

L'AFRIQUE EN DÉVELOPPEMENT



Financer les villes d'Afrique

L'enjeu de l'investissement local

Thierry Paulais



BANQUE MONDIALE

Financer les villes d'Afrique

L'enjeu de l'investissement local

Financer les villes d'Afrique

L'enjeu de l'investissement local

Thierry Paulais

[*Avertissement*]

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the government they represent or of the Agence Française de Développement.

The World Bank and Agence Française de Développement do not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank or the Agence Française de Développement concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Les analyses, interprétations et conclusions de ce livre sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue des administrateurs de la Banque mondiale ni des États qu'ils représentent ou de l'Agence Française de Développement.

La Banque mondiale et l'Agence Française de Développement ne garantissent pas l'exactitude des données citées dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent rapport n'impliquent de la part de la Banque mondiale ou de l'Agence Française de Développement aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières.

Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local.

Copyright © 2012 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank and Agence Française de Développement

Couverture : El Anatsui, Nigerian, (b. Ghana, 1944), *Hovor II*, 2004. Nigeria, Ewe people. Tissage de capsules de bouteilles aluminium et fils de cuivre. 304,8 × 365,8 cm (120 × 144 in.) The Fine Arts Museums of San Francisco, museum purchase, James J. and Eileen D. Ludwig Endowment Fund, Virginia Patterson Fund, Charles Frankel Philanthropic Fund and various tribute funds, 2004.109

Publié par Pearson Education France

47 bis, rue des Vinaigriers

75010 Paris

Tél. : 01 72 74 90 00

ISBN : 978-2-7440-7606-0

Mise en pages : Léa B

Aucune représentation ou reproduction, même partielle, autre que celles prévues à l'article L. 122-5 2° et 3° a) du code de la propriété intellectuelle ne peut être faite sans l'autorisation expresse de Pearson Education France ou, le cas échéant, sans le respect des modalités prévues à l'article L. 122-10 dudit code.

Collection L’Afrique en développement

Créée en 2009, la collection « L’Afrique en développement » s’intéresse aux grands enjeux sociaux et économiques du développement en Afrique subsaharienne. Chaque numéro de cette collection dresse l’état des lieux d’une problématique et contribue à alimenter la réflexion sur l’élaboration des politiques locales, régionales et mondiales. Décideurs, chercheurs et étudiants y trouveront les résultats des travaux de recherche les plus récents, mettant en évidence les difficultés et les opportunités de développement du continent.

Cette collection est dirigée par l’Agence Française de Développement et la Banque Mondiale. Pluridisciplinaires, les manuscrits sélectionnés émanent des travaux de recherche et des activités de terrain des deux institutions. Ils sont choisis pour leur pertinence au regard de l’actualité du développement.

En travaillant ensemble sur cette collection, l’Agence Française de Développement et la Banque Mondiale entendent renouveler les façons d’analyser et de comprendre le développement de l’Afrique subsaharienne.

Membres du comité consultatif :

Agence Française de Développement

Pierre Jacquet, chef économiste

Robert Peccoud, directeur de la recherche

World Bank

Shantayanan Devarajan, chef économiste, région Afrique

Vivien Foster, économiste principal, région Afrique

Livres déjà publiés dans la collection :

Africa’s Infrastructure : A Time for Transformation, Vivien Foster and Cecilia Briceno-Garmendia (éds), 2009

Infrastructures africaines, une transformation impérative (version française), 2010

Gender Disparities in Africa’s Labor Market, Jorge Arbache, Alexandre Kolev et Ewa Filipiak (août 2010)

Challenges for African Agriculture, Jean-Claude Devèze (éd.), 2010

L’Économie politique de la décentralisation dans quatre pays d’Afrique subsaharienne : Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya, Bernard Dafflon et Thierry Madiès (éds), 2011

Contemporary Migration to South Africa. A Regional Development Issue, Aurelia Segatti and Loren B. Landau (éds), 2011

Table des matières

Crédits et remerciements	XV
Introduction	1
1. Le financement de l'investissement local : rappel de quelques fondamentaux	9
La notion d'investissement local	9
Les différentes façons de financer l'investissement local	16
Techniques et produits de financement spécifiques	23
Changement climatique et nouveaux financements	30
L'économie de l'investissement public local et de son financement	34
Le choix de l'investissement local et le cadre stratégique	42
La gouvernance et l'approche contractuelle	45
L'importance des analyses financières	52
Quelques enseignements de la crise financière de 2008	61
Références	71
2. Le contexte de l'urbanisation et des politiques sectorielles	75
Afrique(s) en mutation(s)	75
Démographie et urbanisation en perspective	81
Des enjeux encore sous-estimés, des opportunités à exploiter	85
Les nouveaux défis : le changement climatique et ses conséquences	95
La question foncière	100
Aménagement et habitat	107
Un essai d'estimation des besoins en investissements locaux urbains	118
Références	124

3. La décentralisation, les services de base et la gouvernance locale .	131
La décentralisation en perspective	131
Le paysage institutionnel des collectivités locales	134
Un essai d'estimation de la capacité financière du secteur local	144
La difficile gestion des services de base	150
Gouvernance et capacité de mise en œuvre au niveau local	161
Situations fragiles : les villes aussi	168
Références.	174
4. Le cadre du financement de l'investissement, les nouveaux financements.	179
Les systèmes de financement des collectivités locales	179
Les systèmes financiers et le financement de l'investissement.	184
Les banques et institutions régionales ou nationales de développement	192
Les outils et mécanismes de financement des investissements locaux	196
Panorama et bilan des partenariats public-privé sur le continent	206
Les fondations philanthropiques	210
La Chine et les autres pays émergents	213
Les fonds souverains, les fonds d'investissement	216
La finance carbone.	219
L'enjeu des transferts financiers des migrants.	222
L'exemple de la micro-finance, le chaînon manquant de la méso-finance	226
Références.	230
5. Horizon 2030-2050 : quelle(s) feuille(s) de route ?	237
Un double impératif : changer d'échelle et changer de paradigmes	237
L'inéluctable renforcement du rôle des collectivités locales.	240
Privilégier le financement endogène	243
Renforcer les outils de financement de l'investissement	246
Moderniser les systèmes de financement.	254
Le recours au marché des capitaux	262
Mobiliser les établissements de crédits	268

Pour une nouvelle génération de fonds d'investissement local	272
Un cadre législatif et réglementaire de l'endettement en sous-souverain	280
Financer la ville par le foncier et l'aménagement : les mutations inéluctables	285
Augmenter les ressources propres et l'activité économique : le levier de l'habitat	295
Une initiative spéciale pour les villes fragiles	302
En guise de conclusion	307
Références.	310
6. Études de cas : huit ensembles pays-outils de financement	315
La sélection.	315
1. Cap-Vert et banques commerciales	317
2. Égypte, NIB et valorisation foncière	324
3. Ghana et DDF	333
4. Maroc et Fonds d'équipement des communes	339
5. Nigeria et la <i>Urban Development Bank</i>	347
6. République sud-africaine : IFS publique, IFS privée, marché des capitaux.	357
7. Sénégal et Agence de développement municipal (ADM).	368
8. Tunisie et CPSCL.	375
Bilan : un essai de caractérisation	382
À propos de l'auteur	388
Acronymes	389
Index	393
 Figures et cartes	
Figure 1 Le découpage en grands ensembles régionaux adopté.	4
Figure 1.1 Maîtrise d'ouvrage des investissements : schéma de principe.	12
Figure 2.1 Continent africain : évolution de la population.	82
Carte 2.1 L'Afrique, ses villes et ses principaux ports.	92
Carte 2.2 Changement climatique : les quatre grands types de risques.	97

Encadrés

Encadré 1.1	Stratégie d'ensemble et stratégie urbaine de la Banque africaine de développement	14
Encadré 1.2	Les garanties partielles : l'exemple de la <i>Development Credit Authority</i>	28
Encadré 1.3	À la recherche du cercle vertueux	36
Encadré 1.4	L'investissement public chez Adam Smith	38
Encadré 1.5	Les six composantes clés de la gouvernance	46
Encadré 1.6	Les indicateurs du <i>Millenium Challenge Corporation</i>	47
Encadré 1.7	Corruption et collectivités locales	49
Encadré 1.8	Des Contrats de ville pour soutenir le redressement financier des communes tunisiennes	51
Encadré 1.9	Les éléments ayant un impact sur la notation des collectivités ..	55
Encadré 1.10	Les agences de <i>rating</i> sur la sellette	61
Encadré 1.11	Dexia, le retour au statut public	65
Encadré 1.12	Politique de l'habitat et de l'aménagement en Espagne.	67
Encadré 1.13	Une banque d'investissement pour les infrastructures aux États-Unis ?	70
Encadré 2.1	Africapolis, les enseignements d'une mesure standardisée de l'urbanisation	83
Encadré 2.2	Les différentes définitions de l'urbanisation : le cas tanzanien ...	84
Encadré 2.3	La pauvreté urbaine est-elle sous-estimée ?	87
Encadré 2.4	Bilan des DSRP : une relative sous-représentation du secteur urbain	88
Encadré 2.5	Villes africaines, l'état des lieux de UN-Habitat	90
Encadré 2.6	Une leçon d'économie urbaine de base à Kinshasa	94
Encadré 2.7	Inondations et utilisation du sol	98
Encadré 2.8	Qu'entend-on par quartiers informels ou illégaux ?	101
Encadré 2.9	Diversité des modalités d'accès à la terre dans les systèmes néo-coutumiers	102
Encadré 2.10	Un exemple de mode d'accaparement des terres	106
Encadré 2.11	Une analyse des blocages du marché du foncier en Algérie.	108
Encadré 2.12	Les occasions perdues : l'exemple tanzanien	110

Encadré 2.13	Politique de l'habitat et part de la production formelle au Cameroun	111
Encadré 2.14	Quarante ans de politique d'aménagement et d'habitat en Côte d'Ivoire	113
Encadré 2.15	Le marché du locatif : l'exemple de la Tanzanie	115
Encadré 2.16	Bail emphytéotique et valorisation du foncier : le cas éthiopien	117
Encadré 2.17	<i>L'Africa Infrastructure Country Diagnostic</i>	119
Encadré 3.1	L'expérience de l'Afrique du Sud avec le <i>Demarcation Act</i>	138
Encadré 3.2	Compétences dévolues aux collectivités : un essai de typologie	140
Encadré 3.3	Kenya : chronologie des mesures ayant réduit le rôle des collectivités locales	142
Encadré 3.4	Évolution de la gestion des services de base par les collectivités locales	144
Encadré 3.5	Un montage institutionnel classique dans le secteur de l'eau	152
Encadré 3.6	La politique de l'eau gratuite en République sud-africaine.	153
Encadré 3.7	Les petits opérateurs privés dans la distribution d'eau à Maputo	155
Encadré 3.8	Un exemple de marginalisation des collectivités locales dans le secteur de l'eau	156
Encadré 3.9	Difficultés de la filière déchets : exemple d'Addis-Abeba	158
Encadré 3.10	Une collectivité en perte de contrôle territorial : le cas de Lomé.	160
Encadré 3.11	Chefferies et pouvoirs locaux au Ghana	163
Encadré 3.12	Positionnement d'acteurs à Ouagadougou en 2006	167
Encadré 3.13	Les réfugiés en milieu urbain	169
Encadré 3.14	Débrouillez-vous !	171
Encadré 3.15	Villes oubliées de Somalie : les initiatives du secteur privé	173
Encadré 4.1	Le partage de la TVA au Maroc.	182
Encadré 4.2	Le système fiscal intergouvernemental de l'Afrique du Sud	183
Encadré 4.3	Les émissions des bailleurs de fonds sur les marchés des capitaux africains.	190
Encadré 4.4	Évolution des banques et institutions financières de développement en Afrique du Nord	195

Encadré 4.5	L'Agence de développement municipal : à la recherche du cercle vertueux	199
Encadré 4.6	Les émissions obligataires de Johannesburg sur la période 2004-2010	202
Encadré 4.7	Émissions obligataires de l'État de Lagos sur la période 2008-2010	203
Encadré 4.8	Un exemple de financement hybride en sous-souverain : Ouagadougou	205
Encadré 4.9	InfraMed : un fonds d'investissement parapublic	218
Encadré 4.10	Finance carbone et déchets solides : gérer les incertitudes	220
Encadré 4.11	Le chaînon manquant : la méso-finance	228
Encadré 5.1	Indonésie : un projet de soutien de la décentralisation avec mécanisme OBA	242
Encadré 5.2	Faisabilité et plan d'affaires d'une IFS	248
Encadré 5.3	L'IFS à vocation continentale ou régionale : des concepts anachroniques ?	253
Encadré 5.4	Modernisation du cadre de l'investissement local : l'exemple du Mexique	261
Encadré 5.5	Les banques d'État d'obligations aux États-Unis	265
Encadré 5.6	Syndication et accès au marché : l'exemple du WSPF en Inde	266
Encadré 5.7	Colombie : une IFS passant par les banques commerciales ...	270
Encadré 5.8	Des fonds renouvelables à objet spécifique (<i>State Revolving Funds</i>) aux États-Unis	272
Encadré 5.9	Finance verte : une approche globale et expérimentale à Amman	274
Encadré 5.10	Un exemple de fonds local : les UDIC en Chine	276
Encadré 5.11	Un exemple de fonds local : les FIDL au Vietnam	279
Encadré 5.12	<i>Contribución de valorización</i> (taxe sur la plus-value) en Colombie	292
Encadré 5.13	Le registre foncier simplifié à usage fiscal	297
Encadré 5.14	Soutien aux opérateurs : l'exemple de NURCHA en RSA	300
Encadré 5.15	Les articulations aménagement-habitat et public-privé : l'exemple du Maroc	301
Encadré 5.16	Le « fonds de fonds » : l'exemple européen avec JESSICA	305
Encadré 5.17	Travaux à haute intensité de main-d'œuvre et agences d'exécution	306

Tableaux

Tableau 2.1	Afrique subsaharienne : taux de croissance du PIB et taux de croissance démographique (1998-2008) (%)	79
Tableau 2.2	Évolution de la population urbaine africaine 2010/2030 (en milliers d'habitants)	81
Tableau 2.3	Effort investissement urbain sur la base d'une approche par le PIB (Md USD)	122
Tableau 2.4	Approche par les coûts de base : besoins financement selon niveaux de services (Md USD)	123
Tableau 3.1	Paysage institutionnel du secteur local par grandes régions	136
Tableau 3.2	Répartition des urbains par taille de ville/commune.	139
Tableau 3.3	Poids des budgets communaux par rapport au PIB et au budget de l'État	146
Tableau 3.4	Les dix pays concentrant le volume le plus important de finances locales	147
Tableau 3.5	Estimation de la capacité théorique d'emprunt des collectivités	150
Tableau 4.1	Typologie simplifiée des principaux outils spécifiques de financement de l'investissement local.	198
Tableau 4.2	PPP sur le continent africain 1990-2009 par secteurs (Md USD)	207
Tableau 4.3	PPP sur le continent africain 1990-2009 par secteurs (%)	207
Tableau A.1	Données de base – Cap-Vert.	317
Tableau A.2	Données de base – Égypte.	324
Tableau A.3	Données de base – Ghana	333
Tableau A.4	Données de base – Maroc	339
Tableau A.5	Données de base – Nigeria	347
Tableau A.6	Données de base – République sud-africaine.	357
Tableau A.7	Données de base – Sénégal	368
Tableau A.8	Données de base – Tunisie	375
Tableau A.9	Récapitulatif : types d'outils par pays	382
Tableau A.10	Positionnement des pays sur une grille taille de marché/niveau de décentralisation.	383
À propos de l'auteur	391
Index	395

Crédits et remerciements

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre d'un programme cofinancé par Cities Alliance et l'Agence Française de Développement (AFD).

Un certain nombre de contributions spécifiques ont été commandées par ce programme à des experts extérieurs. Ces contributions, qui sont répertoriées dans les références, portent sur des sujets particuliers ou des monographies de pays ; elles ont été utilisées dans des proportions variables comme base de certaines sections de ce livre. Les auteurs en sont : Victor Chomentowski (Conjuguer), Festus Egwaikhide (Ibadan University), Fernando Gama (Evenson Dodge International), Lucien Godin (Groupe huit), Stanley Okafor (Ibadan University), David Painter (TCGI), Juliana H. Pigey (The Urban Institute), Marion Séjourné (consultante), David Sims (consultant), Anne Sinet (Groupe huit).

Dominique Harre-Rogers et Eugénie Monasterio ont collaboré à la rédaction et à la mise au point du document final. Vanessa Benoit, Sébastien Carreau et Linda M. Mekang ont participé à différentes étapes des versions intermédiaires ainsi qu'à la recherche et l'organisation de la documentation. Chii Akporji (Cities Alliance) et Philippe Cabin (AFD) ont pris en charge les aspects éditoriaux des versions anglaise et française.

L'auteur est redevable à ses pairs réviseurs, Patricia Clarke Annez (consultante Banque mondiale), Mila Freire (consultante Banque mondiale, Johns Hopkins University) de leurs avis et commentaires éclairés qui lui ont permis d'améliorer une première version du texte. Il a eu la chance de bénéficier des conseils de Marie-Alice Lallemand Flucher (consultante) et de Rajivan Krishnaswamy (consultant) ainsi que de leur expérience opérationnelle acquise comme manager respectivement de Dexia International et du Tamil Nadu Development Fund en Inde. Il a été aidé par un grand nombre de collègues travaillant pour la Banque mondiale, l'AFD et d'autres bailleurs de fonds de différents continents, au sein de collectivités locales, banques commerciales, institutions de financement, sociétés de conseil, ou en tant que consultants indépendants. Il adresse ici à tous sa gratitude. Il reste naturellement seul responsable des opinions émises dans l'ouvrage et des erreurs ou omissions qui y subsisteraient.

L'auteur tient à remercier également Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) et sa section Afrique, qui lui ont facilité les contacts avec les collectivités locales, de même que les élus, managers locaux, fonctionnaires nationaux ou territoriaux, techniciens municipaux, et habitants, qui l'ont accueilli dans leurs villes et ont bien voulu lui consacrer du temps. Enfin, il exprime sa reconnaissance à Zoubida Allaoua (directrice du Finance, Economics and Urban Department) de la Banque mondiale, ainsi qu'à William Cobbett (manager) de Cities Alliance, Pierre Jacquet (chef économiste) et Robert Peccoud (directeur du département de la Recherche) de l'AFD, qui ont soutenu ce programme avec constance et sans qui rien n'aurait pu se faire.

Introduction

Les pays africains font face à d'importants enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Parmi ces enjeux, la question urbaine ne fait pas encore partie des toutes premières priorités des gouvernements, ni de celles de la communauté internationale dans ses interventions sur le continent.

Pourtant, l'Afrique connaît le plus fort taux de croissance urbaine de la planète. Les villes d'Afrique doivent se préparer à accueillir plus de 300 millions d'habitants supplémentaires dans les vingt prochaines années. Pour donner l'échelle de ce que cela signifie concrètement, précisons que cela équivaut à réaliser un ensemble de villes suffisant pour recevoir l'ensemble de la population actuelle des États-Unis d'Amérique. Ces faits vont nécessairement conduire les politiques publiques à accorder à l'avenir plus d'importance à la question urbaine et à son financement.

Les besoins en investissements nouveaux qu'implique l'accueil de ces urbains supplémentaires vont s'ajouter aux montants nécessaires pour rattraper les déficits accumulés dans la plupart des villes en matière d'infrastructures, d'équipements et de services essentiels. Les dysfonctionnements qui résultent de ces retards handicapent déjà de façon notable la productivité des économies africaines, au même titre que le manque en énergie ou les lacunes en infrastructures de transports, par exemple.

Le sous-investissement urbain n'est pas un phénomène récent. La réponse des États et des quelques bailleurs de fonds engagés dans ce secteur s'articule depuis les années 1980 autour de la décentralisation et de la bonne gouvernance. Augmentation, régularité et prévisibilité des transferts d'État, aménagement de la fiscalité locale et progression des ressources propres, accompagnés de progrès en matière de gestion et de management, et enfin du financement des bailleurs de fonds, devaient conduire les villes sur le cercle vertueux de la croissance pérenne.

Force est de constater que cette approche éminemment louable s'est révélée finalement insuffisante en dépit de progrès indéniables. Les expériences réussies et le discours souvent convenu sur les vertus de la décentralisation ne peuvent occulter le fait que la desserte en infrastructures, les services de base et les conditions de vie de la majorité des citoyens ont continué à se dégrader dans la plupart des villes, notamment subsahariennes, et ce dans des proportions parfois dramatiques.

L'écart croissant entre investissements réalisés et besoins justifie un changement d'échelle drastique dans les volumes de financements mobilisés pour les villes. Parallèlement à la poursuite des efforts pour augmenter la solvabilité et les capacités de réalisation des collectivités, ce sont les modalités de financement de l'urbanisation comme les systèmes de financement eux-mêmes qui sont à repenser.

L'objet de cet ouvrage est de présenter un éclairage méthodologique général, de procurer des exemples et des pistes opérationnelles pour engager un processus de renforcement et de modernisation des systèmes de financement de l'investissement local des villes.

Le financement de l'investissement local s'inscrit pour une part dans le vaste ensemble des finances des collectivités locales. Celui-ci renvoie à des thèmes distincts, ceux des finances publiques, du droit administratif, de la fiscalité, du contrôle et de l'encadrement de l'endettement sous-souverain, de la gestion et de la gouvernance urbaine, etc. Le financement de l'investissement local renvoie également à d'autres secteurs, comme ceux du foncier, des politiques d'aménagement et de l'habitat. Ces thèmes et ces secteurs constituent eux-mêmes des champs d'études extrêmement vastes et ne pouvaient naturellement pas être traités dans leur globalité : le texte leur accorde une importance variable proportionnelle à leur proximité avec le sujet de l'ouvrage et n'aborde que les aspects qui interfèrent directement avec ledit sujet.

En outre, l'Afrique est un ensemble hautement diversifié (des points de vue institutionnel, économique, sociologique, culturel, géographique, etc.) et il serait vain de chercher à être exhaustif dans les analyses, comme de proposer des solutions types prétendument applicables partout au prétexte qu'elles ont réussi dans tel ou tel contexte. Au contraire, il faut insister sur le fait qu'aucune des expériences présentées dans le texte n'est transposable telle quelle.

Il faut ajouter que les trois constituants du sujet – l'investissement, le financement, la ville – sont des thèmes éminemment transversaux. Ils sont par conséquent appréhendés avec les outils de champs disciplinaires différents, par des professions différentes, avec les points de vue de secteurs d'intervention différents, au sein d'institutions ayant des organisations différentes... et des

intérêts différents. Cela ne manque pas de susciter des divergences d'approches méthodologiques et opérationnelles, jusque dans les définitions des termes mêmes. Le texte tente de préciser les notions en vigueur et met les débats en perspective.

Les difficultés terminologiques et conceptuelles commencent d'ailleurs dès la définition du champ géographique de l'analyse, puisque le terme d'Afrique lui-même fait l'objet d'acceptions différentes.

Pour les Nations unies et d'autres d'institutions (Union européenne, OCDE, BAD, UCLG, etc.), l'Afrique correspond au continent africain. Pour la Banque mondiale et un certain nombre d'agences ou bailleurs de fonds bilatéraux (AFD, GIZ, etc.), l'Afrique correspond à l'Afrique subsaharienne ; l'Afrique du Nord est rattachée à un ensemble régional appelé *Middle East and North Africa* (MENA), ou encore Méditerranée¹, selon les pays qu'il englobe et selon les cas.

Compte tenu de ses objectifs propres, ce livre considère deux cercles concentriques :

- le premier cercle est l'Afrique subsaharienne. Le cœur de cible de l'ouvrage porte sur les pays les moins développés ; par conséquent, la République sud-africaine, qui fait partie de cet ensemble du point de vue géographique, est considérée comme un cas à part du point de vue économique ;
- le deuxième cercle est constitué du continent africain (le « continent ») dans sa totalité ; il permet de prendre en compte les expériences les plus riches d'enseignements des pays à revenus intermédiaires du Maghreb.

Le texte se réfère à l'un ou l'autre de ces cercles selon le sujet abordé et les données disponibles.

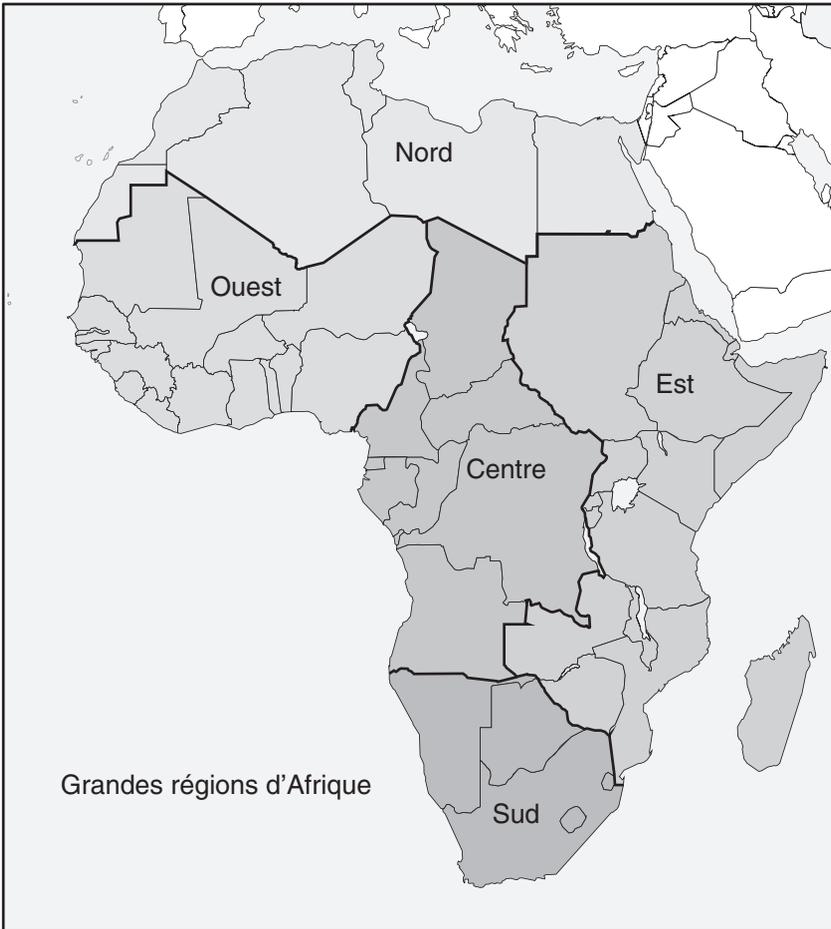
Un troisième cercle enfin est considéré dans certaines parties de l'ouvrage : celui des pays extérieurs au continent, qui fournissent les exemples jugés éclairants ou éventuellement adaptables aux contextes du continent africain, issus de pays émergents ou de pays parmi les plus développés.

La situation est également confuse lorsqu'il s'agit du découpage en grands ensembles régionaux. Il existe des différences importantes dans la définition de ce qu'il est convenu d'appeler Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est, Afrique centrale, etc. entre les différentes sources. Il en résulte des risques de grande confusion si on cherche à comparer des données ou à mettre en évidence des évolutions en utilisant des sources différentes.

1. Certains pays, comme la Mauritanie et Djibouti, sont rattachés de façon différente (soit à l'Afrique soit à MENA) selon les institutions recourant à cette organisation géographique.

Le présent ouvrage fait référence au seul découpage adopté par la Banque mondiale spécialement pour son *World Development Report 2009 (Reshaping Economic Geography)*, qui paraît le mieux adapté aux réalités géographiques et économiques du continent. Il est différent de celui utilisé par la Banque pour son usage administratif. Il est également différent de ceux utilisés par UN-Habitat².

Figure 1 Le découpage en grands ensembles régionaux adopté.



Source : d'après World Bank WDR 2009.

2. Dont les *State of African Cities* édition 2008 et édition 2010 n'utilisent d'ailleurs pas le même découpage.

L'ouvrage est organisé en cinq parties plus un dossier annexe d'études de cas.

Le chapitre 1 est consacré aux techniques et principes fondamentaux qui régissent le champ du financement de l'investissement local. Il commence par un essai de définition de ce qu'il faut entendre par investissement local. Il expose un ensemble de thèmes et de méthodes qui sont au cœur de la pratique opérationnelle : les notions d'action collective et de maîtrise d'ouvrage collective, les pouvoirs d'agglomération, les différentes façons de financer les investissements locaux, les différents types d'outils de financement, l'analyse de l'investissement, la planification stratégique, les analyses financières prospectives. Il présente des techniques et produits de financement spécifiques relativement récents ou nouveaux, comme ceux liés à la problématique du changement climatique. Il propose une synthèse de l'économie de l'investissement public et des débats existants sur les relations entre croissance et investissement local ou sur la légitimité et la justification de l'emprunt. Il rappelle les principes de l'analyse et du choix des investissements et de la programmation stratégique, les éléments de ce qui constitue la gouvernance au niveau local ainsi que de l'approche contractuelle dans ses aspects opérationnels. Il recense les différentes sortes d'analyse financière des collectivités locales et compare leur pertinence relative en fonction des contextes. Enfin, ce chapitre tire les enseignements de certains aspects de la crise économique et financière de 2008 qui sont en rapport direct avec la question de l'investissement local.

