevés, que le coût des projets d'investissement ne permette pas de démontrer d'économie budgétaire particulière et que la qualité des investissements est perfectible.

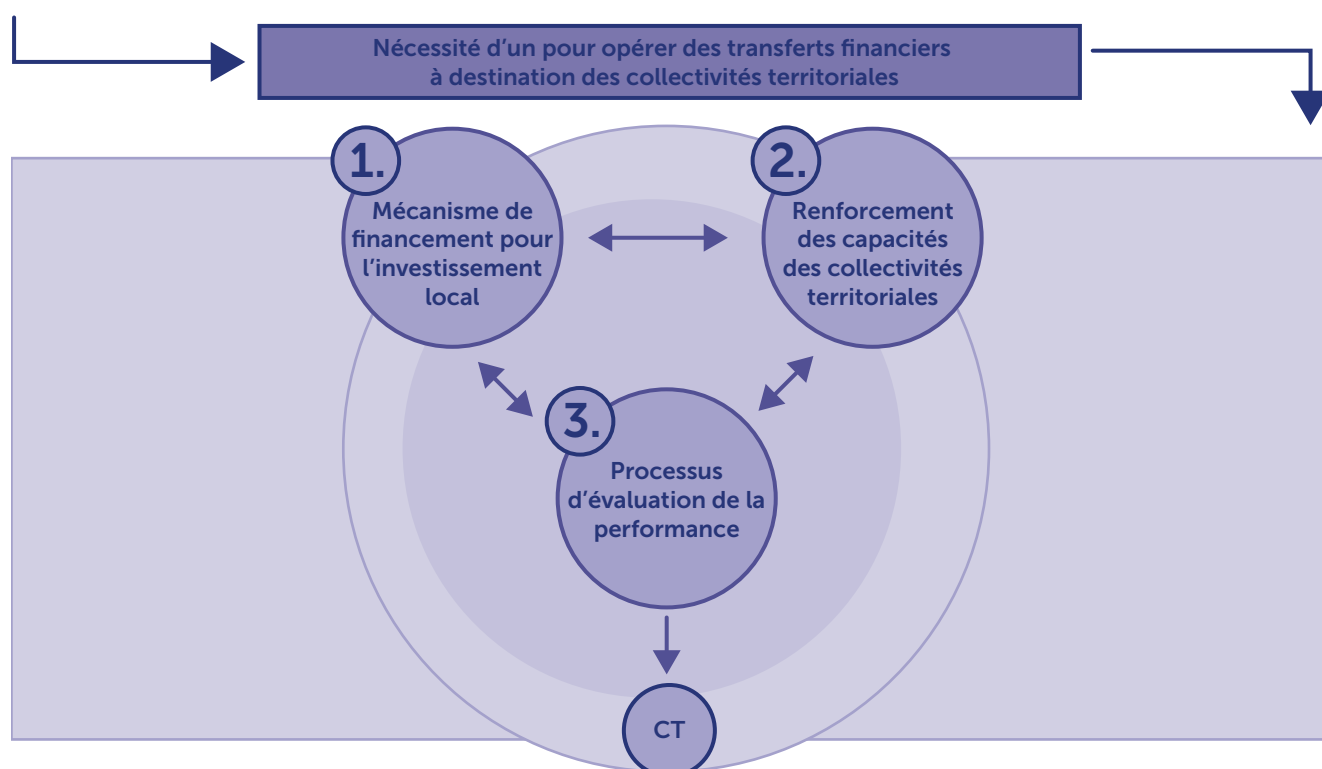
Si une raison d'être des IFCL est de faire levier sur l'investissement local et sur les capacités des CT, force est de constater qu'à ce jour ce rôle pour attirer de nouveaux financements pour les CT est imparfaitement assumé.

En résumé

Dans une perspective stratégique sur l'évolution et la place des IFCL, on peut résumer les six enjeux identifiés en deux problématiques distinctes :

1. La **nécessité de démontrer leur plus-value** grâce à une articulation efficace des trois composantes d'un dispositif d'appui aux CT incitatif à la performance :
 - i. élaborer des produits financiers adaptés aux besoins des CT ;
 - ii. mettre en place, avec les autres parties prenantes, un dispositif d'appui technique pour amener les CT à utiliser judicieusement les ressources qui leur sont transférées et à accéder de manière cohérente à l'emprunt ;
 - iii. établir un dispositif transparent d'évaluation de la performance des CT ainsi qu'un suivi des investissements réalisés.
2. La problématique de la **capacité des IFCL à répondre à des normes de gestion internationale** afin de pouvoir accéder au statut d'établissement financier ou d'en remplir les responsabilités, ainsi que d'accéder à d'autres sources de financement multilatéral de type Fonds environnementaux dont les exigences en termes de normes de gestion se rapprochent de ces standards internationaux.

Un cadre institutionnel favorable : le choix politique de la décentralisation financière et fiscale au service de l'amélioration des services aux citoyens



03

3.1	Que signifie «pérenniser les ressources et l'action des IFCL»?	25
3.2	Cameroun : comment répondre aux critères d'accès aux fonds environnementaux?	26
3.3	Madagascar : Comment un fonds de péréquation peut-il participer à pérenniser les ressources du FDL?	28
3.4	Mali : quels préalables et cheminements suivre pour faciliter l'accès à l'emprunt?	30
3.5	Niger : quelles solutions s'offrent à l'ANFICT pour pérenniser ses actions?	33

03

Pérenniser les ressources et l'action des IFCL, quatre études de cas

Les études ont montré qu'une des principales conditions à la pérennisation de l'existence et de l'action de ces institutions est de pouvoir compter sur des ressources durables et prévisibles. Cette partie établit les propositions faites pour chacune des IFCL sur le choix de diversification des ressources étudié dans le cadre de ce programme.

Ces quatre études spécifiques, conduites au profit du RIAFCO et de ces membres du réseau, permettent d'illustrer la réponse aux questions suivantes :



Cameroon : comment répondre aux critères d'accès aux fonds environnementaux ?



Madagascar : comment un fonds de péréquation peut-il participer à pérenniser les ressources du FDL ?



Mali : quels préalables et cheminements suivre pour faciliter l'accès à l'emprunt ?



Niger : quelles solutions s'offrent à l'ANFICT pour pérenniser ses actions ?



3.1 | Que signifie «pérenniser les ressources et l'action des IFCL»?

La question de la pérennisation des ressources des IFCL appelle des remarques préalables quant au sens à donner au concept de pérennisation dans le cas d'organisations comme les IFCL.

Les ressources des IFCL sont une question de légitimité

Les IFCL cherchent à accroître et à pérenniser les ressources dont elles disposent. Elles cherchent aussi améliorer leur action. Ce deuxième objectif étant à la fois la conséquence, mais aussi la principale voie pour réaliser le premier. Sans ressources, une organisation ne peut agir, et sans une action efficace, elle ne peut prétendre à des ressources.

En tant qu'organisations œuvrant dans le secteur public, les IFCL sont principalement dépendantes de l'État et des gouvernements pour ce qui est de leurs ressources et des activités qu'elles doivent mettre en œuvre. C'est l'État qui fixe les modalités de leur financement et de leur mission. Leur écosystème est celui de l'action publique. En retour de la légitimité que leur confère l'État, les IFCL sont à même

de mobiliser des ressources financières, organisationnelles et humaines qui leur permettent de mener à bien leur programme. Sans l'appui de l'État, les IFCL ne disposent pas des capacités nécessaires leur permettant de transformer cette légitimité en ressources pour l'action.

Le meilleur moyen de renforcer les ressources et l'action des IFCL est d'augmenter ces ressources ou encore de leur donner accès à de nouveaux champs financiers. Mais la question principale est celle de la volonté de l'État et du pouvoir politique, à même d'améliorer significativement les conditions affectant la légitimité des IFCL. Et pour y arriver, celles-ci doivent être en mesure de démontrer leur valeur ajoutée.

Les ressources des IFCL et/ou celles des collectivités sont à renforcer

Il faut également distinguer les ressources dont disposent les IFCL et celles des collectivités territoriales. En effet, **l'objectif ultime de l'instauration d'un mécanisme de type IFCL est l'amélioration des conditions de vie des citoyens**. Si un renforcement des capacités des collectivités pourra amener une amélioration de ces conditions, le lien entre l'état de prospérité des collectivités et celui des IFCL est moins évident. Certes, il est possible que grâce à leur action, les IFCL réussissent à renforcer les capacités institutionnelles, organisationnelles et humaines des collectivités territoriales. Mais il est envisageable aussi que des CT disposant de ressources importantes et de moyens d'action contribuent à l'émergence d'IFCL efficaces et performantes. Le lien de

causalité est à double sens. **Renforcer les capacités des IFCL en les pérennisant et les diversifiant ne peut se faire que si les capacités des CT sont elles aussi renforcées.**

Pour les IFCL, le défi de la pérennisation et de la diversification de leurs ressources est un enjeu majeur : elles doivent convaincre les autorités de renforcer leur légitimité dans un dispositif de décentralisation redynamisé, ce qui leur permettra de faire la preuve de leur plus-value dans un environnement où les collectivités territoriales auront vu leur propre situation renforcée. Ce défi est permanent, quel que soit le pays et le niveau de maturité organisationnelle atteint par l'IFCL.





3.2

Cameroun : comment répondre aux critères d'accès aux
fonds environnementaux?

Le Fonds spécial d'Équipement et d'Intervention intercommunale (FEICOM) a été créé en 1974. Sa vocation est d'accompagner les Collectivités Territoriales Décentralisées camerounaises dans leur processus de développement en leur apportant notamment une assistance technique et financière. Il est ainsi chargé des missions suivantes : (i) l'entraide entre les Communes par des contributions de solidarité et d'avances de trésorerie; (ii) le financement des travaux d'investissement communaux ou intercommunaux; (iii) la couverture des frais relatifs à la formation du personnel communal et du personnel d'état civil; et (iv) la centralisation et la redistribution des Centimes Additionnels Communaux (CAC) et autres Impôts Communaux Soumis à Péréquation (Redevance Forestière Annuelle, Droits de Timbre Automobile, Droits de Timbre sur la Publicité et Taxe de Développement Local).

CADRE : les fonds environnementaux, nouvelle opportunité pour les CT et le FEICOM

Les fonds dits climatiques ou environnementaux constituent aujourd'hui une opportunité importante en matière de financement des collectivités. A la suite, des COP 21 et COP 22, plusieurs initiatives et conférences renforcent le rôle des CT dans la mise en place de mesures d'adaptation et d'atténuation contre les effets du changement climatique. C'est un acteur incontournable dès que l'on veut travailler sur l'aménagement du territoire, le développement urbain et les transports, les actions à caractère environnemental de gestion des ressources naturelles et d'incitation à des pratiques de développement économique durable, les actions à caractère social y compris les questions d'hygiène et d'assainissement.

Le FEICOM, qui se heurte comme les autres IFCL au manque de ressources pour répondre à l'ensemble des besoins des CT, a choisi de sonder les possibilités ouvertes par ces fonds environnementaux ou climatiques⁸ pour diversifier ses ressources. Le type de soutien apporté par ces fonds varie d'un fonds à l'autre et peut être composé : d'une aide financière (sous la forme de prêts, de prêts concessionnels, de subventions, de subventions contingentes, de capitaux, de prêts aux taux du marché, de garanties et d'assurances), d'une assistance technique ou de renforcement de capacités.

L'intermédiation financière : opportunités pour le FEICOM et pour les CT

Si les CT sont concernées directement par ces questions environnementales et climatiques, trois facteurs freinent leur implication : (i) leur faible engagement sur ces problématiques qui n'ont pas d'effets rapides et ne se traduiront pas par des retombées électorales directes; (ii) leur manque de ressources les amenant à prioriser les demandes jugées prioritaires par les populations (actions sociales); (iii) leur faiblesse sur le plan organisationnel notamment en matière de RH pour monter et défendre des dossiers complexes. Néanmoins, dans les zones où les incidences du changement climatique se font le plus sentir (exemple de la région du Nord), les populations sont plus réceptives, prêtes à s'engager sur ces questions et à suivre une équipe communale qui démontrerait un minimum de volonté. Mais même dans ce cas, les CT ne sont pas pourvues pour répondre aux cadres contraignants d'accès à ces financements. Un intermédiaire financier est nécessaire et une IFCL telle que le FEICOM peut assurer ce rôle. L'existence d'un acteur assurant une intermédiation financière au profit des CT est aussi un besoin pour les fonds environnementaux qui ne sont pas outillés pour faire face à des demandes directes de ce niveau.

Cette intermédiation peut être conçue sous deux formes différentes :

- **Un accompagnement individualisé** pour aider les CT demandeuses à monter des dossiers finançables à présenter auprès des différentes sources potentielles de financement,
- **Le montage d'un ou de plusieurs programmes** en matière de lutte et/ou d'adaptation au changement climatique, touchant une série d'actions relevant des CT, programmes auxquels les CT pourraient adhérer et trouver ainsi l'appui et les financements adéquats.

Cette seconde solution est sans doute la plus adaptée pour faire face aux contraintes d'accès à ces fonds et au manque de crédibilité de la plupart des CT. **Cette solution agit en faveur d'un guichet spécifique au sein des IFCL, financé en lien avec les fonds environnementaux.** Ce guichet devrait être intéressant du point de vue des conditions d'accès pour inciter les CT à s'engager dans les projets de lutte contre les changements climatiques.

La complexité des fonds environnementaux: privilégier les fonds multilatéraux

L'architecture des mécanismes financiers est complexe dans le domaine environnemental. On distingue : (i) les canaux de **financement multilatéraux** (issus ou non des mécanismes de la CCNUCC) ; (ii) les canaux **bilatéraux** (de plus en plus nombreux) et (iii) les **fonds climatiques nationaux** créés dans certains pays bénéficiaires pour réceptionner les financements climat. Le rapport sur le Cameroun détaille l'ensemble des possibilités offertes et privilégie les fonds multilatéraux issus des mécanismes de la CCNUCC : le **fonds pour l'environnement mondial** (FEM), le **fonds pour l'adaptation** (FA) et le **fonds vert pour le climat** (GCF). Ce type de fonds exige le recours

à des structures accréditées pour porter les demandes de financements, les exigences pour cette accréditation variant suivant les fonds. Le FEICOM, voire les CT, peuvent s'adresser à une structure déjà accréditée auprès d'un de ces fonds pour y avoir accès. Mais le FEICOM peut aussi, dans le cas du Fonds Vert, devenir une structure accréditée et assurer ainsi une intermédiation directe auprès de ce fonds pour le financement de CT. C'est l'option stratégique qui a été retenue au cours de l'étude menée auprès du FEICOM.

