

TFP/ALD
Nathalie LE DENMAT

Septembre 2006

Un exemple de financement « hybride » en sous-souverain : la reconstruction du marché central de Ouagadougou.

Contexte du projet :

L'AFD a été particulièrement sensible à la demande du Maire de Ouagadougou de l'aider à *remettre en service* un équipement :

- qui joue un *rôle pivot* dans la structure marchande de la ville, voire même pour l'ensemble du pays ;
- et qui participe au Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté au Burkina.

Sur la base de ce projet, qui se réalise sous *maîtrise d'ouvrage communale*, donc sous l'entière responsabilité de la collectivité, le rôle de l'AFD, au-delà de celui de financeur, est aussi de soutenir et d'accompagner la collectivité à développer ses capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage pour que celle-ci puisse assumer pleinement son rôle dans le processus de décentralisation, processus qui tient une place de choix pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

La *faisabilité du projet* a été étudiée sous trois axes, qui sont complémentaires et en interaction :

- *Le volet technique* qui permet d'ajuster au mieux le projet, en termes de coûts mais aussi de dimensionnement de l'équipement (nombre de places, environnement) ;
- *Le volet gestion* destiné à garantir le bon fonctionnement futur de l'équipement en évitant un certain nombre d'erreurs passées (respect des normes de sécurité, recouvrement des loyers) ;
- *Le volet financier* qui doit élaborer le montage financier le plus pertinent et adapté :
 - o d'une part aux capacités de financement des différents acteurs : ville, commerçants, Etat Burkinabè (nous verrons que ces capacités sont faibles, alors que les besoins en investissement sont particulièrement élevés pour répondre aux besoins de 1^{ère} nécessité de la population) ;
 - o d'autre part à celles des bailleurs de fonds qui disposent d'un volume de ressources limitées qu'ils essaient de répartir de la manière la plus efficace possible.

D'où l'idée, s'agissant notamment d'un équipement marchand, donc devant avoir une certaine rentabilité, de *faire jouer l'effet levier du prêt* pour augmenter la ressource disponible. Dans le cadre de l'aide au développement, cet effet levier est de 3 c'est-à-dire que pour une part de subvention appelée élément « don », l'AFD peut lever sur les marchés financiers une somme 3 fois supérieure. A l'arrivée, l'élément don octroyé représente 25% du financement, les 75% restants correspondant à un prêt classique.

Cette hypothèse de départ, financement de tout ou partie du coût de l'équipement en prêt, sans garantie de l'Etat, a nécessité d'être validée à travers une évaluation plus précise de la solidité de la contrepartie (la commune de Ouagadougou), c'est-à-dire de sa *capacité d'endettement*.

L'exposé qui suit va vous montrer justement *sur quels éléments clés cette évaluation a été réalisée*. Elle n'est pas exhaustive, mériterait sans doute d'être affinée. Il s'agit d'une première expérience dans ce domaine (prêt direct à une collectivité locale sans garantie de l'Etat dans un pays les moins avancés), dont la méthode méritera d'être approfondie et améliorée.

Attention ! Les propositions qui sont formulées ici à la suite d'une mission de pré-évaluation ne sont pas encore validées par les instances de décision de l'AFD. L'optique ici, dans cette table ronde « repenser les politiques financières des collectivités », n'est pas de présenter le projet dans son ensemble, mais d'illustrer, à travers l'exemple du financement du marché « Rood-Woko », sur quelles bases le recours à l'emprunt d'une collectivité locale peut être envisagé, et quel risque il comporte.

I - CAPACITE D'ENDETTEMENT DE LA COLLECTIVITE :

Evaluer une capacité d'endettement nécessite de bien comprendre en premier lieu *le contexte institutionnel* dans lequel la collectivité s'insère. En effet, une *analyse financière* de la collectivité, pour être un tant soit peu pertinente, se doit d'expliquer les résultats obtenus, et voir en quoi ceux-ci relèvent de la propre responsabilité de la collectivité, c'est-à-dire de la politique qu'elle mène, ou au contraire sont liées à des contraintes externes qu'elle « subit » en quelque sorte.