Le chapitre 2 est consacré au contexte de l'urbanisation et des politiques sectorielles sur le continent. Il aborde successivement les mutations des économies africaines, la démographie, les prévisions de croissance urbaine, les enjeux et les opportunités que recouvre le processus d'urbanisation des points de vue économique et social. Il examine les nouveaux défis que posent les perspectives des changements climatiques sur les plans économique, humain et du financement des actions d'adaptation et de mitigation. Il expose les éléments clés de la question foncière qui constitue la pierre d'achoppement des politiques urbaines pour la plupart des pays. Il présente une analyse des secteurs de l'aménagement et de l'habitat et des conséquences économiques des dysfonctionnements qui les affectent. Enfin, ce chapitre rappelle les différentes méthodes d'évaluation des montants d'investissement en infrastructures qui ont été utilisées jusqu'ici, compare leurs résultats et effectue sa propre estimation théorique des montants d'investissement local nécessaires en fonction des prévisions de croissance par grands ensembles régionaux et d'un certain nombre d'hypothèses sur des standards d'équipement.

Le chapitre 3 est consacré aux questions de la décentralisation, de la fourniture des services de base et de la gouvernance locale sur le continent. Il commence par une mise en perspective du mouvement de décentralisation dans ses

dimensions administrative, politique et budgétaire, et poursuit par une analyse du paysage institutionnel des collectivités locales et de son évolution. Il procède ensuite à une estimation des capacités financières des collectivités locales et une appréciation théorique des capacités d'emprunt correspondantes sur la base d'un certain nombre d'hypothèses. Il expose les enjeux sociaux et économiques de l'organisation et de la gestion des services de base et les challenges de leur financement. Il examine les questions relatives à la gouvernance urbaine et à ses conséquences sur la capacité de mise en œuvre des investissements au niveau local. Enfin, ce chapitre rappelle l'importance du concept de situation fragile sur le continent et en propose une déclinaison à travers une notion nouvelle de « ville fragile ».

Le chapitre 4 est consacré au cadre du financement de l'investissement sur le continent et aux nouvelles sources de financement qui sont apparues dans une période récente. Il présente d'abord les systèmes de financement des collectivités locales, puis les systèmes financiers et de financement des investissements. Il examine le rôle des banques et institutions régionales ou nationales de développement et leurs perspectives d'évolution. Il décrit le dispositif d'outils et de mécanismes de financements locaux existant actuellement. Il propose un panorama et un bilan des partenariats public-privé des dernières décennies, plus spécialement en milieu urbain, et une lecture de leurs perspectives d'évolution. Il expose ensuite les rôles et importances respectives de nouveaux acteurs du financement qui prennent une importance grandissante, comme les fondations philanthropiques, les pays émergents au premier rang desquels la Chine, les fonds souverains et les fonds d'investissement. Il analyse les enjeux et le potentiel que représentent pour l'investissement local deux sources de financement relativement nouvelles et croissantes : la finance carbone et les transferts des migrants. Enfin, ce chapitre fournit un aperçu du secteur de la micro-finance, dans la mesure où la gestion et le financement des institutions de ce secteur pourraient constituer un exemple pour les collectivités locales, et évoque l'échelon intermédiaire de la méso-finance dont le développement encore ténu est susceptible de se révéler précieux, notamment dans le secteur de la petite production immobilière privée.

Le chapitre 5 est consacré aux orientations stratégiques et opérationnelles en matière de financement de l'investissement, dans la perspective de l'exceptionnelle croissance urbaine des prochaines décennies. Il cible plus particulièrement l'Afrique subsaharienne. Il débute par un ensemble de textes de problématique générale (changer d'échelle, changer de paradigmes, l'inévitable renforcement du rôle des collectivités locales, privilégier le financement endogène) qui, partant de la mise en relation entre estimation des besoins et capacités d'emprunt des collectivités, cristallisant les analyses des chapitres

précédents et les leçons tirées des études de cas du dossier annexe, définissent les éléments de stratégie. Il examine ensuite les solutions de renforcement des outils de financement existants et présente les différentes étapes possibles dans un processus de modernisation des systèmes de financement. Il expose les conditions auxquelles le recours au marché des capitaux et la mobilisation des établissements de crédit peuvent répondre à la demande. Il aborde la question de la mise en place de nouveaux outils de financement et les différentes options, notamment en fonction de la taille du marché. Il suggère le recours à des fonds d'investissement local de nouvelle génération, sur la base d'une série d'exemples issus d'autres continents. Il décrit les caractéristiques d'un cadre légal et réglementaire adapté à l'endettement en sous-souverain. Il décline les conditions auxquelles les techniques de financement par le foncier et l'aménagement, dont l'utilisation paraît inéluctable à terme en Afrique, pourront effectivement être mises en œuvre. Il propose des orientations et des mesures pour optimiser les effets levier du secteur de l'habitat en matière de ressources propres des collectivités locales et d'activités économiques. Enfin, ce chapitre formule la proposition d'une initiative spéciale en faveur des villes des États fragiles.

Le dossier annexe regroupe huit études synthétiques qui portent sur la République du Cap-Vert, l'Égypte, le Ghana, le Maroc, le Nigeria, la RSA, le Sénégal et la Tunisie. Il ne s'agit pas de monographies visant à une présentation exhaustive de la décentralisation et des finances locales par pays, mais d'études de cas spécifiquement ciblées sur des ensembles pays-outils de financement de l'investissement local. La sélection a été effectuée sur le continent parmi les exemples les plus significatifs ; elle est représentative de la grande diversité des situations nationales en termes de taille des marchés de l'investissement et couvre l'ensemble des cas de figure existants pour ce qui est des outils de financement. Le dossier conclut par une synthèse analytique de ces différentes études de cas et les principaux enseignements qu'on peut en tirer, lesquels ont alimenté les analyses ou propositions des différentes parties du livre.

La ville est potentiellement un moteur de croissance économique et de création d'emplois, sous réserve que les politiques publiques favorisent et encadrent adéquatement son développement. La crise économique de 2008 a montré à quel degré les domaines de l'habitat, de l'aménagement et de la gestion des villes étaient imbriqués avec l'univers de la finance et le fonctionnement global de l'économie. Le financement de l'investissement local, sujet central de ce livre, constitue en fait une sorte de fil rouge qui permet d'aborder un vaste ensemble de questions devenues aujourd'hui essentielles pour les sociétés du continent.

Le financement de l'investissement local : rappel de quelques fondamentaux

La notion d'investissement local

Les termes d'« investissements locaux » ou d'« investissements urbains » sont utilisés, dans la plupart des cas, de façon indifférenciée. Cependant, ils ont différentes acceptions selon les divers attributs qu'on leur adjoint et selon les points de vue des utilisateurs.

L'acception du terme « investissements urbains » la plus répandue est probablement celle d'« investissements en milieu urbain », c'est-à-dire qui fait référence à la notion physique ou géographique de la ville.

Cette acception occulte le fait qu'une part des investissements à réaliser pour les villes et leur fonctionnement est localisée hors des villes, en milieu rural et parfois à grande distance. Un cas courant est la station de captage et de traitement des eaux construite pour alimenter la ville et elle seule. Il arrive que ce type d'investissements ait une vocation partagée, comme une centrale électrique, qui dessert un ensemble régional, mais dont la production est consommée essentiellement par la ville ou l'agglomération pour laquelle elle a été en fait réalisée. Un autre cas courant est celui du centre d'enfouissement technique de déchets solides (communément appelé « décharge »), fréquemment situé sur un autre territoire que celui de la ville qui en est le principal utilisateur, partagé parfois entre plusieurs utilisateurs, et qui nécessite quelquefois pour fonctionner la réalisation d'une route spécifique.

La notion d'investissements est par ailleurs souvent implicitement réduite aux infrastructures. Les investissements urbains sont alors des investissements en infrastructures en milieu urbain. Or les investissements à réaliser pour les villes et leur fonctionnement portent en fait aussi sur des superstructures – notamment les équipements publics – et sur des opérations d'aménagement – d'habitat ou d'activités –, lesquelles ne sont pas généralement considérées comme des infrastructures, mais demandent néanmoins des investissements élevés. En vigueur chez beaucoup de bailleurs, cette définition conduit ces derniers à occulter au moins partiellement les besoins en investissements pour l'aménagement et les équipements.

Une autre acception du terme « investissements urbains » est celle d'« investissements qui sont de la responsabilité des villes », ce qui, dans la majeure partie des cas, fait référence à l'idée de collectivités locales. Cette acception est peut-être sous-utilisée sur le continent africain où le rôle des collectivités locales est encore réduit. C'est celle en revanche qui prévaut dans les pays les plus développés. Elle s'impose progressivement dans des contextes où le développement du secteur financier et les compétences des collectivités locales font émerger le marché dit des investissements locaux, des prêts et de l'emprunt en sous-souventrain. C'est donc celle qu'on privilégie dans le présent ouvrage.

Cette dernière acception (investissements de la responsabilité des villes) renvoie à des notions également importantes, qui sont celles de la maîtrise d'ouvrage et des attributions des collectivités locales. Le maître d'ouvrage est la personne morale pour le compte de laquelle est réalisé l'investissement physique (l'ouvrage), en général également propriétaire dudit ouvrage (ou d'une partie de l'ouvrage, dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage collective). C'est le commanditaire de l'ouvrage (dans la pratique, un maître d'ouvrage peut déléguer ses fonctions à un maître d'ouvrage délégué). Il en supporte en principe le coût financier et c'est donc *a priori* lui l'emprunteur lorsqu'il y a financement par l'emprunt. Cependant, la nature de la maîtrise d'ouvrage par types d'investissements « urbains » est variable d'un pays à l'autre du continent, en fonction des attributions de compétences qui sont données par le cadre institutionnel aux collectivités locales. Dans certains cas, ces attributions sont si réduites qu'elles vident pratiquement de sens cette acception du terme reliant la notion d'investissement à la responsabilité de la collectivité.

Cette déresponsabilisation de la collectivité a pu être aggravée dans un certain nombre de cas par le recours à des partenariats public-privé pour la fourniture des services de base. Les délégations de service sont souvent organisées par les services centraux, et la collectivité locale qui n'est pas autorité délégatrice ou concédante n'a plus aucun rôle effectif dans le dispositif, alors que les services de base constituent bien l'investissement local par excellence.

Au bout du compte, la coexistence de ces différentes acceptions risque d'être à l'origine d'un certain nombre de malentendus et d'incompréhensions, et en particulier d'omissions ou de double-compte dans les estimations des montants d'investissements. Le schéma de la figure 1.1 et sa légende tentent de fournir une image d'ensemble de ces questions de définitions. Il s'agit d'une configuration théorique volontairement simplifiée, avec deux collectivités territoriales seulement.

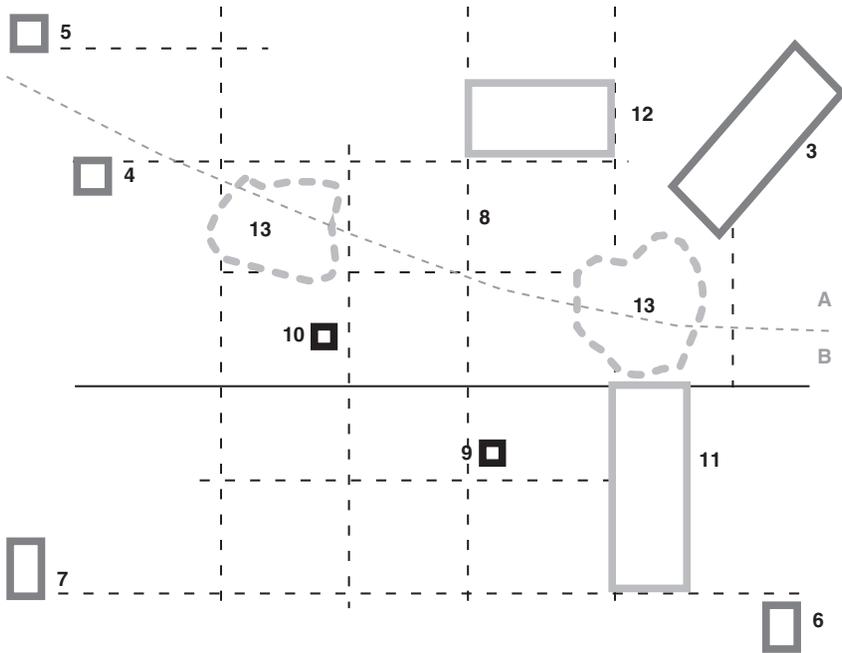
Dans la réalité, les acteurs se trouvent de plus en plus face à des situations complexes, qui représentent de véritables défis de gouvernance et de mise en œuvre des politiques publiques à l'échelon local. Cette complexification croissante de la question de la maîtrise d'ouvrage se manifeste entre autres par l'apparition récente de nouvelles notions telles la « maîtrise d'ouvrage collective » et l'« hypercollectivité ».

Action et maîtrise d'ouvrage collectives

La notion d'action collective a fait l'objet de nombreux développements par des économistes dans la lignée du travail fondateur de Mancur Olson sur la production des biens publics et la théorie des jeux (Olson 1965). Le concept d'action hypercollective a été formulé récemment à propos de l'extrême complexité qui caractérise les dernières évolutions de l'aide internationale (Sévérino et Charnoz 2008). Le secteur de la santé publique en fournit une bonne illustration. La santé est devenue un bien public mondial du fait de la multiplication des grandes pandémies (Sida, grippe aviaire, etc.). Les pays les moins développés sont le maillon faible de la chaîne épidémiologique et demandent un accompagnement particulier. Le nombre d'acteurs publics, privés ou hybrides agissant dans les pays du Sud sur ce secteur a connu une véritable explosion dans la dernière décennie (OMS, Unitaïd, Gavi, PEPFAR, Fonds mondial, Onusida, Fondation Gates, Institut Pasteur, etc.). Certains de ces nouveaux acteurs bénéficient de moyens considérables ou de systèmes de financement spécifiques, comme la taxe internationale sur les billets d'avion¹. Ce qui paraît constituer une coalition hautement performante (plus d'acteurs, plus de financements, des solutions innovantes) achoppe dans la pratique sur les difficultés d'organisation : la fragmentation et la verticalité du secteur peuvent déboucher sur des incohérences ; une offre pléthorique et fragmentée, parfois antagoniste, nuit à la capacité d'absorption de l'aide par les pays récipiendaires. Construire à partir d'une telle diversité une politique mondiale cohérente et partagée, consolider les systèmes de gouvernance locaux capables de décliner localement les politiques sectorielles globales, feraient partie des enjeux majeurs de notre temps (Sévérino et Charnoz 2008).

1. La taxe internationale sur les billets d'avion a été créée en 2006. Elle est appliquée dans six pays. Elle est versée à Unitaïd, l'agence des Nations unies spécialisée dans les programmes de santé liés au SIDA. Entre 2006 et 2009, cette taxe a rapporté 650 M USD, soit 70 % du budget de Unitaïd pour la même période.

Figure 1.1 Maîtrise d'ouvrage des investissements : schéma de principe.



Légende

Investissements	Indice	État	Collectivité locale (1)	Opérateur (2)
Grandes infrastructures de transports				
Route réseau national hors ville	1	▲		
Route réseau national partie traversante	2	▲	△	
Aéroport	3	▲		△
Productions fluides				
Eau potable	4			▲
Électricité	5			▲
Assainissement				
Décharge	6		△	△
Station d'épuration	7		△	△
Réseaux secondaires et tertiaires				
Voirie	2		▲	
Fluides			▲	△
Éclairage public			▲	△
Équipements publics				
Équipement majeur (hôpital, etc.)	9	▲		
Équipements marchands (marché, etc.)	10		▲	
Équipements sociaux			▲	
Aménagement				
Zones d'activités	11		△	△
Zones d'extension habitat	12		▲	
Restructuration quartiers insalubres	13		▲	

(1) Municipalité A ou B sur le schéma, et/ou structure d'agglomération (district, communauté urbaine, etc.)

(2) Société d'État, office, société économie mixte, concessionnaire, chambre commerce, etc.

▲ Majorité des cas △ Selon les cas

Source : auteur.

La notion de maîtrise d'ouvrage collective est apparue quant à elle en Europe autour de la décennie 1970, avec les premières opérations de régénération des quartiers d'habitat social issus de la reconstruction. Ces derniers avaient été réalisés la plupart du temps selon des procédures et des méthodes dérogatoires, compte tenu de l'urgence, d'une part, et des nouvelles techniques de mise en œuvre, d'autre part. Il en est résulté un enchevêtrement de statuts et de régimes de propriétés sur des territoires souvent à cheval sur plusieurs entités administratives. Sur un seul quartier d'habitat social, il est fréquent d'avoir affaire à une demi-douzaine de maîtres d'ouvrage différents, chacun propriétaire d'un élément constitutif de l'ensemble urbain (l'État pour une infrastructure, deux ou trois municipalités pour les sols, deux ou trois bailleurs sociaux publics ou privés pour les grands ensembles, des copropriétés, etc.). Et chacun de ces maîtres d'ouvrage dispose de financements différents, de natures différentes et selon des échéanciers variés. Rien ne peut se faire sans mettre en accord toutes les parties concernées. C'est ce que traduit la notion de maîtrise d'ouvrage collective. Concrètement, cela signifie que ce type d'opération nécessite un effort de coordination considérable, qui implique des coûts de transaction extrêmement élevés et a finalement suscité la création d'une nouvelle catégorie de professionnels, dont la gestion des maîtrises d'ouvrage collectives est la spécialité (Géhin et Paulais 2000).

Sous le double effet de la croissance urbaine et de la consommation d'espace induit par l'étalement urbain, sont apparues des « gigacités » : conurbations en ruban (par exemple, le corridor urbain Ibadan-Lagos-Cotonou-Lomé-Accra sur 600 km et quatre pays, ou Le Caire-Alexandrie) ou des régions dites urbaines (comme celle du Grand Caire ou de Gauteng, qui inclut Johannesburg). La gestion et le financement d'investissements communs pour ce type d'urbanisation posent des problèmes qui ne sont pas inédits (les grandes conurbations existent depuis longtemps dans les pays développés), mais restent difficiles. Les conurbations qui s'étendent sur plusieurs collectivités territoriales disposent parfois d'une instance de coopération, mais qui n'est pas toujours dotée d'attributions claires, de moyens, de personnalité juridique ni de fiscalité propre. Ces questions de pouvoir d'agglomération ne sont pas nouvelles et différentes solutions institutionnelles pour les traiter ont été expérimentées (voir section suivante).

Mais il faut noter que, comme pour le secteur de la santé mentionné plus haut, le nombre d'organismes – offices nationaux, bureaux d'exécution de projets, fondations philanthropiques, ONG internationales et nationales, pouvoirs coutumiers, etc. – intervenant en milieu urbain n'a fait qu'augmenter dans la période récente. La maîtrise d'ouvrage se dissout dans une superposition d'entités administratives distinctes, d'agences spécifiques, d'un grand nombre d'acteurs et de pouvoirs atomisés : qui est légitime pour programmer, planifier,

coordonner, décider ? Qui réalise les investissements ? Qui emprunte et qui rembourse ? Cette fragmentation de la notion de maîtrise d'ouvrage se traduit fréquemment par une difficulté accrue à financer et réaliser des projets. Il en découle souvent une perte de légitimité pour les autorités locales et, dans ces conditions, on observe une tendance au retour de l'État, qui risque de mettre en péril l'autonomie financière des collectivités locales (Paulais 2006).

Cette problématique de la maîtrise d'ouvrage collective est assez spécifique au milieu urbain, par essence de nature transversale et territoriale, par opposition aux secteurs (eau, électricité, transports, éducation, etc.) de nature « verticale ». La complexité qui en résulte dans la conduite des projets urbains se traduit par des échelles de temps longues, des coûts de transaction élevés, des rythmes de décaissement souvent faibles et des facteurs de risques politiques et sociaux élevés. Cela explique probablement le temps qu'ont mis certains bailleurs de fonds à s'engager sur des actions en faveur de la gouvernance urbaine. Il reste assez délicat, du point de vue opérationnel et organisationnel, de faire cohabiter sur le même plan la ville et les autres secteurs ou axes d'intervention (voir encadré 1.1).

ENCADRÉ 1.1

Stratégie d'ensemble et stratégie urbaine de la Banque africaine de développement

La stratégie à moyen terme (2008-2012) de la Banque africaine de développement (BAD) privilégiait quatre secteurs : (1) infrastructures, (2) gouvernance, (3) secteur privé et (4) enseignement supérieur.

(1) Infrastructures : augmentation des crédits principalement dans les transports, l'énergie et les TIC (Technologies de l'information et de la communication), en veillant à ce que ces investissements aient des retombées perçues par le public, tout en contribuant à promouvoir la croissance. La Banque continuera à privilégier l'accès aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement sans perdre de vue les besoins des populations urbaines et périurbaines croissantes.

(2) Gouvernance : renforcement de la transparence et de la responsabilité dans la gestion des ressources publiques, avec une attention spéciale aux États fragiles et à la gestion des ressources naturelles.

(3) Secteur privé : amélioration du climat d'investissement, renforcement du système financier et du secteur bancaire, appui aux entreprises.

(4) Enseignement supérieur : modernisation et réhabilitation des installations existantes de l'enseignement supérieur en vue de promouvoir les innovations scientifiques et

technologiques ; appui à la formation technique et professionnelle visant à renforcer les compétences pour faire face au chômage chronique élevé.

Ces quatre secteurs de concentration se voyaient complétés par un intérêt particulier pour l'intégration régionale, les États fragiles, les pays à revenus intermédiaires et l'agriculture d'une part, et les thèmes transversaux que sont la parité hommes-femmes, l'environnement, le changement climatique et la gestion du savoir d'autre part.

La BAD a rendu publique en 2011 une stratégie pour le développement urbain qui était en préparation depuis plusieurs années. Cette stratégie est elle-même organisée classiquement en trois piliers : (1) infrastructures et services ; (2) gouvernance et décentralisation ; (3) développement du secteur privé. Elle comprend également plusieurs thèmes transversaux, sensiblement les mêmes que ceux de la stratégie générale.

Source : ADB 2008a, ADB 2011a.

Les pouvoirs d'agglomération

L'État est en général l'acteur moteur dans l'émergence d'un pouvoir d'agglomération. Il joue son rôle en cherchant l'optimisation de la productivité urbaine et la rationalisation des dispositifs de gestion ; il peut en général compter sur le soutien des acteurs économiques, qui ont en l'occurrence les mêmes intérêts. À l'inverse, les collectivités locales existantes sont assez souvent réticentes au départ, soit que leur existence même soit menacée, soit qu'elles y voient un risque de perte d'autonomie et d'identité. Les habitants peuvent être partagés sur la question en fonction des catégories socioprofessionnelles, mais restent souvent attachés à l'organisation présente de peur de perdre une partie de leur contrôle démocratique direct.

Un certain nombre d'objectifs différents peuvent être assignés à la constitution d'un pouvoir d'agglomération : (1) optimiser les services à la population et aux opérateurs économiques ; (2) coordonner l'ensemble des acteurs institutionnels et de la société civile parties prenantes du fonctionnement de la cité ; (3) maîtriser la croissance spatiale ; (4) doter l'agglomération d'une identité claire et forte, notamment pour les investisseurs extérieurs ; (5) redistribuer de façon équitable les ressources entre centre et périphéries, instaurer des péréquations, rationaliser les systèmes de financement et faciliter le recours à l'emprunt.

Les cas de figure observés dans le monde évoluent entre morcellement et unification, entre unité de gestion et gestion partagée. Trois formes de structures peuvent être identifiées : subdivision par niveaux de compétences, division fonctionnelle et gouvernement de type communauté urbaine (Bahl 2010).

Dans la pratique, les formes les plus observées sont des composites de ces trois catégories : par exemple, une subdivision de compétences complétées par une ou plusieurs sociétés parapubliques ; ou bien une subdivision de compétences associée à un gouvernement supra-local donnant un système de gouvernance à deux niveaux, avec ou sans partage du financement ; ou encore une subdivision de compétences associée à une forte présence de l'État, à travers des programmes ou entités sectoriels, l'intervention de sociétés publiques spécialisées ou un système de financement dépendant des transferts étatiques (Bahl 2010).

Une typologie simplifiée des différents pouvoirs d'agglomérations établie sur la base de l'analyse des pays développés peut se décliner en cinq grandes catégories : (1) la fusion des collectivités existantes (par exemple : Montréal, Toronto...) ; (2) la création d'une collectivité locale de niveau supérieur (par exemple : l'Autorité du Grand Londres) ; (3) la transformation d'une institution territoriale existante, de type région, en pouvoir d'agglomération (par exemple : la Communauté autonome de Madrid) ; (4) la création d'une entité de coopération inter-collectivités sur la base du volontariat (par exemple : la Communauté urbaine de Lille) ; (5) enfin, des formes souples de coopération à la carte entre les collectivités locales et les parties prenantes – partenaires publics et privés – dans des configurations différentes selon les sujets et les projets (Simonneau 2007).

La multiplicité des solutions expérimentées sur les différents continents depuis plusieurs décennies témoigne du fait qu'il n'y a pas de recette de succès pour instaurer des pouvoirs d'agglomération. Dans la pratique, la solution adoptée résulte souvent de compromis et d'adaptations pragmatiques au contexte institutionnel et politique qui prévaut dans chaque pays, voire même dans chaque cas particulier.

Les différentes façons de financer l'investissement local

Les collectivités territoriales peuvent financer les investissements urbains principalement de trois façons : avec leurs ressources et/ou par l'emprunt ; par recours à des partenariats public-privé ; par la valorisation du foncier².

Les ressources des collectivités

Les ressources des collectivités peuvent elles-mêmes être schématiquement classées en quatre catégories : les ressources issues des transferts (dotations

2. Dans tous les cas, l'usager (individu ou secteur privé) peut naturellement être mis à contribution une fois l'investissement réalisé, voire avant dans le cas du financement par le foncier.

du niveau supérieur de l'organisation territoriale ou de l'État, reversement de TVA...), les ressources propres (taxes sur activités, taxes foncières ou d'habitations, patentes, équipements générateurs de recettes...), les ressources issues de subventions extérieures et les ressources issues de l'emprunt.

En règle générale, les transferts ou dotations d'État sont majoritairement consacrés aux dépenses de fonctionnement. Cependant, dans certains pays, des parts importantes des transferts des États ou régions peuvent être spécifiquement destinées à des dépenses d'investissement (par exemple, en Europe, l'Italie ou l'Irlande). C'est une situation à laquelle on peut assimiler le cas (fréquent en Afrique) de la rétrocession à une collectivité sous forme de subvention d'un prêt souscrit par l'État auprès d'un bailleur de fonds. Les ressources sont alors majoritairement ciblées sur un investissement spécifique ou un programme d'investissements avec parfois un volet d'accompagnement institutionnel (appui à la gestion, formation des personnels, etc.).

L'emprunt

L'emprunt est strictement réservé aux investissements. Cela est considéré comme une règle d'or dans la majorité des pays développés. Cette règle est principalement destinée à éviter les effets de cavalerie, et notamment l'inflation des dépenses courantes en période pré-électorale. Dans les faits, quelques législations nationales (en Europe, c'est le cas de la Hongrie, de la Pologne et de la Finlande, par exemple) laissent les collectivités locales libres de l'utilisation de l'emprunt. D'autres législations, plus nombreuses, autorisent les collectivités à emprunter à court terme, par exemple pour combler un besoin de trésorerie. Dans le présent ouvrage, l'emprunt est dans tous les cas considéré comme exclusivement réservé aux investissements.

L'emprunt peut être effectué de deux façons : soit auprès d'un établissement bancaire (banque commerciale) ou d'une institution financière spécialisée ; soit par émissions d'obligations, c'est-à-dire un appel à l'épargne publique. Dans le premier cas, on parle de financement par intermédiation, dans le second cas de financement sans intermédiation (ou direct).

Historiquement, le marché des prêts aux collectivités locales a été pendant très longtemps considéré comme un marché spécifique et non banalisé. Quel que soit le système (avec ou sans intermédiation), la concurrence entre les différents fournisseurs potentiels a longtemps été distordue par des avantages fiscaux, des garanties de l'État, des protections juridiques ou des privilèges dans l'accès aux ressources. Il en est encore largement ainsi dans beaucoup de pays (par exemple : aux États-Unis, où les obligations des municipalités bénéficient d'une fiscalité privilégiée et où il existe des fonds dispensant des financements privilégiés pour certains types d'investissements).

En Europe, la plupart des pays avaient – et ont encore, pour certains – des institutions financières spécialisées qui bénéficiaient soit du monopole de fait des prêts aux collectivités locales, soit d'avantages exorbitants en matière de ressources qui excluait toute concurrence. Cette situation trouve son origine dans la volonté qu'avaient les États de fournir des ressources à maturité longue, des taux souvent bonifiés (au-dessous du prix du marché) pour les investissements locaux ; elle correspondait aussi à une démarche de contrôle et d'encadrement par les États de l'emprunt des collectivités locales.

Ce n'est que récemment que ce marché du financement a été totalement banalisé dans un nombre restreint de pays. Les collectivités locales peuvent se financer auprès de banques commerciales, d'établissements spécialisés ou sur le marché sans intermédiation, soit individuellement, soit en groupements ; elles font jouer la concurrence entre les établissements et arbitrent entre financement avec ou sans intermédiation en fonction de leurs intérêts et des caractéristiques des financements dont elles ont besoin.

Il ne semble pas y avoir de raison objective de privilégier tel ou tel système plutôt qu'un autre. Le financement sans intermédiation a pu être présenté comme le stade ultime dans l'évolution des systèmes (IADB 2002), mais cette opinion ne paraît guère fondée. Au contraire, l'expérience de ces pays européens montre que la coexistence du financement par prêts bancaires et des émissions obligataires fournit l'efficacité optimale dans un marché non distordu : la concurrence tire les taux vers le bas ; les emprunteurs peuvent arbitrer en fonction des caractéristiques que doit présenter le financement pour le type d'investissement envisagé. Et du point de vue de la puissance publique, les deux systèmes présentent la qualité de collecter et d'utiliser l'épargne locale.