Les conditions d'accès : l'exemple du Fonds Vert

L'accès au fonds vert peut s'effectuer de deux manières : via une **entité accréditée** (accès indirect) ou en **devenant soi-même un organisme accrédité** (accès direct). Plusieurs **niveaux d'agréments** sont possibles selon :

- i. **Le montant des projets** et activités financés au sein d'un programme (XS <10 millions USD, S: 10-50 millions USD, M : 50-250 millions USD, L : > 250 millions USD)
- ii. **Les fonctions fiduciaires** pour lesquelles l'organisme souhaite être habilité : élémentaires et spécialisées dans différentes thématiques (gestion de projet, attribution de subvention, allocation de prêts) ;
- iii. **Les catégories de risques environnementaux et sociaux** des projets pour lesquels l'organisme souhaite être habilité : A (élevée), B (moyenne), C (faible).

Un programme d'accompagnement permet aux organismes candidats de bénéficier, sous certaines conditions, d'un soutien dans leur demande d'accréditation afin de les aider à atteindre les exigences fixées par le Fonds Vert.

Le Fonds Vert repose sur une approche participative des pays : une administration nationale est désignée par le pays qui sert d'interface entre le fonds et le pays. Cette entité est incontournable pour valider les demandes d'accréditation auprès du Fonds Vert, les demandes d'accès au programme d'accompagnement et les propositions de projet ou de programme dans le cadre du GCF. Le système d'accréditation est décomposé en quatre étapes principales : étape 0 : dépôt du dossier de candidature, étape I : vérification de la totalité du dossier, étape II : étude de la demande par un panel d'experts et décision du comité d'accréditation, étape III : arrangements légaux.

Trois principaux critères sont utilisés pour évaluer un organisme candidat à l'accréditation : **(i) ses principes et normes fiduciaires : élémentaires et spécifiques (ii) ses garanties environnementales et sociales et (iii) sa politique de genre.** Les éléments demandés sont nombreux et le Fonds Vert ne se limite pas à des déclarations de la part de l'entité postulante, des preuves documentaires sont exigées. Le GCF vérifie chaque élément et demande les clarifications et compléments nécessaires. L'analyse des exigences du GCF, mais aussi des principaux autres fonds multilatéraux en matière d'accréditation, montre que ces exigences rejoignent l'application des normes de bonne gestion reconnues au niveau international.

La nécessité de créer un plan d'action pour répondre aux critères d'accréditation

Pour répondre aux critères, une analyse a été réalisée sur chacun des points exigés par le Fonds Vert afin d'apprécier si le FEICOM remplissait les critères demandés. Si le FEICOM ne les remplit pas tous aujourd'hui, il peut les atteindre en bâtissant un plan d'action de manière volontariste pour combler les manques.

Les progrès nécessaires du FEICOM pour être accrédité devraient porter en matière fiduciaire pour les critères dits élémentaires sur la finalisation et l'adoption de son manuel de procédures, l'opérationnalisation de son ERP (Entreprise Resource Planning), la mise en place d'un système de comptabilité en partie doublement couplé à une comptabilité analytique, pour les critères fiduciaires spécifiques sur l'amélioration de l'analyse des dossiers de prêts et l'analyse des risques financiers. Pour ce qui est des garanties environnementales et sociales, compte tenu de la faiblesse des CT, les dossiers soutenus ne pourront relever que des catégories B et C, aux risques environnementaux et sociaux plus limités.

Si ces mesures internes sont indispensables, le FEICOM se doit aussi d'adapter ces outils financiers pour stimuler la demande des CT dans le cas de la lutte contre le changement climatique. Si la mise en place d'un guichet dédié paraît une réponse adaptée, il ne semble pas suffisant, s'il n'est pas adossé à un programme d'accompagnement des CT sur le moyen et long terme et destiné à sensibiliser les CT en la matière, à les aider à monter et mettre en œuvre les actions relevant de la lutte contre le changement climatique. Ce type de programme est éligible au Fonds Vert, le guichet est un des outils de son opérationnalisation.

À la suite à ces analyses, le plan d'action prévu pour le FEICOM a été structuré autour de sept chantiers répartis en deux blocs :

- Les **chantiers «transversaux»** pour l'atteinte des critères d'accréditation liés à la capacité institutionnelle du FEICOM avec quatre chantiers : (i) la finalisation de sa stratégie et l'adaptation de son organisation interne, (ii) l'évolution du système de gestion, (iii) l'évolution des instruments financiers et (iv) l'évolution et renforcement des RH du FEICOM.
- Les **chantiers spécifiques** de développement d'outils d'appuis aux CTD en matière de financement de lutte contre les effets du changement climatique avec trois chantiers : (v) le développement d'un outil financier spécifique pour le financement des actions individuelles des CT en matière de lutte contre les changements climatiques, (vi) le montage d'un programme de financement des actions des CT en matière de lutte contre les changements climatiques et (vii) la mise en place d'une cellule dédiée aux actions du FEICOM en matière d'appui aux projets de lutte contre les changements climatiques.

Limites et perspectives

Si l'analyse et la définition des actions à entreprendre et du cheminement semblent faciles à suivre, en revanche la capacité d'absorption du FEICOM et des CT pour mener à bien ces chantiers est un enjeu. Ces capacités sont directement dépendantes d'une part de la qualité des RH mobilisées à cet effet et, d'autre part, de la capacité de l'institution à conduire à terme ce type de processus.



3.3

Madagascar : Comment un fonds de péréquation peut-il participer à pérenniser les ressources du FDL?

CADRE : le Fonds National de Péréquation pour créer une solidarité financière entre les collectivités

Le Fonds de Développement Local de Madagascar a été créé en 2007 et est opérationnel depuis 2009. Les activités du FDL s'articulent autour de deux missions principales : (1) l'octroi de subventions d'investissement aux CT ; (2) le renforcement des capacités des CT.

À ce jour, ces actions ont surtout porté sur le renforcement des capacités des communes alors que les fonds disponibles pour l'appui aux investissements ont régulièrement baissé au cours des années pour s'établir à seulement 216 millions AR (67 500 USD) en 2015. La part des PTF dans les ressources du FDL a augmenté la même année à 85 % (liée à des financements conséquents de la Banque mondiale et de la KfW mentionnés précédemment). Sans ces contributions le FDL n'aurait surement pas survécu. Mais cet appui ne permet pas au FDL de remplir précisément sa mission, surtout concernant l'octroi de subventions d'investissement.

Prévu en 2014 et institué officiellement en 2016, le Fonds National de Péréquation (FNP) vise à atténuer les disparités de ressources et les inégalités entre les collectivités. Administré par le FDL, ce Fonds permettra aux collectivités territoriales du pays — ou du moins à certaines d'entre elles — de profiter de subventions particulières pour des investissements devant leur permettre de combler leurs retards par rapport aux autres collectivités. Pour le FDL, la mise en place du FNP constitue une véritable solution de secours dans la mesure où ce fond pourrait assurer un abondement financier régulier constitué à même des prélèvements sur certains revenus locaux. Le fait que ces prélèvements proviennent notamment de ressources initialement prévues pour les collectivités (comme l'impôt synthétique) conforte la dimension de péréquation du dispositif. Cela induit en effet que les collectivités les plus riches seront appelées à contribuer davantage que les collectivités moins bien dotées dans la détermination des recettes du fonds.

Un Fonds de Péréquation indéterminé, difficile à mettre en œuvre et avec des défis importants pour le FDL

Pour contribuer à la pérennisation des ressources du FDL, le FNP doit rencontrer plusieurs exigences :

1. Le FNP doit s'appuyer sur des bases conceptuelles solides et contribuer à une réduction des inégalités par un programme basé sur la solidarité entre les collectivités ;
2. Les recettes prévues doivent être collectées effectivement à même les revenus suivants : 10 % du produit de l'impôt synthétique, 20 % de la redevance sur les hydrocarbures, 10 % du produit de prélèvement des ressources minières conformément au Code Minier et 100 % du produit de la taxe sur la publicité audiovisuelle et les jeux radiotélévisés ;
3. L'abondement doit être suffisant soit au moins 1 million USD par année et il doit être possible d'en évaluer l'importance ;
4. La formule des dépenses admissibles doit permettre au FDL de collecter des frais d'agence raisonnables couvrant les frais de mise en œuvre de ce nouveau programme
5. Le FNP doit avoir un effet de levier et d'entraînement en générant d'autres financements, en provenance de l'État et des Partenaires ;
6. Le FNP doit s'appuyer sur des outils comme l'Indice de Gouvernance Locale et contribuer à une redynamisation du processus de décentralisation ;
7. Le FNP doit pouvoir cibler les collectivités les plus défavorisées pour avoir un impact significatif et permettre ainsi au FDL d'interagir avec l'ensemble des collectivités du pays ;
8. Les subventions sont réparties de manière simple et transparente ;
9. Les collectivités locales ont les capacités de formuler et de gérer des projets d'investissements grâce à un renforcement de leurs capacités suite à un appui technique approprié du FDL et des partenaires ;
10. Les investissements réalisés dans le cadre du FNP contribuent à améliorer les conditions de vie des populations et contribuent ainsi à l'émergence d'un cercle vertueux local qui (i) voit les collectivités offrir de meilleurs services à leur population, (ii) qui voit les CT faire preuve d'un civisme fiscal (iii) et qui voit s'améliorer la gouvernance financière locale.

En résumé, le Fonds National de Péréquation peut espérer contribuer à la pérennisation des ressources du FDL, de ses ressources propres et de ses ressources pour fins de transfert que si l'ensemble de l'écosystème du financement de la décentralisation est renforcé.

Le FDL a-t-il les capacités institutionnelles, organisationnelles et humaines pour gérer le FNP et relancer un processus de décentralisation ?

Dans toutes les analyses, le FDL apparaît comme une organisation bien gérée et capable de dynamisme dans le contexte difficile d'un processus de décentralisation hésitant notamment en ce qui concerne la régionalisation et le transfert des compétences. Cette résilience devrait se transformer en capacités accrues nécessaires pour gérer à la fois le FNP, mais aussi les fonds fournis notamment par la Banque mondiale et la KfW dans le cadre de nouveaux programmes d'appui aux collectivités territoriales.

Sur le plan institutionnel, il est nécessaire de clarifier le statut du FDL et du FNP ainsi que la relation du FDL avec d'autres établissements dont les responsabilités recoupent parfois celles du FDL. C'est le cas de l'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local, de l'Office National de Concertation sur la Décentralisation, de l'Observatoire de la Décentralisation et du Développement Local et même de l'Observatoire de la Décentralisation du Sénat. Il est aussi nécessaire de prévoir une coordination avec les subventions prévues dans le cadre des nouveaux Fonds Locaux de Développement dont il est prévu la mise en place au niveau de chaque district. Ce travail de clarification et de mise en cohérence n'est possible que s'il s'accompagne d'un engagement du Gouvernement à réaliser les arbitrages nécessaires pour passer à une décentralisation engagée.

Sur le plan organisationnel, il est nécessaire de renforcer les capacités de programmation et d'exécution du FDL avec l'introduction de nombreuses mesures : le renforcement du Comité de Pilotage, une révision de la planification financière et du plan de travail, le passage à une gestion axée sur les résultats, la

création d'une direction des investissements, une régionalisation effective des agents. Ces changements devront être consolidés dans un « nouveau » Manuel de procédures et permettre la généralisation d'outils tel que l'Indice de Gouvernance Locale.

En matière de ressources humaines, les principaux besoins concernent les fonctions de planification stratégique, de suivi, d'audit et de relations avec les collectivités. De nouvelles façons de travailler, davantage axées sur la collaboration interservices doivent être recherchées.

Limites et perspectives

Le Fonds National de Péréquation offre au FDL la possibilité d'intervenir auprès d'un plus grand nombre de collectivités de Madagascar, surtout les plus défavorisées qui jusqu'ici n'ont pas toujours profité des programmes d'aide des PTF. Le fait que le financement du FNP provienne de recettes locales constitue une innovation importante dans la mesure où elle affranchit le FNP, et par extension le FDL, de sa dépendance financière auprès de l'État. Avec des ressources financières plus conséquentes à sa disposition, le FDL sera en mesure d'appuyer un plus grand nombre de CT. Il appartiendra alors à ces dernières d'améliorer la qualité de leur gouvernance locale pour être en mesure de répondre durablement aux besoins des citoyens.



3.4

Mali : quels préalables et cheminements suivre
pour faciliter l'accès à l'emprunt?

L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) a été créée en 2000 sous la forme d'un Établissement Public à caractère Administratif (EPA). Elle accompagne les collectivités territoriales maliennes au travers de six missions principales : (i) recevoir et allouer aux CT les subventions destinées à la réalisation de leurs investissements sous leur maîtrise d'ouvrage, (ii) assurer une péréquation entre les subventions en tenant compte du degré de développement des collectivités, suivant des critères définis par le gouvernement, (iii) aider les CT à développer les services de proximité rendus à leurs administrés par la réalisation d'équipements ; (iv) inciter les CT à développer la mobilisation de leurs ressources financières propres, (v) garantir les prêts contractés par les CT pour le financement de leurs investissements et, enfin, (vi) assurer la gestion financière et comptable du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT).

CADRE : Comment se présente l'option de l'accès à l'emprunt pour l'ANICT?

Par rapport à ses institutions-sœurs membres du RIAFCO, l'Agence Nationale des Investissements des Collectivités Territoriales du Mali se trouve dans une situation à part. Sur bien des critères — nombre de financements transférés, ancrage territorial notamment —, elle mérite sa réputation d'élève modèle des IFCL. Par contre, sur d'autres critères, elle se rapproche davantage des IFCL dites « start-up ». C'est le cas pour ce qui est de la part de ses ressources qui proviennent des PTF, de son incapacité à assumer en partie ses propres dépenses de fonctionnement et du peu de diversité des produits qu'elle offre à ses « clients ». Pour nombre d'observateurs, l'ANICT semble aujourd'hui devoir se réinventer.

Dans une situation intermédiaire, il est facile de croire que l'option de l'accès à l'emprunt et au marché des obligations peut apparaître tout à fait plausible et que le principal obstacle réside dans le statut d'Établissement Public Administratif de l'ANICT. Ce statut l'empêcherait de conduire des opérations financières sur le marché de la Bourse d'Abidjan ou de contracter des emprunts sur sa seule autorité. Un audit organisationnel de l'ANICT mené en 2016 a conclu

dans le même sens en soulignant que *si l'accès au marché financier constituait en effet un objectif envisageable pour l'ANICT, sa réalisation exigeait que l'ANICT puisse exploiter le plein potentiel que lui donne ses dotations, en particulier sa Dotation de Garantie aux Emprunts des Collectivités Territoriales qui n'a encore jamais été utilisée, ainsi que la décision récente du Gouvernement de porter de 12 % en 2014 à 30 % en 2018 le pourcentage des ressources budgétaires de l'État transféré aux Collectivités Territoriales*. L'Audit a aussi suggéré que la régionalisation opérationnelle de l'ANICT, que la mise en place d'un système d'évaluation de la performance des collectivités et d'un régime de Suivi-Évaluation des investissements réalisés sous maîtrise d'ouvrage communale ainsi que le renforcement de la solvabilité des CT sur la base de leurs recettes propres et de leur capacité d'épargne, constituaient autant de préalables à rencontrer avant que l'ANICT puisse devenir un établissement financier de plein droit capable de contracter des emprunts au nom des collectivités maliennes et d'offrir la pleine gamme des produits financiers en coopération avec d'autres partenaires.