C'est pourquoi il est important en 1^{er} lieu de faire le point sur le processus de décentralisation au Burkina-Faso ainsi que sur la situation particulière de la ville de Ouagadougou dans ce processus.

1.1. L'environnement institutionnel de la ville de Ouagadougou :

Il n'est pas question ici de faire un exposé sur l'historique de la décentralisation, mais de passer en revue quelques points clés de ce processus et de voir comment ils sont mis en œuvre à Ouagadougou.

1^{er} point : la reconnaissance par la constitution du principe de libre administration des collectivités locales. Cette constitution de 1991 enclenche un processus volontairement très progressif de décentralisation, planifié sur 25 ans

- Il s'agit ici du socle juridique de 1^{ère} importance : pour être en mesure d'octroyer un prêt de longue durée, le bailleur de fonds doit s'assurer que l'Etat ne peut remettre en cause de manière autoritaire les décisions qui relèvent de la gestion de la collectivité. Les règles en la matière ont une visée essentiellement prudentielle (ratios d'épargne, charges de personnel,...) et de transparence (publicité des débats, rapport d'activité des services,...) ;
- La commune de Ouagadougou est une des premières communes urbaines à avoir été érigée en commune de plein exercice (1995), et a donc acquis une expérience de 10 ans dans la gestion locale. Elle respecte les règles de transparence et les ratios prudentiels. La direction des affaires financières dispose d'un manuel de procédures à jour et plusieurs services sont informatisés. Le personnel d'encadrement est encore en nombre insuffisant mais il apparaît globalement de qualité et bénéficie d'un soutien de la coopération décentralisée.

2^{ème} point : la gouvernance des collectivités :

- Le CGCT précise les rôles de l'assemblée délibérante, de l'exécutif, et de l'Etat qui exerce un pouvoir de tutelle important (tutelle « à priori »). Le recours à l'emprunt est soumis à un régime d'autorisation préalable de l'Etat et les annuités d'emprunt sont considérées comme des dépenses obligatoires (peuvent être inscrites d'offices au budget de la collectivité en cas de défaillance de celle-ci).
- Le partage des rôles entre le Conseil municipal, le Maire, et l'administration ne semble pas poser de problème particulier à Ouagadougou. L'organisation de la commune distingue clairement ce qui relève de la gestion politique et de la gestion administrative.

3^{ème} point : les compétences dévolues aux collectivités :

- Celles-ci sont relativement vastes (je ne vais pas ici vous les lister toutes), l'important étant qu'elles sont déterminées par la loi (donc figurent dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) élaboré en 2004), réparties selon le principe de subsidiarité, et que la compétence qui nous intéresse plus particulièrement « création, l'aménagement et la gestion des marchés » est bien mentionnée dans le CGCT en tant que compétence dévolue aux communes (art 105).
- La commune de Ouagadougou développe des actions dans l'ensemble des compétences qu'elle est susceptible d'exercer. L'organisation des services traduit une volonté d'investir ses différents champs de compétence. L'insuffisance des moyens financiers la contraint cependant à différer fréquemment la concrétisation des projets, notamment dans des secteurs ne relevant pas de la satisfaction des besoins primaires de la population. Elle bénéficie toutefois de soutiens non négligeables de la part des bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux ainsi que de la coopération décentralisée. Elle adapte ses projets à ses possibilités financières : politique prudente

4^{ème} point : les ressources qui sont attribuées aux collectivités afin de pouvoir assurer la mise en œuvre de leurs compétences

- Loi 1992 : crée de nouveaux impôts et taxes dévolues aux communes, lesquelles sont recouvrées par l'Etat. Celles-ci constituent l'essentiel des ressources des collectivités, les dotations étant limitées pour l'instant à des subventions d'investissement ponctuelles.
- A Ouagadougou, les recettes fiscales représentent 75% des recettes de fonctionnement. Elles ont dynamiques (+20% par an), mais reposent en grande partie sur la patente, qui, assise sur l'activité économique est donc sensible aux fluctuations de l'activité, et connaît des écarts importants d'une année sur l'autre.