Le financement sans intermédiation sur les marchés des capitaux est peu répandu dans les pays les moins développés. Sa viabilité suppose en effet l'existence d'une part d'un cadre législatif et réglementaire adéquat, d'autre part d'un marché des capitaux suffisamment développé, et enfin d'un savoir-faire technique et financier du côté des émetteurs. Ces conditions sont encore rarement réunies dans les pays africains. Le développement de ce mode de financement représente un enjeu important sur le continent, ne serait-ce qu'en vertu du potentiel de collecte et de transformation de l'épargne locale³.

Il reste que sur le continent africain, les bailleurs de fonds ont un rôle prépondérant en matière de financement d'investissement. Dans la majorité des cas, il s'agit de financements accordés aux États ou à des intermédiaires financiers *ad hoc* quand ils existent, et rétrocédés aux collectivités locales, sous forme de

3. On revient sur ces points au chapitre 4.

prêt ou de subvention. Dans certains cas, les prêts ont été directement attribués aux collectivités avec la garantie de l'État. On compte quelques exemples, très rares sur le continent, de prêts effectués par des bailleurs directement aux collectivités locales sans garantie de l'État (prêts dits sous-souverains). À quelques exceptions près, les banques commerciales sont absentes du marché des collectivités. Les collectivités locales ayant émis des obligations sur le marché financier se comptent sur les doigts d'une main. Il faut noter d'ailleurs qu'un certain nombre de législations sur le continent n'autorisent pas les collectivités à emprunter.

Dans beaucoup de cas, d'ailleurs, les ressources que les collectivités pourraient se procurer par l'emprunt, soit auprès d'établissements bancaires, soit le cas échéant sur les marchés, ont des caractéristiques (taux, durée, absence de différé d'amortissement) qui les rendent rédhibitoires. Mais l'accès à l'emprunt est globalement très limité sur le continent, principalement parce que le plus grand nombre de collectivités ne sont pas solvables ou ont des capacités de remboursement trop faibles, ou trop aléatoires. Pour les prêteurs, il n'y a pas de marché, ou bien il est trop risqué, ou encore trop coûteux d'approche. Le financement par l'aménagement est encore réduit à quelques pays.

Les chapitres 4 et 5 reviennent sur plusieurs points énumérés ci-dessus et en développent certains aspects.

Les partenariats public-privé (PPP)

Les investissements locaux peuvent également être financés dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). Dans le cas des concessions ou des BOT (*Built, Operate, Transfer*) et de leurs variantes, les opérations concernent des équipements ou des réseaux générateurs de recettes (téléphonie, électricité, aéroports, voirie et ouvrages à péage...) : l'opérateur privé finance lui-même tout ou partie de l'investissement, se rémunère sur les recettes engendrées par ledit investissement et finalement le rétrocède à la collectivité, le tout dans le cadre d'une convention.

Les PPP ont suscité beaucoup d'attentes dans la décennie 1990. Après avoir consacré beaucoup de projets à l'amélioration des entreprises publiques avec assez peu de résultats, les bailleurs voyaient dans l'arrivée du secteur privé l'opportunité de démultiplier les financements d'investissements, mais aussi de faire entrer les vertus de la gestion des entreprises marchandes au sein des organismes publics. Une quinzaine d'années après, les bilans des PPP en infrastructures sont dans l'ensemble décevants. Au-delà des malheurs de tel ou tel projet particulier et des problèmes liés à la variation des devises, les

explications de ce relatif désenchantement tiennent au fait que les gouvernements, comme les investisseurs et opérateurs, avaient sous-estimé les difficultés. Dans des secteurs comme l'électricité et l'eau potable, les réformes institutionnelles et tarifaires se sont révélées impossibles à réaliser. La viabilité économique des montages s'est trouvée compromise, dans beaucoup de cas les opérateurs privés se sont retirés, mais les problèmes structurels restent entiers (Harris 2003).

Le bilan est encore plus décevant si on considère les PPP concernant effectivement le milieu urbain et impliquant les collectivités locales. Les services en milieu urbain dans lesquels le secteur privé peut conduire des opérations dans une logique commerciale pure sont limités. Les services marchands (comme l'eau) sont très fréquemment subventionnés, leur tarification est un sujet politiquement sensible. Il est le plus souvent impossible pour un opérateur privé de rentabiliser des investissements dans les zones d'extension sur la base du recouvrement auprès des usagers et le financement public reste nécessaire (Annez 2006).

Finale­ment, la crise financière de 2008 a alourdi encore le bilan général en faisant chuter drastiquement les investissements : beaucoup de projets, y compris dans les secteurs les plus rentables – comme les télécoms ou l'énergie –, ont été gelés ; dans les secteurs les plus proches de l'investissement local, comme l'eau, l'assainissement ou les transports, la chute d'activité en volume ou en nombre de projets a été de l'ordre de 40 à 50 % (Leigland et Russel 2009).

Sur le continent africain, les PPP sont effectivement restés relativement rares dans le secteur urbain et sont concentrés sur quelques pays (voir une analyse plus détaillée au chapitre 4). Le modèle a aujourd'hui des difficultés à attirer les investisseurs et à convaincre les autorités publiques. Le paradoxe est que les bailleurs eux-mêmes jouent contre les PPP par effet mécanique de leur offre financière : un opérateur de droit privé aura accès aux financements au prix du marché de leurs filiales secteur privé (IFC, Proparco, etc.), tandis qu'un opérateur public aura accès à des financements concessionnels, voire très concessionnels selon les pays ou les secteurs. Cette différence suffirait à elle seule à convaincre les autorités comme les opérateurs que la solution publique est à privilégier.

Cependant, le concept de PPP ne paraît pas devoir être rejeté en tant que tel, au contraire. L'expérience montre que l'introduction des méthodes du privé a en général des conséquences des plus positives sur le niveau de services et la gestion des opérateurs : ce constat conduit à promouvoir les mandats de gestion. On assiste par ailleurs à l'apparition de PPP dits de seconde génération, qui font intervenir d'autres types de partenaires, en particulier des

entreprises locales. Les conditions de réussite de ce nouveau modèle résident dans la pratique de la contractualisation et des relations de confiance de longue durée entre acteurs, autorités locales et habitants.

Ces PPP de seconde génération paraissent particulièrement adaptés à l'Afrique, où les autorités locales sont souvent relativement faibles, le secteur privé peu développé et largement informel, et la population peu solvable, mal représentée et pas écoutée. Ils sont d'autant plus nécessaires que les relatifs échecs des dix ou quinze dernières années se sont traduits dans les faits par un recul qualitatif des services de base, spécialement dans les zones d'extension périphériques.

La valorisation du foncier

La valorisation du foncier est un mécanisme très ancien de financement de la ville, qui remonte vraisemblablement à l'antiquité. Pour se limiter à des périodes récentes, mentionnons que les pays occidentaux y ont eu systématiquement et largement recours au XIX^e siècle lors de l'industrialisation et de la croissance urbaine intense qui l'a accompagnée, de même qu'au XX^e siècle, notamment en Europe, pour la reconstruction après la guerre. Aujourd'hui encore, en Europe et aux États-Unis, les mécanismes de captation de la plus-value foncière ont été et sont encore au cœur des systèmes de financement de la ville et plus spécialement des gros investissements.

L'énorme croissance urbaine qu'a connue la République populaire chinoise ces deux dernières décennies a été majoritairement financée de cette façon. La part de financement public, qui était historiquement dominante, s'est réduite progressivement pour devenir très faible à la fin de la décennie 1990. Dans le cas de Shanghai, sur la période 1995-2003, le financement public ne représentait plus que 2 % du total des investissements réalisés, le reste étant assuré par l'emprunt bancaire (21 %), l'emprunt à l'étranger (12 %), et surtout par deux mécanismes assis sur la valorisation foncière : l'apport de fonds collectifs (préfinancement par les futurs utilisateurs) et les fonds collectés localement (*Self Raised Funds*) qui sont issus de la vente des sols aménagés, respectivement pour 19 % et 46 % (Lorrain 2008).

Les villes chinoises ont créé des sociétés *ad hoc* en charge de l'aménagement et du financement. Les sols aménagés pour les zones d'activités, les grands équipements économiques et les programmes de logements sont valorisés auprès des opérateurs et utilisateurs. Les gains réalisés sont réinvestis dans les infrastructures de transports et de communication, dans la distribution en fluides, et dans de nouvelles opérations d'aménagement. Autrement dit : la ville finance la ville.

Ce mécanisme, selon lequel des opérateurs publics financent leurs opérations par la valorisation du sol urbain qu'ils fabriquent, fonctionne de façon optimale lorsque la puissance publique (État ou collectivité territoriale) possède ou contrôle le foncier. Il est particulièrement adapté à un contexte de croissance urbaine forte, dans lequel les montants à mobiliser pour répondre aux besoins en investissements sont tellement importants que le modèle classique de financement public est dépassé.

Les recettes induites par ce type d'opérations sont immédiates et, par conséquent, particulièrement adaptées à la réalisation des gros investissements. Comme pour les recettes issues de l'emprunt, la règle d'or d'utilisation doit être de limiter leur usage à l'investissement physique, à l'exclusion du fonctionnement. Le non-respect de cette règle entraîne le risque d'alimentation d'une bulle financière (voir encadré 1.11, par exemple). Comme toute autre politique publique, mais plus spécialement encore du fait de l'ampleur des enjeux et des recettes potentielles, le recours à la valorisation foncière comporte sa part de risques en matière de corruption, d'abus de pouvoir et de captation de la rente (Peterson 2009).

Les ventes foncières sont efficaces dans un contexte de forte croissance. Elles ne peuvent pas se poursuivre à long terme, le marché n'étant pas extensible à l'infini. Elles sont adaptées à un lancement de processus d'investissement, pas à un fonctionnement pérenne. Cette source de financement pérenne est à rechercher sur d'autres techniques de valorisation du foncier.

Un mécanisme simple et couramment utilisé dans les opérations d'aménagement est la contribution directe des promoteurs. Ceux-ci doivent construire à leurs frais tout ou partie des infrastructures et des équipements publics de l'opération pour laquelle ils ont obtenu un droit à réaliser. Ce même principe se décline dans des PPP d'aménagement (ou concessions d'aménagement), dans lesquels le promoteur n'est pas que contributeur, mais aussi investisseur. Ces mécanismes s'exercent dans le cadre d'une contractualisation entre opérateurs et autorité concédante, qui est aujourd'hui au cœur du système de financement de la ville dans beaucoup de pays européens, par exemple (Pelcran et Bonamy 2007).

D'autres outils de financement par valorisation du foncier reposent sur le constat que, dans beaucoup de cas, la réalisation par la puissance publique d'investissements lourds se traduisait par des plus-values foncières considérables ne profitant qu'aux propriétaires fonciers, qui n'ont rien fait pour en bénéficier. L'enjeu pour la collectivité est de récupérer au moins une partie de cette plus-value en tant que retour sur investissement.

Une des options pour ce faire est l'achat anticipé par la puissance publique (si elle n'en est pas déjà propriétaire) des terrains qui vont bénéficier de la

réalisation de l'infrastructure. Elle recèdera les sols au prix du marché après réalisation et entrée en fonctionnement de l'équipement. Cette méthode – qui connaît un certain nombre de variantes – est actuellement mise en œuvre dans un certain nombre de villes de différents continents où sont réalisés des projets de transports en commun (Codatu 2009).

D'autres options sont de nature indirecte et s'exercent par le biais d'une taxe spécifique ou de la fiscalité. L'exemple par excellence de taxe spécifique est celui de l'*Impact Fee* (États-Unis), qui s'applique à tout projet de développement dans un territoire donné. La taxe est variable selon la nature et l'objet du projet, se paye à l'avance et est considérée comme une participation à l'effort d'investissement de la collectivité. La *Tax Increment Financing* (États-Unis) ou *Value Increment Financing* (Australie) sont des dispositifs qui, au contraire, cherchent à maximiser les rentrées fiscales régulières sur le long terme. L'instauration d'une taxe sur la plus-value foncière est une solution qui correspond bien à la logique de la récupération par la collectivité de l'effort d'investissement ; elle se heurte dans la pratique à la difficulté de l'estimation de la plus-value et de sa variabilité (Dye et Merriman 2006, Codatu 2009).

À quelques exceptions près, les pays du continent africain ne font pas usage de ces méthodes de financement par valorisation du foncier. C'est paradoxal, dans la mesure où beaucoup d'entre eux disposent d'un droit foncier qui s'y prête, l'État étant souvent propriétaire du sol. Considérant la vitesse actuelle d'urbanisation et l'ampleur des besoins en investissements, il s'agit certainement d'un domaine dans lequel les collectivités locales ont beaucoup de marge de progrès⁴.

Techniques et produits de financement spécifiques

Cette section présente de façon synthétique quelques techniques ou produits de financement relatifs aux domaines relevant de l'investissement local, qui sont déjà utilisés dans beaucoup de pays, mais pas forcément connus de tous.

Mécanismes de financement spécifiques

Quatre mécanismes de financement spécifiques paraissent susceptibles d'être employés fréquemment ou du moins utilement dans la plupart des contextes africains : le prêt hybride, le fonds renouvelable, l'*Output Based Aid* et le prêt *Buy-Down*.

4. On revient sur ces sujets aux chapitres 2 et 5.

Le prêt hybride résulte d'un apport de subvention dans un prêt. C'est aussi la définition du prêt bonifié, dans lequel le taux est baissé du fait de l'apport d'un élément-don. L'hybridation peut être effectuée au sein d'une institution financière spécialisée ou d'un véhicule financier à vocation locale. L'hybridation répond au double objectif d'obtenir un effet levier avec un montant de subvention donné et de promouvoir la culture de l'emprunt. Une Institution financière spécialisée (IFS) qui dispose d'un refinancement de différents bailleurs de fonds et/ou de l'État par des prêts bonifiés et des subventions peut par exemple hybrider ces deux ressources ; ou bien encore elle peut les hybrider avec des ressources qu'elle se procurerait sur les marchés financiers. Il s'agit de fabriquer le plus gros volume de ressources possible et d'adapter au mieux ses caractéristiques (coût, durée et différé) en fonction de la capacité financière de la collectivité d'une part, et de la nature de l'investissement d'autre part.

Le fonds renouvelable, comme son nom l'indique, est abondé périodiquement par le remboursement des prêts préalablement consentis ou par de nouvelles ressources. Ce modèle a été par exemple appliqué aux États-Unis à partir de la décennie 1980 avec des subventions octroyées par une agence fédérale pour la protection de l'environnement. Les États fédérés ont créé des fonds renouvelables (*States Revolving Funds*), au sein desquels ces subventions sont hybridées avec des ressources de marché pour créer des prêts bonifiés à destination des collectivités s'engageant sur un type d'investissement. Les remboursements de ces prêts abondent le fonds, par ailleurs rechargé régulièrement par les subventions fédérales. Le système a ensuite été élargi au secteur de l'eau potable, qui implique des acteurs du secteur privé : les fonds renouvelables ont été utilisés dans des dispositifs à effet de levier plus importants, par exemple avec la mise en place de fonds de garantie pour améliorer les conditions de financement par les banques commerciales.

L'*Output Based Aid* (OBA) ou aide fondée sur les résultats est un mécanisme incitatif qui fonctionne *a posteriori* sur la base des investissements effectivement réalisés. L'OBA est bien adaptée aux projets sur les services de base à l'échelle d'une ville, par exemple pour inciter des opérateurs à étendre des réseaux dans des zones périphériques, les incitations (subventions) venant en remboursement des investissements dont l'existence peut être dûment constatée. L'OBA peut aussi être utilisée dans le cadre de programmes nationaux pour inciter un ensemble de collectivités locales à procéder à tel ou tel type d'investissement (voir encadré 5.1). Les remboursements incitatifs peuvent être versés dans des mécanismes de type fonds renouvelables.

Le *Buy-Down* est un modèle de prêt hybride intégrant les principes de l'OBA. Les intérêts d'un prêt sont réduits ou annulés, tout ou partie du prêt peut être

transformé en don, sur la base des performances effectivement atteintes par un projet ou un programme par rapport aux objectifs mesurables fixés au départ. Si les résultats ne sont pas atteints, le prêt ne fait pas l'objet d'un aménagement. Un tel mécanisme est idéalement à mettre en œuvre avec un prêt à taux très concessionnel et différé d'amortissement. Le différé permet de faire l'évaluation des résultats avant que l'emprunt ne soit entré en phase de remboursement du capital. Ce produit financier se couple bien avec un fonds renouvelable. Il a un caractère à la fois incitatif et responsabilisant : ce qui est mis en jeu, c'est moins la disponibilité des financements que le coût auquel le bénéficiaire va en définitive le payer.

Le rehaussement de crédit : les principes

Le rehaussement de crédit consiste à faire augmenter le niveau de sécurité (faire baisser le niveau de risques) que présente un emprunteur aux yeux d'un prêteur. Cela suppose en premier lieu que les niveaux de risques aient fait l'objet d'une estimation, par conséquent que l'emprunteur ait fait l'objet d'une analyse financière (voir la section « Importance des analyses financières » dans ce chapitre).

Aux États-Unis, le rehaussement de crédit est devenu un métier en soi, exercé par un type d'institution appelée « rehausseur ». Le mécanisme est le suivant : le rehausseur, qui dispose d'une très bonne note (*rating*) du fait d'une forte capitalisation, propose de garantir l'emprunt d'une collectivité médiocrement notée. Une ville notée B, par exemple, va ainsi accéder à un A et, par conséquent, à des ressources beaucoup moins coûteuses. Le gain qu'elle effectue sur l'emprunt compense largement la prime qu'elle doit verser au rehausseur. L'activité de rehausseur, qui bénéficiait d'un contexte réglementaire national très favorable, a été sévèrement impactée par la crise financière de 2008 (voir section « Quelques enseignements de la crise financière de 2008 », ci-après), mais cela ne remet pas en cause le rehaussement dans son principe.

Un certain type de rehaussement apporté par des bailleurs peut se révéler crucial pour les pays où le financement des collectivités locales est inexistant ou fragile, dans lesquels il est nécessaire d'inciter les prêteurs à entrer sur ce marché. S'il est utilisé à bon escient, c'est probablement la solution la plus efficace pour construire des marchés de la dette sous-souveraine bien structurés et pérennes. La création d'IFS ou l'intervention directe de bailleurs ont en effet le plus souvent comme conséquence indirecte l'éviction de ce marché des acteurs du secteur bancaire et l'étouffement de la possibilité d'émergence d'une activité de financement sans intermédiation sur les marchés locaux des capitaux.

Dans son principe, le rehaussement suppose un engagement irrévocable et indiscutable de remboursement. Cet engagement peut relever de deux grandes catégories : ou bien ce sont les emprunteurs eux-mêmes qui l'apportent ; ou bien c'est un intervenant tiers, par le biais d'une garantie.

Les collectivités territoriales peuvent gager des biens propres en garantie (cette possibilité est réservée aux pays où les marchés fonciers et immobiliers sont bien établis, et présente par ailleurs un certain nombre de risques de corruption) ou bien des revenus futurs garantis, comme les transferts d'État (cela est réservé aux pays où les transferts d'État sont des flux eux-mêmes sécurisés dans un cadre légal et réglementaire sans ambiguïté et qui autorise cette pratique). Gager des revenus futurs passe par leur inscription en dépenses obligatoires, par prélèvement d'office ou par interception (*Intercept*).

Dans les pays en développement, l'activité de garantie est le plus souvent du ressort des bailleurs de fonds. Dans le secteur des collectivités locales, elle est principalement destinée à soutenir la constitution d'un marché local de l'emprunt sous-souverain.

Ces deux catégories de rehaussement, gage sur des revenus futurs par prélèvement et garanties, font l'objet des deux sections qui suivent.

Le rehaussement par interception (*Intercept*)

Le prélèvement ou interception de revenus garantis comme des transferts d'État peut fournir un rehaussement à fort effet de levier dans certaines configurations. Prenons l'exemple d'une collectivité notée B, qui veut emprunter. Ses ressources proviennent notamment des transferts de l'État. L'État en question est noté A. Le transfert du budget de l'État, noté A, est immédiatement décoté à B aussitôt arrivé sur les comptes de la collectivité. Le mécanisme du prélèvement d'office permet de sauvegarder le A du transfert, puisque celui-ci sera utilisé en quelque sorte avant d'arriver dans le budget local. Avec exactement le même montant de capacité de remboursement (issu du transfert), la collectivité dispose par conséquent d'une plus grande capacité d'emprunt avec le mécanisme de prélèvement que sans celui-ci.

Cependant, l'utilisation du prélèvement ne répond pas toujours à ce type d'objectifs et présente un certain nombre d'inconvénients et d'effets négatifs. Dans beaucoup de cas, le prélèvement correspond simplement à la volonté du prêteur de se prémunir du risque, mais n'apporte rien en contrepartie à la collectivité. C'est le cas notamment lorsque le prêteur est un bailleur de fonds ou une institution financière spécialisée. Ce schéma s'apparente en réalité à un

prêt avec garantie de l'État. Il risque de se traduire à terme par une déresponsabilisation de la collectivité, dessaisie de ses ressources, et *in fine* d'empêcher la maturation du marché du financement authentiquement sous-souverain.

Pour ces raisons, il peut être recommandé de limiter le recours au prélèvement au seul cas de défaut de la collectivité. Pour responsabiliser toutes les parties, un recours au prélèvement sur transfert en cas de défaut peut faire l'objet d'une pénalité appliquée par l'État à la collectivité emprunteuse (Painter 2009).

Le rehaussement par garanties

La garantie totale est la forme la plus répandue du rehaussement de crédit dans les marchés les plus développés de la dette sans intermédiation. C'est celle que pratiquent les rehausseurs de crédit aux États-Unis (voir ci-après). La garantie totale couvre capital et intérêts, quelle que soit la cause du défaut. Dans les pays en développement, les garanties totales ne sont accordées que par les États, qui garantissent par exemple les prêts effectués par des bailleurs de fonds aux institutions financières spécialisées, ou bien les emprunts accordés par des bailleurs en direct à des collectivités (prêts dits en ce cas abusivement sous-souverain, puisque garantis par l'État).

La garantie partielle est un montage dans lequel le garant partage le risque de défaut de l'emprunteur avec le prêteur et ce, sur des termes et à des conditions définies à l'avance. L'objectif est de trouver un niveau de partage de risque entre le garant et le prêteur qui réduise le risque à un seuil acceptable pour ce dernier et, par conséquent, un niveau de coût non pénalisant pour l'emprunteur.

Par ailleurs, les garanties sont de deux types : garantie sur le crédit, garantie sur le risque. Une garantie partielle crédit va couvrir une partie du défaut de remboursement, quelle que soit la cause du défaut ; une garantie partielle risque va couvrir une partie du défaut de remboursement en fonction de la nature de la cause du défaut (risque politique, par exemple).

Les atouts de la garantie partielle par rapport à la garantie totale apportée par l'État sont nombreux. Le garant comme le prêteur, qui mettent en jeu leurs capitaux, vont exercer une vigilance particulière dans l'analyse de la situation de l'emprunteur, l'utilisation de l'emprunt et le suivi de sa situation. Il s'agit donc d'un processus responsabilisant, qui permet aux institutions bancaires de la place de se familiariser avec le marché spécifique du sous-souverain. L'expérience montre que le niveau de garantie peut être progressivement réduit et finalement disparaître (Painter 2009).

La garantie partielle peut donc constituer un outil efficace pour structurer progressivement un marché de la dette sous-souveraine. La plupart des grands bailleurs de fonds ont créé des entités spécifiques pour faire de la garantie au secteur privé. Les opérations concernant les prêts aux collectivités locales sont cependant restées relativement peu communes ; l'USAID a été pionnier dans le secteur sans être réellement suivi à ce jour (voir encadré 1.2).

ENCADRÉ 1.2

Les garanties partielles : l'exemple de la *Development Credit Authority*

La *Development Credit Authority* (DCA) a été créée en 1999 par USAID pour mobiliser le capital privé local à travers l'établissement d'un partage des risques. Ce mécanisme peut être utilisé pour mobiliser le capital privé d'entreprises dans n'importe quel secteur, mais il l'a été aussi pour faciliter le financement de la dette en appui au développement urbain, et en particulier pour le financement des investissements dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement, des déchets solides et des transports.

Le problème auquel la garantie cherche à répondre est l'absence de prise de risque par les banques nationales et leur méconnaissance du marché. Les banques, bien que disposant souvent d'importantes liquidités, n'accordent que des prêts à court terme (pas adaptés pour des projets d'investissements urbains) et à des taux d'intérêts élevés. La garantie compense en quelque sorte le manque d'expérience du prêteur local en offrant de partager le risque de perte financière.

En règle générale, la garantie ne couvre jamais plus que la moitié du coût du projet. Couvrir une part plus importante provoquerait une distorsion dans le marché financier local. Ce serait aussi contradictoire avec l'objectif d'inciter le prêteur à prendre des risques et à apprendre comment analyser ces risques lorsqu'il offre du financement à long terme pour des investissements urbains.

L'expérience de la DCA montre qu'une offre de garantie partielle gagne à être mise en œuvre dans le cadre d'un projet d'appui à la décentralisation et à l'investissement à l'échelle du pays. Le volume de la garantie peut être adapté à la taille du marché, aux montants des investissements projetés et à l'échelle des engagements en prêts qui sont attendus.

À la fin de l'année 2009, la DCA avait garanti un montant total de prêts de 1,83 Md USD tous secteurs confondus, dont environ 490 M USD pour les secteurs du développement urbain et de l'habitat.

On revient sur l'utilisation de la garantie partielle comme facteur de structuration d'un marché local au chapitre 5.

Subventions croisées

Schématiquement, il y a subvention croisée lorsque les biens et services vendus au-dessus de leurs coûts servent à financer des biens et services vendus au-dessous de leurs coûts. Il est difficile de trouver une définition économique rigoureuse de la notion de subvention croisée tant elle est utilisée dans des acceptions différentes.

La subvention croisée est dénoncée dans les systèmes dérégulés, lorsque la concurrence sur un marché donné est faussée par des flux financiers considérés comme extérieurs au marché. C'est le cas, par exemple, dans des situations de monopole, où un opérateur se sert de cette technique pour empêcher un concurrent éventuel d'entrer sur un segment de marché (par exemple, un distributeur d'électricité qui financerait avec les gains réalisés dans la vente aux industriels la vente à perte aux particuliers).

Dans les domaines urbain et de la tarification des services, la subvention croisée est un concept ancien (voir encadré 1.4). Elle a été utilisée extensivement dans le secteur de l'aménagement, par exemple pour produire du sol équipé à destination de l'habitat populaire. Si, au sein de la même opération, on vend des terrains destinés à l'habitat de standing en faisant dessus d'importantes marges, les gains ainsi réalisés permettent de vendre les terrains destinés à l'habitat populaire en dessous des prix de revient. Cette technique peut être considérée comme légitime, elle a un effet distributif sans induire de distorsion de marché. On considère en général qu'il ne faut pas l'utiliser entre opérations de natures différentes, au risque de créer des effets d'exclusion (par exemple, entre des opérations d'aménagement pour des activités économiques et de l'habitat).

La tarification des services de base est un domaine où la subvention croisée est également utilisée depuis longtemps. Les tarifs de l'eau par tranches de consommation, par exemple, relèvent de cette notion. Le gros consommateur – aisé – qui paye le mètre cube au-dessus de son coût de revient finance le petit consommateur – pauvre – qui le paye au prix de revient ou en-dessous, voire pas du tout dans certains pays (voir encadré 3.16). Dans la pratique, la subvention croisée existe pratiquement dans tous les pays en matière de service public (le prix du timbre poste, par exemple, est en général unique à l'intérieur du même ensemble national).

Il faut souligner que dans beaucoup de pays africains, il arrive que la subvention croisée fonctionne en sens inverse : les riches y sont subventionnés par les pauvres. C'est un cas répandu dans le secteur des fluides, du fait des

lacunes des réseaux et de tarifications sans progressivité, voire à progressivité inverse (voir la section «La difficile gestion des services de l'eau» au chapitre 3). C'est le cas dans des contextes où les élites peuvent s'attribuer le sol urbain à bas prix, se constituent des portefeuilles immobiliers hautement rentables, engrangent les plus-values et les rentes foncières, tandis que les pauvres payent les loyers et vivent dans l'insécurité.

Changement climatique et nouveaux financements⁵

Les réponses à apporter au changement climatique sont classées en deux ordres : la mitigation (réduire les émissions de gaz à effet de serre) et l'adaptation (s'adapter aux conséquences du changement).

Les besoins en investissements correspondants font l'objet d'estimations très approximatives. En matière de mitigation, selon les hypothèses considérées pour les niveaux de réduction des émissions et les efforts entrepris par les plus gros émetteurs, le montant des besoins en investissements pour les pays en développement varie de 80 à 500 Md USD par an. En matière d'adaptation, selon les sources et les méthodes, les besoins s'établissent dans une fourchette de 10 à 90 Md USD par an.