Une absence d'intermédiaires financiers entre les institutions prêteuses disposant de ressources et les collectivités solvables pour contracter des emprunts.

Au Mali, les banques commerciales (nationales ou de l'extérieur) ont d'importantes liquidités, mais sont réticentes à développer le marché de l'emprunt dans la mesure où la demande de financement en provenance des États leur permet d'écouler, à des taux relativement élevés et dans des conditions de très faible risque l'épargne collectée auprès de leur clientèle. Quant aux banques de développement (BafD, BOAD) et aux institutions financières internationales,

leur intérêt se porte principalement sur le financement des entreprises et des grands projets d'infrastructures. Certaines initiatives comme celle des prêts contractés par les États et rétrocédés par la suite aux CT ou encore des prêts non souverains, c'est-à-dire sans la garantie de l'État, permettent de croire que, dans certaines conditions, les CT peuvent avoir accès à des financements sous forme de prêts.

Au cœur de tout régime d'intermédiation financière, il y a **l'information** et la **confiance**. Ces qualités institutionnelles se construisent. Au Mali, comme dans bon nombre de pays d'Afrique subsaharienne, il n'existe pas à proprement parler de « marché » où les CT pourraient soumettre leurs besoins de financement et s'informer sur les conditions d'un éventuel emprunt et qui permettrait aux institutions susceptibles d'offrir des financements de s'informer des besoins et des capacités de leurs éventuels clients. Sans partage d'information, les relations de confiance sont difficiles à établir. C'est dans ce contexte que quatre scénarios ont été esquissés afin de permettre :

- aux CT de devenir des emprunteurs crédibles, dignes de confiance ;

- à l'ANICT de se donner les capacités pour un éventuel rôle d'intermédiation ;
- aux élus et aux autorités de réaliser que, pour les municipalités, l'emprunt n'est pas un signal de faiblesse, mais au contraire l'indicateur d'une capacité et d'une volonté d'action ;
- aux PTF de constater que le secteur du financement des collectivités territoriales offre des possibilités d'identifier et de mettre en œuvre des produits financiers innovants.

Quatre scénarios d'accès à l'emprunt dans le cadre du statut et du dispositif actuel de l'ANICT

- 1. Le scénario d'activation de la garantie de prêt.** L'ANICT dispose déjà d'une dotation offrant des garanties d'emprunt aux collectivités territoriales, mais ces dernières n'y ont jamais fait appel. Pour l'année 2017, un financement de 200 millions FCFA (366 000 USD) a été prévu par le gouvernement. Certes, une telle somme ne permet pas d'envisager l'émission de nombreuses garanties, mais elle devrait suffire à appuyer une ou deux expériences pilotes qui permettraient à l'Agence d'entrer sur le marché de l'emprunt. Cette absence constitue l'un des principaux obstacles pour la mise en œuvre de scénarios d'un accès plus direct à l'emprunt ou aux marchés financiers. Le Manuel de Procédures de l'ANICT pose plusieurs contraintes à l'émission de garanties, mais ces dernières pourront facilement être levées si des CT manifestent leur intention de recourir à des emprunts auprès des banques commerciales du pays ou acceptent de participer à des opérations de financement plus complexes. Il est important à ce stade pour l'ANICT et ses partenaires de « tester » l'attrait des collectivités du Mali pour l'emprunt. Cela implique une attitude proactive de la part de l'Agence.
- 2. Le scénario de jumelage Prêt-Subvention dans le cadre de la dotation d'investissements.** Ce scénario emprunte à l'expérience du FEICOM au Cameroun où tous les produits financiers offerts par le Fonds comportent obligatoirement une dimension « Prêt » qui varie de 10 % à 100 % dans le cas de produits s'adressant à des collectivités désireuses d'investir dans des opérations de nature plus commerciale où les rendements attendus sont plus élevés, mais les risques aussi. Introduire la possibilité d'un panachage de certaines subventions avec un prêt, garanti ou pas, par

l'ANICT ne crée pas de difficultés majeures dans le cas où le prêt est obtenu grâce au seul crédit de la collectivité. Dans le cas de projets financés à 80 % par une subvention et requérant 20 % de prêt, il est possible d'envisager qu'une partie de la subvention puisse garantir ou rembourser le prêt.

- 3. Le scénario d'accès à une ligne de crédit auprès d'institutions bancaires.** Ce scénario constitue une variante des scénarios précédents. Dans le cas présent, l'ANICT obtient grâce au soutien d'une ou plusieurs institutions financières, une ligne de crédit auprès d'une banque ou d'un groupe de banques auprès desquelles certaines CT pourront contracter des prêts pour des projets d'investissements dans des secteurs spécifiques. Les prêts sont contractés auprès de l'institution bancaire avec une garantie de l'ANICT et profiteront de conditions favorables rendues possibles par l'intervention des institutions financières extérieures. Comme les prêts ne sont pas générés par l'ANICT elle-même, son statut d'Établissement à Caractère Administratif ne devrait pas être un problème. Par ailleurs, les garanties de prêts pourraient être le fait de la dotation prévue à cet effet. La possibilité de trouver une banque commerciale susceptible d'accueillir une ligne de crédit financée par un partenaire extérieur (en l'occurrence l'AFD, qui a manifesté son intérêt pour cette approche) n'est sans doute pas très élevée dans le cas du Mali. L'engagement des partenaires extérieurs est ici déterminant. Il faut aussi s'assurer que les projets retenus soient de haute qualité compte tenu de la propension des institutions bancaires participant à ce mode de financement à faire preuve d'une forme d'indulgence dans l'acceptation des projets, préférant s'en remettre à la garantie de prêts.

4. **Le scénario fondé sur l'accès à un financement innovant (financement climatique).** L'ANICT a récemment entrepris des démarches pour son accréditation auprès du Fonds Vert pour le Climat. S'il est peu probable, au regard de la course d'obstacles que représente l'accréditation à ce fonds, que cette option ne fournisse à l'ANICT des ressources supplémentaires d'importance avant plusieurs années, il est plus facile d'entrevoir une mise en œuvre rapide d'un Programme LoCAL (UNCDF) bonifié et dont les fonds passeraient par l'ANICT. L'arrivée de ces financements contribuerait au renforcement de la position institutionnelle de l'ANICT, de ses capacités

organisationnelles et du niveau de compétences de ses équipes. Ce scénario, comme les trois précédents, ne fait pas de l'ANICT une institution financière pouvant accéder de plein droit aux marchés financiers ou contracter des prêts en son nom propre (ou en celui des collectivités territoriales). Comme pour l'activation de sa dotation de garantie de prêts, la mise sur pied d'une dotation climatique constituerait une avancée importante vers l'acquisition du statut d'établissement financier, d'autant que la liste des financements innovants dans le secteur climat s'allonge, concernant l'accès par les collectivités et les acteurs locaux.

La nécessité de créer un plan d'action pour l'ANICT et les CT pour réaliser ces scénarios.

Suite à l'audit organisationnel réalisé en février 2017, l'ANICT s'est engagée dans un processus de réformes internes pour lui permettre d'accélérer son déploiement régional et de recentrer ses activités sur le financement des CT. Ce choix implique que l'organisation continue d'opérer sous son statut d'Établissement Public à caractère Administratif et remette à plus tard l'élaboration d'une démarche devant conduire l'Agence à obtenir une notation auprès des organismes de notation afin d'avoir accès au marché de l'emprunt obligataire ou à des emprunts rétrocedés.

Néanmoins, les propositions énoncées plus haut exigent dans tous les cas que l'ANICT réalise certaines actions afin de développer en son sein une capacité d'intervention dans le domaine financier. Parmi les actions envisagées, on peut citer notamment :

- Instaurer au sein de l'ANICT un groupe de travail pour être en mesure de répondre aux standards IFRS (International Financial Reporting Standards) et aux exigences de notation de l'ANICT pour être reconnu éligible auprès des marchés financiers ;
- Disposer d'une base de données fiable sur les comptes des CT et procéder aux travaux analytiques pour suivre la capacité financière des CT, notamment en termes de capacité d'emprunts ;

- Alimenter le Comité national des finances locales en conséquence et proposer l'élaboration d'un cadre de performance pour les collectivités maliennes dans l'optique de l'obtention d'une notation pour les collectivités ainsi qu'un exercice de capitalisation sur l'état du développement financier au Mali ;
- Favoriser la participation des PTF au Comité national des finances locales pour contribuer aux réflexions stratégiques et à l'harmonisation des modes d'interventions en matière de financement des CT.

Limites et perspectives

Il est important que l'ANICT garde à l'esprit l'accès au marché de l'emprunt sur les places financières. Ces actions ainsi que les scénarios à court terme mentionnés plus haut peuvent être considérées comme des actions incontournables pour accéder au marché obligataire. Mais dans les deux cas, la priorité pour l'ANICT est apparue davantage liée à la consolidation de ses missions actuelles qu'à l'élaboration d'une stratégie pour lever des capitaux sur les marchés financiers.



3.5

Niger : quelles solutions s'offrent à l'ANFICT pour pérenniser ses actions?

CADRE : Comment accéder à des ressources financières dans un climat d'insécurité et d'insuffisance des ressources de l'État?

Créée en 2008 et opérationnelle seulement depuis 2014, l'Agence Nationale de Financement des Investissements des Collectivités Territoriales a pris la relève de la Caisse de Prêts aux Collectivités territoriales créée en 1970 et qui a fermé ses portes en 1999. Les missions de l'ANFICT sont de (1) recevoir et de transmettre des subventions destinées au fonctionnement des CT, (2) recevoir et de leur allouer des subventions pour leurs investissements, (3) favoriser une péréquation des financements de l'extérieur et des ressources nationales, (4) gérer les dotations financières à l'intention des collectivités.

Pour remplir ces missions, l'ANFICT dispose de quatre guichets dont deux, le *Guichet de subventions au financement de l'appui technique* et le *Guichet de subventions spécifiques destinées à la viabilisation des zones de construction*, ne sont pas fonctionnels. Les deux autres guichets, le *Guichet d'appui au fonctionnement* (via le Fonds d'appui à la Décentralisation – FAD) et le *Guichet des investissements de proximité* (via le Fonds de Péréquation – FP) sont fonctionnels, mais n'ont effectivement été abondés qu'en 2014 et 2015. À ces difficultés de fonctionnement, s'ajoute une certaine instabilité à la direction de l'ANFICT avec le remplacement du Directeur Général une première fois en 2016 et en mai 2017, dans le contexte d'une situation sécuritaire difficile qui complique les projets de régionalisation et l'accompagnement rapproché des collectivités.

Entre 2015 et 2017, l'ANFICT a profité de plusieurs réflexions, dont un audit organisationnel, afin de renforcer ses capacités managériales et sa structure interne. D'autres études se sont attardées sur les conditions de la mise en place d'un fonds sectoriel qui utiliserait le canal de l'ANFICT, sur la mobilisation de ressources issues du transfert de compétences, la réforme de l'appui technique. De nombreuses propositions ont circulé dont quelques-unes ont fait l'objet de réflexion en interne à l'ANFICT quant à l'accès aux financements innovants (climat) ou à l'emprunt.

Dans un contexte où se mêlent à la fois une grande incertitude et une effervescence suite à des solutions proposées, le choix a été fait de :

- Hiérarchiser les propositions selon qu'elles ouvrent des possibilités à court, moyen et long terme ;
- Prioriser les pistes d'action ne nécessitant pas de transformations majeures de l'organisation et pouvant conduire à un renforcement rapide des ressources de l'ANFICT afin d'en accroître la légitimité et la plus-value.

Ces choix se sont traduits par l'examen de trois « scénarios » à court et moyen terme privilégiant :

1. La mission première de l'ANFICT, soit la **gestion des transferts et des subventions** aux collectivités à travers une réforme de ses deux fonds, le FAD et le FP ;
2. L'activation du **Guichet d'appui technique**, un dispositif déjà prévu dans les statuts de l'ANFICT et qui correspond à la deuxième mission de l'organisation, soit le renforcement des capacités des collectivités locales ;
3. La mise en place de **fonds sectoriels** où l'ANFICT serait responsable de transférer aux collectivités locales la part de ces fonds les concernant directement.⁹

Comment revoir le dispositif du FAD et du FP dans le cadre d'une réforme en profondeur de la décentralisation fiscale au Niger?

Au cœur de l'action des IFCL, il y a le transfert de subventions en provenance de l'État (et des PTF) en direction des collectivités territoriales. Ces subventions d'appui aux investissements sont décidées sur la base de formules plus ou moins complexes fondées sur divers critères (population, étendue, besoins, etc.). Au Niger, le Fonds de Péréquation (FP) remplit cette fonction. La grande majorité des IFCL, sous des formes plus ou moins formelles, appuient aussi le fonctionnement des collectivités territoriales par des subventions ciblant non pas leurs investissements, mais le fonctionnement des institutions locales. Théoriquement, ces subventions compensent les charges de ces collectivités dont la base de revenus est insuffisante. Au Niger, le Fonds d'Appui à la Décentralisation (FAD) joue ce rôle.

Au Niger, ces deux fonds connaissent un fonctionnement difficile, notamment un volume de subventions en baisse et un abondement aléatoire. Cette situation qui n'encourage pas les PTF à confier la gestion financière de leurs programmes à l'ANFICT ou à utiliser celle-ci pour les fonds sectoriels appelés à se mettre en place. De plus, dans les deux cas (le FAD et le FP), les subventions n'ont pu être distribuées selon les critères initialement prévus à cause de la complexité et de l'opacité des formules envisagées. Les décaissements se sont aussi avérés difficiles avec des taux inférieurs à

50 %, des coûts de gestion importants et un impact difficile à documenter. Plutôt que des ajustements à la pièce, il ressort qu'une révision en profondeur de ces deux fonds s'impose à la fois pour en renforcer la pertinence, l'efficacité et l'impact, mais aussi pour faire la démonstration que l'État va continuer et renforcer son appui au processus de décentralisation fiscale et à l'ANFICT. Il est important pour l'ANFICT et l'ensemble de ses partenaires de réaliser que ces deux missions constituent la raison principale de l'institution dans sa forme actuelle. Toute stratégie de pérennisation doit commencer par une remise en état de marche du FAD et du FP.