A travers ces différents points (non exhaustifs), on peut dire que la commune de Ouagadougou fait partie des communes les mieux à même d'aborder la nouvelle étape importante du processus de décentralisation qui interviendra en 2007. Elle est gérée de manière rigoureuse et prudente, comme nous pourrions nous en rendre compte en abordant l'analyse de ses comptes sur les dernières années.

La principale source d'inquiétude concerne les modalités de transferts de compétences qui vont être opérés dans des domaines où les besoins sont considérables : santé, éducation. Ceux-ci devraient normalement être accompagnés des ressources correspondantes, mais le risque est néanmoins que même en étant neutres la 1^{ère} année pour le budget communal, les dépenses correspondant à ces transferts ne progressent plus vite que les ressources attribuées (manque d'informations précises au moment de l'instruction du projet).

1.2. Analyse financière rétrospective :

Section de fonctionnement :

Le budget de la commune de Ouagadougou connaît une progression favorable sur les quatre derniers exercices étudiés (2002-2005) :

- Les recettes progressent de 21,3 % par an, grâce à l'action volontariste de la collectivité qui travaille en lien étroit avec les services fiscaux pour améliorer l'identification des bases fiscales (adressage) et leur recouvrement (mise à disposition d'agents, informatisation). Les recettes fiscales représentent 75% des recettes totales de la commune.
- Dans le même temps les dépenses ne progressent que de 9,8%. L'augmentation des charges de personnel et des frais de gestion est maîtrisée.
- La section de fonctionnement dégage donc sur la période une épargne brute croissante, équivalente en moyenne sur les 4 ans à 19% des recettes de fonctionnement annuelle. Ce taux est cependant assez fluctuant et reflète très exactement les variations du produit de la patente. Il s'agit d'un résultat tout à fait honorable : ce taux pour les communes françaises fluctue autour de 15 à 17%.

(en millions de FCFA)	2002	2003	2004	2005
Epargne brute	136	1 419	813	1 901
Epargne brute/RRF	3,6%	28,4%	16,3%	28,4%

Attention cependant : il ne faudrait pas en déduire de ces ratios que la situation financière de Ouagadougou est miraculeuse !

- Ces bons résultats sont dus à la fois à une gestion certes rigoureuse et prudente qui ne permet pas forcément de répondre à l'ensemble des besoins recensés dans les différents domaines de compétences de la collectivité ;
- Si on ne raisonne plus en ratio mais en masse financière, les montants restent très faibles : ainsi, sur la base de l'exercice 2005, le montant de recette par habitant s'élève seulement à 5 568 FCFA, soit 8,50 € par habitant.
- L'épargne dégagée représente à Ouagadougou 1 584 FCFA, soit 2,40€ par habitant, somme avec laquelle la collectivité doit financer d'une part le remboursement du capital de sa dette, et d'autre part les nouveaux investissements !

Section d'investissement :

En l'absence de recettes d'investissement « dignes de ce nom » (relèvent pour beaucoup des bailleurs de fonds internationaux qui ne figurent généralement pas au budget), les dépenses de cette section sont conditionnées par le niveau d'épargne nette dégagé (après remboursement du capital des emprunts, poste qui pour l'instant grève peu le budget, un seul emprunt rétrocédé par l'Etat).

D'où l'intérêt du recours à l'emprunt qui pourrait venir jouer un rôle de levier sur les recettes d'investissement, mais dont les conséquences sur la section de fonctionnement ne sont pas négligeables puisque les intérêts versés apparaissent en charges de fonctionnement, et viennent donc ainsi réduire d'autant le montant de l'épargne !