Le sommet de Cancun en 2010 a décidé de la création d'un fonds global pour le financement des actions de mitigation et d'adaptation, le *Green Climate Fund* (GCF). Il a été déclaré que 100 Md USD par an à l'horizon 2020 seraient disponibles pour financer les investissements de mitigation et d'adaptation nécessaires dans les pays en développement. Il a été dit que ces ressources proviendraient de «sources variées, du public et du privé, des bailleurs bilatéraux et multilatéraux, y compris de sources innovantes». On s'attend à l'avenir à ce qu'une partie importante des financements multilatéraux en faveur de l'adaptation transitent par le GCF. Cependant, en 2011, la plus grande incertitude demeure sur la façon dont les ressources seront effectivement réunies et à quel moment elles le seront, comme sur le mode de gouvernance qui sera adopté. En attendant la montée en puissance de ce *Green Climate Fund*, le financement des investissements repose sur les outils issus du protocole de Kyoto.

Parmi ces outils, la principale source de financement de la mitigation à ce jour est le *Clean Development Mechanism* (CDM). L'objectif du CDM est de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre en favorisant les

5. Cette section est reprise partiellement de Paulais et Pigey 2009

investissements financiers dans des techniques moins polluantes et en réduisant la dépendance aux énergies fossiles. Ce résultat est obtenu par un système de quotas d'émissions, les émetteurs ne parvenant pas à réduire leurs émissions doivent acheter des crédits d'émissions engendrés par ceux qui ont réduit leurs émissions. Les flux ainsi générés s'échangent sur des bourses du carbone. Les montants globaux de financement qu'on peut attendre du CDM font l'objet d'estimations diverses, notamment du fait qu'elles sont fondées sur des hypothèses sur les prix futurs du carbone⁶. Par exemple, d'ici 2012 et la fin du protocole de Kyoto, il est attendu que le CDM ait apporté entre 15 et 25 Md USD en ressources directes⁷.

Une autre source de financement à venir importante est le *Climate Investment Fund* (CIF), récemment créé par un groupe de bailleurs de fonds et composé du *Strategic Climate Fund* (SCF) et du *Clean Technology Fund* (CTF). Le SCF cible principalement la mitigation au travers d'un programme sur les forêts et d'un autre sur les énergies renouvelables, une petite part (240 M USD) étant réservée à des opérations pilotes en adaptation. Le CTF est doté de plus de 4,3 Md USD et va offrir des financements concessionnels pour les investissements à faibles émissions de carbone dans les secteurs de l'énergie, des transports et l'efficacité énergétique dans la construction, l'industrie et l'agriculture.

La finance carbone apporte en principe des financements additionnels à ceux de l'Aide publique au développement (APD) traditionnelle. Dans la pratique opérationnelle, il semble bien que la bonification apportée par le CDM évince pour partie les financements de l'APD traditionnelle, et qu'il y ait par conséquent, au moins pour une part, un effet de substitution au lieu de l'effet d'addition. Par ailleurs, l'examen des opérations validées par le CDM montre une très forte concentration géographique sur un petit groupe de pays⁸ d'une part, et sectorielle⁹ d'autre part. Cela révèle des problèmes de méthodologie (sont financées les réductions d'émissions bien mesurables) difficilement évitables pour l'instant et, de façon générale, résulte de la nature verticale de cet outil de financement en l'état actuel.

6. Certains experts estiment par ailleurs que les estimations sont surévaluées, notamment parce que sont considérés les volumes de transaction des marchés carbone, sur lesquels le même crédit est en moyenne vendu deux fois (et donc comptabilisé deux fois aussi).

7. United-Nations-UNFCCC (2008). Il s'agit ici de montants théoriques, qui seront ultérieurement à confronter aux décaissements effectifs.

8. Chine, Inde, Brésil.

9. Près de la moitié des volumes financiers concernent les gaz HFC (hydrofluorocarbène) de l'industrie chimique, notamment indienne.

En matière d'adaptation, il est beaucoup attendu de la montée en puissance progressive de l'*Adaptation Fund*, créé à la fin de 2007, qui devrait être financé par une taxe de 2 % sur les transactions du CDM. Ce fonds pourrait dégager entre 400 M et 1,5 Md USD d'ici 2012, en fonction des prix du carbone. À ce jour, les fonds existants comme ceux de la *Global Environment Facility* (GEF) ne sont dotés que pour financer des actions immatérielles (études, formation, planification, plans d'actions, recherches et développement, initiatives pilotes, etc.). Parmi ces actions figurent les plans nationaux d'adaptation (PANA), qui établissent notamment des programmes d'investissement pour des actions urgentes.

Les modalités de fonctionnement de l'*Adaptation Fund* sont encore à préciser. On s'attend en outre à ce que le secteur privé participe directement ou indirectement aux investissements d'adaptation, dans la mesure où ces derniers risquent de conditionner la poursuite ou la rentabilité de beaucoup d'activités économiques. Mais la part de la participation que le secteur privé pourra prendre dans ces investissements est difficile à estimer. En tout état de cause, l'unité de compte des besoins en investissements est le milliard par an, tandis que l'unité de compte des fonds utilisables pour l'adaptation serait, au mieux, la centaine de millions par an.

Les villes sont des lieux de forte consommation de ces énergies et les activités urbaines représentent le premier poste émetteur de dioxyde de carbone (CO₂). Les villes devraient donc être destinataires d'une large part des financements destinés à la mitigation ; par ailleurs, elles sont impactées par les conséquences du changement climatique et devront procéder à des investissements dans tous les domaines qui relèvent de l'adaptation (protection contre la montée des eaux, par exemple).

Au-delà de l'insuffisance de financements, la difficulté pour les collectivités locales réside dans les caractéristiques et même l'accessibilité des financements disponibles. Un outil à mécanisme de marché comme le CDM se prête en théorie bien aux financements locaux urbains, soit sous maîtrise d'ouvrage d'une collectivité locale ou d'un démembrement de celle-ci – une régie, par exemple –, soit d'un partenaire privé dans le cas d'un service concédé. Les projets en milieu urbain bénéficiant de tels financements sont ceux des secteurs déchets et, secondairement, éclairage public et transports¹⁰. La finance carbone fournit un financement complémentaire pouvant se révéler décisif pour inscrire au programme d'une ville un investissement qui, autrement, n'aurait peut-être pas été prévu.

10. Les projets transports publics restent à l'heure actuelle difficiles à financer avec la finance carbone, du fait des questions de méthodologie de mesure des réductions d'émissions déjà évoquées.

Mais, du point de vue des collectivités locales, l'utilisation pratique du CDM pâtit d'un certain nombre de contraintes et de limites. Tout d'abord, les incertitudes qui planent actuellement sur la continuité du marché au-delà de 2012 ne sont pas de nature à rassurer des investisseurs, même si certains fonds s'engagent actuellement sur des contrats d'achat au-delà de cet horizon. Ensuite, cet instrument se révèle complexe à utiliser et demande des connaissances peu répandues ainsi que des instructions sophistiquées qui peuvent se révéler extrêmement coûteuses rapportées aux ressources obtenues. Ressources qui présentent en outre l'inconvénient d'être assez incertaines, considérant la volatilité du marché, le temps nécessaire à l'enregistrement du projet, puis à l'établissement des volumes auxquels il donnera effectivement droit ; il faut veiller à ne pas monter les plans de financement sur la base d'hypothèses trop optimistes.

Enfin, si la finance carbone fournit des recettes *a posteriori*, elle ne répond que difficilement à la question du financement initial. Certains fonds peuvent faire des avances jusqu'à 20 ou 25 % du montant du contrat d'achat, mais cela exige la prise d'une garantie. Les flux de revenus futurs du contrat de vente de crédits carbone (*Emission Reduction Purchase Agreement*, ERPA) peuvent en théorie être gagés contre du financement au démarrage, mais ce type de montage implique évidemment des surcoûts et renforce la complexité de l'opération.

Ces contraintes et ces incertitudes ont pour effet indirect de faire de la finance carbone un outil mieux adapté dans la pratique à des projets importants, sur lesquels les coûts d'instruction pourront être amortis, dans un secteur où une méthodologie de mesure simple et raisonnablement précise existe, et pour lesquels les financements auraient été de toute façon disponibles.

C'est le cas du projet de décharge contrôlée du Grand Amman, qui vient de faire l'objet simultanément d'un prêt de la Banque mondiale et d'un ERPA¹¹. On sait que la rentabilité de ces projets sera améliorée *a posteriori* par les recettes, mais dans des proportions qui sont variables¹² et en outre délicates à déterminer avec précision au préalable. Pour une ville qui chercherait à financer plusieurs projets, la démarche d'instruction et d'enregistrement est à mener à l'identique projet par projet, et à chaque fois avec les mêmes incertitudes.

11. Prêt de 18 M USD à la municipalité avec garantie de l'État. L'ERPA du *Carbon Fund for Europe* porte sur 900 000 tonnes d'équivalent Co₂ d'ici fin 2014. Le méthane capté sera utilisé en génération d'électricité.
12. Dans le cas de la captation de méthane des décharges, par exemple, beaucoup de paramètres, comme le volume des déchets, leur composition, le climat, entrent en jeu. Il y a un effet de seuil en dessous duquel les projets ne sont pas suffisamment productifs pour relever de la finance carbone. Pour les projets importants, le supplément de recettes peut représenter de 15 % à 50 % du montant d'investissement (et jusqu'à 75 à 80 % dans les cas où s'ajoutent les recettes issues de la production d'électricité et si cette dernière peut être vendue à des tarifs élevés).

Lorsque les incertitudes sur le futur de la finance carbone seront levées, les mécanismes qui régissent actuellement sa mise en œuvre devraient être révisés. Il serait judicieux de faire évoluer la finance carbone vers des approches globales à l'échelle d'un territoire urbain : financer des programmes d'opérations au vu de performances d'ensemble. Des méthodologies visant à consolider les méthodes de mesure des réductions d'émissions dans les secteurs des déchets, de l'énergie et des transports sont actuellement en cours d'élaboration à cet effet (voir encadré 5.9). Par ailleurs, il est probable que la mise en place par les bailleurs de mécanismes simples et peu coûteux de préfinancement sur la base d'engagement sur les recettes futures des contrats d'achat (éventuellement avec une garantie couvrant les variations possibles à l'intérieur d'une certaine fourchette) aurait un effet incitatif non négligeable.

D'un autre côté, un outil comme le CTF, qui a une visée instrumentale précise – la réduction des émissions de gaz à effet de serre – à échelon global, des montants très importants de financement à mettre en œuvre et, par conséquent, des challenges à tenir en matière de décaissement, adopte un comportement de grossiste : les investissements ciblés sont des investissements lourds (production électrique en particulier) et les bénéficiaires sont explicitement les États, emprunteurs dits souverains. Ces derniers peuvent certes rétrocéder ces prêts aux collectivités locales, mais l'existence d'un seuil (en montant d'investissement) d'éligibilité au fonds rend cette hypothèse peu plausible. Par exemple, si le CTF prévoit de pouvoir financer éventuellement des investissements de transports publics dépendant d'une entité locale, c'est sous réserve de l'accord de l'État, avec sa garantie, et dans le cadre d'un programme national portant sur plusieurs sites. Pour le moment, il apparaît que les collectivités locales urbaines sont absentes des stratégies opérationnelles du CTF.

L'économie de l'investissement public local et de son financement

L'approche ressources-emplois ou offre et demande

La question de l'investissement des collectivités est souvent abordée sous deux angles différents : d'une part celui des ressources, c'est-à-dire la capacité de financement (par recettes propres et emprunt), qui peut être assimilé à l'offre ; d'autre part celui des emplois, c'est-à-dire l'utilisation des fonds (capacité de planification, de programmation des investissements, de maîtrise d'ouvrage, de réalisation effective des investissements physique), qui peut être assimilé à la demande.

Ces deux approches correspondent à la vision de catégories et cultures professionnelles distinctes. D'un côté, un groupe constitué par les financiers et les institutionnalistes ou spécialistes de la décentralisation et des finances publiques : pour eux, la question réside essentiellement dans les ressources (quand les villes peuvent disposer des montants de financements adéquats, la question de l'investissement est considérée comme résolue). De l'autre côté, un groupe constitué des techniciens municipaux, des professionnels de l'aménagement, de la production ou distribution des fluides : pour eux, la question réside dans les besoins en investissements, en capacités de programmation, de mise en œuvre et de management (lorsque l'ensemble de ces capacités existent, les financements devraient arriver à hauteur des besoins).

Une telle dichotomie dans l'appréhension d'un même sujet est à l'origine de beaucoup de désillusions et probablement d'échecs de stratégies à l'échelon local ou national. À l'échelon national, il est contreproductif de mobiliser des ressources (de l'offre) en excès par rapport à ce que le marché (la demande) constitué par les villes peut effectivement mettre en œuvre et rembourser le cas échéant. À l'échelon local, les sanctions sont immédiates : une ville qui aurait trop emprunté, ou emprunté trop tôt par rapport à ses besoins en investissements, ses capacités de remboursement et ses capacités réelles de mise en œuvre, paye les intérêts d'une dette contractée à mauvais escient et compromet ainsi ses capacités d'investissements futurs. D'un autre côté, il est contreproductif pour une ville de se fixer des objectifs d'investissements par rapport aux seuls besoins définis sur des critères purement quantitatifs et techniques. Il en résulte souvent que rien ne se fait, tant les besoins identifiés sont disproportionnés par rapport aux ressources effectivement envisageables.

Dans les pays les plus avancés, ces deux visions sont réconciliées par les collectivités dans une approche ressources-emplois à l'échelon local. Cela suppose que des équipes suffisamment étoffées et compétentes au sein de la collectivité ou mandatées par cette dernière soient à même de procéder à la confrontation des deux dans une synthèse ressources-emplois ; cela suppose aussi que les autorités soient à même de procéder aux arbitrages nécessaires en connaissance de cause. Dans les collectivités locales des pays les moins développés, ces conditions sont plus rarement réunies.

L'approche ressources-emplois ou offre et demande est également essentielle à l'échelon national, en particulier pour les études sectorielles et pour les analyses de marchés et les faisabilités qui doivent présider à la création d'opérateurs financiers spécialisés ou, de façon générale, déterminer la politique publique en matière de financement de l'investissement local (on revient sur ces aspects au chapitre 5).

Il faut mentionner que cette dichotomie dans l'appréhension du même sujet est présente structurellement chez les bailleurs de fonds, au sein desquels il peut arriver que des départements distincts mettent en œuvre des stratégies et des opérations centrées sur les ressources ou, au contraire, sur les emplois, de façon non coordonnée voire contradictoire.

Au vu des énormes besoins en investissements dans les pays en développement, personne ne prétendra qu'il n'y a pas de problèmes de ressources. Cependant, force est de constater que dans beaucoup de cas la question de la ressource n'est pas la seule à considérer. Nombre de pays disposent de capacités de financement importantes – pays producteurs de pétrole, notamment – sans que les problèmes urbains y soient moins graves qu'ailleurs. Dans d'autres pays, les ressources que reçoivent les collectivités locales pour l'investissement, sans être importantes, n'arrivent cependant pas à être effectivement dépensées. Enfin, même dans les pays les plus démunis, où les besoins sont les plus aigus, il arrive que les subventions de l'aide internationale ne soient pas complètement consommées du fait des faiblesses de capacités de mise en œuvre locale.

Ces constats renvoient à ce qu'il est convenu d'appeler la « capacité d'absorption », c'est-à-dire la capacité de la collectivité locale, avec les moyens humains dont elle dispose, dans le contexte institutionnel comme économique dans lesquels elle évolue, de réaliser effectivement les investissements pour lesquels elle a ou pourrait avoir le financement. Cette capacité n'est pas extensible. Quand elle est faible, elle rend sans objet la question de l'augmentation des ressources, *a fortiori* celle de l'emprunt.

ENCADRÉ 1.3

À la recherche du cercle vertueux

Beaucoup de projets de développement municipal ou d'appui à la décentralisation cherchent à faire entrer les collectivités locales et leur gestion dans un cercle vertueux. Ces projets visent à renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage et, plus généralement, la capacité d'absorption, par des actions de renforcement institutionnel, de formation ou d'appui aux entreprises. Des mesures d'accompagnement et des systèmes d'incitations visent à améliorer progressivement les capacités de gestion, les qualités de la gouvernance et, par conséquent, *in fine*, les recettes propres.

Un certain nombre de ces projets misent sur la vertu pédagogique qu'aurait l'emprunt. Parallèlement au renforcement en matière de gestion et de gouvernance, on procède à l'instillation d'une petite dose d'emprunt pour les collectivités qui dis-

posent d'une capacité de remboursement. Une première opération peut porter sur un investissement générateur de recettes, lesquelles vont abonder le budget et augmenter le potentiel d'emprunt, et ainsi de suite. Un certain nombre d'incitations à la bonne gestion peuvent être également introduites à ce stade, par exemple avec des dispositifs comme les Contrats de ville ou les *Performance Contracts* et par le mécanisme de l'aide par les résultats.

Progressivement, les collectivités voient leurs capacités de mise en œuvre et de gestion s'améliorer, leurs capacités de remboursement augmenter. La part d'emprunt dans les dotations peut, elle aussi, augmenter progressivement. Le cercle vertueux peut être considéré comme enclenché quand ce processus est à la fois entré en vigueur et soutenu politiquement par les autorités nationales, qui en font leur stratégie d'appui à la décentralisation. En fonction de la taille du marché de l'investissement local et des caractéristiques du secteur financier, la pérennisation d'un marché de l'emprunt devient envisageable.

La réussite de telles démarches demande du temps et de la constance. Mais il faut noter que c'est à peu près ce processus qui a prévalu dans nombre de pays européens, où pendant longtemps les collectivités locales ont bénéficié à la fois de financements privilégiés distribués par des établissements de crédit à caractère monopolistique et de programmes de soutien institutionnel ou spécifique, par exemple dans les domaines de l'ingénierie technico-financière.

Source: auteur.

L'investissement public dans la théorie économique

La réalisation et le financement de l'investissement local sont des thèmes traités depuis très longtemps dans l'histoire¹³. Le thème de l'infrastructure et de l'équipement public comme moteur de croissance occupe une place importante dans les sciences économiques à des degrés variables selon les écoles de pensée, mais cela dès les fondements modernes de la discipline, avec Adam Smith (voir encadré 1.4).

Par la suite, l'investissement public et les infrastructures connaissent des fortunes diverses dans les différentes écoles de pensée : ils ne figurent pratiquement pas dans la théorie classique, sont présents dans la théorie keynésienne – dans laquelle ils ont un impact conjoncturel sur l'économie du fait des effets directs et indirects (multiplicateurs d'investissement) de l'activité –, et disparaissent à nouveau avec les néoclassiques qui ne leur attribuent qu'un rôle marginal.

13. Par exemple, en l'an 110 par Pline le Jeune dans sa correspondance à propos de la construction d'aqueducs pour desservir les villes de la province romaine de Bithynie (actuelle Turquie), dont il était gouverneur.

Dans la décennie 1980, la théorie de la croissance endogène (Romer 1986, Lucas 1988) remet l'investissement public au cœur du processus de croissance. La circulation des biens et de l'information à l'échelon national ou local (comme à l'échelle de l'entreprise) est la principale source d'amélioration des processus de production. Barro, en 1990, présente un modèle endogène dans lequel l'investissement public joue un rôle moteur. Cette théorie a fait l'objet de validations par des travaux empiriques (Ashauer 1989, Munnell 1990), qui établissent des corrélations entre capital public, production, investissement privé et emploi.

ENCADRÉ 1.4

L'investissement public chez Adam Smith

Dans le livre V de *La Richesse des nations* sont énoncés la plupart des concepts qui déterminent encore aujourd'hui les politiques publiques en matière d'investissement.

Les grands ouvrages sont du ressort de l'État

« Le troisième et dernier des devoirs du souverain ou de la République est celui d'élever et d'entretenir ces ouvrages et ces établissements publics dont une grande société retire d'immenses avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris ou entretenus par un ou par quelques particuliers, attendu que, pour ceux-ci, le profit ne saurait jamais leur en rembourser la dépense. »

Les investissements locaux sont mieux réalisés par les collectivités locales

« Si le pavé et l'illumination des rues de Londres étaient à la charge du Trésor public, y a-t-il quelque probabilité que ces rues fussent aussi bien pavées et aussi bien éclairées qu'elles le sont à présent, ou même à aussi peu de frais ? D'ailleurs, cette dépense, au lieu d'être défrayée par une taxe locale levée sur les habitants de chaque rue, paroisse ou quartier de Londres, serait, dans ce cas, défrayée par le revenu général de l'État, et supportée par tous les habitants du royaume, qui contribuent à former ce revenu, quoique la plus grande partie de ces habitants ne retire aucune espèce d'avantage de ce que les rues de Londres sont pavées et éclairées. »

Le recouvrement des coûts auprès de l'usager

« Il ne paraît pas nécessaire que la dépense de ces ouvrages publics soit défrayée par ce qu'on appelle communément le *revenu public*, celui dont la perception et l'application sont, dans la plupart des pays, attribuées au pouvoir exécutif. La plus grande partie de ces ouvrages peut aisément être régie de manière à fournir un revenu particulier suffisant pour couvrir leur dépense, sans grever d'aucune charge le revenu commun de la société. »

Le financement de l'entretien

« Quand les voitures qui passent sur une grande route ou sur un pont, ou les bateaux qui naviguent sur un canal, paient un droit proportionné à leur poids ou à leur port, ils paient alors pour l'entretien de ces ouvrages publics, précisément dans la proportion du déchet qu'ils y occasionnent. Il paraît presque impossible d'imaginer une manière plus équitable de pourvoir à l'entretien de ces sortes d'ouvrages. »

L'approche ressources-emplois

« Lorsque les grandes routes, les ponts, les canaux, etc., sont ainsi construits et entretenus par le commerce même qui se fait par leur moyen, alors ils ne peuvent être établis que dans les endroits où le commerce a besoin d'eux et, par conséquent, où il est à propos de les construire. La dépense de leur construction, leur grandeur, leur magnificence, répondent nécessairement à ce que ce commerce peut suffire à payer. »

La subvention croisée

« Quand cette même taxe sur les voitures de luxe, sur les carrosses, chaises de poste, etc., se trouve être de quelque chose plus forte, à proportion de leur poids, qu'elle ne l'est sur les voitures d'un usage nécessaire, telles que les voitures de roulier, les chariots, etc., alors l'indolence et la vanité du riche se trouvent contribuer d'une manière fort simple au soulagement du pauvre, en rendant à meilleur marché le transport des marchandises pesantes dans tous les différents endroits du pays. »

Source : Smith 1776.

De même, l'école de l'économie géographique accorde une place centrale aux infrastructures au sens large¹⁴ dans la croissance économique, en tant que facteur d'amélioration des communications et des échanges, ainsi que de diminution des coûts de production des entreprises (Hoorens et Chevallier 2006). Tandis que les néoclassiques considèrent que les investissements publics ne sont pas moteurs de croissance et qu'ils se font au détriment du secteur privé, les modèles de l'économie géographique mettent surtout en évidence la relation positive entre l'investissement public et le secteur privé, le premier améliorant les conditions de l'activité du second¹⁵.

Les modèles de l'économie géographique sont empiriquement validés par les nombreux travaux réalisés ces dernières décennies, notamment en Europe du fait de la mise en œuvre des fonds structurels européens (OECD 2006). L'apparition de phénomènes comme les pôles de croissance, les pôles techno-

14. Qui comprennent les structures d'éducation-enseignement (Martin et Rogers 1995).

15. Voir en particulier le *Rapport sur le développement dans le monde 2009 : Reshaping Economic Geography* (World Bank)

logiques, les zones inter-frontalières, les spécialisations des territoires ont suscité beaucoup d'analyse sur les complémentarités entre investissement public et secteur privé et leurs effets sur le développement à l'échelon local.

Les enquêtes quantitatives et qualitatives faites sur les motifs des choix de localisation ou délocalisation des entreprises en économie globalisée sont des plus éclairantes sur ces complémentarités entre investissement public et secteur privé (OECD 2006). Les décideurs des grandes métropoles connaissent les facteurs d'attractivité : les implantations des entreprises se décident en fonction des facteurs à l'échelle nationale (coûts de la main-d'œuvre, législation, fiscalité, climat des affaires...) et de facteurs locaux (qualification de la main-d'œuvre, infrastructures d'enseignement et de formation, qualité des infrastructures de communication et télécommunication, sécurité des biens et des personnes, offre foncière, parc de logements, qualité de l'environnement, niveau de corruption...)

L'infrastructure au niveau local est ainsi analysée aujourd'hui comme un facteur déterminant de l'implantation du secteur privé et son développement endogène. Cela – et le fait que, dans les pays développés, la majeure partie des investissements publics soient des investissements locaux – place les collectivités locales (quelle que soit leur forme institutionnelle) au cœur de la problématique de la croissance.

Ces transformations sont à l'œuvre et pleinement perceptibles dans les pays émergents du continent, en premier lieu peut-être pour les grandes villes d'Afrique du Nord, qui sont entrées en compétition avec les villes d'Asie pour capter les investissements industriels des pays européens, mais vraisemblablement bientôt pour un certain nombre d'autres agglomérations africaines.

La question du développement économique de l'Afrique est fréquemment posée en ces termes : l'économie croît au taux respectable de 4 ou 5 % par an, mais la croissance démographique et les retards accumulés nécessiteraient un taux de 7 %. Comment générer les points de croissance manquants (Severino et Ray 2010, par exemple) ? Les théories économiques récentes sommairement exposées ci-dessus et les expériences des pays émergents comme européens laissent penser que c'est peut-être au niveau de l'investissement local qu'une partie de la réponse se situe.

Légitimité, vertu et justification économique de l'emprunt

Quelle est la légitimité de l'emprunt pour une dépense publique ? Cette question a fait l'objet d'intenses débats en économie. Depuis le principe d'équivalence de Ricardo au début du XIX^e siècle¹⁶ jusqu'aux développements récents de la

16. « Emprunt et impôts sont deux modes de financement de la dépense publique » (Ricardo 1817).

comptabilité générationnelle (Kotlikoff 1992) et des modèles postkeynésiens sur l'efficacité des politiques budgétaires, la question suscite encore de nombreux travaux théoriques.

Les spécificités des villes des pays en développement – la forte croissance démographique et les besoins en investissements de base – justifient en théorie le principe du recours à l'emprunt : il est logique d'étaler dans le temps le remboursement d'un investissement qui doit profiter à un nombre croissant d'habitants. Financer cet investissement par l'épargne préalable équivaut à faire payer à la population actuelle un investissement qui profitera à une population future plus importante, dans une ville dont les capacités financières seront démultipliées par l'élargissement de la base fiscale (Aronson et Swartz 2004). *A contrario*, la difficulté pour la plupart des villes du continent africain d'accéder à l'emprunt handicape gravement leurs performances : les investissements essentiels ne sont pas réalisés, la productivité de la ville, rapportée à une population en augmentation, se dégrade progressivement. En dépit de l'augmentation de la base fiscale, l'absence ou la médiocrité des services obèrent le rendement de l'impôt local. Les dysfonctionnements augmentent parallèlement à la stagnation des ressources, c'est le début d'une spirale de sous-développement.

Pour cet ensemble de raisons, on peut dire qu'une ville à croissance démographique soutenue qui ne peut pas emprunter est condamnée à la dégradation continue. La limite du raisonnement réside dans le niveau de la dette : le recours à l'emprunt est contraint par les capacités de remboursement. Les recettes de la collectivité devraient théoriquement augmenter conjointement à la croissance démographique et aux gains de productivité économique. Or ce n'est pas le cas le plus fréquent, du fait d'un ensemble de facteurs comme le sous-emploi, les défaillances de management et... le sous-investissement.

Le recours à l'emprunt se voit parfois attribuer la vertu d'améliorer la gestion de la collectivité locale. Les autorités, confrontées à la nécessité de rembourser, sont automatiquement conduites à un meilleur management. Cette question fait également l'objet de débats (Paulais et Stein-Sochas 2007). Elle est d'ailleurs souvent discutée à la lumière des considérations morales ou religieuses qui accompagnent le concept de dette. D'un point de vue factuel, il est certain qu'une ville cherchant à accéder à l'emprunt est conduite à optimiser sa capacité d'épargne et à présenter aux établissements de crédit ou aux agences de notation des témoignages de ses capacités de gestion. Cela ne garantit cependant pas que les limites de l'endettement raisonnable ne soient ensuite dépassées, notamment parce que la question de la qualité de l'investissement doit toujours être posée en même temps que la question de l'emprunt.

Le choix de l'investissement local et le cadre stratégique

Emprunter pour quoi faire ?

« Emprunter, c'est anticiper une recette » : le vieil adage du milieu professionnel garde aujourd'hui toute sa pertinence. L'acte d'emprunter suppose une capacité de la part des autorités locales de se projeter dans l'avenir. Si ce n'est pas le cas, la collectivité est en risque.

Cela pose donc immédiatement la question de la nature de l'investissement et de son adéquation aux capacités réelles de remboursement. L'emprunt fait partie intégrante d'un plan de financement mettant en regard les charges de remboursement de la dette plus les coûts de fonctionnement induits avec les recettes directes ou indirectes venant en compensation (Paulais et Stein-Sochas 2007).

La qualité de l'investissement, son réalisme envers la situation économique locale, son adéquation aux besoins et aux possibilités de la collectivité doivent primer sur toute autre considération. Les collectivités locales qui n'ont pas les compétences en interne pour faire des études stratégiques de programmation et les études de faisabilité de chaque investissement en particulier doivent impérativement se faire aider par des conseillers professionnels.

Quel type d'investissements privilégier ? On peut schématiquement considérer trois catégories d'investissement : 1) les investissements censés générer des recettes (ex : une zone d'activités ou d'aménagement) ; 2) les investissements sans recettes directes, mais indispensables à la productivité de la ville (voirie, transports, drainage, électricité, équipements essentiels...) ; 3) les investissements sans recettes, non directement liés à la productivité de la ville et à coûts de fonctionnement élevés (équipements de prestige, équipements non essentiels...)