Le plan d'action proposé comprend :

- 1. Une révision du dispositif du FAD** avec
 - (1) un recadrage de sa mission première soit l'appui au fonctionnement des collectivités;
 - (2) une meilleure prise en compte des besoins et des déficits de capacités des collectivités;
 - (3) une hausse significative et sécurisée de l'abondement du FAD par l'État;
 - (4) l'introduction de critères de performance dans le mécanisme d'attribution des subventions;
 - (5) une simplification du circuit utilisé;
 - (6) un encadrement et un suivi systématique des subventions;
 - (7) un dispositif particulier pour Niamey et les principales collectivités urbaines.
- 2. Un renforcement du Fonds de Péréquation** qui s'appuie sur
 - (1) une réflexion sur la finalité et les objectifs d'un fonds de péréquation;
 - (2) une révision de son mode d'abondement pour y intégrer les produits de la taxe spécifique sur l'électricité et la vente des parcelles dont la gestion a déjà été confiée à l'ANFICT ainsi qu'une part des impôts propres des collectivités, des impôts rétrocédés et des redevances minières;
 - (3) une formule de répartition qui privilégie les collectivités les moins bien nanties;
 - (4) des modalités de suivi et d'évaluation qui permettent d'apprécier l'impact du dispositif.

Comment renforcer l'appui technique aux collectivités territoriales par l'activation du guichet prévu?

Le succès du Fonds d'Appui à la Décentralisation et du Fonds de Péréquation dépend de la capacité des Collectivités territoriales — les premiers bénéficiaires des appuis fournis par ces fonds — à y accéder et à utiliser de manière efficace et efficiente les ressources ainsi mises à leur disposition. Cette problématique n'est pas unique au Niger dans la mesure où toutes les IFCL doivent trouver des moyens pour venir en appui à « leurs » collectivités. De plus en plus, cette responsabilité fait partie des missions reconnues de l'organisation. L'activation du Guichet d'Appui Technique du Niger peut avoir valeur d'exemple. Cette activation passe par les étapes suivantes en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés :

- Dresser un état des lieux de l'appui technique à travers l'offre des services déconcentrés de l'État, des centres de formation des CT déjà en place, des programmes et appuis par les PTF;

- Évaluer le cadre institutionnel et le dispositif d'appui technique aux CT déjà en place ainsi que le rôle et les possibilités d'action de l'IFCL;
- Intégrer l'appui technique dans une démarche plus générale d'appui au renforcement des capacités (institutionnelles, organisationnelles et humaines) des CT;
- Analyser les besoins et les déficits des CT en matière de capacités en fonction des missions et des responsabilités qu'on entend leur confier;
- Prévoir un mode de financement appuyé sur plusieurs sources d'abondement, y compris une contribution directe de l'État, ainsi qu'une mise en commun des ressources obtenues ou prélevées;
- Répartir les financements en plusieurs enveloppes selon les actions entreprises, leur degré de mutualisation, leur envergure territoriale;
- Développer des partenariats avec des fournisseurs de services, les institutions faîtières des CT, les centres de formation et d'enseignement (national et international);
- Prévoir des circuits courts avec des versements directs sur les comptes des CT;
- Ancrer le financement de l'appui technique dans les structures régionales de l'IFCL;
- Prévoir des mécanismes de suivi et d'évaluation rigoureux.

Comment permettre à l'ANFICT de se positionner dans la gestion des fonds sectoriels?

Les fonds sectoriels peuvent être considérés comme les « bras financiers » des politiques sectorielles que l'on retrouve dans plusieurs pays qui disposent, pour un secteur donné (l'éducation, la santé, la formation professionnelle, la sécurité alimentaire), d'une politique qui définit la vision gouvernementale sur le long terme ainsi que d'une stratégie et d'un plan d'action dans lesquels les PTF acceptent d'intégrer leurs actions et leurs financements. Les politiques sectorielles s'appuient habituellement sur des cadres de dépenses à moyen terme et des ententes de financement avec les bailleurs (et de plus en plus avec des partenaires privés) qui se traduisent par l'établissement de fonds sectoriels.

Dans la mesure où les collectivités territoriales sont appelées à participer activement (dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues) à la mise en œuvre de bon nombre de politiques nationales, la question de leur insertion dans ces politiques sectorielles se pose pleinement. Il s'agit de « localiser » des politiques sectorielles piloté par des ministères nationaux. C'est d'ailleurs le constat du Programme Sectoriel d'Appui à l'Éducation et à la Formation du Mali qui souligne que même si le Ministère de l'Éducation Nationale « a pris de l'avance dans

l'accompagnement du mouvement de décentralisation» (du programme sectoriel d'appui à l'éducation et la formation), les difficultés (faible capacité des CT, insuffisances des ressources et des mécanismes de suivi, etc.) demeurent alors que l'on constate que «les réponses centralisées ont atteint leurs limites». Dans ce contexte, il apparaît que la présence d'un intermédiaire financier unique, capable de transférer et de contrôler de manière adéquate les financements attendus dans le cadre financier intégré prévu pour le secteur de l'éducation, pourrait s'avérer une avenue prometteuse.

L'ANFICT pourrait être appelée à jouer ce rôle d'intermédiaire financier, du moins pour le financement de ces actions qui relèvent des compétences des collectivités, rien dans les statuts actuels de l'Agence ne l'empêche de jouer ce rôle. La question qui se pose est celle de l'opportunité pour les autorités ministérielles et les PTF impliqués dans la gestion d'un programme et d'un fonds sectoriel de faire transiter leurs ressources à destination des collectivités territoriales par l'ANFICT, au lieu d'utiliser un dispositif de financement spécifique au secteur concerné responsable d'acheminer les fonds prévus pour des actions par les collectivités territoriales.

Le défi est de taille, d'autant que les sommes impliquées dans le financement des transferts de compétences en éducation sont très importantes. Pour le seul Ministère de l'Enseignement primaire, c'est 87 % de son budget qui est appelé à être transféré aux collectivités territoriales. Or l'expérience de l'ANFICT en matière de gestion de fonds ciblés en provenance des PTF se limite à un projet pilote pour le Programme d'appui au Développement Économique Local (PADEL). Il en ressort que le défi des fonds sectoriels ne pourra être abordé que lorsque la première phase du relèvement de l'ANFICT aura été engagée avec un nouveau dispositif d'appui à la décentralisation et à la péréquation et une activation du

- Une analyse des déficits et des besoins des collectivités territoriales en matière de renforcement des capacités ;
- La validation de l'analyse déjà complétée sur l'estimation des coûts des transferts de compétences dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique.

Limites et perspectives

Les relations difficiles entre l'État et l'ANFICT limitent considérablement la marge de manœuvre de l'organisation. Les relations avec les PTF et les possibilités de mettre en place des réformes en profondeur le ressentent. Sans un engagement financier renouvelé de l'État envers l'ANFICT et les collectivités locales, il semble difficile que l'ANFICT puisse renforcer de manière significative sa position dans le dispositif de financement des collectivités locales et espérer avoir accès à d'autres sources de financement dont les financements climatiques et le marché de l'emprunt. Dans cette perspective, le rôle des PTF s'avère déterminant.

Concevoir un Plan d'action qui privilégie les actions à court terme, et d'importantes actions transversales

Parmi les actions transversales suggérées :

- La collecte d'information et de données sur l'état de la décentralisation fiscale et financière au Niger et plus particulièrement sur les ressources des collectivités locales ;
- Une étude des sources possibles d'abondement de la péréquation à partir des recettes susceptibles de contribuer au Fonds de Péréquation (impôt synthétique, redevances minières, taxes sur l'audiovisuel) ;
- Une analyse de l'exécution et de l'impact des subventions accordées durant les deux années d'opération du FAD et du FP ;
- La mise en place d'un système d'évaluation de la performance des collectivités territoriales ;
- Une réflexion sur la nature, les possibilités et la finalité d'une démarche de péréquation dans le cas du Niger ;

UNCDF © Eloïse Pelaud



04

4.1	Est-il pertinent d'envisager l'accès des IFCL aux fonds climat ?	37
4.2	Quelle plus-value pour les IFCL dans le transfert des fonds sectoriels?	38
4.3	La péréquation peut-elle contribuer à la diversification des ressources des IFCL?	38
4.4	Quelle maturité pour l'écosystème d'emprunt aux CT?	39
4.5	Quelles sources de financements alternatives pour les IFCL ?	40
4.6	Quels enseignements tirés concernant le rôle des PTF ?	41

04

Diversifier les ressources des IFCL, enseignements des études de cas

4.1 | Est-il pertinent d'envisager l'accès des IFCL aux fonds climat ?

L'accès au fonds climatiques est doublement pertinent pour les IFCL. D'une part, comme présenté dans le cas du Cameroun, face aux enjeux climatiques, les CT sont incontournables pour mener les actions sur leurs territoires en lien avec leurs compétences (au sens juridique) et, d'autre part, l'intervention d'un intermédiaire financier habitué à travailler avec elles est indispensable pour accéder à ces fonds environnementaux. Les CT sont trop faibles pour s'engager seules sur cette voie. Les IFCL, qui pour certaines d'entre elles doivent encore faire la preuve de leur pertinence, trouvent une opportunité pour conforter leur positionnement et justifier qu'elles peuvent apporter une plus-value en matière de **(i) mobilisation des ressources et (ii) d'accompagnement des CT**.

Si l'accès à plusieurs fonds est possible, les fonds multilatéraux sont les plus porteurs (cas du Cameroun), notamment le Fonds Vert pour le Climat. Le chemin direct pour y accéder passe par une accréditation, qui demande de la part des IFCL qui souhaiteraient s'y engager de répondre aux exigences afférentes à ce fonds. Ces exigences appellent à l'existence d'un système de gestion répondant à des normes internationales et à une gestion exemplaire. Parallèlement, l'accès à ce fonds demande que l'IFCL soit en mesure de monter des programmes en matière de lutte contre le changement climatique avec les CT et de les accompagner en la matière, avec d'autres acteurs spécialisés sur le plan technique. Le choix de s'engager sur cette voie implique pour une IFCL, outre des procédures de gestion irréprochables, de disposer d'une structure interne dédiée à cette question et **d'adapter ses outils financiers**.

L'IFCL qui souhaiterait déposer sa candidature devrait mener avant un audit institutionnel interne, lui permettant de mettre en avant ses forces et faiblesses pour répondre aux critères du Fonds Vert. Cet audit permettrait (i) de confirmer la réelle capacité de s'engager sur cette voie de demande d'accréditation et (ii) si besoin, de définir un plan d'action et les moyens à dégager pour réussir. Ce type d'audit devrait prendre en compte la capacité réelle d'absorption de l'IFCL. Il ne s'agit pas de déterminer simplement une nouvelle feuille de route, mais d'apprécier si les équipes en place disposent de la capacité de mettre en œuvre cette feuille de route. Un constat, partagé par certaines des IFCL, se résume dans la forte capacité à fixer des objectifs, à signer des engagements et la faible capacité à les mettre en œuvre.

Parmi les fonctions à développer au sein des IFCL pour prétendre accéder aux fonds environnementaux et à d'autres ressources, il y a **la fonction de mobilisation des ressources**. Elle n'existe pas dans les IFCL étudiées, qui se limite à de la collecte de taxes (cas du Cameroun) ou à la signature de conventions de subvention avec les partenaires traditionnels (UE, KfW, AFD). Or, il s'agit pour les IFCL de mobiliser d'autres types de ressources et de développer une capacité d'ingénierie financière pour le montage des projets des CT. **C'est un nouveau métier qu'il est nécessaire d'intégrer dans les IFCL**. Ceci passe par des études de faisabilité rigoureuses, prenant aussi en compte la capacité d'absorption propre aux CT ainsi que la réalité de leurs capacités financières. Le manque de crédibilité des CT reste un des obstacles majeurs à lever dès que l'on souhaite mobiliser à leur profit des nouvelles ressources.

4.2 | Quelle plus-value pour les IFCL dans le transfert des fonds sectoriels?

Les IFCL offrent-elles aux organismes subventionnaires (PTF, fonds d'investissement, fonds mondiaux, financements sectoriels) une plus-value confirmée concernant la gestion des financements sectoriels ?

Théoriquement, les avantages sont réels, mais concrètement, ces avantages sont loin de compenser les désavantages. Au Mali, l'expérience du transfert des appuis budgétaires sectoriels (ABS) pour l'éducation et la santé semble fonctionner correctement, même si les responsables sectoriels regrettent le manque de retour sur l'utilisation de ces fonds par les CT. En regardant l'expérience récente du Niger, l'argument de la plus-value des IFCL n'a pas (encore) convaincu les bailleurs, ni même les responsables nationaux de ces fonds sectoriels (le secteur éducation pourrait néanmoins procéder à un test). Les programmes liés à l'Initiative 3N 9 (« les Nigériens nourrissent les Nigériens ») souhaiteraient avoir recours aux canaux de l'ANFICT. En effet, pour les PTF qui participent au financement des politiques sectorielles, **travailler avec une IFCL peut s'avérer une solution avantageuse dans la mesure où il y a déjà une structure en place pour gérer les programmes localement**, et si le mécanisme de transfert permet d'éviter les circuits administratifs du Trésor.

Mais l'alternative d'une structure régionale de l'IFCL responsable de la distribution et de la gestion rapprochée

des subventions sectorielles soulève des risques fiduciaires importants si les risques ne sont pas maîtrisés. Au Niger, les travaux sur le Fonds Commun Éducation (FCE) ont montré néanmoins les avantages du recours à un circuit via l'ANFICT avec des règles précises d'affectation. Si cette expérience se met en place, elle pourra servir de cas d'études. De plus, le manque d'implications des IFCL et leurs déclinaisons régionales dans le suivi et l'évaluation des projets n'encourage pas les bailleurs.

En résumé, la plus-value que pourrait apporter une IFCL pour les transferts sectoriels concernerait :

- La facilité et la rapidité dans la mise à disposition des fonds ;
- La proximité dans l'attribution des fonds en lien avec les acteurs concernés ;
- La traçabilité de son utilisation et dans la remontée de l'information ;
- Les coûts de transaction limités.

Si une IFCL peut répondre à ces critères, elle dispose alors d'avantages comparatifs certains par rapport à des transferts directs depuis le Trésor sur le compte des CT.

4.3 | La péréquation peut-elle contribuer à la diversification des ressources des IFCL?

Les fonds issus de dispositifs de péréquation constituent des sources de financement intéressantes pour les IFCL et par extension pour les CT. Les fonds de péréquation dont il est question ici empruntent au modèle que Madagascar est en train de mettre en œuvre à travers le Fonds National de Péréquation et non aux nombreux fonds et dotations qui affirment avoir des objectifs de péréquation dans la mesure où l'attribution des subventions propres au fond ou à la dotation se fait en tenant compte des ressources, des besoins et des conditions particulières de chaque collectivité. L'usage du qualificatif de « péréquation » dans ce sens est inapproprié, ou du moins « élastique », dans la mesure où les subventions issues de ces fonds (comme le Fonds National de Péréquation au Niger) ou de dotations (comme la Dotation pour les investissements au Cameroun¹⁰) ne ciblent pas particulièrement les collectivités dont les ressources les placent dans une situation désavantageuse par rapport aux autres collectivités, ce qui accroît l'écart qui les sépare. De plus ces fonds proviennent essentiellement de l'État et des PTF et n'impliquent pas un financement de ressources fiscales propres aux collectivités.