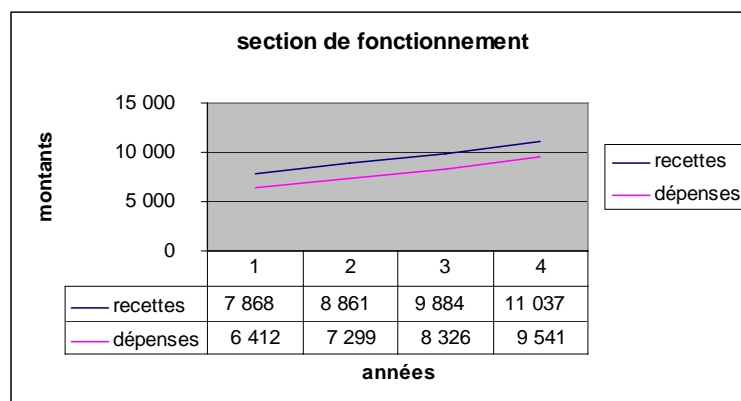
Avant d'être en mesure de calibrer le montant de ce prêt, besoin de regarder comment les comptes sont susceptibles d'évoluer dans les années à venir.

1.3. Analyse prospective pour la période 2006-2010 :

Dans le contexte actuel d'incertitude qui pèse sur les futurs transferts de compétences et de leurs compensations financières, l'exercice prospectif reste d'une fiabilité très relative (peu de visibilité au moment de l'instruction du dossier). Ainsi l'analyse a été réalisée sur la base d'un périmètre constant, les transferts étant supposés répondre au principe de neutralité budgétaire.

Les hypothèses de progression retenues sont prudentes :

- les recettes de fonctionnement, devraient continuer à évoluer favorablement sur la période compte tenu de l'informatisation des services fiscaux qui intègrent les données du plan d'adressage. L'hypothèse de progression retenue (11,9% par an) reste optimiste mais prudente et propose des taux d'évolution de :
 - o 12% pour les ressources fiscales, soit 2 fois moins que pour la période 2002-2005 ;
 - o 25% en 2007 pour la taxe de jouissance comme prévu dans la loi de finances ;
 - o les autres postes reprennent les évolutions passées.
- les hypothèses d'évolutions des dépenses de fonctionnement reprennent pour la plupart les mêmes taux de progression que sur la période 2002-2006, à l'exception du poste relatif aux travaux et services extérieurs a été réajusté à la hausse pour tenir compte de la montée en puissance de l'activité de collecte et de traitement des déchets dans les années à venir qui absorbe, en 2010, plus de 25% des recettes de fonctionnement, alors qu'il n'en représentait que 12% en 2005 (attention pas de comptabilité analytique, chiffres 2005 peu fiables). Au total, les dépenses augmenteraient donc à un rythme de 13,8% sur la période.
- *Les résultats obtenus* montrent malgré des prévisions très prudentes, la marge d'autofinancement dont dispose la commune se maintient autour de 1 500 à 1 600 milliards de FCFA.



Compte tenu des *éléments favorables* recueillis sur le contexte institutionnel, la qualité de gestion de la commune et l'évolution de ses comptes, il paraît donc envisageable pour un bailleur de fonds d'engager des concours en sa faveur afin de démultiplier ses ressources d'investissement, à ces quelques nuances près, mais néanmoins importantes puisque nous sommes ici dans une optique d'aide au développement :

- D'une part, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, une marge de sécurité doit être envisagée pour absorber la progression des charges supplémentaires qui vont être transférées aux communes et qui, même si le principe de neutralité prévaut au départ, risquent ensuite de s'en écarter ;
- D'autre part, les besoins de première nécessité à satisfaire étant considérables, il n'est pas question d'obérer toute la capacité d'emprunt de la collectivité pour un équipement marchand, aussi central soit-il pour le développement économique de la ville.

1.4. Dimensionnement du prêt :

Les hypothèses d'emprunt qui sont ici présentées doivent donc être prises avec une extrême prudence et constituent uniquement une base de réflexion, puisque l'équipe AFD chargée de l'instruction du dossier, compte tenu des éléments qui viennent d'être évoqués, a finalement retenu :