La question de la nature de l'investissement est particulièrement aiguë dans le cas des villes aux ressources et aux capacités d'emprunt limitées. La première catégorie est à privilégier, dans la mesure où elle est à effet limité, voire neutre, sur le budget (cas où l'équipement engendre des recettes à hauteur des annuités de l'emprunt), tout en augmentant le patrimoine de la ville et sa productivité économique ; la deuxième catégorie est fondamentale, parce que sans ces investissements, les performances de la machine économique qu'est la ville se dégraderont, et avec elles le niveau de recettes fiscales. Cependant, tous les investissements ne se valent pas à cet égard et il faudra établir des

priorités au sein de cette deuxième catégorie. Enfin, dans la majorité des situations et sauf cas exceptionnel, les investissements de la troisième catégorie sont à exclure.

L'établissement de priorités au sein de ces différentes catégories est à effectuer en fonction de deux types de considérations : la rentabilité économique de l'investissement d'une part, l'impact prévisible qu'il aura en fonctionnement sur le budget municipal d'autre part. L'impact sur le budget de fonctionnement de la ville d'un investissement du fait des coûts récurrents qu'il engendre – entretien, fonctionnement – est un des paramètres à considérer pour établir les priorités. Un investissement n'apportant pas de recettes complémentaires, mais impliquant un budget récurrent significatif ampute d'autant l'épargne de la collectivité et, par conséquent, sa capacité d'emprunt à venir.

Programmation des investissements

La décision d'investir et la question du choix des investissements sont parmi les problématiques les plus difficiles auxquelles sont confrontés les décideurs locaux. Par définition, l'investissement est un engagement de long terme. C'est une décision lourde de conséquences, qui doit pourtant s'effectuer dans un contexte d'incertitudes.

Ces incertitudes sont nombreuses et portent sur des facteurs de natures différentes : d'une part, le niveau de recettes futures de la ville, en particulier dans des contextes où les transferts de l'État ne sont pas assurés à moyen et long terme ; d'autre part, la rentabilité effective de l'investissement (rentabilité financière s'agissant d'un équipement générateur de recettes, rentabilité économique s'agissant d'un équipement sans recettes directes, mais dont on attend des retours sur la productivité de la ville).

Par ailleurs, dans un contexte de rareté ou d'insuffisance de ressources, le décideur fait face à la nécessité d'établir des priorités. Pourquoi financer tel investissement plutôt qu'un autre ? Comment trancher et accorder des priorités entre des investissements qui sont tous nécessaires, tous réclamés par les habitants ou les opérateurs économiques ? Sur quels critères, en fonction de quelle stratégie ?

La programmation des investissements est à établir parallèlement à l'analyse financière prospective (voir section ci-après), qui permet d'établir les projections de ressources et les capacités théoriques d'emprunts le cas échéant. Sur ces bases, la programmation établit un ordre de priorités raisonné. Elle explicite les choix en laissant une certaine latitude aux décideurs pour arbitrer, mais sur la base d'un cadre rationnel, reposant sur des études préalables et des analyses de rentabilité économique des investissements.

L'analyse économique est d'un intérêt variable selon les types d'investissements auxquels on l'applique. Cependant, les taux de rentabilité interne ou de rentabilité économique (TRI ou TRE) constituent un outil sans équivalent pour fonder les décisions d'investissement de façon rationnelle ; ils sont particulièrement pertinents pour comparer plusieurs versions du même investissement (par exemple, deux tracés d'une voie de liaison) et optimiser ainsi la dépense publique. Ce n'est pas l'objet du présent ouvrage de présenter les techniques de calcul de rentabilité. Ces techniques ont été traitées ces dernières décennies dans un grand nombre d'ouvrages et de manuels auxquels les techniciens locaux peuvent se référer.

Le cadre général stratégique

Une programmation d'investissements ne peut être dite stratégique que si elle est la concrétisation en action d'une démarche d'ensemble d'établissement d'un projet de ville (ou d'agglomération) de type *City Development Strategy*, du moins pour les villes les plus importantes. Pour toutes les villes, y compris les petites, une programmation des investissements doit s'inscrire dans un document de planification spatiale (schéma de structure, schéma d'aménagement ou autre). En l'absence de ce type de document de cadrage stratégique, il ne s'agirait que d'une liste d'idées d'investissements, non reliée à une vision d'ensemble et d'avenir de l'agglomération, dans ses aspects à la fois physiques, économiques et sociaux.

Ces documents – stratégie de ville, schéma de structure, analyse financière prospective et programmation des investissements – sont étroitement interdépendants. Ils doivent être conçus comme un ensemble vivant ajustable de façon permanente. Le cadre général stratégique qu'ils définissent constitue un atout indiscutable aux yeux des prêteurs potentiels dans leur analyse du risque, ou aux yeux des agences de *rating* dans l'établissement de leur note.

En effet, une collectivité à même de se projeter à moyen terme d'une façon à la fois volontariste et pragmatique, de traduire sa vision en termes concrets *via* une stratégie d'investissements et dans un cadre financier maîtrisé *via* une analyse financière prospective, témoigne d'une maîtrise de management indiscutable. Une collectivité pouvant faire état d'une telle maîtrise sera donc analysée comme un bon risque et pourra, par conséquent, emprunter dans de meilleures conditions. La réalisation du cadre stratégique constitue une première étape du cercle vertueux (voir encadré 1.3) dans lequel la collectivité, grâce à ses investissements financés au meilleur prix, verra progressivement augmenter sa productivité, son attractivité, donc ses ressources et, par conséquent, ses capacités d'emprunt, etc.

La réalisation de chacun des éléments du cadre général stratégique suppose le recours à des compétences diversifiées et un engagement en moyens et en temps non négligeable. La mise en perspective de ces différents éléments est un exercice complexe. Dans les faits, peu de collectivités locales, même dans les pays développés, disposent de l'ensemble des compétences nécessaires et de l'expérience souhaitable pour mener à bien dans des conditions satisfaisantes une telle démarche. Le recours, ne serait-ce que partiel, à des conseils extérieurs est donc fréquent et paraît d'ailleurs souhaitable pour les villes à fort potentiel économique, qui ont intérêt à bénéficier de l'expérience et des exemples d'autres villes, y compris étrangères. Les dispositifs d'appui aux collectivités locales du continent africain, dans un cadre multilatéral ou bilatéral, prennent ici tout leur sens, à condition de disposer eux-mêmes des moyens suffisants, humains et/ou financiers.

La gouvernance et l'approche contractuelle

Gouvernance et gouvernance locale

La gouvernance est un concept qui serait né en Inde, 400 ans avant notre ère (Kaufmann et Kraay 2007). En dépit de cette ancienneté, il n'y a pas de consensus sur la signification de ce mot, qui est parfois utilisé de façon interchangeable avec d'autres notions comme « institutions » ou « qualités des institutions » et peut être appréhendé de façon sensiblement différente selon les cultures politiques et institutionnelles. Dans son plus récent document de stratégie sur la gouvernance et la corruption, la Banque mondiale définit la gouvernance comme « la façon dont les dirigeants et les institutions acquièrent et exercent l'autorité de définir les politiques publiques et de produire les biens et services publics » (World Bank 2007). La notion de « bonne gouvernance », sa définition et ses liens avec l'efficacité économique et le développement ont suscité une abondante littérature.

La gouvernance locale est cette même notion appliquée à l'échelon des collectivités locales. Le terme de collectivité locale fait référence à une institution ou une entité spécifique créée pour fournir un certain nombre de services dans un territoire géographiquement délimité. La gouvernance locale est un concept plus large, qui peut se définir comme la définition et la mise en œuvre de l'action collective à l'échelon local (Shah 2006). La bonne gouvernance locale ne se limite donc pas à la fourniture des services locaux et inclue des éléments tels que la sécurité, la protection et la liberté des habitants, la démocratie locale et la représentation des citoyens, l'efficacité de la gestion, la façon de rendre compte de cette gestion, etc.

ENCADRÉ 1.5**Les six composantes clés de la gouvernance**

Le *World Bank Institute* définit la gouvernance comme les traditions et les institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays. Cela inclut le processus par lequel les gouvernements sont sélectionnés, contrôlés et remplacés, la capacité du Gouvernement à formuler et mettre en œuvre des politiques justes, et le respect des citoyens et de l'État à l'égard des institutions qui gouvernent les interactions économiques et sociales. La gouvernance se décline en six grandes composantes clés.

Démocratie et libertés : mesure dans laquelle les citoyens d'un pays donné peuvent participer à la sélection de leur Gouvernement et bénéficient de la liberté d'expression, d'association et des médias.

Stabilité politique et absence de violence/terrorisme : probabilité que le gouvernement soit déstabilisé par des moyens inconstitutionnels ou violents, y compris le terrorisme.

Efficacité du Gouvernement : qualité des services publics, capacité des services civils et indépendance par rapport aux pressions politiques, et qualité de la formulation des politiques.

Qualité de la réglementation : capacité du gouvernement à fournir des politiques et une réglementation et régulation saines qui favorisent et promeuvent le développement du secteur privé.

État de droit : mesure dans laquelle les agents ont confiance dans les règles de la société, y compris dans la qualité de l'exécution des contrats et des droits de propriété, la police et les tribunaux, ainsi que dans la probabilité de crimes et de violence.

Contrôle de la corruption : mesure dans laquelle la puissance publique est utilisée à des fins privées, y compris la grande et la petite corruption ainsi que la « capture » de l'État par les élites et les intérêts privés.

Source : WBI 2009.

Les sujets de la gouvernance et de la gouvernance locale dépassent le cadre de cet ouvrage. Cependant, il y a un lien direct entre gouvernance locale, qualité de management et efficacité économique de la cité. Par conséquent, un lien direct existe aussi entre gouvernance locale et capacité d'une collectivité locale à financer ses investissements locaux. Rien ne rend plus clairement compte de ces liens entre gouvernance locale et accès aux financements que l'examen des paramètres considérés par les agences de notation dans les analyses de ces collectivités locales (voir encadré 1.9). Les critères qui sont pris en compte pour l'attribution des notes recourent largement, au-delà des ratios purement financiers, des considérations qui relèvent de la gouvernance.

Par conséquent, ce lien entre accès aux capitaux et gouvernance ne joue pas seulement envers les bailleurs de fonds, les agences de coopération, mais aussi, *via* les notes des agences de notation, envers le marché des capitaux, les banques d'investissement, ou encore vis-à-vis d'opérateurs susceptibles d'entrer dans un partenariat public-privé. Une ville dont la gouvernance est perçue comme mauvaise se coupe radicalement des ressources extérieures pour financer ses investissements.

Cette exclusion sera d'autant plus forte qu'elle risque d'être enchâssée dans le même phénomène jouant au niveau de l'État. Les mécanismes d'allocation des financements internationaux issus de la réflexion des bailleurs multilatéraux dans les années 1990 sur « l'efficacité de l'aide » se traduisent par une sélection en fonction des performances des pays, qui se voient attribuer une « note de performance » ; l'établissement de cette note fait intervenir un coefficient multiplicateur dit « facteur de gouvernance ». Beaucoup d'agences ou bailleurs multilatéraux ont progressivement appliqué ces principes de sélectivité ; le *Millenium Challenge Corporation*, créé par les États-Unis en 2002, fonctionne par exemple quasi-exclusivement sur ce principe (voir encadré 1.6).

ENCADRÉ 1.6

Les indicateurs du *Millenium Challenge Corporation*

Pour établir ses « notes de performances », le *Millenium Challenge Corporation* (MCC) utilise des indicateurs de politique répartis en trois catégories : gouverner justement, investir dans l'humain, encourager la liberté économique. MCC favorise des indicateurs établis par des institutions indépendantes de tierce partie, reposant sur des données objectives et publiques et sur une méthodologie analytique rigoureuse. MCC cherche des indicateurs qui couvrent le plus grand nombre de pays, qui permettent une comparabilité entre les pays ainsi qu'une cohérence d'années en années. Les indicateurs utilisés en 2009 et les institutions qui les établissent sont listés ci-après.

Gouverner justement

Libertés civiles	<i>Freedom house</i>
Droits politiques	<i>Freedom house</i>
Démocratie et libertés	<i>World Bank Institute</i>
Efficacité du gouvernement	<i>World Bank Institute</i>
État de droit	<i>World Bank Institute</i>
Contrôle de la corruption	<i>World Bank Institute</i>

Investir dans l'humain

Taux de vaccination	<i>World Health Organization</i>
Dépenses publiques consacrées à la santé	<i>World Health Organization</i>
Taux d'achèvement de l'éducation primaire des filles	Unesco
Dépenses publiques consacrées à l'éducation primaire	Unesco et sources nationales
Gestion des ressources naturelles	CIESIN et YCELP

Encourager la liberté économique

Démarrage d'entreprises	IFC
Droits fonciers et accès au sol	IFAD et IFC
Politique commerciale	<i>Heritage Foundation</i>
Qualité de la réglementation	<i>World Bank Institute</i>
Inflation	IMF WEO
Politique fiscale	IMF, IMF WEO

Source : Millenium Challenge Corporation 2008.

Ce principe de sélectivité en fonction des performances économiques et institutionnelles se traduit par l'éviction des bénéficiaires potentiels, qui se voient attribuer un mauvais « facteur de gouvernance ». Ce principe d'éviction s'est révélé si efficace, qu'il est apparu avec le recul qu'un de ses effets collatéraux aura été d'écartier les États fragiles, qui ont été qualifiés de véritables « orphelins de l'aide » (Raffinot et Rosselini 2007).

Au total, que ce soit au niveau des États ou des collectivités locales, l'accès au financement est étroitement corrélé aux performances en matière de gouvernance. En un sens, dans cette nouvelle configuration, les collectivités locales doivent prendre conscience que l'accès au financement ne se revendique pas comme un droit, mais qu'il se gagne par un travail de fond sur tous les constituants de la gouvernance locale, notamment dans ses aspects managériaux et de lutte contre la corruption (voir encadré 1.7). Dans ce contexte, les systèmes d'évaluation financière des collectivités prennent une importance particulière.

ENCADRÉ 1.7**Corruption et collectivités locales**

Il existe de nombreuses définitions de la notion de corruption. De manière générale, on peut dire que la corruption est un abus de pouvoir à des fins personnelles. Elle signifie la facturation d'une somme illicite pour un service normalement gratuit ou l'utilisation du pouvoir public à des fins illicites. Elle peut comporter des actes d'omission ou de commission. Elle peut impliquer des activités légales ou illégales. Elle peut être interne à l'organisation (par exemple : détournement de fonds) ou externe (par exemple : extorsion). Ses effets sont larges. Bien qu'un certain type de prestations sociales puissent parfois en résulter, elle conduit généralement à l'injustice et à l'inégalité.

Quelle que soit la définition utilisée, quand la corruption atteint l'État, elle est mortelle. La corruption systématique génère des coûts économiques par les incitations aux effets de distorsion, des coûts politiques par le sapement des institutions, et des coûts sociaux par la redistribution de la richesse et du pouvoir à des gens indignes. Quand la corruption sape les droits de propriété, l'État de droit et les incitations à investir, le développement économique et politique est compromis.

La corruption est un problème universel, mais les collectivités locales semblent y être particulièrement sensibles. Les autorités locales sont souvent accusées non seulement de mauvaise gestion, mais aussi de détournements de fonds publics à des intérêts privés. Les formes de corruption sont aussi variées que les activités des autorités municipales.

Source : Klitgaard, MacLean-Abbaroa et Parris 2000.

L'approche contractuelle

La fragmentation de la décision publique et les difficultés qu'elle engendre du point de vue de la maîtrise d'ouvrage et de la gouvernance ont suscité l'apparition dans les pays développés de nouvelles formes de coopération fondées sur la notion de contractualisation. Ces approches contractuelles sont apparues à peu près à la même époque sous deux formes différentes : d'une part le type *Performance Based Contract* (contrat fondé sur les performances), d'autre part le type Contrat État-collectivité locale.

Le type *Performance Based Contract* a vu le jour dans la foulée du mouvement de privatisation des services publics dans les pays anglo-saxons. Ces contrats répondent à la nécessité d'encadrer les relations entre les maîtres d'ouvrage délégataires et leurs partenaires privés. Ces contrats concernent des secteurs comme la distribution de fluides ou les services sociaux. Ils fixent en général

des objectifs quantifiés assortis de délais en matière de niveau et de qualité de services, de gestion et des enveloppes financières de fonctionnement courant et d'investissement pour chacune des parties prenantes. L'irruption de ces techniques empruntées au secteur privé dans la sphère de la prestation des services publics et les changements qu'elles ont apportés ont donné lieu finalement à la notion de *New Public Management* (nouveau management public) qui s'est diffusée extensivement depuis la fin de la décennie 1990 (Pollitt et Bouckaert 2000).

Le type Contrat État-collectivité locale a vu le jour de façon simultanée sous différentes variantes dans plusieurs pays européens continentaux. Ce mode de contractualisation s'est imposé pour tenter de réguler les relations financières et institutionnelles entre États centraux et collectivités locales dans le cadre de la décentralisation et de la formation de la Communauté européenne, par exemple sous la forme Contrat de plan État-régions. Les pays qui ont été affectés par la crise urbaine post-reconstruction dans les quartiers d'habitat social et les grands ensembles ont décliné ces démarches contractuelles au niveau des municipalités. En France, notamment, cette crise a pris une dimension aiguë et a suscité la création progressive d'un regroupement de dispositions dans un ensemble dit Politique de la ville, dont le Contrat de ville est devenu un élément central.

De façon générale, la contractualisation peut se définir par une démarche opérationnelle en plusieurs étapes : la négociation entre acteurs ; la recherche du consensus ; la matérialisation du consensus dans un contrat, dont les formes peuvent varier ; enfin, la mise en place d'un dispositif de suivi de la mise en œuvre, des adaptations et éventuellement de l'évaluation. Le Contrat État-collectivité locale, à la différence du *Performance Based Contract* des PPP, a une forme juridique ambiguë, dans la mesure où il ne fait pas l'objet d'obligation de réalisation, mais détermine plutôt un cadre dans lequel les avancées comme les conflits sont réglés par la discussion et le compromis.

Cette relative souplesse des Contrats État-collectivité locale a facilité l'implication progressive de la société civile au rang de leurs parties prenantes, élément appréciable pour des dispositifs qui visent à améliorer la gouvernance, en particulier urbaine dans le cas des Contrats de ville. Ces derniers peuvent néanmoins présenter un caractère contraignant, notamment par le biais des dispositifs de financement : en France par exemple, certains financements privilégiés (long terme, taux bonifiés, différés d'amortissement étendus) accordés dans le cadre de la Politique de la ville ne peuvent être obtenus par les collectivités locales que si elles sont signataires d'un Contrat de ville (Géhin et Paulais 2000).

Ces démarches contractuelles ont connu beaucoup de mutations depuis leurs premières mises en œuvre. Du point de vue de l'objet de la négociation, on peut par exemple distinguer aujourd'hui trois grandes catégories : (1) l'accord cadre pour la déclinaison d'une stratégie territoriale qui relève de l'aménagement du territoire ; (2) l'accord cadre pour la territorialisation d'une politique publique, qui vise la traduction locale d'un objectif général ; (3) l'accord cadre entre différents acteurs, opérateurs et financeurs de projets ou programmes spécifiques sur un territoire (Simonneau 2007).

Les Performance Based Contract ont connu une certaine diffusion dans les pays en développement parallèlement à l'extension des PPP. Les Contrats État-collectivité locale, plus particulièrement les Contrats de ville, ont été exportés sur le continent africain (Cameroun, Tunisie, Sénégal par exemple) par des bailleurs de fonds qui y voyaient des outils efficaces de pilotage de leurs projets et programmes urbains (Farvacque-Vitkovic *et al.* 2006).

Ce type de démarche contractuelle est désormais utilisé de façon extensive dans les programmes d'appui à la décentralisation. On note d'ailleurs aujourd'hui une convergence certaine des deux types d'approches (*Performance Based Contracts* et Contrats de ville) dans leur utilisation au sein de tels programmes. Ces contrats se révèlent être des outils puissants de mise en œuvre et d'accompagnement de politiques publiques. Ils permettent aux États, par des systèmes d'indicateurs et d'incitations, à la fois de réguler le processus de décentralisation et d'améliorer la gouvernance urbaine et l'efficacité de l'investissement public (voir encadré 1.8).

ENCADRÉ 1.8

Des Contrats de ville pour soutenir le redressement financier des communes tunisiennes

Au début de la décennie 2000, la situation des finances locales de certaines communes tunisiennes était devenue préoccupante et mettait en jeu leur capacité de remboursement des échéances de prêts contractés auprès de la Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL). Cet état de fait découlait d'une politique de prêts très administrée et déconnectée de la capacité réelle de remboursement des communes, mais aussi de la dégradation de la gestion de ces dernières, à la fois sur le plan des dépenses et sur le plan de la collecte des ressources.

Dans le cadre d'un Programme de développement municipal soutenu financièrement par la Banque mondiale et l'AFD, le gouvernement a mis en place un ensemble de mesures pour le redressement financier de ces communes en diffi-

culté. Sur le modèle Contrat de ville, des accords ont été préparés entre les parties prenantes. Les communes ont été classées en trois catégories : vulnérables, faibles, saines. À chacune de ces catégories correspondent des dispositions particulières, notamment en matière d'emprunt. Une série de mesures de soutien (appui technique, formation) d'encadrement (contrôle administratif du budget pour les communes vulnérables) ont été mises en place, ainsi qu'un dispositif de suivi reposant sur des indicateurs fiables. Parallèlement, des mesures incitatives ont été instaurées : l'amélioration des indicateurs de gestion et de performances permet le passage d'une catégorie à une autre pendant la durée de vie du Contrat et se traduit par un certain nombre d'avantages financiers.

Il s'agit de Contrats de ville de dernière génération assez sophistiqués, puisqu'ils sont tripartites entre l'État, les collectivités locales et la CPSCCL. Cette dernière présente la particularité d'être à la fois établissement prêteur, institution de soutien et véhicule de distribution d'une partie des subventions d'État aux communes. L'existence d'un Institut national de formation des personnels municipaux facilite par ailleurs l'articulation entre ce dispositif et ses indicateurs avec un programme de soutien institutionnel ciblé. Au total, le Programme de développement municipal et ses Contrats de ville constituent un dispositif complet de soutien à la décentralisation et à la gouvernance urbaine.

Source : AFD 2001 et World Bank 2002 et étude de cas Tunisie, en annexe.

L'importance des analyses financières

L'analyse financière rétrospective et l'analyse financière prospective

L'analyse financière d'une collectivité locale s'entend de façon générale comme une analyse rétrospective portant sur les exercices budgétaires passés (classiquement, les cinq dernières années). La notion d'autofinancement est au cœur des analyses financières. Elle est déterminée par le solde (positif) entre recettes et dépenses d'exploitation. Elle constitue un indicateur de bonne gestion envers l'extérieur, détermine la capacité d'accès à des prêts. Le caractère rétrospectif de l'analyse est fondamental. Il permet de mettre à jour les évolutions et les tendances structurelles, qui doivent être analysées.

Dans le cas où la collectivité est déjà endettée, les caractéristiques de la dette constituent un des autres éléments essentiels à la compréhension de la situation financière de la collectivité. Cette situation financière se résume classi-

quement par une batterie d'indicateurs et de ratios (voir encadré 1.9), dont l'existence est nécessaire à un bon pilotage et à la discussion avec la tutelle et d'éventuels bailleurs.

C'est l'analyse financière prospective (centrée sur la notion d'autofinancement) qui permet de projeter une stratégie dans le temps, en intégrant les éléments de contexte extérieur et les évolutions des comptes de la collectivité résultant des tendances structurelles (Klopfer 2001). L'analyse prospective est l'outil qui permet de déterminer quelles sont les capacités d'investissement à court terme et de déterminer si le financement des investissements projetés est raisonnablement faisable.

L'analyse prospective est par essence un exercice approximatif ; elle doit être réactualisée tous les ans. Elle constitue l'outil de pilotage des autorités locales qui, sans elle, ne peuvent pas avoir de vision de l'avenir. L'analyse prospective a aussi deux autres qualités : elle constitue un outil pédagogique envers la population et le secteur privé et, de façon plus convaincante que l'analyse rétrospective, un outil de discussion avec les prêteurs potentiels. Elle est indispensable enfin pour établir une stratégie financière et fonctionne alors comme un tableau de bord permettant une gestion prévisionnelle.

L'importance des systèmes d'évaluation financière des collectivités locales

Le développement d'un système de notation des emprunteurs sous-souverains est une des conditions préalables et nécessaires au développement d'un marché des capitaux. La capacité d'évaluer correctement les risques associés à une dette dépend largement du volume des transactions sur le marché et du recul dont dispose l'analyste. Sur un marché récent, le lien entre notes et taux ne peut pas être clairement établi ou en tout cas stabilisé du fait du faible nombre d'émissions obligataires pour paramétrer le marché.

Le marché des obligations est encore à l'état embryonnaire dans beaucoup de pays en développement, souvent parce que l'environnement institutionnel ne le favorise pas. Le cadre légal et réglementaire susceptible de donner toute confiance à l'investisseur est souvent absent. Les lois concernant le paiement des dettes des collectivités locales sont inexistantes ou trop imprécises pour constituer une sécurité. Le manque d'informations fiables sur les ressources des collectivités locales, la faiblesse du système de contrôle et d'encadrement des collectivités, l'absence de visibilité et de certitudes sur les transferts d'État constituent autant de handicaps pour le développement de ce marché.

De façon générale, toutes les agences de notation insistent sur le fait que la crédibilité de leurs notes dépend largement de l'environnement politique et institutionnel. Une collectivité locale peut en théorie obtenir une note satisfaisante en fonction de ses résultats économiques et financiers et de sa fiscalité, par exemple. Mais les investisseurs resteront réticents s'il demeure des incertitudes sur la permanence et la qualité des institutions à l'échelon national (Fitch Ratings 2008).

Les méthodes de notation par les agences reposent aussi sur des éléments qualitatifs, et finalement laissent une place importante à la subjectivité. Parallèlement à l'analyse des ratios et des éléments quantitatifs, la subjectivité fait partie intégrante du processus. Or ce jugement d'ordre qualitatif ne peut raisonnablement s'appliquer que dans un cadre qui permet des comparaisons et un parangonnage du marché. Il en résulte qu'il peut être difficile et long de construire un environnement dans lequel les notations prennent pleinement leur sens, et avec elles un marché vivant de la dette sous-souveraine (Liu et Song Tan 2009).

La notation financière par les agences

La notation financière peut se définir comme une opinion exprimée par l'agence de notation quant à l'aptitude de la collectivité notée à honorer ses engagements à leur échéance. Elle s'efforce d'identifier et de quantifier les risques de non-respect des obligations financières et matérialise les évaluations par une note fixée sur une échelle unique pour tous les secteurs et tous les pays. Il s'agit donc d'un passeport pour l'accès aux marchés financiers. L'attribution d'une note présente des enjeux différents pour les deux parties : pour la collectivité qui désire être notée, c'est s'engager dans une démarche de transparence financière, et pour l'agence elle-même qui note, c'est engager sa responsabilité et sa réputation (Fitch Ratings 2008).

Du point de vue des collectivités locales, l'intérêt de la notation réside dans la conjonction de plusieurs objectifs de natures différentes : (1) améliorer sa gestion budgétaire et financière ; (2) répondre à l'exigence de transparence et communiquer à destination de plusieurs publics (citoyens, contribuables, entreprises, services de l'État, autres collectivités) ; (3) accéder aux meilleures conditions de financement (qu'il s'agisse d'émettre des obligations ou simplement d'emprunter à une institution financière).

Comme mentionné plus haut, une notation de collectivité locale se fonde sur des critères qualitatifs et quantitatifs (voir encadré 1.9). Les critères qualitatifs incluent les caractéristiques du cadre institutionnel, les relations avec l'État central et les autres collectivités, la stratégie de l'exécutif, les procédures

de contrôle interne ou externe ; ces critères sont ceux qui ont le plus de poids dans la notation, car ils constituent la matrice des autres éléments. Quant aux critères quantitatifs, ils concernent le profil socioéconomique de la collectivité (facteurs qui influent sur les recettes et les dépenses et notamment critères relatifs à la richesse, à la démographie et à l'emploi) ainsi que ses résultats budgétaires. Ce critère financier consiste, en matière de recettes, à mesurer la flexibilité fiscale réelle de la collectivité, et en matière de dépenses, à maîtriser leur expansion. Le rôle et la pertinence de ces différents critères sont variables à l'échelle internationale et demeurent étroitement liés au contexte juridique et économique local (Fitch Ratings 2006, 2008).

ENCADRÉ 1.9

Les éléments ayant un impact sur la notation des collectivités

Les capacités de management constituent une composante cruciale de l'analyse crédit, et plus encore aujourd'hui que dans le passé, du fait de l'avancée de la décentralisation et de l'autonomisation des collectivités, du moins dans certains pays. Les agences limitent leurs examens à l'adéquation entre les ambitions de la collectivité et les moyens qu'elle peut y consacrer. Les facteurs de mesure du management sont répartis en trois types : le degré de sophistication de l'organisation analysée, la qualité et le suivi des états comptables et financiers, et la capacité du management à prévoir le niveau d'exécution budgétaire. À partir de ces facteurs, les agences de notation ont établi une liste indicative des bonnes et mauvaises pratiques en matière de gouvernance et de management ayant un impact sur la notation.