Le FNP malagasy est spécifiquement consacré à la réduction des inégalités entre les collectivités territoriales. Il entend appuyer les collectivités dont les bases de revenus sont particulièrement déficientes à réaliser des investissements qui leur permettront d'offrir un niveau de service adéquat et ainsi contribuer à réduire l'effet des disparités de ressources. Mais c'est surtout son abondement qui le rend attractif (pourcentage de 10 % ou 20 % de l'impôt synthétique, de la redevance sur les hydrocarbures et des ristournes minières ainsi que de 100 % des taxes sur la publicité audiovisuelle et les jeux radiotélévisés).

À ce stade, le fait que ces ressources soient difficiles à évaluer et à collecter ou que ce soit que des faibles revenus, est sans importance par rapport au fait que ces ressources existent et font toutes l'objet de procédures de recouvrement connues. Dans des situations où les recettes sont le plus souvent virtuelles, un ancrage dans la réalité, même s'il ne garantit pas la pérennité du financement, constitue une avancée.

Sur une base annuelle, l'étude I&D FDL-Madagascar a estimé que les ressources pouvant abonder le FNP allaient de 1 à 2,1 millions USD selon le scénario de recouvrement retenu. La somme peut sembler faible, surtout dans un pays qui compte près de 1 500 collectivités territoriales. En effet, ces fonds n'ont pas vocation à appuyer l'ensemble des collectivités du pays, mais seulement les collectivités où le niveau de ressources et de services publics est le plus faible.

Le fait que ces sommes soient prises à même les impôts et redevances normalement réservés à l'ensemble des collectivités en fait un important outil de cohésion et de solidarité intercommunale.

4.4 | Quelle maturité pour l'écosystème d'emprunt aux collectivités locales?

De nouvelles sources de financement pour les collectivités territoriales

L'accès au marché de l'emprunt ouvre de multiples possibilités de financement pour les CT. Cartographier ce marché de l'emprunt est difficile compte tenu de sa complexité et des multiples possibilités de croisements entre les différentes composantes de cet écosystème.

Un écosystème récent. Les exemples d'emprunts dans les quatre pays concernés sont relativement rares avec une poignée d'emprunts bancaires au Niger et au Mali (moins de 6 au total pour ce qui est des cas documentés). Dans tous les cas, il s'agit de prêts contractés par des communes relativement importantes (Maradi, Bamako) auprès de banques commerciales. Au Niger, l'accès à l'emprunt a déjà connu une plus grande popularité avec la Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales créée en 1970 et qui a fermé ses portes en 1999 suite au non-remboursement de leurs emprunts par les collectivités. En dehors des banques commerciales, la ville de Douala a pu réaliser des emprunts sur les marchés financiers, une opération qui aurait pu se répéter avec la ville de Dakar en 2014.

Des acteurs présents, mais avec des difficultés à se rencontrer. Les termes de références des études ont accès la question de l'accès à l'emprunt dans le contexte

de l'ANICT au Mali, après ajustement avec les IFCL de leur besoin. Il s'agit d'une IFCL ayant atteint un niveau de maturité dit intermédiaire. Même si la question de l'emprunt a été abordée dans le cas du Niger et de Madagascar, il est clair que dans ces deux pays, les priorités de l'IFCL et des CT sont toutes différentes. Au Cameroun, la réflexion sur l'emprunt est déjà en cours en interne depuis plusieurs années. Dans le cas du Mali, le tour d'horizon du secteur financier a permis de constater que plusieurs des éléments d'un écosystème sont présents (voir annexe 5), soit : (1) des institutions habilitées et désireuses, si les conditions sont remplies, de financer certaines initiatives des CT (2) des CT désireuses de contracter des prêts (3) des possibilités réelles en termes de modalités et (4) des intermédiaires ayant le potentiel de mettre emprunteurs et prêteurs en relation.

C'est sans aucun doute sur **cette question des intermédiaires financiers** que la situation du Mali (et des autres membres du RIAFCO) apparaît la plus difficile. Les banques maliennes demeurent réfractaires à toute prise de risque et les IFCL ne sont pas assez résistantes pour penser jouer ce rôle.

Faut-il fusionner les rôles d'agrégateur de subventions et d'intermédiaire financier au sein des IFCL?

Pour une IFCL, progresser du rôle d'agrégateur de subventions provenant de sources nationales ou internationales à celui d'intermédiaire financier capable d'accéder au marché de l'emprunt obligataire ou de financements mixtes (dans le cadre, par exemple, de PTF) peut apparaître comme une évolution normale, attendue, et même souhaitable. Ce n'est pas nécessairement le cas. La différence entre ces deux rôles n'est pas uniquement une question de volume financier, d'expérience, de nombre d'employés ou de degré de recherche organisationnelle. Il s'agit de deux rôles distincts, porteurs de missions différentes et opérant selon des modalités et des cultures souvent opposées.

Il s'agit de s'interroger sur la fusion de ces deux rôles dans une seule institution, à savoir la diffusion des financements de toute nature en provenance de l'État ou des PTF vers les collectivités territoriales ainsi que le suivi de leur utilisation et celui d'accéder directement au marché des obligations en son nom ou en celui des collectivités ou encore de gérer des fonds rétrocédés par l'État ou des sources extérieures.

Existe-t-il un marché de l'emprunt en Afrique de l'Ouest et comment le développer ?

Selon un rapport d'étude réalisé pour l'UEMOA, la capacité totale d'emprunt des collectivités territoriales — toutes catégories confondues — de l'espace UEMOA se chiffrerait en 2013, pour dix ans, à 356,55 milliards FCFA (environ 670 millions USD) pour 1 068 collectivités.¹¹ Il s'agit de la **demande solvable d'endettement** calculée à partir de la moitié de l'épargne nette locale. La **capacité d'accès au marché financier** est forcément plus réduite dans la mesure où les exigences sont plus élevées. Elle a été estimée par l'étude à 31,5 milliards FCFA (environ 60 millions USD), soit environ 10 % de la capacité totale d'endettement locale. Elle concerne 73 collectivités territoriales pour l'ensemble de l'espace UEMOA.¹²

Ramené à l'échelle du Mali, le rapport estime que la capacité d'emprunt sur les marchés est de 2,56 milliards FCFA sur dix ans pour les 11 collectivités jugées éligibles, soit 23,3 millions FCFA par collectivité par année (45 000 USD). En présumant qu'il est possible d'établir une position commune pour les 11 CT du Mali, l'accès au marché boursier dans le cas d'un consortium d'emprunteurs dont la capacité d'emprunt est de 2,5 milliards FCFA reste incertaine (car trop faible).

Dans la mesure où la capacité d'emprunt sur les marchés financiers est calculée à partir d'un ratio de 10 % de la capacité totale d'endettement, elle-même représentant la moitié de l'épargne nette totale, **l'étendue des progrès que les CT du**

Mali devront réaliser pour faire augmenter significativement leur capacité d'endettement sur les marchés financiers demeure élevée. Et même dans ces conditions, il est possible que ces capacités — quel que soit leur niveau — ne puissent être mises en œuvre que dans la mesure où :

- ce sont les collectivités les plus performantes et les mieux placées ;
- un important travail de renforcement est réalisé auprès des collectivités elles-mêmes ;
- l'ensemble des processus d'intermédiation permettant à la demande de rencontrer l'offre dans des conditions satisfaisantes sont mis en œuvre ;
- les emprunts sont partie intégrante de financements mixés (« Blended Finance ») comprenant des instruments divers (subventions, prêts, dons) de sources variées (banques et institutions multilatérales, organismes de philanthropie, Diaspora, etc.) ;
- d'importants éléments catalytiques sont inclus dans les financements.

4.5 | Quelles sources de financements alternatives pour les IFCL ?

Il faut distinguer les ressources qui transitent par les IFCL en direction des CT, des ressources qui servent à financer directement les IFCL en tant qu'unité administrative. Les deux sont étroitement liées dans la mesure où plusieurs des ressources de fonctionnement des IFCL sont dérivées des produits qu'elles offrent aux collectivités territoriales.

Les sources de financement des IFCL peuvent être regroupées sous plusieurs titres :

- Les **subventions statutaires de l'État** pour le fonctionnement de l'IFCL (des subventions différentes des financements fournis par l'État aux IFCL pour être redistribués par la suite aux CT) ;
- **Les subventions et dons, en espèces ou sous forme d'expertise, reçus des PTF** pour des programmes spécifiques ou comme appui au fonctionnement général de l'IFCL ;
- Les ressources issues des **contributions des CT**, par le biais de prélèvements de péréquation ou pour leur participation au financement de projets ;
- Les **frais d'agence** pour la gestion de :
 - fonds mis à la disposition de l'IFCL par l'État et/ou les PTF pour redistribution aux collectivités locales ;
 - fonds sectoriels et/ou de fonds climatiques et innovants ;
 - de programmes d'appui au renforcement des capacités des collectivités territoriales ;
- Les ressources issues de **produits financiers gérés par l'IFCL** ou auxquels l'IFCL collabore : intérêts sur dépôts, financement des CT, garanties de prêts, etc.

11

Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA, Document résumé du premier rapport « d'Appui à la Commission de l'UEMOA en vue de la réalisation d'une étude sur les mécanismes de financement et dispositifs communautaires de financement des collectivités territoriales de l'espace UEMOA » réalisé en juillet 2013, Ouagadougou, CCT-UEMOA, 2013. Le rapport complet et final n'a pu être consulté.

12

Comme le rapport complet de l'étude sur la mise en place d'un dispositif de financement régional des collectivités n'a pu être consulté, il est difficile de dire s'il s'agit des capacités d'emprunt des collectivités prises une à une ou agrégées à travers le mécanisme des IFCL ou même d'un IFCL-régional. Par contre, l'extrême disparité des situations en cause suggère que ce travail d'agrégation sera très difficile à réaliser et n'augmentera pas significativement la capacité d'emprunt collective des collectivités. On pourrait même penser que celle-ci s'en trouvera réduite.

Les IFCL membres du RIAFCO bénéficient déjà, sous des formes diverses, de plusieurs des sources de financement comprises dans ces différentes catégories. Des pistes complémentaires aux propositions formulées dans le présent rapport pourraient également être explorées par les IFCL :

- Des financements issus de services offerts aux collectivités : assurances, achats groupés, entretien d'immeubles, location d'équipements de construction, etc. ;
- Des financements pour des services-conseils ou professionnels : banques de données, suivi et évaluation de projets, notation, etc. ;
- Des ressources issues d'activités financières dans la lignée des activités mentionnées dans la dernière catégorie (voir supra) : accès au marché financier, obligations, financements groupés, prêts, etc.

4.6 | Quels enseignements tirés concernant le rôle des PTF ?

Les PTF jouent un rôle souvent décisif dans le développement ou non des IFCL, notamment lorsque les ressources de l'État s'avèrent insuffisantes pour financer les CT. Ainsi, si une part significative des financements des CT (tant directs que via les programmes sectoriels) dépendent des financements extérieurs, l'impact de ces financements en termes de consolidation (ou non) du processus de décentralisation peut être majeur, tant dans la vision que dans les modes opératoires retenus pour ces programmes.

Certains partenaires peuvent ignorer les textes de la décentralisation et les instruments mis en place, et choisir leur propre mode opératoire. Les exemples ne manquent pas au niveau sectoriel, où nombre de programmes sont mis en œuvre sans tenir compte des transferts de compétences, voire préfèrent contourner les CT au motif de leurs faibles capacités institutionnelles et de la nécessité d'aboutir à des résultats rapides (pour répondre plus vite aux besoins des populations ou simplement pour des contraintes de décaissement). Cette posture omet cependant que, depuis des décennies, cette stratégie de court terme a été marquée par de nombreux échecs, en particulier sur la fonctionnalité des investissements financés. D'autres PTF peuvent soutenir le processus global de décentralisation sans que cette approche ne soit intégrée dans leurs départements techniques sectoriels, qui peuvent mettre en place des stratégies opposées et/ou privilégier des approches communautaires.

Cette multiplication des orientations et des modes opératoires n'a pas accompagné le processus de décentralisation, ceci d'autant que les États concernés sont relativement faibles et que ces processus ont souffert d'un portage politique souvent limité, parfois conjoncturel, et ne sont pas rattachés à une vision structurée et intégrée de la réforme de l'État.

Des instances d'échanges entre PTF ont été mises en place dans pratiquement tous les pays, ainsi que des instances pour favoriser un dialogue sectoriel entre la partie nationale et les PTF. Ces groupes d'échanges inter-PTF sont un lieu de partage d'information. Les instances de dialogue sectoriel ont ainsi connu des résultats très variables suivant les pays et la période, et les IFCL n'y occupent pas une position affirmée (ni ne la revendiquent).

Néanmoins, la plupart des PTF s'intéressent aux IFCL et s'appuient de plus en plus sur ces dernières. C'est le cas de l'Union Européenne qui a apporté un soutien décisif au lancement de l'ANICT au Mali, et l'AFD s'appuie sur ces instruments lors du montage de ses programmes et prévoit des composantes d'appui au renforcement des IFCL. L'UNCDF a monté dans chaque pays des programmes pilotes s'appuyant sur les IFCL et qui intègrent notamment un principe d'incitation à la performance (Le programme LoCAL appuie actuellement l'ANICT dans son processus d'accréditation au Fonds Vert). Dans de nombreux pays de la sous-région, UNCDF a été à l'origine de la mise en place de mécanismes de transfert de fonds aux collectivités locales. Une étude réalisée par Dege Consulting¹³ sur 10 pays (y compris le Mali, le Bénin et la Guinée) montre que la coopération entre UNCDF et la Banque Mondiale a permis, notamment dans la mise en place de mécanismes de performance une amélioration significative des systèmes de transfert de fonds aux collectivités locales. La KfW, quant à elle, apporte au Bénin un appui financier, mais aussi une assistance technique en appui institutionnel au SP-CONAFIL, assistance technique qui a permis d'accompagner dans la durée la mise en place du dispositif d'audit des CT en s'appuyant sur les systèmes nationaux d'inspection du Ministère des Finances et du Ministère responsable de l'administration territoriale. Autre exemple de mobilisation des PTF en faveur des IFCL, la Banque mondiale qui, lors de la conception du FDL à Madagascar, souhaitait abonder le FDL (avec l'Union Européenne). C'est la crise politique et le manque de volonté politique côté gouvernemental qui a différé cet appui.