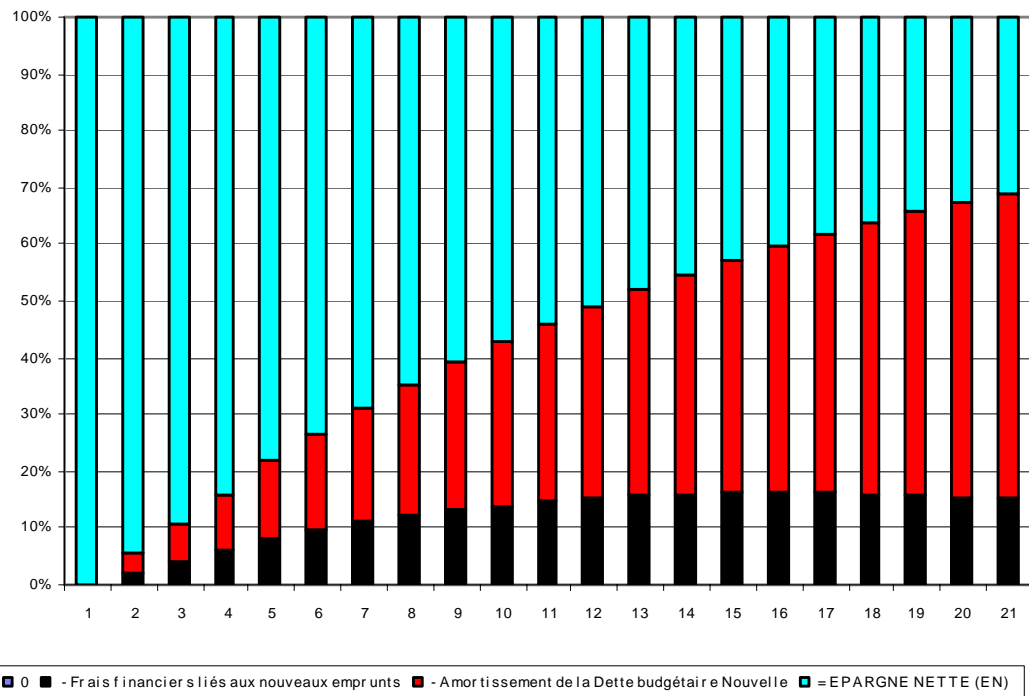
- qu'un prêt à la collectivité était effectivement envisageable, c'est-à-dire que la contrepartie était suffisamment solide ;
- mais que le montant des annuités de remboursement devaient être couvertes par une recette générée par l'exploitation du marché afin de préserver presque intégralement la capacité d'emprunt de la collectivité.

En prenant donc comme base les concours bonifiés de l'AFD sur une durée de 20 ans, à un taux de 2,5%, la collectivité pourrait, en gardant un niveau d'épargne nette à 8%, emprunter chaque année un montant d'environ 1,5 milliards de FCFA (2,25 M€).

On voit bien ici, que même dans un contexte plutôt favorable déjà évoqué, la possibilité de recours à l'emprunt reste limitée et doit être envisagée avec beaucoup de prudence. L'emprunt offre certes un certain nombre d'avantages puisqu'il optimise les ressources d'investissement et inscrit la collectivité dans démarche d'anticipation et de gestion pluriannuelle.

Mais il présente également un certain nombre de risques qu'il ne faut pas négliger :

- le niveau d'épargne brute diminue avec le cumul des intérêts d'emprunt
- l'épargne nette, donc ce qui reste disponible pour investir chute très rapidement comme tente ici de le montrer le graphique : d'une épargne de 19% au départ, on passe à 10% dès la 5^{ème} année, à 8,5% la 10^{ème} année et à 6,6% à la fin du cycle (ici de 20 ans).



Donc, l'optique retenue ayant été de caler au maximum le niveau de remboursement envisageable du prêt sur les recettes d'exploitation du marché, il nous reste à explorer très brièvement compte tenu du temps qui nous est imparti, les hypothèses d'exploitation de « Rood-Woko ».