Les bonnes pratiques (influence positive sur la notation) sont les suivantes :

- Prospective financière sur plusieurs années
- Publication et suivi mensuel ou trimestriel des états financiers
- Affectation des recettes exceptionnelles à l'investissement
- Amortissement comptable des actifs immobilisés adapté à leur durée de vie effective
- Ajustement du profil de la dette à la durée de vie des actifs financés
- Réexamen régulier et public de la capacité de la collectivité locale à rembourser sa dette
- Intégration des coûts de gestion aux projets d'investissement
- Nettoyage des autorisations de programme et des restes à réaliser
- Politique de réserve de liquidités/réserves de fonds de roulement/matelas financier

Les mauvaises pratiques (incidence négative sur la notation) sont les suivantes :

- Comptabilité en partie simple (ou méconnaissance de bilan)
- Identification par un organisme de contrôle (type Cour des comptes ou Chambre régionale des comptes) d'une faiblesse importante
- Trop grande dépendance envers les recettes non récurrentes (cessions d'actifs, par exemple)
- Impasse budgétaire au-delà de la base légale de clôture du budget (reports de charges)
- Absence de programmation pluriannuelle des investissements
- Emprunts excessifs des satellites, sans la capacité de les rembourser à l'avenir
- Profil exagérément long de la dette
- Engagements de retraites pour le personnel non provisionnés
- Augmentation significative des emprunts à court terme, plus rapide que les dépenses annuelles
- Réaménagement de la dette qui introduit des différés d'emprunt non justifiés par la nature des investissements
- Souscription de produits de dette structurés trop complexes au regard des capacités de gestion financière de la collectivité ou plaçant la collectivité dans une position spéculative

Source : Fitch Ratings 2008.

Le processus de notation se fait en deux phases. La première phase débouche sur une évaluation de la qualité de crédit de la collectivité, sur laquelle cette dernière est libre de communiquer ou pas. La seconde phase comprend des analyses complémentaires et des étapes de discussion entre l'agence et la collectivité ; elle débouche sur la publication de la note. Cette seconde phase est requise pour procéder à une émission obligataire.

Les villes qui n'ont pas la possibilité ou l'intention de procéder à une émission obligataire se dispenseront en général de la seconde phase. En outre, il faut noter qu'il existe d'autres méthodes d'analyse qui peuvent constituer des alternatives intéressantes, spécialement dans les pays où le parangonnage des notations des collectivités s'avère difficile, ou plus simplement pour les collectivités locales disposant de peu de moyens, ou bien encore pour des collectivités locales disposant déjà d'une note, mais cherchant à élargir l'analyse à d'autres considérations que les méthodes alternatives traitent mieux. La section suivante expose le contenu de quelques-unes de ces méthodes et les compare avec la notation financière.

Les méthodes d'analyse alternatives¹⁷

Les méthodes d'évaluation des villes se multiplient, montrant l'engouement des observateurs du monde urbain pour des systèmes de mesure. L'irruption de nouveaux champs d'interrogation, comme le genre ou les critères environnementaux, a encore enrichi les démarches existantes.

On vise ici à comparer trois systèmes à dominante financière : l'autoévaluation mise au point par l'Institut de la gestion déléguée (IGD 2008), la notation telle qu'elle est pratiquée par les grandes agences au niveau des collectivités, et le PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), programme élaboré par un groupement de bailleurs au début de la décennie 2000, à l'origine destiné aux finances nationales, mais qui commence à se décliner à l'échelon sous-national (avec une première expérience municipale en 2009 à Dakar).

Des objectifs différents

La notation, qui est probablement la démarche dont la couverture des thèmes est la plus large, est aussi la méthode dont l'objectif est le plus concentré : il s'agit surtout de mesurer le risque de défaut de paiement du remboursement d'un emprunt ou de toute dette exigible. L'autoévaluation est assez proche, puisqu'il s'agit de présenter la situation financière sous de nombreux aspects afin d'obtenir un document ouvrant le dialogue entre une collectivité et un organisme de financement. Instruites toutes deux dans une démarche liée à un caractère opérationnel de financement, les deux méthodes appartiennent à la catégorie de l'analyse du risque.

Le PEFA a un premier objectif : évaluer la performance du système budgétaire et comptable public. Conçu au départ pour les finances nationales, il privilégie donc le cycle budgétaire, base de l'action des États. Il est bâti sur une série d'indicateurs qualifiés « de haut niveau », car ils opèrent la synthèse de plusieurs préoccupations de base pour aboutir à une appréciation globale : c'est, par exemple, la crédibilité du budget en fonction de sous-indicateurs de taux de réalisation. Ces indicateurs « synthétiques » expriment les divers aspects de la démarche budgétaire, ce qui inclut les aspects tant politiques (exercice de la démocratie) que purement financiers (crédibilité du budget). Nullement relié à une vocation opérationnelle immédiate de financement, le PEFA est une photographie à un moment donné des situations et des comportements. Mais, en mettant en exergue les points faibles du dispositif budgétaire et financier, il appelle les acteurs à remédier aux manquements et devient

17. Cette section est fondée sur Chomentovski 2009 (contribution).

par là même un outil dont se déduit aisément un plan d'action. Le PEFA a donc un second objectif : inciter à l'amélioration. Il s'inscrit dans la durée et il est préconisé d'effectuer une mesure PEFA tous les trois ans.

Des démarches collaboratives ou singulières

Les méthodes sont différentes aussi sur le plan des procédures. La note est un indicateur qui ne peut être établi que par un organisme indépendant et extérieur à la collectivité. Pourtant, dans l'immense majorité des cas, le processus de notation est une réalisation par l'agence en collaboration avec la collectivité. C'est normal, puisque c'est la collectivité qui est demandeuse de la notation (souvent, pas toujours) pour procéder à une émission obligataire. Toutefois, il revient à un comité interne à l'agence de notation de décider de façon collégiale la note finale sur la base de son guide de procédure. Une approche similaire existe avec le PEFA. Pour les PEFA nationaux, nombre d'entre eux ont été réalisés par des consultants travaillant avec les administrations centrales des pays. Il en a été de même pour le PEFA de Dakar. L'appropriation de la méthode par les collectivités est importante, car il faudra reproduire la démarche tous les trois ou quatre ans. Un certain contrôle est exercé par le secrétariat du PEFA qui met en ligne sur le Web les résultats après en avoir apprécié la qualité.

L'autoévaluation, comme son nom l'indique, est réalisée par la collectivité elle-même. Largement bâtie sur des données financières, cette méthode est très proche de l'analyse financière (rétrospective et/ou prospective). Elle correspond bien à des pays où le comptable de la collectivité appartient à un réseau public, les données sont considérées comme objectives et donc sûres. Cependant, une telle méthode ne peut échapper à un soupçon d'auto-mansuétude. Son principal intérêt est d'aboutir à la présentation d'un rapport financier tel qu'en préparent les grandes entreprises, dans un cadre conceptuel normé et spécialisé pour les collectivités locales. Et la méthode dispose d'un guide à vocation pédagogique affirmée¹⁸.

Le contenu de la méthode PEFA

La méthode PEFA étant moins connue que la notation ou l'analyse financière (de laquelle se rapproche l'autoévaluation), il est nécessaire de rappeler ses principales caractéristiques. L'évaluation des performances de la gestion des finances publiques s'appuie sur vingt-huit indicateurs de « haut niveau », destinés à exprimer la qualité de la gestion dans trois directions : a) la crédibilité du

18. <http://www.fondation-igd.org/>

budget ; b) la couverture et la transparence du système budgétaire ; c) l'efficacité du cycle budgétaire (lien avec des politiques publiques, prévisibilité, contrôle de l'exécution budgétaire, système comptable et rapport financier, surveillance et vérifications externes).

Ces indicateurs couvrent directement les grandes familles de tâches de gestion financière vues sous l'angle de l'efficacité administrative et politique, plutôt que sous celui de la situation financière elle-même. Bien entendu, de façon implicite ou indirecte, tous les indicateurs sont en relation avec les résultats, et certains le sont même de façon quasi-directe, par exemple l'efficacité du recouvrement fiscal.

Les indicateurs PEFA ayant été étalonnés pour exprimer la qualité de la gestion, l'hypothèse sera que toute amélioration de la notation PEFA exprimera une amélioration de la gestion financière.

Les limites actuelles de la démarche PEFA pour une collectivité

Le cadre ayant été pensé pour les administrations centrales, il n'exprime pas les préoccupations locales, plus diversifiées. L'étalonnage quantitatif de certains indicateurs est peu adapté aux municipalités, et assurément aux municipalités africaines francophones du fait de la séparation de l'ordonnateur et du payeur (indicateur de trésorerie, par exemple) ou de la délégation des services confiés à ceux de l'État en matière d'impôt (indicateur d'identification des contribuables).

Une autre différence importante entre les villes et une administration centrale est la situation de responsabilité directe de la collectivité en face de la population. En effet, la population attend des services quotidiens de base (eau, ordures, assainissement, sécurité pompiers, voirie...) Et il semble qu'évaluer la seule performance de la gestion financière sans aucune donnée sur les résultats tangibles de cette performance est frustrant, voire incompréhensible pour les citoyens.

Comparaison des domaines couverts

La notation est la méthode la plus complète ; elle aborde tous les domaines : a) l'organisation politique et administrative ; b) le contexte institutionnel et économique, parfois de façon détaillée (emploi, chômage, etc.) ; c) les finances avec une attention particulière à l'épargne, la dette et les risques des satellites. De son côté, l'autoévaluation reste plutôt cantonnée aux aspects financiers, mais en donnant une large part aux aspects prospectifs. Enfin, le PEFA n'aborde

pas les données financières elles-mêmes, mais leur signification à un niveau « supérieur » : a) la méthode de suivi des satellites est-elle source de risque ? b) en quoi la crédibilité du budget indique-t-elle une absence ou une incompétence en termes prévisionnels ? c) existe-t-il des dépenses extrabudgétaires qui échappent au contrôle démocratique ? d) comment s'exerce le contrôle de l'assemblée délibérante ?

Efficacité relative et intérêts respectifs des méthodes

La notation est la seule à avoir une antériorité suffisante pour qu'on puisse comparer les résultats de la méthode avec l'objectif de mesure du risque de défaut de remboursement. La crise financière de 2008 a réduit la confiance dans la crédibilité des agences de notation (voir encadré 1.10). Cependant, les activités concernées n'étaient pas celles de l'analyse des collectivités locales et il faut relativiser l'impact de ces événements. De fait, si l'objectif final est l'émission d'obligations, la notation par une agence est indispensable.

L'autoévaluation s'inscrit dans une démarche d'efficacité de moyens et non de résultats. La démarche aboutit à un document qui exprime la qualité financière de la collectivité et ses perspectives. Il peut s'agir d'un élément déterminant dans un processus de discussion avec l'État et avec des institutions de financement, qu'elles soient du secteur public ou du secteur privé.

Le PEFA vise l'efficacité par la dynamique qu'il doit impulser : les indicateurs sont étalonnés pour exprimer la qualité de la gestion ; l'hypothèse sera que toute amélioration de la notation PEFA exprime une amélioration de la gestion financière. En identifiant les indicateurs défaillants, le PEFA donne aux gestionnaires locaux la liste des actions à entreprendre pour améliorer la gestion.

Au final, les trois méthodes ont des objectifs différents. Elles sont largement complémentaires, et les collectivités locales peuvent y recourir en fonction de leurs besoins propres et de leurs moyens.

Il faut regretter cependant qu'aucune de ces méthodes ne prenne réellement en considération la question du champ des compétences, ni l'efficacité de la gestion urbaine (services administratifs, services sociaux, services de base...) que ce soit du point de vue qualitatif ou quantitatif. Enfin, la question des pouvoirs d'agglomération et de leur gestion reste sous-traitée, alors même que cette problématique prend de plus en plus d'importance. Les articulations entre collectivités locales et organisations supra-locales de type communauté d'agglomérations, syndicats intercommunaux ou autres sont finalement assez mal prises en compte par ces trois méthodes.

Quelques enseignements de la crise financière de 2008¹⁹

La crise financière de 2008 a impacté l'ensemble des collectivités locales urbaines dans le monde, dans des proportions variables selon les continents et les plans de relance que les États ont pu mettre en place. Les secteurs de l'habitat et de l'aménagement (celui par lequel tout a commencé aux États-Unis) ont été fortement impactés dans beaucoup de pays parmi les plus développés. Et les systèmes de financement des investissements ont été également profondément affectés par cette crise, qui a véritablement dévasté des pans entiers d'activités dans ce secteur.

Cette section s'attache à souligner les conséquences de la crise et les enseignements qu'on peut en tirer à propos des sujets directement en rapport avec celui de l'ouvrage, à savoir les systèmes de financement de l'investissement local et les politiques de l'habitat.

ENCADRÉ 1.10

Les agences de *rating* sur la sellette

Le FMI lui-même a affirmé – quoique de façon indirecte – dès l'éclatement de la crise la responsabilité des agences de *rating*, faisant remarquer que « *investors were... relying too heavily on rating agencies for assessing the risks to which they were exposed* » (« les investisseurs se reposaient trop fortement sur les agences pour analyser les risques auxquels ils étaient exposés »). De nombreuses autres voix se sont élevées depuis pour critiquer les agences, et dans des termes parfois beaucoup moins diplomatiques. Les nombreux reproches et accusations adressés aux agences peuvent se regrouper en trois grands types : 1) les trois grandes agences constituent un oligopole protégé par l'État et ont sombré dans la facilité ; 2) les techniques qu'elles ont utilisées pour analyser les risques en dépit de nombreuses mises en garde de chercheurs et de professionnels ; 3) elles sont au cœur de conflits d'intérêts et d'un système de collusion avec les opérateurs financiers. Ces trois types de critiques sont développés ci-après.

Que recouvre le fait que les trois grandes agences de *rating*, Fitch, Moody's, Standard & Poor's, qui sont des sociétés privées, sont précisément appelées « agences » ? C'est qu'elles sont dans l'inconscient collectif pratiquement des agences semi-officielles, puisque devenues les bénéficiaires exclusives de législations qui, depuis la grande dépression, rend leurs services d'une part obligatoires pour les investisseurs institutionnels et, d'autre part, protégés (les règles de la *Security Exchange Commission* de 1975

19. Cette section est en partie reprise de Paulais 2009.

ont rendu quasi impossible de concurrencer ces agences sur la part investisseurs institutionnels de l'activité). Non soumises à concurrence, prospérant sur des marchés protégés et des rentes de situation, elles seraient tombées progressivement dans le manque de rigueur, l'approximation et la vérialité.

Les agences ont abandonné progressivement les techniques classiques d'analyse – solvabilité de l'emprunteur et valeur des garanties – pour une utilisation systématique et exclusive des approches mathématiques et statistiques de l'analyse du risque. Cette confiance absolue en l'outil statistique et les séries historiques faisait pourtant l'objet de vives critiques par des mathématiciens de niveaux et statuts variés. Des managers et des analystes au sein des agences se sont également fortement inquiétés du changement de méthodes et ont milité pour un maintien parallèle de l'analyse de crédit de base, parfois – semble-t-il – aux dépens de leur carrière dans la structure. Le fait que l'analyse par modèles statistiques soit rapide et économique par rapport à l'analyse classique renvoie aux accusations du type 1.

Les agences sont au centre de conflits d'intérêts, puisque depuis le début de la décennie 1970 – et contrairement aux pratiques d'origine –, elles se font rémunérer par les entités qu'elles sont chargées de noter (et non par les investisseurs). Il est vraisemblable que cela ait joué un rôle non négligeable dans l'ampleur de la crise du secteur du rehaussement de crédit. De fait, les agences sont deux fois impliquées. C'est la loi sur l'*investment grade*, qui rend viable et profitable l'activité de rehausseurs. Et c'est la note attribuée aux rehausseurs qui rend l'activité de ces derniers possible. Dans le même temps, les rémunérations versées par les rehausseurs pour cette notation rendaient cette activité hautement profitable pour les agences. Pour une agence, dégrader un rehausseur à une note qui ne permettra plus d'exercer son activité équivaut à tuer un de ses meilleurs clients, une décision difficile à prendre.

Sources : IMF 2008, Schich 2008, White 2009, Katz *et al.* 2009.

Le marché des obligations municipales et le naufrage des rehausseurs de crédit

Aux États-Unis, où l'émission d'obligations (*bonds*) est le mode quasi exclusif du financement des collectivités locales, ce marché habituellement prospère – il représentait un volume d'encours de 2 500 Md USD et d'engagements annuels de l'ordre de 200 Md USD à la veille de la crise –, notamment du fait des exemptions fiscales dont il bénéficie, s'est sévèrement contracté. Les collectivités dont la notation financière est moyenne ou mauvaise ont connu de grandes difficultés à se financer. La hausse des taux les a contraintes à revoir à la baisse leurs programmes d'investissements. Des projets usuellement aisés à financer, en particulier ceux qui génèrent leurs propres ressources sur lesquelles sont adossées les obligations (*revenue bonds*), ont dû être abandonnés.

Cette hausse du prix de l'argent a été d'autant plus durement ressentie qu'elle succédait à une période faste où les municipalités se finançaient en émettant des obligations dont le rendement était historiquement bas. Au lendemain de la crise, les municipalités mal ou moyennement notées se sont retrouvées exclues *de facto* de l'emprunt. Elles ne bénéficient plus des services des rehausseurs de crédit (voir ci-après), eux-mêmes sinistrés, et dont il apparaît qu'ils portent, conjointement avec les agences de notation, une lourde part de responsabilité dans la débâcle du marché.

Le rehausseur de crédit est un type de compagnie financière qui apporte une garantie aux souscripteurs de titres. Jusqu'en 1985, cette activité était limitée aux obligations municipales. Le rehausseur, compagnie notée AAA, en apportant sa garantie à une obligation émise par une municipalité moins bien notée, permet à cette dernière de lever des fonds sur le marché à un meilleur taux que ce qu'elle obtiendrait sans ce rehaussement. Les rehausseurs sont également appelés assureurs (*monoline insurance companies*, ou plus simplement *monolines*), quoiqu'ils ne soient précisément pas assureurs au sens strict du terme.

Les rehausseurs devaient leur prospérité (fondée sur une activité présentant peu de risques) à l'existence de dispositions législatives fédérales. Par souci du législateur de protéger les fonds des investisseurs institutionnels (fonds de pension, notamment), ceux-ci ne peuvent investir que dans des titres dont la note est égale ou supérieure à BBB (le niveau *investment grade*). Les municipalités en dessous de cette notation constituent dès lors un marché presque captif pour les *monolines*. Ces dernières rehaussent l'emprunteur mal noté à hauteur de l'*investment grade*, ce qui lui donne accès à des sources de financement plus abondantes et moins coûteuses. Le gain effectué sur le financement par l'emprunteur compense et dépasse les frais induits par le rehaussement.

Mais pour augmenter et diversifier leur activité, certains *monolines* se sont intéressés au rehaussement de produits structurés adossés à des actifs émis par titrisation. D'abord, des crédits hypothécaires, puis, au fur et à mesure de la sophistication des techniques de titrisation, d'autres produits de plus en plus complexes.

Les *monolines* ont ainsi joué un rôle important dans le développement et la diffusion de ces produits qui se sont révélés toxiques (Schich 2008). À l'éclatement de la crise financière, la détérioration de la valeur de ces produits a provoqué un véritable tsunami chez les rehausseurs. En effet, la note élevée qui leur était affectée était justifiée en principe par le fait qu'ils disposent d'un capital suffisant pour honorer leurs engagements. Lorsqu'il est devenu évident que ce n'était plus le cas, les agences de notation ont dû se résoudre à

procéder au déclassement de la plupart des *monolines*, précipitant ainsi leur déroute. Sur la dizaine de rehausseurs en activité, trois seulement avaient conservé un double A ; Ambac, qui était un des plus importants, a été rabaissé à C (dans la zone dite *junk*), d'autres enfin ne sont plus notés, ce qui les condamne à terme. La justification économique de l'activité de rehaussement de crédit, son utilité et son avenir font aujourd'hui l'objet de débats au États-Unis (Rose 2009).

Des établissements spécialisés sous perfusion

Dans les pays où les collectivités empruntent auprès de banques ou d'institutions financières spécialisées plutôt que sur les marchés, la contraction de l'offre de crédit a été nette, notamment en raison des difficultés qu'ont connues les grandes banques généralistes. De ce fait, les taux ont monté. En Europe, des banques spécialisées très anciennes ont en conséquence connu des difficultés pour se refinancer, comme le Kommunekreditt en Norvège ou le Kommunalkredit en Autriche (CEMR 2009). Ce dernier a été finalement repris par l'État.

Mais l'incident le plus notoire est celui qui a affecté Dexia, numéro 1 mondial des établissements spécialisés dans les prêts aux collectivités locales. Aux prises avec des difficultés pour se refinancer, l'établissement s'est trouvé lourdement handicapé par les pertes de sa filiale américaine FSA, un rehausseur de crédit acheté en 2000. Dexia faisait de surcroît l'objet de vives critiques dans les pays où il comptait des actionnaires mécontents face à ces pertes (dont des communes belges), et où il s'était livré à la promotion de produits structurés qui se révélaient être des bombes à retardement pour les collectivités qui les avaient souscrits. Critiqué par ses actionnaires, techniquement en faillite, Dexia n'a dû sa survie qu'à un plan de sauvetage des États belge et français.

Cet événement a pris un sens particulier et symbolique, dans la mesure où Dexia était le dernier avatar d'un processus de privatisation engagé par l'État français une vingtaine d'années plus tôt (voir encadré 1.11). Il est certain que ce retour – en principe provisoire – à un statut parapublic de Dexia n'est pas de nature à engager les quelques institutions financières spécialisées du continent africain à poursuivre les mouvements de privatisation que leur recommandaient fortement les bailleurs de fonds avant 2008.

ENCADRÉ 1.11**Dexia, le retour au statut public**

La recapitalisation publique de Dexia, en septembre 2008, a ramené vingt ans en arrière une banque qui avait réussi à se positionner comme un des premiers financeurs de collectivités locales et émetteur d'obligations au monde.

En 1966 était créée en France la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL). Seul établissement autorisé à prêter aux collectivités, elle opérait sous une tutelle administrative étroite. Elle se finançait auprès des marchés, soit en son nom propre, soit en apportant sa garantie à des émissions groupées de collectivités.

Les lois de décentralisation en 1982, d'une part, et la banalisation du crédit bancaire en 1984, d'autre part, ont bouleversé les conditions d'intervention en France. Devenant autonomes, les collectivités locales accédaient à des financements globaux, et non projet par projet, et leurs besoins d'investissement se démultipliaient sous l'effet du renforcement de leurs compétences. La banalisation du crédit bancaire leur permettait d'emprunter auprès de l'ensemble des organismes de crédit, et de faire jouer la concurrence, tandis que les produits disponibles se diversifiaient.

Devenue Crédit Local de France (CLF) en 1987, la banque a entamé un processus de privatisation qui s'achèvera lorsque l'État revendra ses dernières parts en 1995. Au cours des années 1990, elle demeure un acteur dominant sur le marché des investissements publics locaux, dont elle détient 40 à 50 %. Son positionnement historique sur ce secteur lui confère une expertise indiscutable en matière d'analyse du risque lié aux collectivités locales et une connaissance fine du marché français, mais elle doit innover en permanence pour conserver cette longueur d'avance.

Le CLF est le seul établissement spécialisé sur ce marché qui se caractérise par la prédominance d'une activité de prêt à très long terme. N'étant pas banque de dépôts, elle doit se financer intégralement sur les marchés financiers, notamment internationaux. Cette contrainte la conduit notamment à chercher des alliances avec d'autres établissements. En 1996, la fusion avec le Crédit Communal de Belgique et la transformation en Dexia, puis en groupe Dexia favorisent une expansion rapide sur les marchés internationaux, européens principalement, puis sur les autres continents et, progressivement, sur les marchés émergents. Devenu leader mondial des établissements spécialisés sur le marché des collectivités locales, Dexia achète en 2000 FSA, une société de rehaussement de crédit aux États-Unis.

Comme la plupart des rehausseurs de crédit, FSA est touché de plein fouet en 2008 dans la crise dite des *subprimes* ; cela met en péril Dexia, par ailleurs en difficulté du fait de la fermeture du marché interbancaire et la crise des marchés financiers, où il s'était constitué un portefeuille obligataire de 170 Md EUR. Considérant les encours de l'établissement auprès des collectivités locales, les États français et belge sont conduits à recapitaliser Dexia et à garantir ses emprunts. FSA est vendue dans des conditions peu favorables, et Dexia recentré par ses nouvelles tutelles sur la géographie européenne.

Source : Paulais et Stein-Sochas 2007, Schpilberg-Katz 2008, Paulais 2009.

Le rôle des politiques publiques de l'habitat

Les mécanismes – en particulier la titrisation – par lesquels le secteur de l'habitat aux États-Unis a corrompu l'ensemble des systèmes financiers sont aujourd'hui bien documentés. En revanche, le fait que la crise trouve pour une part ses origines dans la politique publique de l'habitat paraît relativement sous-estimé. Ce point est pourtant important pour la compréhension complète du processus qui a débouché sur la crise.

Historiquement, le *Department of Housing and Urban Development* (HUD) s'appuyait sur les deux grosses *government sponsored enterprises* (GSE) que sont la *Federal National Mortgage Association* (FNMA) et la *Federal Home Mortgage Association* (FHMA), mieux connues sous leurs sobriquets respectifs de Fannie Mae et de Freddie Mac, pour promouvoir l'accès à la propriété pour les classes moyennes. Favoriser l'accès des pauvres à la propriété relevait de la *Federal Housing Authority* (FHA), dont le rôle était d'assurer des crédits spécifiques sans versement initial. Dans le milieu de la décennie 1990, pour mettre en œuvre les orientations gouvernementales en faveur de la construction et de l'accession à la propriété, HUD orienta Fannie Mae et Freddie Mac vers le financement de l'accession des plus pauvres sans recours au FHA, puis augmenta progressivement les objectifs assignés à ces GSE. Ces dernières, pour remplir les objectifs fixés par l'État, mirent en place des programmes ambitieux aux noms évocateurs – respectivement «*American Dream Commitment*» et «*Catch the Dream*» – conçus pour permettre l'accession à la propriété des ménages parmi les plus démunis. Ultérieurement, des banques privées s'engagèrent sur ce marché et les démarches commerciales furent largement sous-traitées à des agents indépendants, dont certains se sont révélés indéliçables (Kelly 2009). Les programmes reposaient essentiellement sur de nouveaux produits financiers : paiement initial très faible ou nul, durée de trente ans, taux d'appel pour les premières années (les prêts dits 2/28, 3/27, etc.), voire possibilité de rembourser mensuellement un montant inférieur aux seuls intérêts, le solde étant remboursé à l'échéance en même temps que le principal (formule dite d'«*amortissement négatif*»).

L'architecture de ces dispositifs repose sur la possibilité de se refinancer par un nouvel emprunt d'un montant plus élevé au bout de quelques années (système *cash-out*) ou bien par une ligne de crédit (*home equity line of credit*), qui considère la valeur du bien actualisé pour réalimenter le prêt de l'acquéreur. Ce prêt hypothécaire dit rechargeable considère la valeur du bien actualisé pour refinancer l'emprunteur. Lorsque la hausse des prix est forte, ce dispositif encourage les acquéreurs à s'endetter hors de proportion avec leurs capacités de remboursement réelles. Des dispositions avantageuses pour le *cash-out* (pas de pénalités, intérêts défiscalisés) incitaient les emprunteurs à se refinancer systématiquement et largement : la pratique s'était même répandue de se porter

acquéreur de maisons plus grandes que nécessaire, afin de refinancer avec la ligne de crédit défiscalisée les crédits à la consommation et les dépenses courantes (Wallison 2009).

Ce mécanisme fonctionne tant que les prix sont à la hausse. On peut considérer qu'il alimente lui-même la hausse, emprunteurs comme établissements prêteurs y trouvant conjointement et simultanément leur intérêt. Mais lorsque le marché immobilier se grippe, que les prix commencent à repasser à la baisse, le mécanisme s'enraye et tout le système s'effondre. Sont emportés avec lui – au-delà des accédants démunis, artificiellement solvabilisés, et des spéculateurs qui surfaient sur la bulle – les emprunteurs solvables, qui apparaissent à la fin comme les principales victimes. Quoiqu'ayant effectué les versements initiaux habituels et pris des prêts adaptés à leur situation financière, ces emprunteurs peuvent se retrouver comme les autres en position de *negative equity* (capital négatif), c'est-à-dire celle où le montant de la dette restante est supérieur à la valeur résiduelle du bien. En 2009, environ 12 millions de ménages étaient dans ce cas²⁰. Les dispositions fiscales et légales de la majorité des États de la fédération font que, *de facto*, la meilleure solution dont disposent les propriétaires en *negative equity* pour s'extraire de cette situation est de se mettre en cessation de paiement (Wallison 2009). Leurs maisons sont saisies, l'effet boule de neige sur la baisse des prix est enclenché. Certains des propriétaires qui ne sont pas en *negative equity* choisissent de garder leur propriété dévalorisée en attendant une hypothétique ou progressive remontée des prix. Ils perdent ainsi, au moins provisoirement, toute mobilité, ce qui aggrave semble-t-il la situation de l'emploi dans certaines parties du pays où il existe une corrélation entre taux de chômage et taux de propriété.