Pour les PTF choisissant de s'appuyer sur les IFCL pour mener leurs interventions, un risque est à relever : celui du ciblage sectoriel et géographique. Si le ciblage sectoriel ne présente pas de problèmes particuliers, le ciblage géographique peut conduire à de fortes distorsions dans l'accès des CT aux financements. Le Mali est l'exemple type de cette situation avec de fortes disparités spatiales dans le financement des CT, liées à ce ciblage géographique, avec des écarts allant de 1 à 10 en proportion d'accès aux fonds. L'attitude de l'UE a joué un rôle majeur dans la mise en place de l'ANICT et le choix d'une non-affectation de ses fonds permettant ainsi de compenser le ciblage des autres bailleurs et surtout le sous-financement par l'État. L'UE a ensuite fait évoluer ses modalités de financement à travers un appui budgétaire ciblé, conditionné à l'atteinte d'indicateurs sectoriels. Ce mode de financement est certainement porteur pour l'avenir, mais demande (i) un choix délicat des indicateurs (ii) un véritable dialogue sectoriel et (iii) une volonté effective de l'État concerné à alimenter le processus de décentralisation.

Au-delà des réticences exposées au début de cette section, la tendance pourrait donc être résumée ainsi concernant le rôle des PTF dans le soutien aux IFCL :

- Les principaux PTF sont favorables à l'option de recourir aux IFCL, dans la mesure où les IFCL présentent une modalité organisée pour atteindre rapidement un nombre important de CT sans mettre en place un dispositif de type « projet » ;
- Il est, légitimement, attendu que l'État soit le premier contributeur des IFCL, et que les IFCL assurent une traçabilité (en fonction des modalités de financement), une redevabilité dans la bonne utilisation des fonds et une garantie de la bonne gestion de ces fonds, avec un coût de transaction limité ;
- La faiblesse des IFCL (capacité institutionnelle) et le manque de portage par les États s'avèrent les principaux freins à un engagement plus soutenu par les PTF ;
- Sans modification de la situation, le risque est que les PTF finissent par se détourner des IFCL qui ne seront pas en mesure d'évoluer ou démontrer leur valeur ajoutée.

Une IFCL forte et bien gérée devrait recevoir des appuis des PTF. À ce titre, les instances de dialogue sectoriel restent les outils les plus indiqués pour construire une convergence de vue et d'action entre PTF et parties nationales sur le devenir de ces instruments, pour favoriser un alignement et pour définir les conditions de leur accompagnement. Les exigences des PTF en matière de bonne gestion devraient rester des conditions non négociables, car elles constituent des leviers pour l'amélioration de leurs performances.



05

5.1	Les chantiers incontournables à entreprendre par les IFCL membres du RIAFCO	44
5.2	Les accompagnements possibles du RIAFCO	48

05

Conclusion : Leviers d'actions du RIAFCO

Au regard des défis examinés, cette section propose des leviers d'action de renforcement des IFCL, que le RIAFCO pourrait accompagner auprès de ses membres.

5.1 | Les chantiers incontournables à entreprendre par les IFCL membres du RIAFCO

A. L'analyse et le développement de la capacité institutionnelle : un chantier incontournable et permanent

Le renforcement de capacités est une question récurrente à toute institution. Elle est trop souvent traitée sous l'angle limité de la formation, les IFCL n'y échappent pas. Le renforcement de capacités, pour avoir un réel effet, doit être le résultat d'une analyse fine des capacités institutionnelles de l'entité concernée, analyse qui prend en compte les aspects liés à l'environnement d'intervention, au partage des fonctions dans le secteur ou au domaine concerné et aux relations interinstitutionnelles qui en découlent, à la législation et la réglementation, à l'organisation interne, son mode de management, ses modes opératoires et procédures, à la gestion de ses ressources humaines et à la capacité individuelle de ses agents.

L'analyse de sa propre capacité devrait être une préoccupation permanente d'une IFCL. À cette fin, il est recommandé de procéder à des analyses sérieuses de capacité, de se donner les moyens de mettre en œuvre les plans d'action qui en découlent et d'assurer un suivi régulier de cette capacité. Une analyse de capacité se mène sur la base des objectifs que se fixe l'IFCL et des fonctions qu'elle exerce. Ce type d'analyse est différent des audits organisationnels ou institutionnels.

Plusieurs méthodes existent. Ce qui est important, c'est d'engager une dynamique interne vertueuse autour d'une volonté de « mieux faire » et de la manière la plus efficiente. Les analyses de type « benchmarking » se révèlent très utiles, car elles sont fondées dans la réalité et les pratiques. De plus, le dimensionnement permet d'élaborer un cadre commun pour comprendre une situation et dresser la liste des « possibles » et des solutions.

La majeure partie des déficits de capacités d'une institution peut être levée par des mesures simples liées à l'amélioration du mode de management, d'une redevabilité de chacun sur ses tâches, à l'amélioration des flux internes d'information, au positionnement de l'organigramme, au découplage des directions. **La conduite du changement est le facteur critique à maîtriser dans ce type de processus.** Bien entendu, des facteurs plus

structurels peuvent être des entraves telles que le cadre légal lié au statut de l'IFCL (exemple EPA), l'absence de possibilité de développer des fonds propres, le manque de flexibilité dans la gestion du personnel quand celle-ci reste soumise aux règles de gestion de la fonction publique... mais même avec cette situation et peu de moyens, un management adapté peut encourager l'institution à s'améliorer (exemple du FDL à Madagascar).

B. Le renforcement des fonctions transversales et stratégiques

La connaissance des IFCL impliquées dans la présente étude et d'autres IFCL permet de souligner les principales fonctions à renforcer en distinguant :

1. Les fonctions transversales liées à l'administration et la gestion d'une IFCL.
2. Les fonctions spécifiques aux métiers des IFCL.

Les fonctions transversales liées à l'administration et la gestion d'une IFCL

Sans être exhaustif, il s'agit de se focaliser sur deux fonctions critiques : la gestion des ressources financières et la gestion des ressources humaines. (NB. Le rapport développe ces fonctions de manière plus détaillée que les fonctions spécifiques, car elles constituent des préalables indispensables)

La fonction de gestion budgétaire, comptable et financière. Aucune entité ne pourra accéder à des marchés financiers et des fonds multilatéraux sans disposer d'un système comptable et financier lui permettant de présenter une information financière fiable. De par leur statut, la plupart des IFCL sont, tenues à suivre les règles de la comptabilité publique de leur pays, comptabilité limitée à respecter les étapes d'ordonnancement, d'engagement, de liquidation et de paiement. L'ordonnateur est le DG alors que le comptable public et payeur est un agent du Trésor. Ce système ne permet pas de tenir la comptabilité patrimoniale, de suivre la situation des tiers, de tenir une comptabilité analytique, et de produire des états financiers satisfaisants en termes d'informations financières permettant d'apprécier la réalité économique et financière de l'entité. Ces IFCL ont néanmoins la possibilité de mettre en place des services ou directions financières qui s'occupent de la comptabilité dite de l'ordonnateur et à ce titre peuvent développer en parallèle des systèmes de gestion plus solides respectant les normes internationales. Cela passe notamment par la mise en place d'une comptabilité en partie double, de l'introduction d'une comptabilité analytique, de l'existence d'un système de contrôle interne et du recours systématisé à des audits externes pour certifier les comptes. Les IFCL ne sont encore peu saisies de ses outils pourtant indispensables pour produire une information financière fiable.

financières fiables nécessaires à leurs prises de décisions aux investisseurs, aux prêteurs et aux autres créanciers potentiels. Ces acteurs sont de plus en plus exigeants en la matière, ayant eux-mêmes des comptes à rendre. Les IFCL en tant qu'institution de financement doivent mettre en œuvre de manière prioritaire ces standards internationaux.

Il est donc recommandé que les IFCL, dans le cadre de leur plan de renforcement de capacités, réalisent une remise en état de leur système budgétaire, comptable et financier sur le plan des procédures, flux d'informations, organisation comptables et affectation de ressources humaines qualifiées. La mise en place d'une comptabilité en partie double couple avec une comptabilité analytique permettant une analyse des comptes sur le plan de l'analyse des coûts par fonction et par programme, constitue le premier pas. L'existence d'une fonction d'audit interne doit suivre, permettant ainsi à la Direction Générale et au Conseil d'Administration de l'IFCL de corriger les dysfonctionnements et de progresser dans la fiabilité et la transparence des comptes.

Exemple de bonne pratique

Le FEICOM s'est engagé sur cette voie en rentrant dans le processus de certification ISO 9001 relatif au management par la qualité. Il a aussi, en lien avec une initiative du Ministère de l'Économie et des Finances du Cameroun, suivi une formation sur le processus de notation par les cabinets internationaux appliquant des normes internationales de comptabilité.

Les évolutions du système comptable tant privé que public sont en cours dans le cadre de l'espace OHADA (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires) avec la volonté d'une harmonisation des principes et règles comptables et d'un rapprochement avec les standards internationaux en vigueur. Ces standards internationaux IFRS (International Financial Reporting Standards) sont mis en place à partir de 2005 par le bureau des standards comptables internationaux. Les standards IFRS visent à instaurer un modèle comptable harmonisé et à permettre aux entreprises de disposer de la capacité à délivrer des informations

La fonction de gestion des ressources humaines. Au sein des IFCL, la fonction de gestion des ressources humaines (GRH) est quasi-inexistante ou à ses débuts. Les IFCL se limitent le plus souvent à une gestion administrative du personnel. Leur efficacité et leur efficience sont souvent entravées par un manque de qualifications des cadres et agents, soit du fait d'un manque de savoir-faire qui s'améliorera au fil du temps, soit par un mauvais positionnement du personnel qui ne dispose pas du minimum requis pour occuper un poste. Le manque de flexibilité dans la gestion du personnel quand il s'agit de fonctionnaires, mais aussi le manque de système de performances sont des obstacles. Les directions générales sont face à une impasse : les orientations sont bien dessinées et les objectifs à atteindre clairs au niveau de l'IFCL, des plans d'actions disponibles, mais les ressources humaines ne sont pas présentes pour être en mesure d'opérationnaliser les orientations. Cela se ressent directement en termes de capacités d'absorption des IFCL lorsque de nouveaux programmes sont mis en place. La crédibilité de l'IFCL est aussi directement liée à cette capacité des ressources humaines.

Il est donc recommandé aux IFCL de prendre en main la gestion de leurs ressources humaines, sans laquelle toute tentative de développement, de construction d'une fiabilité et d'une crédibilité de l'institution ne pourra aboutir. À cela s'ajoute le coût généré par la partie du personnel non-productive que doit supporter l'institution, coût qui va aussi contribuer à une remise en cause de l'existence de l'IFCL en augmentant le coût de transaction dans les transferts financiers au profit des CT.

Cette prise en main passe dans un premier temps par une redéfinition des métiers couverts par l'IFCL en lien avec les fonctions qui lui reviennent, la définition des fiches de postes qui en découlent précisant notamment les profils nécessaires, l'analyse du nombre de postes nécessaires avec les évolutions prévisionnelles, la mise en place d'un manuel de GRH et des outils afférents (dont la GPEC – Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), puis dans un second temps par une évaluation des RH existante, évaluation aboutissant à un plan de réaffectation/redéploiement du personnel, un plan de formation, un plan de recrutement et de départ.

Les fonctions spécifiques aux métiers des IFCL

Au niveau du renforcement des capacités dans l'exercice des fonctions spécifiques liées aux métiers des IFCL, un accent est à mettre sur plusieurs d'entre elles, soit peu maîtrisées, soit nouvelles pour certaines IFCL. Sans être exhaustif, l'importance du renforcement de capacités doit se faire sur les fonctions suivantes.

La fonction de mobilisation de ressources financières. Les IFCL membres du RIAFCO ne disposent pas de ressources humaines dédiées à cette fonction. Quand c'est le cas, le travail consiste au suivi de la collecte des taxes ou impôts contribuant au financement de l'institution ou à la discussion avec les bailleurs de fonds traditionnels de l'aide publique au développement. Mais les initiatives pour aller mobiliser de nouveaux types de ressources sont rares.

Un investissement est à faire en spécialisant des cadres sur cette question qui soient en mesure (i) d'identifier les sources possibles de financements et d'analyser les conditions d'accès (ii) de préparer les dossiers afférents pour y accéder et (iii) de négocier ces accès (capacité de plaidoyer). L'exemple déjà traité de l'accès aux fonds environnementaux démontre cette nécessité.

Pour les IFCL qui envisagent d'accéder au statut d'établissement financier afin de pouvoir disposer d'une gamme plus étendue de produits financiers à offrir aux CT, il s'agit d'un enjeu stratégique. Régulièrement, l'accès à ces « nouveaux » champs de ressources est présenté comme une solution à la faiblesse des champs traditionnels que sont les transferts intergouvernementaux et surtout la mobilisation des ressources locales. La clé de la solvabilité des CT se trouve dans leur capacité d'épargner, qui dépend principalement de leur capacité à générer des recettes à partir de leur propre base fiscale.

La fonction d'ingénierie financière. Les IFCL sont habituées à la gestion des subventions apportées par l'État et ses partenaires. La rentabilité des projets, ou les charges récurrentes générées et les moyens de les couvrir, ainsi que les montages financiers possibles sont rarement contestés. En dehors du FEICOM, les IFCL du RIAFCO ne travaillent pas sur la complémentarité des instruments de financement permettant d'allier subventions et prêts, de faire jouer des mécanismes de garantie.

L'ingénierie financière liée au montage des dossiers est à développer, voire à créer. Cette ingénierie financière permettra (i) d'appuyer les CT dans le montage de leur dossier de financement de leurs projets et (ii) d'adapter les instruments de l'IFCL. Disposer d'une ingénierie financière, c'est aussi disposer de la capacité à analyser les comptes et états financiers des CT, toujours dans cette double optique (i) d'aider les CT à progresser dans leurs propres analyses notamment en termes de capacité d'emprunt, et (ii) de permettre à l'IFCL d'étudier de manière critique les demandes des CT en analysant leurs comptes (dans plusieurs pays, il n'est pas rare que les comptes des CT ne soient pas fiables), en étant capable d'identifier la cohérence des données et de pouvoir ainsi mieux les orienter dans les montages financiers à faire. L'ingénierie financière, c'est aussi une capacité d'analyser les risques fiduciaires.

Les IFCL doivent spécialiser des cadres dans cette analyse financière, y compris dans les régions, pour être en mesure de mieux dialoguer et accompagner les CT.