II - L'EXPLOITATION DU MARCHÉ PAR LA RAGEM

2.1. Les capacités de gestion de la RAGEM :

- La gestion par la RAGEM du marché central présenterait plusieurs avantages :
 - o une implication forte de la ville dans les décisions et qui nomme elle-même le Directeur ;
 - o une participation des commerçants aux instances de décision, facilitant ainsi les négociations parfois délicates, notamment sur un marché comme celui de « Rood Woko »,
 - o elle dispose d'une expérience fiable dans la gestion des marchés (7 marchés secondaires, 10 000 places) puisque ses résultats sont très satisfaisants (résultat d'exploitation excédentaire, procédures efficaces de recouvrement qui permettent d'atteindre un taux de recouvrement de 90%) ;
 - o son implication dans la gestion des équipements marchands publics de la ville devrait permettre au nouvel équipement de s'insérer au mieux dans son environnement concurrentiel.

- Un certain nombre de conditions de « bon sens » paraissent toutefois devoir être réunies pour qu'elle soit en mesure d'assumer la gestion de ce marché qui implique un changement d'échelle de la structure (+1/3 de son activité), et dont la sensibilité politique est nettement plus aigüe :
 - o Une augmentation des effectifs (policiers municipaux affectés à la sécurité du marché qui sont déjà en formation, personnel administratif et financier, personnel technique d'entretien et de maintenance, collecteurs de loyers), qui comporte une restructuration et un ré-encadrement des services ;
 - o La mise en place d'outils de gestion adaptés, informatique, compte d'exploitation distinct des autres marchés, comptabilité analytique, ... ;
 - o La nécessité de revoir la tarification de ce marché, et d'inscrire celle-ci dans une grille tarifaire différenciée : marché central, marchés secondaires, marchés périphériques, afin de limiter les risques de déstabilisation lors de la réouverture de « Rood-Woko ».

- C'est pourquoi, un certain nombre d'*aspects techniques* du projet ont été ajustés :
 - o Le nombre de place du marché, au départ plus ambitieux, a été ramené à un nombre identique à celui du passé : relogement des commerçants titulaires d'un contrat uniquement. Le cout de la reconstruction a ainsi pu être diminué ;
 - o Le financement du projet intègre également la réhabilitation de plusieurs marchés secondaires pour 650 milliards de CFA (1 M€), dans le but d'encourager une « dé-densification » de l'hyper centre commerçant de la ville, mais aussi d'appuyer une restructuration cohérente de l'armature marchande de la ville (refonte des tarifs) en revalorisant certains marchés de quartiers, proches du centre, qui permet d'établir une nouvelle catégorie de marchés.

2.2. Le compte d'exploitation prévisionnel de la RAGEM :

- Les *hypothèses de recettes* sont très prudentes et s'appuient sur le nombre de places et les tarifs prévus, avec une montée en puissance du remplissage du marché central sur 5 ans, laquelle s'accompagne d'une déstabilisation des marchés secondaires sur la même période. Dans les faits, cette montée en puissance devrait être beaucoup plus rapide ;
- Concernant *les dépenses*, les hypothèses de progression dépendent du type de marché et de sa vétusté (entre 2 et 4% de progression annuelle).
- Au final, le compte d'exploitation de la RAGEM parvient à améliorer :
 - o le montant des dotations aux amortissements pour grosses réparations ;
 - o et à continuer à doter le fonds d'investissement à hauteur de 1% du montant des immobilisations.

Le résultat de cette prospective montre que la RAGEM devrait être en mesure d'augmenter de 100 millions de FCFA la contribution qu'elle verse à la commune.

Cette contribution correspond aux annuités de remboursement d'un prêt de 1,3 milliards de FCFA (soit 2 millions d'euros) sur 20 ans, au taux bonifié le plus faible pouvant être accordé par l'AFD, soit à ce jour 2,25%, comportant un différé d'amortissement de 5 ans pour être adapté aux possibilités financières de la RAGEM.

Ce projet, qui a donc été ramené à 3,620 milliards FCFA, comprenant :

- La reconstruction réhabilitation du marché central de Rood Woko : 81%
- La rénovation des marchés secondaires : 18,6%
- L'appui RAGEM : 0,4%

Prévoit donc un financement « hybride », comportant :

- une partie prêt accordé directement à la collectivité sans garantie de l'Etat: 36%
- une partie subvention Etat Burkinabè : 9%
- une partie subvention AFD : 55%