ENCADRÉ 1.12

Politique de l'habitat et de l'aménagement en Espagne

On sait que ce pays a subi une des récessions les plus profondes en Europe. Le cycle d'expansion des années 1997-2006 s'est achevé brutalement par l'explosion de la bulle immobilière qui l'alimentait et qui tirait vers le haut tous les indicateurs. Les mécanismes de cette bulle s'apparentent pour une part à ceux qui étaient à l'œuvre aux États-Unis, mais relèvent aussi de spécificités du contexte socioéconomique et institutionnel du pays ainsi que de sa politique de l'aménagement. La période d'expansion débute par une forte demande de logement, due à la croissance démographique et à la diminution de la taille moyenne des ménages. Cette demande est alors exclusivement dirigée vers l'accession à la propriété, du fait de dispositions historiquement défavorables au secteur locatif. La fiscalité est résolument orientée en faveur des accédants, tandis que le cadre législatif décourage la constitution d'un parc locatif privé. Les

20. Source : Equifax, Moody's Economy.com

jeunes ménages ou les ménages les plus démunis sont conduits à se porter acquéreurs coûte que coûte. En dix ans, le nombre de logements par habitants a été multiplié par deux : avec 568 logements pour 1 000 habitants, c'est aujourd'hui le taux le plus élevé d'Europe. Pour accompagner cette croissance, les banques ont été conduites à proposer des produits financiers de plus en plus attractifs pour des accédants confrontés de leur côté à une hausse continue des prix. Les crédits hypothécaires ont été allongés jusqu'à quarante ou cinquante ans, l'apport initial s'est réduit de plus en plus, jusqu'à devenir optionnel. Ces dispositions et le contexte général ont également favorisé une forte extension de la construction de résidences secondaires et touristiques et, de façon générale, les investissements à visée spéculative. À la fin du cycle d'expansion, la hausse des prix de l'immobilier dépassait 17 % par an.

L'explosion de la bulle immobilière a précipité un grand nombre de promoteurs et de constructeurs en faillite, aggravant ainsi lourdement pour le pays les effets de la récession mondiale. Elle a aussi plongé dans de grandes difficultés les collectivités locales. Ces dernières en effet dépendent largement pour leurs recettes des revenus de la construction, des permis de construire et de la plus-value sur les terrains.

Source : Vorms 2009, Aspachs-Bacons and Rabanal 2009.

Principaux enseignements et mise en perspective

On notera tout d'abord que l'étroite relation entre le financement des collectivités locales et les politiques publiques de l'habitat et de l'aménagement trouve ici une démonstration éclatante. Aux États-Unis et dans d'autres pays, comme l'Espagne (voir encadré 1.12), les finances locales ont été doublement impactées par la crise du secteur immobilier : d'abord au niveau des ressources (jusqu'à 45 % dans le cas des États-Unis), puis au niveau des dépenses avec une forte hausse des besoins dans le domaine social due à l'effondrement de l'emploi dans le secteur de la construction.

En ce qui concerne ces politiques publiques, les faits relatés plus haut permettent de remettre en évidence certains fondamentaux.

Premièrement : aucun produit financier miraculeux – comme le prêt hypothécaire rechargeable non encadré – ne permet de pallier l'insolvabilité d'un emprunteur. En l'absence de dispositions sociales sécurisant les accédants – une aide à la personne –, une politique d'accession pour tous ne peut pas durablement fonctionner. Un financement d'une telle politique assuré par le secteur financier privé ou parapublic, à coût nul pour le budget de l'État, n'est en aucun cas viable à terme.

Deuxièmement : des politiques de l'habitat fondées exclusivement sur l'accession à la propriété pour tous sont par définition lacunaires. La propriété comme but ultime et voie privilégiée du développement est un concept qui relève plus d'un schéma culturel, voire idéologique (Cannato 2010) que de la

rationalité économique. Des pays comme la Suède, l'Allemagne, la Suisse et les Pays-Bas, où le pourcentage de propriétaires est faible, figurent parmi les plus riches au monde et présentent des niveaux de pauvreté et d'exclusion parmi les plus bas. Dans les villes des pays en développement, un parc locatif – qui peut être du secteur privé – régulé et sécurisé à la fois pour le locataire et le propriétaire permet de loger les plus démunis, les migrants récents, comme d'assurer une certaine fluidité au marché et de collecter l'épargne locale. Un secteur locatif privé encadré apparaît comme partie intégrante d'une politique de l'habitat équilibrée, et en tant que tel mériterait un soutien actif des bailleurs de fonds.

En ce qui concerne les systèmes de financement des investissements locaux (marché des obligations aux États-Unis ou établissements financiers spécialisés), les difficultés ont été provoquées par des éléments extérieurs à l'activité en elle-même. La viabilité en tant que telle des systèmes n'est pas en jeu, même si certaines pratiques devenues constituantes de l'activité – comme les produits structurés – sont remises en cause.

Au total, cette crise aura fait éclater les paradigmes qui régissaient le secteur depuis plusieurs décennies : il était dit que la modernisation des systèmes passait par le recours exclusif à des produits structurés et le financement par le secteur privé. Ce discours n'est plus crédible. De ce point de vue, la légitimité des bailleurs de fonds en tant que conseils a été écornée (Severino 2009).

Cependant, il serait erroné de penser que l'ensemble des techniques sur lesquelles reposaient ces paradigmes sont devenues obsolètes et inutiles. Au contraire, elles sont bien présentes au cœur des solutions élaborées ici et là pour relancer les mécanismes de production de la ville durable. Par exemple, le naufrage des rehausseurs de crédit condamne peut-être ce métier en tant que tel et tel qu'il était exercé par les *monolines*, mais certainement pas le rehaussement de crédit dans son ensemble, qui passe par différents dispositifs, comme les garanties ou les prélèvements d'office (*intercept*).

Compte tenu de la croissance des besoins et, parallèlement, de la reprise difficile de l'investissement privé ainsi que de la stagnation – voire de la baisse relative – des montants de l'aide internationale, le financement de l'investissement local dans les pays en développement va dépendre, dans l'après-crise plus que jamais, de la mobilisation de toutes les ressources et toutes les techniques disponibles. On assiste dans le monde à une sorte de mise en convergence des politiques et des stratégies, avec des solutions qui témoignent d'un certain pragmatisme. Elles reposent souvent sur des concepts éprouvés, mais dans un esprit renouvelé (voir encadré 1.13) qui cherche à exploiter pleinement les acquis techniques des dernières décennies, tout en tirant les enseignements de la crise. On revient sur ces sujets plus loin dans le texte, notamment dans le chapitre 5.

ENCADRÉ 1.13**Une banque d'investissement pour les infrastructures aux États-Unis ?**

Faut-il créer une banque *ad hoc* pour financer un programme d'infrastructures aux États-Unis ? C'est l'idée que défend le banquier d'investissement F. Rohatyn, qui s'appuie sur le constat largement partagé d'un état inquiétant des infrastructures américaines. La rupture des levées protégeant la Nouvelle Orléans lors de l'ouragan Katrina et l'effondrement d'un pont autoroutier à Minneapolis ne sont que les conséquences les plus tragiques d'un sous-investissement généralisé. L'investissement en infrastructures serait en-deçà du niveau nécessaire pour assurer leur maintenance et leur renouvellement, et bien en dessous du niveau qui permettrait d'anticiper les besoins du futur (développement des transports urbains, création de lignes de train à grande vitesse, mesures préventives pour atténuer les effets des catastrophes naturelles...)

Le niveau de la dépense n'est pas seul en cause : le système de financement des infrastructures nationales, hérité de la première partie du xx^e siècle, n'est plus adapté. Des programmes thématiques (aéroports, eau, routes...) sont administrés par des agences fédérales *via* des appels à projets auxquels répondent les États et les villes. Le système ne favorise pas la recherche de solutions alternatives (par exemple, moduler le prix des pistes d'atterrissage selon le volume de la demande plutôt que d'étendre un aéroport), de financements créatifs (comme instaurer une taxe pour l'utilisation de la voiture en centre ville aux heures de pointe), il privilégie les nouveaux investissements au détriment de la maintenance et du renouvellement, et ne permet pas de comparer des projets entre eux (par exemple, préserver les zones humides plutôt que construire de nouvelles levées).

Cette banque nationale serait capitalisée à hauteur de 60 à 70 Md USD par l'État et se refinancerait sur les marchés de capitaux. Elle examinerait la faisabilité et l'intérêt de chaque projet en analysant sa rentabilité intrinsèque, en comparant les bilans coûts/avantages de solutions différentes, et en évaluant son impact. Elle apprécierait le montage financier proposé (fonds propres ou emprunt de la collectivité, participation des usagers, participation demandée à la banque) et sa participation pourrait alors prendre la forme la plus adaptée au projet : subvention, prêt, garantie partielle ou bonification de taux pour abaisser le taux de l'obligation émise pour financer le projet, rehaussement de crédit, etc.

Afin d'attirer des capitaux privés dans de meilleures conditions que les partenariats public-privé isolés et souvent mal calibrés des collectivités locales, elle pourrait émettre ses propres obligations ou créer un marché secondaire pour ses prêts. Ne bénéficiant pas de la garantie de l'État fédéral, elle devrait construire sa propre crédibilité par la solidité et la transparence de son portefeuille d'investissement. En revanche, son objet public justifierait que ses obligations soient défiscalisées comme le sont celles des municipalités.

Source : Rohatyn 2009.

Références

ADB, 2008, *Stratégie à Moyen Terme 2008-2012*, Tunis : ADB.

ADB, 2011, *Urban Development Strategy*, Tunis : ADB.

AFD, 2001, *Projet No. CTN 1058, Ligne de crédit à la Caisse de prêts et de soutien des collectivités locales de Tunisie*.

AFD, 2001, *Projet de ligne de crédit à la Caisse de prêts et de soutien des collectivités locales de Tunisie*, Paris : AFD.

Annez, Patricia Clarke, 2006, « Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we learned from recent experience? » *Policy Research Working Paper 4045*, World Bank, Washington, DC.

Aronson, J. Richard, et Eli Schwartz, 2004, « Cost-benefit analysis and the capital budget » in *Management Policies in Local Government Finance*, ed. J. Richard Aronson and Eli Schwartz, Washington, DC: International City/County Management Association.

Ashauer, David, 1989, « Is public expenditure productive? » *Journal of Monetary Economics* 23.

Aspachs-Bacons, Oriol, et Pau Rabanal, 2009, « The Drivers of Housing Cycles in Spain », *Working Paper 09/203*, International Monetary Fund, Washington, DC.

Bahl, Roy, 2010, « Financing Metropolitan Cities » in *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, Barcelona: UCLG.

Cannato, Vincent J, 2010, « A home of One's Own », *National Affairs* 3.

CEMR, 2009, « The economic and financial crisis, Impact on local and regional authorities », Tunis: ADB.

Chomentowski, Victor (Conjuguer), 2009, « Analyse comparative de trois systèmes d'évaluation financière de collectivités locales » (contribution).

CODATU, 2009, *Who pays what for urban transport? Handbook of good practices*, Paris: AFD/MEEDDAT.

Dye, Richard F., and David Merriman, 2006, « Tax Increment Financing: A Tool for Local Economic Development », *Land Line* 19 (1).

Farvaque-Vitkovic, Catherine, Anne Sinet, Lucien Godin, Jennifer Cheruel, 2006, « Décentralisation et développement municipal : l'approche des Contrats de ville », Non publié.

Fitch Ratings, 2006, *Méthodologie internationale de notation des collectivités locales*, Paris : Fitch Ratings.

Fitch Ratings, 2008, *Méthodologie internationale de notation des collectivités locales*, Paris : Fitch Ratings.

Géhin, Claude, et Thierry Paulais, 2000, *La résorption de l'habitat insalubre en Outre-mer, Cahiers de la politique urbaine 4*, Paris : Caisse des dépôts et consignations.

Harris, Clive, 2003, « Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons », *Working Paper No, 5*, World Bank, Washington, DC.

Hoorens, Dominique, et Christine Chevallier, 2006, *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement : La spécificité du secteur local*, Paris : Dexia ed LGDL.

IADB, 2002, *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean, A Background Paper for the Subnational Development Strategy*, Sustainable Development Strategy Technical Papers Series, Washington, DC: Inter-American Development Bank.

IGD, 2008, *Guide pour l'autoévaluation financière des autorités locales*, Paris : IGD.

IMF, 2008, *Containing Systemic Risk and Restoring Financial Soundness*, Global Financial Stability Report, World Economic and Financial Surveys, Washington, DC: IMF.

Katz, Jonathan, Emanuel Salinas, and Constantinos Stephanou, 2009, *Credit Rating Agencies: No Easy Regulatory Solutions*, Crisis Response Note No 8, Washington, DC: World Bank and IFC.

Kaufmann, Daniel, and Aart Kraay, 2007, « Governance indicators: where are we, where should we be going? », *Policy Research Working Paper Series 4370*, World Bank, Washington, DC.

Kelly, Hugh, 2009, « Mortgages, Finance Markets, and the imperative of Growth », *The Stamford Review*, vol. 2.

Klopper, Michel, 2001, *Gestion financière des collectivités locales*, Paris : Le Moniteur.

Kotlikoff, Laurence J, 1992, *Generational Accounting*, New York: Free Press.

Leigland, James, et Henry Russel, 2009, « Another lost decade? Effects of the financial crisis on project finance for infrastructure », *Grid Lines 48*, Washington, DC: PPIAF.

Lin, Justin Yifu, Xifang Sun, et Ye Jiang, 2009, « Toward a Theory of Optimal Financial Structure » *Policy Research Working Paper 5038*, World Bank, Washington, DC.

Lorrain, Dominique, 2008, « La Gig@city, nouveau lieu de production du capital », *Réalités industrielles – Annales des Mines*.

Lucas, Robert, 1988, « On the Mechanics of Economic Development », *Journal of Monetary Economics 22*: 3-42.

Martin, Philippe et Carol Ann Rogers, 1995, « Industrial location and Public Infrastructure », *Journal of International Economics 39*: 335-51.

Millenium Challenge Corporation 2008, <http://www.mcc.gov/>.

OECD, 2006, *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Territorial Reviews, Paris: OECD.

Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Painter, David (TCGI), 2009, « Financing African Cities: Lessons from USAID's Experience with Partial Credit Guarantees under the Development Credit Authority », Contribution.

Painter, David (TCGI), 2009, « Innovative Financing for Urban Infrastructure: the U.S. State Bond Bank Model », Contribution.

Paulais, Thierry et Juliana Pigey, 2009, « Adaptation and mitigation: What financing is available for Local Government Investments in Developing Countries? », *Proceedings of the World Bank's Urban Research Symposium 2009*.

Paulais, Thierry, et Martha Stein-Sochas (ed.) 2007, « Financer les investissements des villes des pays en développement », *Notes et documents* 24, Paris : AFD.

Paulais, Thierry, 2006, « Le financement du développement urbain dans les pays émergents : des besoins et des paradoxes », *Revue d'économie financière* 86.

Paulais, Thierry, 2009, « Les collectivités locale et la crise financière : une mise en perspective », Washington : Cities Alliance et AFD.

Pelcran, Anne, et Patricia Bonamy, 2007, *Les concessions d'aménagement en pratique, Instruments juridiques de la ZAC*, Paris : LexisNexis Litec.

Peterson, George E, 2009, « Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure », *Trends and Policy Options* 7, Washington, DC: World Bank-PPIAF.

Pollit, Christopher, et Geert Bouckaert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, New York: Oxford Press University.

Raffinot, Marc et Christine Rosellini, 2007, « Sortir de la trappe de financement ? Financer les États fragiles », in *États et sociétés fragiles, Entre conflits, reconstruction et développement*, éd, Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro, 451-471, Paris : Karthala.

Ricardo, David, 1817, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Ed. Library of Economics and Liberty 1999, London: John Murray.

Rohatyn, Felix George, 2009, *Bold Endeavors: How Our Government Built America, and Why It Must Rebuild Now*, New York: Simon & Shuster.

Romer, Paul Michael, 1986, « Increasing returns and Long-Run Growth », *Journal of Political Economy* 94 (5): 1002-1037.

Rose, Jeff, 2009, *Is Municipal Bond Insurance Dead?* www.goodfinancialcents.com.

Schich, Sebastian, 2008, « Challenges Related to Financial Guarantee Insurance », *Financial Market Trends* 94, 81-113, Paris: OECD.

Schpilberg-Katz, Jeanne, 2008, *La Caisse des Dépôts*, Paris : Presses universitaires de France, collection « Que sais-je ? ».

Severino, Jean-Michel, et Olivier Charnoz, 2008, « De l'ordre global à la justice globale, Vers une politique mondiale de régulation : les politiques publiques globales et l'action hyper-collective », *En Temps Réel*, Cahier 36.

Severino, Jean-Michel, et Olivier Ray, 2010, *Le Temps de l'Afrique*, Paris : Odile Jacob.

Severino, Jean-Michel, 2009, *Entretien réalisé par Eric Benhamou*, Paris : La Tribune.

Shah, Anwar, 2006, *Local Governance in Developing Countries*, Public sector governance and accountability series, Washington, DC: World Bank.

Simonneau, Claire, 2007, *Contractualisation entre État et collectivités locales, pouvoirs d'agglomération : Typologie et analyse des expériences européennes*, Paris : AFD, Non publié.

Smith, Adam, 1776, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, Traduction française de Germain Garnier, 1881, à partir de l'édition revue par Adolphe Blanqui en 1843.

Vorms, Charlotte, 2009, « Surproduction immobilière et crise du logement en Espagne », *Études foncières* 138.

Wallison, Peter J. 2009, « Cause and Effects: Government Policies and the Financial crisis », *Critical Review* 21 (2-3).

White, Lawrence L. 2009, « The credit-rating agencies and the subprime debacle », *Critical Review* 21 (2-3).

World Bank Institute, 2009, *Governance Matters 2009: Worldwide governance indicators 1996-2008*, Washington, DC: WBI.

World Bank, 2002, *Report No. 24309-TUN, Loan to the Caisse de prêts et de soutien des collectivités locales with the Republic of Tunisia as a guarantor for Municipal Development III project.*

World Bank, 2007, *Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and anticorruption*, Washington, DC: World Bank.

Le contexte de l'urbanisation et des politiques sectorielles

Afrique(s) en mutation(s)

L'image d'une « Afrique en mouvement » a été beaucoup utilisée pour qualifier un continent, plus spécialement l'Afrique subsaharienne, qui se caractérise par des dynamiques sociales et économiques puissantes. Les diversités africaines offrent des contrastes tels que le continent fait l'objet de perceptions et de présentations radicalement différentes selon les sensibilités et les intérêts des parties prenantes. C'est ainsi que l'Afrique est présentée au même moment comme le « nouvel eldorado des investisseurs » ou comme étant « en proie aux famines, aux épidémies et aux guerres », sans que, d'ailleurs, aucune de ces assertions ne soit complètement fausse (OECD-ADB 2007, Hugon 2008, Pourtier 2008).

Le continent africain dans son ensemble pouvait en effet faire état de résultats économiques très encourageants dans la période récente et jusqu'à la crise internationale de 2008. À partir du milieu de la décennie 1990, les taux de croissance de beaucoup de pays ont été régulièrement au-dessus de 5 % – c'est-à-dire supérieurs à ceux de la plupart des pays industrialisés – et ces taux ont progressé de façon continue ; en 2007, le taux de croissance moyen s'établissait à 6,5 % environ (OECD-ADB 2009). Cette croissance soutenue a découlé de plusieurs facteurs concomitants pendant cette période d'une dizaine d'années : d'une part, les États ont globalement amélioré leurs politiques macroéconomiques et la gestion de leurs finances publiques ; d'autre part, les pays donateurs ont procédé à des remises de dettes dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) ; enfin, les économies ont été

tirées par la forte demande internationale en matières premières, pétrole (les pays exportateurs réalisaient plus de 57 % de la croissance des économies de l'ensemble du continent) ainsi que minerais et minéraux (OECD-ADB 2009).

Ces revenus tirés des matières premières ont notamment suscité la création de fonds souverains, comme celui du Nigeria et du Botswana, et plus récemment ceux de Libye, Algérie, Sao-Tomé et Príncipe et du Soudan. Ces fonds représentent environ 2 % des capitaux détenus par l'ensemble des fonds souverains dans le monde, mais cela revenait, avant la crise financière de 2008, à un montant de plus de 120 Md USD (ADB 2009).

Corrélativement, le secteur financier africain a commencé à intéresser les investisseurs internationaux, du fait des forts taux de rentabilité qu'il est susceptible d'offrir. La réforme des systèmes financiers a permis l'émergence d'opérateurs solides. Certaines banques, au Nigeria par exemple, ont été capables de mobiliser des fonds sur les marchés internationaux par émissions obligataires. Globalement, le climat des affaires s'est beaucoup amélioré sur le continent, du fait d'une série de réformes (ECA 2007).

Beaucoup de gouvernements africains se sont fortement impliqués ces dernières années, au côté de certains bailleurs de fonds, dans le renforcement des marchés financiers. La rationalisation des bourses, le renforcement des dispositifs de cotations et d'information, la professionnalisation des sociétés de gestion ont permis aux marchés de gagner en profondeur et d'attirer les investisseurs. Les bailleurs de fonds désireux de pouvoir prêter en monnaie locale aux opérateurs africains sont venus eux-mêmes se financer sur les marchés du continent (voir encadré 4.3). Ces initiatives devraient se révéler très positives pour les économies africaines, dans la mesure où le fonctionnement des marchés financiers conditionne d'une part la collecte de l'épargne locale et d'autre part la réinjection de cette dernière dans des investissements dont le continent a besoin.

Ces performances économiques et financières restent soumises aux chocs extérieurs et sont inégalement réparties entre les États. La crise financière, puis économique mondiale de la fin de l'année 2008 a fini par impacter aussi les pays africains. Des pays comme l'Algérie, l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Kenya, le Maroc et le Nigeria, qui représentent les deux tiers du produit intérieur brut de l'ensemble continental, ont été les plus affectés. Pour les pays les plus pauvres, la crise s'est traduite par de nouvelles difficultés se superposant à celles engendrées par la crise alimentaire survenue dans le courant de cette même année 2008 et le renchérissement continu des produits alimentaires de base qui a suivi (Devarajan 2009).

Cependant, quoique la crise de 2008 ait durement affecté certains pays, les économies des pays subsahariens dans leur ensemble ont fait preuve d'une grande résilience. Des politiques macroéconomiques prudentes et une aide ciblée des bailleurs de fonds ont permis aux économies africaines de surmonter assez rapidement la crise par rapport à d'autres pays. Globalement, l'activité du secteur privé africain a continué à croître, sur la base d'investissements intérieurs et extérieurs. Les retours sur investissements dans certains secteurs, comme les télécommunications, sont parmi les plus élevés au monde (McKinsey Global Institute 2010).

Une manifestation évidente et prometteuse des progrès des économies réside dans l'émergence d'une classe moyenne africaine¹. Sur le continent, la BAD distingue trois sous-groupes dans ces classes moyennes, dont la première, dite « flottante » est en fait proche du seuil de pauvreté et susceptible de rebasculer en dessous de ce dernier dans les chocs exogènes. La classe moyenne représenterait au total quelque 40 % de la population du continent, mais serait elle-même pour près de 60 % composée de la sous-catégorie flottante (ADB 2011). La classe moyenne est en général associée à la notion de croissance inclusive et au renforcement des institutions et de la démocratie locale (Birdsall 2010). Elle est également liée à des structures de consommation avisée, avec des priorités telles que l'éducation des enfants (Banerjee et Duflo 2008). La classe moyenne est majoritairement urbaine et la façon dont elle va se consolider déterminera beaucoup de choses pour l'évolution des villes africaines et leur financement, au travers notamment du secteur de l'aménagement et de l'habitat.

En Afrique subsaharienne, le taux de pauvreté baisse depuis dix ans, au rythme de 1 % par an pour la période 1995-2005 (World Bank 2011a). Les réformes structurelles engagées par les États ont globalement amélioré le climat des affaires. Ces constats laissent penser que l'Afrique « pourrait être à l'aube d'un décollage économique, de la même façon que l'étaient la Chine il y a trente ans et l'Inde il y a vingt ans » (World Bank 2011a).

Ces performances sont toutefois inégalement réparties entre les pays et sont à considérer à l'aune des contraintes structurelles. Tout ralentissement de la croissance économique a des conséquences sévères sur un continent dont la croissance de population est élevée (voir section suivante). Il est avancé que l'Afrique subsaharienne aurait besoin d'un taux de croissance économique de 8 % jusqu'à sa transition démographique pour s'intégrer pleinement dans le système commercial international (Severino et Ray 2010). Un tel taux, qui

1. La classe moyenne est définie en termes relatifs – ménages situés entre les 2^e et 8^e déciles dans l'échelle des revenus – ou absolus – revenus annuels exprimés en 2009 et parité de pouvoir d'achat supérieurs à 3 900 USD (ADB 2011).

paraissait envisageable moyennant des efforts d'équipement et de productivité quand la croissance moyenne sur le continent était à 6 %, paraît aujourd'hui difficilement atteignable pour un certain nombre de pays. Un taux en dessous de 3 % – qui serait considéré comme un excellent résultat dans les économies les plus développées – signifie un appauvrissement *per capita* en termes réels pour certains pays (voir tableau 2.1).

Un ralentissement de la croissance économique risque ainsi de tourner à la crise sociale majeure en faisant basculer des dizaines de millions de ménages sous le seuil de pauvreté absolue, lequel marque le plus souvent l'entrée dans la sous-nutrition (Devarajan et Shetty 2010). Cette dernière constitue une menace d'autant plus prégnante que la production vivrière représente une faible part de l'activité agricole (Losch 2008). Les émeutes de la faim survenues dans plusieurs pays du continent en 2008 suite à la hausse des prix des produits alimentaires de base, les tensions qui perdurent sur les cours des produits agricoles ont mis au premier plan la dépendance de la plupart des pays du continent envers les marchés mondiaux. Plus de 80 % des produits alimentaires consommés en Afrique sont importés (ADB 2007). C'est là la conséquence de l'abandon quasi général par les gouvernements des politiques d'autosuffisance alimentaire engagées dans les décennies précédentes, du fait de différents facteurs, parmi lesquels les coûts historiquement bas des transports maritimes et les subventions des pays les plus riches à leur production agricole (Losch 2008).

Le continent dispose sur le papier d'une très grande réserve de terres arables. Mais les terres sont exploitées souvent au-delà de leur capacité de régénération, et des centaines de millions d'hectares de terres agricoles seraient ainsi dégradées. Les constats physiques sont évidemment très différents, d'un ensemble régional à un autre, entre zones équatoriales, tropicales, sahéliennes, etc. Un des facteurs les plus discriminants réside dans la question des ressources en eau. Les ressources en eau de l'Afrique subsaharienne sont globalement considérables et sous-utilisées du fait des lacunes en équipements et infrastructures. Mais l'Afrique du Nord et le Sahel sont d'ores et déjà en situation de stress hydrique, alors que les prévisions sur les conséquences du réchauffement climatique font état d'une baisse des précipitations dans ces régions (ADB 2007).

Le continent reste affecté par ailleurs par des conflits qui obèrent le fonctionnement d'ensemble régionaux entiers, et les difficiles sorties de crise des États dits faillis ou fragiles, ou encore post-conflits. En dépit des progrès enregistrés dans la dernière décennie, l'Afrique subsaharienne concentre à elle seule seize des dix-huit pays de la planète où plus de 50 % de la population vit dans un état de pauvreté extrême (OECD-ADB 2007).

Tableau 2.1 Afrique subsaharienne : taux de croissance du PIB et taux de croissance démographique (1998-2008) (%)

Pays à croiss inférieure à 4 %			Pays à croiss supérieure à 4 %			Pays exportateurs de pétrole		
Pays	% PIB	% Démo	Pays	% PIB	% Démo	Pays	% PIB	% Démo
RSA	3,7	1,6	Mozambique	7,8	2,6	Guinée Équa.	23,1	2,8
Kenya	3,6	2,6	Rwanda	7,6	4,2	Angola	10,7	2,8
Malawi	3,6	3	Sierra Leone	7,6	2,9	Tchad	8,3	3,2
Guinée	3,4	2	Ouganda	7,0	3,2	Soudan	6,7	2,2
Lesotho	3,4	1,2	Rép. du Cap-Vert	6,7	1,7	Nigeria	5,3	2,4
Swaziland	3,3	1,3	Éthiopie	6,7	2,6	Mauritanie	4,4	2,6
Seychelles	2,7	1,1	Tanzanie	6,1	2,7	Cameroun	3,8	2,3
Burundi	2,5	2,3	Mali	5,7	2,2	Congo	3,6	2,1
RD Congo	2,3	2,8	Botswana	5,5	1,5	Gabon	0,9	2,1
Comores	1,9	2,2	Burkina Faso	5,5	3,2			
Togo	1,6	2,8	Ghana	5,4	2,3			
RCA	1,4	1,9	Gambie	5,1	3,2			
Côte Ivoire	0,7	2,3	Namibie	4,7	2			
Erythrée	-0,8	3,6	Sénégal	4,5	2,6			
Guiné-Bissau	-0,8	2,3	Bénin	4,4	3,2			
Zimbabwe	-3,6	0,3	Sao Tomé et P.	4,3	1,7			
			Mauritius	4,3	0,9			
			Niger	4,4	3,5			
			Zambie	4,2	2,4			
			Madagascar	4,1	2,9			
<i>(30% du total de la population)</i>			<i>(39% du total de la population)</i>			<i>(31% du total de la population)</i>		
Moyenne	1,8	2,1	Moyenne	5,6	2,6	Moyenne	7,4	2,5

Sources : World Development Indicators, World Bank Data Base. Tableau adapté de : Okonjo-Iweala 2009.