La fonction d'appui à la maîtrise d'ouvrage. La fonction d'appui aux CT, notamment d'appui à la maîtrise d'ouvrage fait débat. Est-ce que cette fonction ne doit pas relever des dispositifs d'appui techniques aux CT, quand ils existent? Nombre d'IFCL considèrent que leur intervention se limite à l'octroi des fonds et, dans certains cas, à vérifier la justification de leur bonne utilisation. Or sans empiéter sur les prérogatives des CT en tant que maître d'ouvrage de leurs investissements, il paraît souhaitable que l'IFCL se donne les moyens de vérifier que l'utilisation des fonds aboutit à des réalisations de qualité et

fonctionnelles. Des passages réguliers sur les chantiers, sans se substituer aux dispositifs de contrôle en place, devraient permettre aux IFCL d'anticiper des situations critiques en cas de défaillances d'un acteur (entreprises, bureau de contrôle) et d'alerter au niveau du maître d'ouvrage, de dialoguer avec les autres parties prenantes du dispositif sur l'évolution à apporter dans les modes opératoires. Les représentations régionales des IFCL pourraient être mieux formées à cet effet.¹⁴

Expériences intéressantes en matière d'accompagnement des CT par les IFCL :

- L'expérience du FEICOM dans l'appui à la conception des plans de renforcement de capacités des CT,
- L'expérience de l'indicateur LORA sur l'analyse des finances locales des collectivités (FEICOM)
- L'expérience du FDL dans l'accompagnement à la MO,
- L'expérience du FADeC (SP-CONAFIL) dans la collaboration avec les dispositifs de l'État pour évaluer les performances des CT,
- L'expérience de l'Indice de Gouvernance Locale à Madagascar,
- L'expérience de la mise en place d'un fonds de péréquation à partir d'un abondement horizontal (Madagascar).

En résumé

Le renforcement de capacités des IFCL pourrait être structuré autour de ces principales fonctions transversales et spécifiques. Des formations communes à plusieurs IFCL pourraient être envisagées à travers une formation continue alternant : mise à niveau sur des domaines concernés (formation en partie à distance et en partie en cours dans l'un des pays dont l'IFCL est membre du RIAFCO), études de cas à travers des visites permettant des partages d'expériences entre les IFCL et appui *in situ* sur la durée apportée par des spécialistes permettant de poursuivre les apprentissages et de développer les savoir-faire nécessaires.

La réalisation des analyses de capacités institutionnelles reste indispensable. C'est de cette analyse fine que les besoins de formations précis et les mesures à renforcement de capacités, au-delà des formations, pourront être définis et mis en œuvre.

5.2 | Les accompagnements possibles du RIAFCO

Dans le cadre du renouvellement de son plan d'action pour 2019, plusieurs axes sont à **envisager** pour le RIAFCO dans le cadre de ses trois missions qui sont d'encourager les échanges entre pairs, de renforcer les capacités de ses membres et de porter le plaidoyer en faveur des IFCL.

A. Accompagner des IFCL pour établir leur valeur ajoutée dans le dispositif de financement des CT et renforcer leur crédibilité

Les IFCL sont créées pour atténuer des déficits dans les systèmes nationaux de mise à disposition des ressources financières adéquates à destination des CT et pour apporter des services permettant une bonne gestion de ces ressources. Il est aussi attendu que ces IFCL soient en mesure d'être un levier pour la mobilisation des ressources au profit des CT.

Il revient aux IFCL d'établir qu'elles apportent une plus-value dans le dispositif de financement des CT, sans que le coût de transaction en altère les avantages. Cette démonstration est exigée pour convaincre, les ministères des Finances et les partenaires qui cofinancent des programmes au profit des CT, de recourir aux services de l'IFCL. En arrière-plan, c'est aussi de la capacité d'absorption des IFCL et des CT dont il s'agit.

Cette démonstration est d'autant plus nécessaire puisque les ressources des États diminuent et que ces derniers poussent les entités publiques ou parapubliques à mobiliser d'autres sources de financement. De l'autre côté les partenaires et les mécanismes multilatéraux recherchent des structures relais fiables pour faire transiter les ressources au profit des CT et pour s'assurer de leur bonne utilisation. Aujourd'hui, une IFCL qui serait, sans plus-value, le bénéficiaire et le distributeur de subventions aux CT, a peu d'avenir.

Le RIAFCO pourrait apporter un appui spécifique à chaque IFCL, pour l'aider à identifier les chantiers qu'elle pourrait ouvrir à cet effet. Cet appui passe par le développement de plaidoyers adaptés, et en préalable par le renforcement de la crédibilité de l'IFCL, notamment sur le plan fiduciaire. Cela passe par un accompagnement à la remise à niveau de leur système comptable et financier afin qu'elle réponde aux normes IFRS. Cela passe également par un appui à l'inscription dans des mécanismes de certification, voire pour les IFCL les plus avancées par un appui pour se soumettre aux notations des cabinets d'audit en vue d'accéder aux marchés financiers. Un autre volet de l'accompagnement possible du RIAFCO concernerait l'appui au développement des instruments de

financement offerts par les IFCL ainsi que l'information sur les sources de financement potentielles et les conditions d'accès. Le RIAFCO pourrait également appuyer les IFCL à monter des bases de données sur les finances locales, qui s'avèrent indispensables pour le dialogue politique autour du financement des CT. Les conseils pourraient aussi porter sur le positionnement de l'IFCL dans le dispositif des instruments de décentralisation afin de chercher la meilleure articulation entre les différentes parties prenantes. Le RIAFCO pourrait amener les IFCL à échanger sur leurs fonctions d'accompagnement des CT et les enseignements à tirer en fonction des contextes spécifiques. La prise en compte du niveau de performance des CT dans l'attribution des dotations financières est aussi un élément fort qui pourrait renforcer la plus-value des IFCL et sur lequel le RIAFCO pourrait bâtir un modèle d'intervention sur la base de l'expérience de ses membres les plus actifs en la matière.

À cette fin, le RIAFCO pourrait :

- Disposer d'une bibliothèque numérique accessible par thèmes à toutes les IFCL,
- Disposer d'une panoplie d'outils et guides en lien avec les besoins des IFCL, outils qui ont déjà fait leurs preuves ou peuvent servir de base de travail,
- Disposer d'une base d'experts (organismes ou individus) expérimentés sur ces questions,
- Favoriser les échanges pairs à pairs entre IFCL.

Le coût de ces actions n'est pas excessif pour tout ce qui est des bases de ressources documentaires et d'expertise qui peuvent être montées sans trop de difficultés par le secrétariat du RIAFCO, s'il peut s'appuyer sur chaque IFCL et ses partenaires techniques. Les échanges ensuite demanderont des efforts de la part de chaque IFCL, voire un appui financier additionnel de partenaires soutenant ces IFCL.

B. Mettre en place un mécanisme de suivi des performances des IFCL

Il est suggéré que le RIAFCO appuie **la définition et la mise en œuvre d'un mécanisme de suivi de performances des IFCL**. Ce mécanisme partirait de la définition des performances attendues d'une IFCL en lien avec les fonctions qu'elle exerce, la situation pouvant être différente d'un pays à l'autre. Ce mécanisme serait léger et favoriserait le dialogue avec et entre les IFCL.

Il s'agirait de collecter les indicateurs pertinents, tels que :

- les volumes transitant par les IFCL avec des précisions sur les domaines et secteurs concernés en comparaison avec les autres financements destinés aux CT, mais ne passant pas par l'IFCL ;
- les délais de mise à disposition des financements et de leur utilisation ;

- le coût de transaction qui en résulte lié à l'IFCL ;
- la capacité de mobilisation des fonds ;
- le degré de fiabilité des états financiers qui résulte des audits.

Il reviendrait alors au RIAFCO de collecter ces données et de procéder à une analyse qualitative dont le résultat stimulerait les échanges et pousserait les IFCL à progresser. Ce chantier pourrait débiter par un atelier des IFCL sur les critères de performances à appliquer.

À un niveau plus avancé, il pourrait être ultérieurement envisagé de prendre en compte l'incidence des performances des IFCL sur la performance des CT bénéficiant de leur appui et de mettre en place des dispositifs fonctionnels d'analyse de performance des CT.

C. Mettre en place un accompagnement pour le renforcement de capacités des IFCL

Le renforcement de capacités institutionnelles des IFCL est un chantier incontournable, engagé à des degrés divers par certaines IFCL. Il serait intéressant de **rationaliser et de systématiser cet exercice d'analyse et de développement des capacités institutionnelles des IFCL** aboutissant à de véritables plans de renforcement de capacité sur la durée, exercice mené dans un cadre d'analyse systémique.

Pour mener à bien ce chantier, le RIAFCO pourrait :

- Définir les métiers des IFCL à travers un atelier de partage des IFCL ;
- Identifier et préconiser des méthodes et outils d'analyse de capacités institutionnelles adaptés ;

- Accompagner les IFCL à produire et mettre en œuvre leurs plans de Renforcement de Capacité (identification des expertises nécessaires, partages de bonnes pratiques, échanges entre IFCL...) ;
- Appuyer le montage de formations continues sur les métiers critiques et/ou novateurs pour une IFCL, en fonction du résultat des analyses de capacités et des besoins de Renforcement de Capacité.

Le coût de la mise en œuvre de ce chantier sera fonction des besoins qui découleront de la conception des plans de Renforcement de Capacité.



D. Mener un plaidoyer en faveur des IFCL membres

Il convient de distinguer (i) les domaines sur lesquels le RIAFCO peut développer une stratégie de plaidoyer et (ii) les cibles à privilégier dans cet exercice de plaidoyer.

Conformément à sa mission d'appui au réseau des IFCL africaines, le thème prioritaire dont le RIAFCO pourrait s'emparer est celui qui traverse l'ensemble de ce rapport : **valoriser l'utilité et de la valeur ajoutée des IFCL dans le financement du développement local**. Le RIAFCO pourrait également développer un plaidoyer plus général sur l'importance d'asseoir des mécanismes pérennes de financement de la décentralisation et sur la nécessité d'améliorer les transferts sectoriels pour donner aux CT les moyens de leurs compétences. Pour être efficace, l'argumentaire développé en ce sens par le RIAFCO devra s'appuyer sur des données fiables et agrégées en la matière, ce qui renforce l'importance de se doter d'une base de données alimentée par ses membres (proposée au début du présent chapitre).

Ce travail de plaidoyer devrait d'abord pouvoir cibler les Ministères en charge de la décentralisation et des collectivités locales, en ciblant notamment des instances comme la CADEL (*Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local*)

ainsi que les PTF et les organismes, financiers ou autres, actifs dans le secteur du financement du développement. La participation à des événements internationaux sur le financement du développement et sur la place des collectivités dans le développement (organisés par les réseaux internationaux de collectivités ou par les organisations internationales) constituent des espaces à privilégier.

Parallèlement, le RIAFCO pourrait jouer un rôle important en contribuant, à la demande de ses membres, à la stratégie de plaidoyer de chaque IFCL à l'échelle nationale. Sa dimension internationale et sa capacité à identifier et valoriser les meilleures pratiques au sein de ses membres pourraient ainsi être mises à profit pour soutenir une IFCL dans cette stratégie, en l'aidant à bâtir son argumentaire vis-à-vis de ses autorités de tutelle et en l'alimentant en bonnes pratiques et orientations stratégiques. En retour, le RIAFCO renforcerait sa légitimité et sa capacité d'action en la matière.

Ces plaidoyers produiront des résultats utiles si le RIAFCO développe ses propres ressources internes et fait la démonstration qu'il contribue de manière significative au renforcement des IFCL.

En résumé

Après plusieurs années d'existences, le RIAFCO a pu faire la démonstration de sa pertinence et est parvenu à se faire reconnaître comme un acteur à part entière du soutien à la décentralisation et aux gouvernements locaux et régionaux d'Afrique.

Cependant, dans l'état actuel des choses, le RIAFCO est difficilement en mesure de porter seul ces chantiers et de pouvoir étendre son influence sur le continent, en étant réduit à son seul secrétaire permanent.

Dans un premier temps, le RIAFCO doit donc mieux pouvoir s'appuyer sur les IFCL membres, principe de base d'un réseau, qui doivent mieux se saisir de cet outil et d'en faire un levier pour leur propre développement.

Par ailleurs, le RIAFCO doit être renforcé à travers le recrutement de ressources humaines en capacité d'assurer le suivi des activités de façon permanente et dans la durée.

Pour cela, il est impératif que le RIAFCO, appuyé par ses IFCL membres, parvienne à augmenter le nombre de ses partenaires financiers à travers une campagne soutenue de recherche de fonds, établie sur la base d'une feuille de route donnée par ses membres et d'un plan d'action renouvelé pour l'année 2019.

06

Annexe 1 : Table des matières de l'étude FEICOM-Cameroun	52
Annexe 2 : Table des matières de l'étude FDL-Madagascar	54
Annexe 3 : Table des matières de l'étude ANICT-Mali	56
Annexe 4 : Table des matières de l'étude ANFICT-Niger	58
Annexe 5 : Cartographie des principaux pôles de l'écosystème du secteur de l'emprunt municipal en Afrique	60
Annexe 6 : Liste des indicateurs de l'Indice Synthétique du développement financier	62

Annexe 1 : Table des matières de l'étude FEICOM-Cameroun

	Table des figures		
	Table des tableaux		
	Liste des abréviations		
01	Objet de l'étude	4.2	Les orientations en matière de changements climatiques, une référence : le PNACC
02	Généralités sur la finance climat	4.3	Les communes au Cameroun : un acteur incontournable pour l'adaptation au changement climatique
03	La décentralisation au Cameroun et la place du FEICOM		
3.1	Le cadre institutionnel		
3.2	Quelques éléments sur l'état général du développement financier au Cameroun		
3.3	Le FEICOM		
3.4	La volonté du FEICOM de diversifier ses ressources pour répondre aux besoins des communes		
3.5	La question des fonds climatiques : une option d'avenir pour la diversification des ressources en lien avec le rôle des collectivités en matière de lutte contre le changement climatique		
04	Les acteurs et orientations en matière de changement climatique au Cameroun		
4.1	Les acteurs au Cameroun intervenant sur l'adaptation climatique		
05	Les instruments du FEICOM et le financement des actions des CT liées à l'adaptation au changement climatique		
5.1	Rappel sur l'organisation du FEICOM		
5.2	Les RH du FEICOM		
5.3	Les ressources financières du FEICOM		
5.4	Les outils financiers du FEICOM		
5.5	Les défis actuels et les chantiers ouverts par le FEICOM		
06	Présentation des fonds climatiques		
07	Focus sur les fonds potentiellement intéressants pour le FEICOM et les communes		
7.1	Le fonds vert (GCF)		
7.2	Le fonds d'adaptation (FA)		
7.3	Le fonds pour l'environnement mondial (FEM)		
7.4	Les fonds d'investissement climat et le programme d'investissement forestier (FIC/PIF)		
7.5	Le fonds forestier pour le bassin du Congo (FFBC)		



- 7.6 L'initiative internationale pour le climat (fonds bilatéral Allemand)
- 7.7 Fonds NAMA (Nationally Appropriate Mitigation Action)
- 7.8 Fonds en cours de développement
- 7.9 Autres pistes de financement non analysées
- 7.10 Conclusions sur le ciblage des fonds

08 | Le FEICOM et l'accès au fonds vert

- 8.1 Le renforcement de la crédibilité du FEICOM vis-à-vis de ses partenaires
- 8.2 Les conditions pour l'accréditation au fonds Vert
- 8.3 Les chantiers prioritaires en vue de l'accréditation
- 8.4 Le soutien du gouvernement au FEICOM
- 8.5 Les formations
- 8.6 La feuille de route pour le FEICOM pour l'accréditation au fonds vert

09 | Conclusion

Annexes

Annexe 1 : Les capacités financières des CT, analyse faite par l'observatoire des communes (LORA) du FEICOM

Annexe 2 : Sources bibliographiques (non exhaustif)

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 4 : Détails des critères d'accréditation au Fonds Vert commentés

Annexe 5 : Commentaire global de la division gouvernance de la Banque Mondiale Cameroun

Annexe 2 : Table des matières de l'étude FDL-Madagascar

Table des figures,
tableaux et encadrés
Liste des abréviations

Introduction

Présentation générale de
l'étude sur Madagascar

Objet des études-pays

Les enjeux et le plan de l'étude

Mission et livrable

Contexte et limites de l'étude

Première Partie :

La décentralisation financière à
Madagascar

01 État des lieux de
la décentralisation
financière à Madagascar

- 1.1 Les définitions associées à la décentralisation et aux finances locales
- 1.2 Situation de la décentralisation financière à Madagascar
- 1.3 Les acteurs nationaux de la décentralisation et du développement local
- 1.4 Les interventions et appuis extérieurs au secteur de la décentralisation

02 Le cadre institutionnel du
dispositif de péréquation
à Madagascar

- 2.1 Le dispositif FDL-FNP : un régime en construction
- 2.2 Les conditions préalables à la réussite d'un régime péréquation

Deuxième partie :

La mise en place d'un régime de
péréquation à Madagascar

03 L'abondement du Fonds
National de Péréquation

- 3.1 Quelles sources d'abondement pour le FNP ?
- 3.2 Comment se fera l'abondement du FNP?
- 3.3 Quels montants pour abonder le FNP?

04 La gestion et la
distribution des
ressources du FNP

- 4.1 L'admissibilité et les modalités de répartition des subventions
- 4.2 Les modalités de mise en œuvre
- 4.3 Scénarios pour le FDL



Troisième Partie :

Le renforcement institutionnel et organisationnel du FDL

05 Les capacités du FDL

- 5.1 Portrait d'ensemble du FDL
- 5.2 Analyse institutionnelle et organisationnelle du FDL

06 Plan d'action à court terme pour renforcer les capacités du FDL

- 6.1 Renforcer les capacités de programmation et d'exécution du FDL
- 6.2 Mettre en œuvre la Dotation de Péréquation issue du FNP
- 6.3 Renforcer les capacités de Suivi-Évaluation et de Recherche-Capitalisation
- 6.4 Remanier la Mission II du FDL : Renforcer les capacités des collectivités territoriales

07 Réflexions à moyen et long terme

- 7.1 La transformation du FDL en Agence
- 7.2 Le dividende démographique passe-t-il par l'emprunt ?

Annexes

Annexe 1-A : Ressources : Personnes rencontrées/interviewées

Annexe 1-B : Ressources : Documents consultés et éléments bibliographiques

Annexe 2 : La péréquation, un élément de solution

Annexe 3 : Exemples des pays du Nord et de l'Afrique subsaharienne

Annexe 4 : Définition des concepts

Annexe 5 : État des lieux de la décentralisation et du développement local

Annexe 6 : Éléments sur l'emprunt municipal

Annexe 7 : Recommandations pour la future constitution d'un Manuel de Procédures

Annexe 3 : Table des matières de l'étude ANICT-Mali

Liste des principales abréviations et sigles

01 | Présentation générale de l'étude sur le Mali

- 1.1 Le contexte des études pays
- 1.2 Le contexte de l'ANICT et du Mali
- 1.3 Les objectifs et les limites de l'étude

02 | Le recours à l'emprunt par les CT du Mali : éléments de contexte

- 2.1 Le changement territorial de la décentralisation malienne
- 2.2 Un système financier en construction
- 2.3 L'endettement comme outil de développement : un nouveau paradigme à apprivoiser
- 2.4 La transformation du système de financement du développement
- 2.5 Le cadre institutionnel et réglementaire des CT et de l'ANICT : s'adapter à un nouvel environnement

03 | Le sens de la démarche et les diverses voies pour l'ANICT et les CT d'accéder à l'emprunt

- 3.1 De nombreuses possibilités, mais aussi des contraintes importantes
- 3.2 L'expérience des fonds et agences spécialisées dans le financement des CT
- 3.3 La demande et l'offre : identifier les produits disponibles et les sources de financement
- 3.4 Comment connecter l'offre et la demande?

04 | Les scénarios d'accès à l'emprunt dans le cadre du dispositif actuel de l'ANICT

- 4.1 Scénario d'activation de la garantie du FNACT
- 4.2 Scénario de jumelage Prêt-Subvention dans le cadre de la Dotation d'Investissement (DIN)
- 4.3 Scénario d'accès à une ligne de crédit auprès d'institutions bancaires
- 4.4 Scénario fondé sur l'accès à un financement innovant (climatique)
- 4.5 Scénarios d'un accès à l'emprunt à travers l'ANICT

05 | La position actuelle de l'ANICT dans le processus d'accès à l'emprunt

- 5.1 Un nouveau statut pour l'ANICT?
- 5.2 Les capacités financières de l'ANICT
- 5.3 Les capacités organisationnelles de l'ANICT



06 | Propositions d'actions

- 6.1 Résumé des constats et des propositions
- 6.2 Prochaines étapes et actions à mettre en place

Annexes

Annexe 1 : Les critères de notation financière selon WARA

Annexe 2 : Personnes rencontrées

Annexe 3 : Documents cités et consultés

Annexe 4 : Table des matières de l'étude ANFICT-Niger

Table des figures,
tableaux et encadrés
Liste des abréviations

Introduction :
Contexte de l'étude et
méthodologie

Contexte des études pays
Les enjeux de l'étude Niger
Nature du livrable

Première Partie :

L'ANFICT dans son environnement :
Contraintes et opportunités

01 L'environnement politique et économique d'un pays fragile

- 1.1 Une vie politique apaisée
- 1.2 Les contraintes d'une économie fragile
- 1.3 Une société fragmentée où la tradition demeure importante

02 La décentralisation au Niger, un processus hésitant

- 2.1 La mise en œuvre de la décentralisation au Niger
- 2.2 Le financement de la décentralisation et des collectivités territoriales

03 L'ANFICT, une organisation en construction

- 3.1 Une organisation jeune aux ressources limitées
- 3.2 Éléments d'un diagnostic organisationnel de l'ANFICT

04 Conclusions intermédiaires

Deuxième partie :

Les mesures à court, moyen et long
terme pour renforcer la situation
financière de l'ANFICT et faciliter l'accès
à un financement de longue durée pour
les collectivités locales

05 Modifier les fondements et le fonctionnement du Fonds d'appui à la Décentralisation et du Fonds de Péréquation

- 5.1 Le Fonds d'appui à la décentralisation : un état des lieux
- 5.2 Revoir le dispositif du FAD dans le cadre d'une réforme en profondeur de la décentralisation fiscale au Niger
- 5.3 État des lieux de la péréquation et du FP au Niger
- 5.4 Renforcer le dispositif de péréquation
- 5.5 Éléments de conclusion



06 | La mise en œuvre du Guichet d'Appui Technique (GAT)

- 6.1 L'appui technique aux collectivités territoriales au Niger : un état des lieux
- 6.2 Mettre en place le Guichet d'appui technique dans le contexte d'une révision du processus de renforcement des capacités des collectivités

07 | L'accès à des fonds sectoriels, spécialisés et innovants

- 7.1 État des lieux des Fonds sectoriels
- 7.2 Les fonds spécialisés
- 7.3 Les financements innovants

08 | L'accès au marché de l'emprunt par les collectivités territoriales

- 8.1 Aperçu général sur le développement financier du Niger
- 8.2 Les emprunts des collectivités du Niger auprès des banques commerciales
- 8.3 Les possibilités d'emprunts des CT nigériennes hors banques commerciales
- 8.4 L'accès au marché obligataire

09 | Conclusions générales et propositions d'actions

- 9.1 Recommandations transversales
- 9.2 Propositions pour des actions à court terme pour renforcer l'ANFICT dans son rôle d'appui aux collectivités territoriales
- 9.3 Propositions pour des actions à moyen et long terme pour élargir les sources de financement des collectivités territoriales et l'action de l'ANFICT

Annexes

- Annexe 1 : Documentation et bibliographie
- Annexe 2 : Personnes rencontrées
- Annexe 3 : Principaux textes juridiques concernant la décentralisation et la déconcentration au Niger

Annexe 5 : Cartographie des principaux pôles de l'écosystème du secteur de l'emprunt municipal en Afrique

Si on étend le travail de cartographie à l'ensemble des pays de la zone UEMOA, et même de l'Afrique de l'Ouest, on peut caractériser cet écosystème de l'emprunt à **partir de quatre pôles** :

- **Les sources de capitaux et de financement possibles**

1. Les banques commerciales et certaines institutions quasi bancaires (comme l'Infrastructure Finance Corporation en Afrique du Sud)
2. Les banques et caisses spécialisées dans les prêts aux collectivités : Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales, Agence de Développement Municipal
3. Certaines IFCL qui offrent des facilités de prêts à partir de leurs propres ressources (FEICOM)
4. Les banques de développement : Banque Ouest-Africaine de Développement, Banque Africaine de Développement, Banque Mondiale
5. Les institutions financières internationales : KfW, AFD, etc.
6. Les fonds d'investissement (internationaux et africains)
7. Les fonds sectoriels
8. Les fonds innovants/climatiques : Fonds Vert, etc.
9. Les fonds et institutions de garantie
10. Les investisseurs institutionnels : fonds de pension, assurances
11. Les investisseurs privés (entreprises et autres)
12. Les fondations internationales
13. Les diasporas
14. La finance islamique
15. Les institutions de microfinance

Ces catégories ne sont pas exclusives. Certaines institutions portent plusieurs chapeaux. Mais au total, on peut penser que ces quinze catégories représentent l'essentiel des acteurs susceptibles de fournir des financements pouvant contribuer à financer des projets locaux ou des CT en Afrique. Les possibilités offertes par ces investisseurs varient évidemment selon les pays concernés. Ainsi, au Mali la Diaspora malienne offre des possibilités intéressantes d'investissements, ce qui n'est aucunement le cas pour les compagnies d'assurance et les fonds de pension. Par contre, ces derniers se sont montrés intéressés au Cameroun et disposent de liquidités pour appuyer leur intérêt. Au Mali et au Niger, plusieurs institutions financières associées à des coopérations bilatérales se disent prêtes à envisager d'apporter leur contribution dans des montages financiers qui permettraient aux plus grands centres urbains de disposer de ressources pour financer des infrastructures locales.

- **Les modalités**

Les modalités entourant les emprunts sont aussi très variées. Il existe de multiples façons pour les (futurs) créanciers de prêter leur argent et pour les emprunteurs (en l'occurrence, les CT), d'y avoir accès :

1. Le prêt simple
2. Les garanties d'emprunt
3. Les initiatives de bonification et de réduction de risques
4. Les lignes de crédit
5. Les prêts rétrocédés
6. Les prêts non souverains
7. Les obligations municipales (« Infranational Bonds »)
8. Les obligations de projet (« Project Bonds »)
9. Les financements mixtes qui par définition peuvent regrouper plusieurs des sources et des modalités mentionnées

- **Les acteurs facilitateurs**

On regroupe ici l'ensemble des acteurs qui facilitent la rencontre entre l'offre et la demande pour des capitaux. Il s'agit, une fois de plus, d'une catégorie relativement hétéroclite qui comprend :

1. Les banques
2. Les intermédiaires financiers spécialisés, en l'occurrence certaines IFCL qui revendent ce statut
3. Les Agences de notation
4. Les Bourses et les agences de régulation (Bourse Régionale des Valeurs Mobilières [Abidjan], Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers)
5. Les Ministères des Finances et les autorités de tutelle des collectivités locales dans les pays concernés
6. Des groupements spécialisés [« Syndicates »]

- **Les emprunteurs**

En fin de processus, ce sont les CT qui contractent ou du moins sont responsables des emprunts contractés pour elles. Elles peuvent le faire individuellement, sous forme de regroupements ou par l'intermédiaire d'une IFCL ou d'une institution assimilée.

1. L'ensemble des collectivités territoriales d'un pays, d'une Région
2. Les capitales ou certaines « grandes villes » [Dakar, Bamako, Abidjan, etc.]
3. Des regroupements de villes sous forme d'Inter collectivités, de catégories (les villes moyennes, les grandes villes) ou de localisation (villes d'une Région, villes de la vallée du Fleuve X, etc.)
4. Des « syndicats » de services locaux
5. Les IFCL
6. Les États [par l'entremise des prêts rétrocédés]

Dans certains pays africains — Afrique du Sud, Kenya, Maroc, Tunisie — on trouve des écosystèmes financiers comprenant plusieurs de ces éléments. Ce n'est pas encore le cas avec dans les quatre pays de l'échantillon. Le Cameroun est sans conteste le pays qui présente le plus d'éléments d'un véritable écosystème financier local.

UNCDF © Eloïse Pelaud



Annexe 6 : Liste des indicateurs de l'Indice Synthétique du développement financier

Category	Indicator
Financial Institutions	
Depth	Private-sector credit GDP
	Pension fund assets to GDP
	Mutual fund assets to GDP
	Insurance premiums, life and non-life to GDP
Access	Bank branches per 100,00 adults
	ATMs PER 100,00 adults
Efficiency	Net interest margin
	Leading-deposits spread
	Non-interest income to total income
	Overhead costs to total assets
	Return on assets
	Return on equity
Financial Markets	
Depth	Stock market capitalization to GDP
	Stocks traded to GDP
	International debt securities of government to GDP
	Total debt securities of financial corporations to GDP
	Total debt securities of nonfinancial corporations to GDP
Access	Percent of market capitalization outside of top 10 largest companies
	Total number of issuers of debt (domestic and external, nonfinancial and financial corporations)
Efficiency	Stock market turnover ratio (stocks traded to capitalization)

Source: Katsiaryna Sviryzhenka, *Introducing a New Broad Based Index of Financial Development*, Washington, D.C., IMF Working Paper, WP/165, 2016.



Unlocking Public and Private
Finance for the Poor

**UN Capital Development
Fund (UNCDF)**

 www.uncdf.org
 info@uncdf.org



**Fonds Mondial pour le
Développement des
Villes (FMDV)**

 www.fmdv.net/
 contact@fmdv.net



**Réseau des Institutions
Africaines de Financement
des Collectivités locales
(RIAFCO)**

 www.riafco.org/
 riafco@gmail.com



**Public – Private
Infrastructure Advisory
Facility (PPIAF)**

 www.ppiaf.org/
 ppiaf@ppiaf.org