Le retard qu'enregistrent les pays du continent en particulier subsahariens en matière de santé est considérable. Deux chiffres en témoignent : l'espérance de vie moyenne en Afrique subsaharienne n'est encore que de 46 ans (elle est de 65 ans pour l'ensemble du monde), la mortalité infantile est de 9 %, (elle est inférieure à 1 % en Europe). Le continent est affecté par des grandes pandémies, VIH-sida, tuberculose, malaria... Selon l'OMS, 25 millions d'individus

seraient porteurs du virus du VIH-sida ; les maladies opportunistes liées à ce virus – en particulier la tuberculose – progressent à des taux proches de 10 % depuis le début de ce siècle. Les conséquences économiques de cette situation sont nombreuses et de natures différentes. Elles affectent en tout cas directement la croissance : ainsi, selon l'OIT, la RSA dont plus de 20 % de la population est séropositive perdrait 1 % de croissance du seul fait de la diminution de la force de travail.

Mais la caractéristique essentielle des populations africaines réside dans leur jeunesse. Les moins de 25 ans constituent 65 % des populations subsahariennes contre 30 % en Europe. Cela représente en théorie un potentiel de développement unique, mais dans les faits, cela commence à constituer une charge énorme pour les États, dans beaucoup de domaines et en particulier celui de l'éducation. De plus, le niveau de formation est le plus bas au monde, avec seulement 5 % des strates de population concernée arrivant à l'enseignement supérieur. L'arrivée continue de cohortes d'actifs dans des économies urbaines fragiles, où le secteur secondaire est sous-représenté, pose des problèmes extrêmement difficiles à gérer (Ould Aoudia 2006). Dans les grandes métropoles d'Afrique du Nord, le chômage des jeunes dépasse les 30 %. Ici, plus encore en Afrique subsaharienne, le secteur informel joue un rôle d'amortisseur, qui permet à la population urbaine de vivre ou survivre (OECD-ADB 2009, Losch 2007).

Les faiblesses de gouvernance affectent lourdement les performances des économies du continent. Elles se manifestent notamment dans le haut degré de corruption, tel que mesuré par les indicateurs en vigueur², même si un certain nombre de pays font état de bons résultats ou de progrès sensibles ; elle se manifeste aussi plus prosaïquement dans la « corruption discrète » qui affecte tous les étages de la société et des services publics, comme l'absentéisme des professeurs dans les écoles, des médecins dans les dispensaires, le vol des médicaments et leur revente sur le marché privé, etc. La corruption discrète a des répercussions à long terme : au-delà des effets sur les performances de l'économie, elle affecte la formation et la santé des populations (World Bank 2010a).

L'Afrique subsaharienne souffre par ailleurs d'un lourd déficit en infrastructures qui handicape la productivité des économies. Tous les secteurs sont concernés. La production électrique vient probablement au premier rang dans les facteurs qui entravent le développement, y compris dans des pays émergents comme la RSA. La consommation électrique moyenne *per capita* en Afrique subsaharienne est dix fois moindre que celle des pays

2. Voir le *Corruption Perception Index* de *Transparency International*.

développés. Le secteur des transports présente également de graves lacunes, dans les domaines portuaires, aériens et réseaux terrestres de communications et de fluides. La fragmentation des liaisons et la mauvaise desserte territoriale pèsent lourdement sur la productivité des opérateurs, cela dans tous les secteurs de l'économie. Cette fragmentation des réseaux obère aussi largement les relations intra et interrégionales (World Bank 2010b, et encadré 2.5).

Démographie et urbanisation en perspective

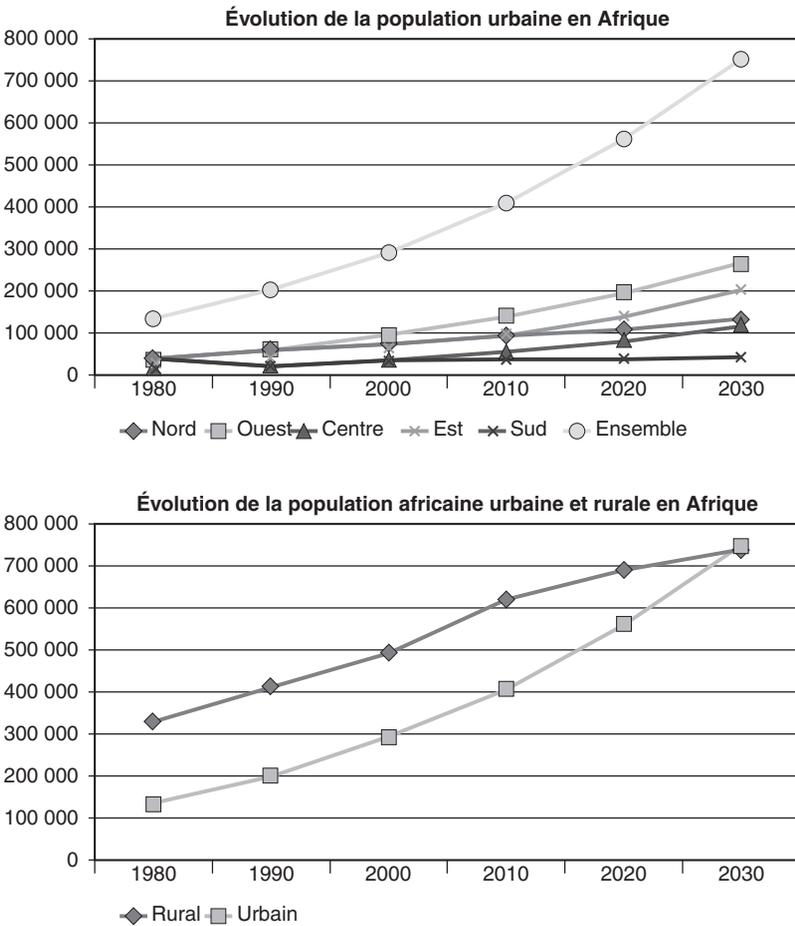
Les projections démographiques des Nations unies retenues ici font état d'une population de 1,5 milliard pour le continent, dont plus de 1,3 milliard pour l'Afrique subsaharienne à l'horizon 2030. La répartition de la population va évoluer profondément pendant cette période du fait du processus d'urbanisation. Le taux d'urbanisation, qui était d'environ 30 % au début de la décennie 1990, va passer à 50 % en 2030 (UN-Habitat 2008).

Ces valeurs globales recouvrent des différences entre grands ensembles régionaux. L'Afrique de l'Est, qui est aujourd'hui la région la moins urbanisée de la planète, s'urbanise rapidement. L'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud sont les plus urbanisées du continent, mais leurs taux d'urbanisation ont commencé à ralentir. La croissance des villes est globalement aujourd'hui de plus en plus endogène et relativement moins alimentée par les migrations.

Tableau 2.2 Évolution de la population urbaine africaine 2010/2030 (en milliers d'habitants)

	2010	2030	Taux de croissance	Nouveaux urbains
Nord	87 509	128 308	1,9%	40 800
Ouest	108 750	261 425	4,5%	152 675
Centre	49 434	118 515	4,5%	69 081
Est	88 005	202 882	4,3%	114 877
Sud	38 055	42 473	0,6%	4 418
Ensemble	371 753	753 603	3,6%	381 850

Sources : UN-Habitat 2008. Régions selon définitions World Bank WDR 2009. Godin 2010 (contribution).

Figure 2.1 Continent africain : évolution de la population.

Sources : UN-Habitat 2008. Régions selon définitions World Bank WDR 2009. Godin 2010 (contribution).

La population des villes du continent est estimée à 372 millions d'habitants en 2010 et devrait atteindre 754 millions d'habitants en 2030, soit 382 millions de nouveaux urbains en deux décennies (UN-Habitat 2008). La précision de ces estimations est probablement à relativiser. D'une part, les projections sont faites sur la base des modèles empiriques d'évolution des indices synthétiques de fécondité et d'espérance de vie à la naissance ; d'autre part, la définition de ce qu'est une ville est imprécise et variable (voir encadrés 2.1 et 2.2). Le chiffre de population actuellement urbanisée est lui-même imprécis, il en est *a fortiori* de même pour les projections à vingt ans. Néanmoins, les ordres de grandeur sont indiscutables.

ENCADRÉ 2.1**Africapolis, les enseignements d'une mesure standardisée de l'urbanisation**

Deux études (2008 et 2010) sur les dynamiques de l'urbanisation en Afrique ont établi une base de données comptant 2 582 agglomérations de 10 000 habitants et plus situées en Afrique centrale, orientale et de l'Ouest. Une troisième étude portant sur l'Afrique australe sera disponible fin 2011. La méthode statistico-morphologique d'identification des agglomérations croise la télédétection, pour déterminer la continuité du bâti, avec les données statistiques issues des recensements de population. L'agglomération est définie comme « un ensemble de constructions dont la distance n'excède pas 200 m », une recommandation des Nations unies de 1984. Le seuil minimal de l'urbain est fixé à 10 000 habitants.

La population urbaine des 35 pays concernés a ainsi atteint 117 millions de personnes en 2010. Le nombre d'agglomérations urbaines a décuplé depuis 1950 et 30 d'entre elles ont plus de 1 million d'habitants. Le potentiel d'urbanisation est le plus fort au monde ; ainsi, une dizaine de pays présentent des taux d'urbanisation inférieurs à 25 % (Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad, Rwanda, Érythrée) voire à 15 % (Éthiopie, Burundi, Ouganda). Mais pour bien prendre la mesure de ce potentiel, il faut s'intéresser à tous les niveaux des hiérarchies urbaines.

En effet, où et comment se produit aujourd'hui la croissance urbaine ? Ni l'explosion démographique des grandes capitales (Kinshasa, Luanda, Khartoum, Lagos), ni le développement récent des villes moyennes ne sont remis en question. La primatie des grandes métropoles, qui continuent de croître et de s'étendre géographiquement, s'exerce notamment au détriment des villes intermédiaires en accentuant une dichotomie déjà ancienne entre un ensemble de capitales « mondialisées » et le reste des réseaux urbains. Mais, sauf exceptions, la croissance des métropoles a fortement ralenti et repose sur l'accroissement naturel, dans un contexte d'affaiblissement de l'exode rural et de forte progression démographique (2 % à 3 % par an entre 2000 et 2010).

Moins explorées par les travaux antérieurs, les tendances à partir du seuil de 10 000 habitants font apparaître un semis dense d'agglomérations, qui se sont développées dans l'orbite des grandes villes, le long des axes routiers et surtout dans les espaces ruraux, souvent sans que leur qualité « urbaine » ne soit reconnue politiquement ou statistiquement. Ce processus caractérise particulièrement l'urbanisation des pays d'Afrique de l'Ouest, la Centrafrique ou l'Éthiopie.

Dans les pays d'Afrique orientale et centrale, dernière partie du monde à s'urbaniser, les dynamiques urbaines connaissent des évolutions de rythme et de forme, qui non seulement sont en train de propulser en avant les taux d'urbanisation, mais transforment la vision classique des processus d'urbanisation en Afrique. En effet, les évolutions les plus actuelles se passent dans les zones de peuplement très denses et selon un mouvement très actif d'urbanisation *in situ*. Certains de ces nouveaux foyers d'urbanisation prennent la forme de conurbations de grande taille associées à des métropoles ou des agglomérations secondaires (Kenya, Cameroun, Congo démocratique, par exemple).

Source : D. Harre, e-Geopolis.

Certains sous-ensembles régionaux pourraient connaître des mouvements migratoires importants du fait de tendances structurelles d'origine économique ou culturelle, ou du fait des conséquences attendues du réchauffement climatique. En Afrique du Nord, on assiste depuis plusieurs décennies à un phénomène de concentration des populations sur les zones côtières. La ville méditerranéenne, historiquement compacte, se déploie aujourd'hui en tâche d'huile le long du littoral dans des conurbations étalées. Ailleurs, on assistera probablement à des mouvements migratoires entre des zones très peuplées et d'autres faiblement peuplées et en fonction des mutations rapides et hétérogènes des économies et des territoires. Dans la zone sahélienne, où les disponibilités en terres cultivables ont des limites, ainsi que dans les parties côtières des pays du golfe de Guinée ou dans la région des grands lacs, la pression démographique crée une compétition pour la terre. Les évolutions climatiques pourraient exacerber des tensions déjà latentes et finalement provoquer des instabilités politiques comme des déplacements massifs de populations en direction de villes d'autres régions (ADB 2007).

ENCADRÉ 2.2

Les différentes définitions de l'urbanisation : le cas tanzanien

En Tanzanie, l'estimation de l'urbanisation s'est faite selon trois approches. Tout d'abord, l'approche politico-administrative, adoptée par le Cabinet du Premier ministre, a sa base légale dans le *Local Government Act* de 1982 ; elle autorise le ministre à établir l'autorité urbaine appropriée ; les autorités locales urbaines sont divisées en trois niveaux d'urbanisation : *cities*, *municipalities*, *town councils*. Ensuite, l'approche physique (*Human settlements*), qui est celle du ministère du Foncier et du développement des établissements urbains, utilise une classification fondée sur la taille de la population et le niveau de services. Elle contient quatre niveaux d'urbanisation, à savoir *cities*, *municipalities*, *towns* et *townships*. Enfin, l'approche statistique, adoptée par le bureau national de statistiques, est fondée sur une petite unité spatiale, *l'enumeration area* ; elle considère comme urbains les espaces qui comprennent entre 300 et 500 individus, qui possèdent leur propre marché et assurent la fourniture de services sociaux.

En fonction de l'approche adoptée, le taux d'urbanisation du pays varie de 16,8 % (approche politico-administrative) à 22,8 % (approche statistique) ou 23,5 % (approche physique). En réalité, ces trois mesures sous-estiment encore la réalité. Si on applique la définition de l'OCDE, fondée sur la densité d'occupation (l'urbain commençant à une densité supérieure à 150 personnes au km²), le taux d'urbanisation est de 33,5 %.

Actuellement, l'approche politico-administrative est celle qui prévaut. Elle a pour conséquence d'exclure des transferts intergouvernementaux de nombreuses zones dites rurales, alors qu'elles sont déjà urbaines dans les faits. Les zones périphériques génèrent des activités qui participent du développement économique des villes et doivent faire face à des besoins en investissements en services de base importants. Il faudrait donc ajuster le cadre fiscal intergouvernemental pour qu'elles puissent bénéficier des dotations d'État sur les mêmes bases que les collectivités locales urbaines au sens administratif actuel.

Source : World Bank 2009a, World Bank 2010d.

Des enjeux encore sous-estimés, des opportunités à exploiter

L'Afrique subsaharienne connaît donc le rythme de croissance urbaine le plus élevé de la planète. En vingt ans, la population actuelle des villes va doubler. Or les gouvernements africains d'une part et la communauté internationale d'autre part ne semblent pas avoir pris totalement conscience de l'échelle du phénomène urbain, des enjeux à la fois économiques et sociaux qu'il recouvre, et du champ d'opportunités qu'il ouvre.

La sous-estimation des enjeux

La sous-estimation des enjeux a des racines anciennes. Au début des années 1970, la pensée en économie du développement était franchement hostile à la ville : la théorie dite des « biais en faveur de l'urbain » stigmatisait des politiques publiques supposées privilégier le milieu urbain aux dépens de la campagne et du secteur primaire, considéré comme le secteur utile³. Des recherches mettaient en évidence une corrélation entre l'accélération des migrations rurales et la création d'emplois urbains (Todaro 1969). Ces différents travaux, dénaturés par beaucoup de simplifications, donnèrent finalement lieu à un axiome manichéen, selon lequel la ville fonctionne comme parasite de la campagne, l'urbanisation joue un rôle négatif dans le processus de développement, et finalement tout investissement en milieu urbain aggrave la situation économique et sociale des pays pauvres (Lipton 1977).

3. Cela renvoyait étonnamment aux prémices de l'économie, à François Quesnay et aux physiocrates qui, deux siècles auparavant, avaient vu dans l'agriculture le seul secteur productif, et dans l'industrie et le commerce des activités stériles.

Les bailleurs de fonds ne s'intéressèrent que progressivement aux politiques d'investissement dans les villes. Les premières générations de projets dits urbains étaient en fait des projets sectoriels d'infrastructures. À la suite de travaux d'économistes sur les liens entre croissance et redistribution (Chenery 1974), la Banque mondiale a élaboré une stratégie dite de « satisfaction des besoins essentiels ». C'est en référence à cette stratégie, et parce que les villes étaient perçues comme un risque politique majeur⁴, que l'institution a commencé à financer des projets de développement urbain. Mais ce volontarisme de la Banque mondiale a été relativement de courte durée et son engagement dans la problématique urbaine s'est réduit avec l'ère des ajustements structurels dans la décennie 1990.

Au sortir de la période des ajustements structurels, l'accent a été mis par la communauté internationale sur la lutte contre la pauvreté. La batterie des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) mise en place pour mesurer les avancées sur des résultats concrets est, par essence, conçue en fonction des secteurs (eau, santé, éducation, etc.) et n'est pas favorable à l'approche transversale nécessaire aux interventions en ville. Un seul de ces objectifs concerne spécifiquement l'urbain⁵. Considérant que la prévalence de l'extrême pauvreté en Afrique est dans les campagnes, les politiques de lutte contre ce fléau se sont focalisées sur les actions en milieu rural. Concomitamment, la pauvreté en milieu urbain a augmenté pendant cette période (Ravallion, Chen et Sangraula 2007). Il est probable par ailleurs que la pauvreté en milieu urbain, en particulier l'extrême pauvreté dans les villes africaines, soit sous-estimée du fait des méthodologies de mesure (voir encadré 2.3).

Au final, on peut dire que le secteur urbain en Afrique subsaharienne a été délaissé pendant deux, voire trois décennies (Elong Mbassi 2005). Parallèlement, il a souffert d'une véritable crise conceptuelle. Les bailleurs de fonds avaient été à même de formuler une vision globale pour les villes africaines⁶ et de se mobiliser pour leur développement à travers des stratégies, des méthodes et des outils intégrés de financement (Annez, Huet et Peterson 2008). À partir de la période des ajustements structurels et jusqu'à récemment, la

4. « Les frustrations que connaissent les citadins pauvres ont de tout temps été exploitées par des extrémistes. Si les villes ne s'attaquent pas sans tarder et de façon plus constructive au problème de la pauvreté en milieu urbain, c'est cette dernière qui, finalement, les anéantira ». McNamara, discours au conseil des gouverneurs, 1975.

5. Le sous-objectif 11 est « avoir amélioré significativement les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de bidonvilles » ; cet objectif est d'ailleurs paradoxal, dans la mesure où, compte tenu du rythme prévu d'augmentation des bidonvilles dans le monde, même s'il est atteint, il se traduira par une dégradation en termes réels – le nombre d'habitants de bidonvilles – de la situation.

6. Voir, par exemple, Farvacque et Godin 1997.

communauté internationale paraissait avoir progressivement abandonné l'ambition d'appréhender le phénomène de l'urbanisation du continent dans toutes ses dimensions.

ENCADRÉ 2.3

La pauvreté urbaine est-elle sous-estimée ?

Si on se réfère au seuil de pauvreté d'1 USD ou 1,25 USD par jour et par personne, la pauvreté urbaine est souvent sous-estimée. En effet, ce seuil ne prend pas en compte le fait que les pauvres urbains payent le plus souvent un loyer qui peut atteindre 20 ou 30 % de leurs revenus, qu'ils doivent acheter l'eau à des tarifs parfois astronomiques, payer pour se servir des latrines, utiliser les transports. Le seuil de pauvreté monétaire a été initialement fondé presque essentiellement sur le coût des besoins alimentaires. Si l'analyse était étendue aux revenus nécessaires pour pouvoir occuper un logement minimum et acheter de l'eau, cela rehausserait encore ce seuil. C'est particulièrement le cas dans les grandes villes.

Des seuils de pauvreté fondés sur le coût réel des besoins alimentaires et non alimentaires, ajustés par districts ou quartiers, donneraient une vision plus juste de la réalité. Dans des villes comme Le Caire, Nairobi, Lusaka, etc., un fort pourcentage de la population vit avec plus d'1 USD par jour, mais souffre de malnutrition et vit dans des logements précaires au cœur de quartiers insalubres par manque de drainage et d'assainissement. Les taux de mortalité infantile et maternelle dans ces quartiers sont souvent extrêmement élevés (par exemple, en Éthiopie, la mortalité des enfants de moins de 5 ans dans les bidonvilles est presque le double de celle des autres quartiers des grandes villes). L'accès aux soins est meilleur de façon générale dans les villes que dans les campagnes, mais les habitants les plus démunis des villes n'y ont souvent pas accès pour des raisons monétaires. L'espérance de vie dans les bidonvilles est nettement inférieure à celle du reste de la ville, voire, dans certains cas, à la moyenne nationale.

Source : Satterthwaite 2004, Gendreau 2008.

Pour la communauté internationale, la ville a rarement fait partie des priorités à l'échelle du continent. Pour les bailleurs de fonds et les agences de coopération, l'urbain a souffert d'être un sujet compliqué, peu porteur en termes d'image et de n'être pas un « secteur », dans des organisations en général structurées précisément autour de secteurs, comme l'eau, les transports, l'enseignement, etc.

Les gouvernements du continent qui portent la problématique urbaine au premier plan restent rares, comme en témoigne notamment l'analyse des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (*Poverty Reduction Strategy Paper*). L'élaboration de ces documents stratégiques constituait une des conditions nécessaires pour bénéficier d'un allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)⁷. Peu de DSRP ont placé l'urbain dans les priorités (voir encadré 2.4). Il est significatif que très peu de collectivités aient bénéficié des retombées de l'initiative PPTE. Sur la trentaine de pays du continent qui sont concernés par l'initiative d'allègement de la dette, le Cameroun est un des rares à avoir ouvert directement l'affectation des crédits ainsi dégagés à des villes. Douala et Yaoundé ont bénéficié d'investissements structurants financés par le Contrat désendettement-développement (C2D) signé dans le cadre d'un allègement de dettes⁸.

ENCADRÉ 2.4

Bilan des DSRP : une relative sous-représentation du secteur urbain

Depuis la fin des années 1990, la plupart des pays africains ont élaboré des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), avec l'appui du FMI et de la Banque mondiale. Un DSRP a pour objectif de fixer une stratégie nationale de développement et de réduction de la pauvreté, en se plaçant dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) des Nations unies. La réalisation des OMD doit conduire à une amélioration significative de l'accès aux infrastructures de base.

Une trentaine de pays africains ont rédigé un DSRP à ce jour. L'examen de ces documents montre que, si la majorité d'entre eux dressent un bilan de l'urbanisation, peu de pays en revanche font du secteur urbain une priorité nationale de développement. Les priorités d'action sont tournées vers le développement économique et les secteurs productifs. La majorité des DSRP des pays africains sont structurés autour des axes suivants : gouvernance (90 %), croissance économique (95 %), infrastructures au sens large (60 %). Tous accordent une place essentielle au développement humain, correspondant ici aux critères de l'Indice de développement humain (IDH) et aux OMD (accès aux services tels que l'eau, l'éducation, la santé, etc.).

7. L'initiative PPTE a été lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale et complétée en 2005 par l'initiative d'allègement de la dette multilatérale qui incluait le Fonds africain de développement (FAD).

8. Le C2D est un volet bilatéral additionnel français de l'initiative PPTE.

Les composantes du secteur urbain se retrouvent donc éclatées sous les chapitres infrastructures, développement humain, voire gouvernance lorsqu'il s'agit de gestion urbaine ou de renforcement des capacités municipales. Au final, il est difficile d'estimer l'importance réelle accordée à la ville, en particulier parce qu'il n'existe généralement pas de distinction entre milieux rural et urbain pour les infrastructures de base, et parce que les DSRP présentent rarement un budget prévisionnel pour les actions à entreprendre. Parmi les secteurs relevant pour une part du milieu urbain, on note la prévalence du logement, suivi de l'eau et de l'assainissement, de l'accès au foncier et enfin de gouvernance locale.

Trois pays seulement ont une stratégie urbaine relativement définie en termes budgétaires (entre un quart et un tiers des dépenses prévisionnelles affectées à l'urbain) : Djibouti, Guinée et Sénégal. Aucun pays ne place le développement urbain au cœur de sa stratégie de réduction de la pauvreté. Dans la majorité des cas, les taux de pauvreté étant plus importants en milieu rural, l'agriculture et/ou la sécurité alimentaire prévalent sur les questions urbaines. Quatre pays (Éthiopie, Lesotho, Madagascar et Zambie) placent le secteur rural au centre de leur stratégie nationale.

Dans l'ensemble, les DSRP donnent la priorité aux infrastructures productives (axes de transports interrégionaux, secteur de l'énergie), ainsi qu'à la santé et à l'éducation pour ce qui est des secteurs sociaux. Il en résulte probablement une sous-représentation des actions au niveau local et des collectivités au profit des politiques sectorielles nationales.

Sources : analyse des DSRP.

Beaucoup de collectivités locales africaines semblent aujourd'hui encore largement livrées à elles-mêmes, sans directives, sans soutien ni reconnaissance. Un certain nombre de gouvernements se sont dotés d'une stratégie urbaine, mais peu paraissent réellement engagés dans des programmes de soutien au développement urbain. Les raisons de ce détachement ou désintérêt apparent sont nombreuses. Elles relèvent de domaines distincts, mais entrecroisés – entre politique, gouvernance, intérêts particuliers, logiques d'appareil –, qui sont abordés dans le chapitre 3.

Les capacités d'adaptation et de survie dont font preuve les habitants des villes et des quartiers quasi abandonnés à eux-mêmes se sont peut-être aussi, paradoxalement, retournés contre eux. Elles ont conforté l'idée que, villes et habitants se débrouillant seuls grâce au secteur informel et à leurs talents d'auto-organisation, il était légitime de consacrer les financements et les efforts à d'autres secteurs de la société et de l'économie.

Manque de vision stratégique et sous-estimation des enjeux se sont déclinés dans les domaines de la gestion de la ville et du financement du processus d'urbanisation. C'est ainsi qu'en l'absence d'investissements à la hauteur des

enjeux pendant les dernières décennies, se sont constitués les immenses stocks d'habitat précaire, de quartiers sous-équipés et, plus généralement, les dysfonctionnements dont sont aujourd'hui affligées la plupart des villes du continent.

ENCADRÉ 2.5

Villes africaines, l'état des lieux de UN-Habitat

Le rapport *State of African Cities* ambitionne de faire un état des lieux des villes africaines et de la transition urbaine sur le continent. Quatre sous-parties géographiques (Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest et centrale, Afrique de l'Est et Afrique australe) abordent respectivement six thèmes : la taille et les caractéristiques de la population urbaine, le rôle économique des villes, la pauvreté urbaine et les conditions du logement, les défis posés par la maîtrise de l'environnement, les systèmes de gouvernance et les régions urbaines émergentes.

Ces chapitres thématiques apportent un certain nombre d'éclairages nationaux à propos de la diversité des situations. Bien que les villes génèrent environ 55 % du total des produits intérieurs bruts, 43 % de la population urbaine vit au-dessous du seuil de pauvreté (1 USD par jour), avec un impact croissant et coûteux sur l'environnement. Les pays d'Afrique du Nord sont les seuls à avoir réduit significativement la pauvreté urbaine par des programmes d'aménagement des zones d'habitat précaire, de régularisation foncière et relocalisation. En revanche, en Afrique de l'Ouest et centrale, l'urbanisation se produit sans planification, aménagement ou politique sociale et les opportunités économiques sont très insuffisantes. Kinshasa et Lagos qui, avec le Caire, seront les trois premières mégapoles du continent en 2025 (population de plus de 15 millions) constituent des exemples types de ces déficiences. En Afrique de l'Est, le taux d'urbanisation est encore beaucoup plus faible qu'ailleurs (20 %), mais la population urbaine devrait être multipliée par 2,5 d'ici 2030. La pauvreté urbaine et la prolifération des bidonvilles, où vit parfois plus de la moitié de la population (Dar es-Salaam, Addis-Ababa, Kigali), ne sont pas tant le résultat de l'expansion urbaine que des échecs institutionnels qui perpétuent les iniquités socioéconomiques. Les politiques urbaines devront donc notamment prendre en compte les synergies entre les zones rurales et urbaines et réformer les régimes fonciers.

Le rapport souligne aussi l'émergence de configurations régionales dans l'orbite des grandes métropoles, configurations qui prennent la forme de corridors (Grand Ibadan-Lagos-Accra, Kenitra-Casablanca-el Jadida) ou de régions urbaines comme celles de Nairobi, Gauteng ou le nord du Delta en Égypte. On décrit ainsi une dizaine de ces configurations en insistant sur leur rôle structurant des économies nationales et sous-régionales. Les auteurs recommandent l'adoption de modèles économiques de croissance supra-locaux complémentaires aux politiques urbaines menées à l'échelle des villes. Cependant, d'autres gros efforts d'investissements, dans le logement, les services

et l'amélioration des niveaux de vie devront se faire en direction des villes de moins de 500 000 habitants, qui absorbent aujourd'hui les deux tiers de la croissance urbaine et qui se développent souvent dans les mêmes conditions de sous-équipement que les grandes métropoles.

Source : UN-Habitat 2008, 2010.

On assiste heureusement aujourd'hui à un renouvellement de la capacité de formulation stratégique des bailleurs de fonds (du moins de ceux d'entre eux qui sont effectivement engagés dans le soutien aux collectivités locales et le management urbain). Sur le continent, un nombre croissant de gouvernements des pays les moins avancés devraient suivre l'exemple des pays émergents qui se sont engagés finalement dans la mise en œuvre de politiques urbaines.

Des opportunités à exploiter : améliorer la productivité des villes africaines

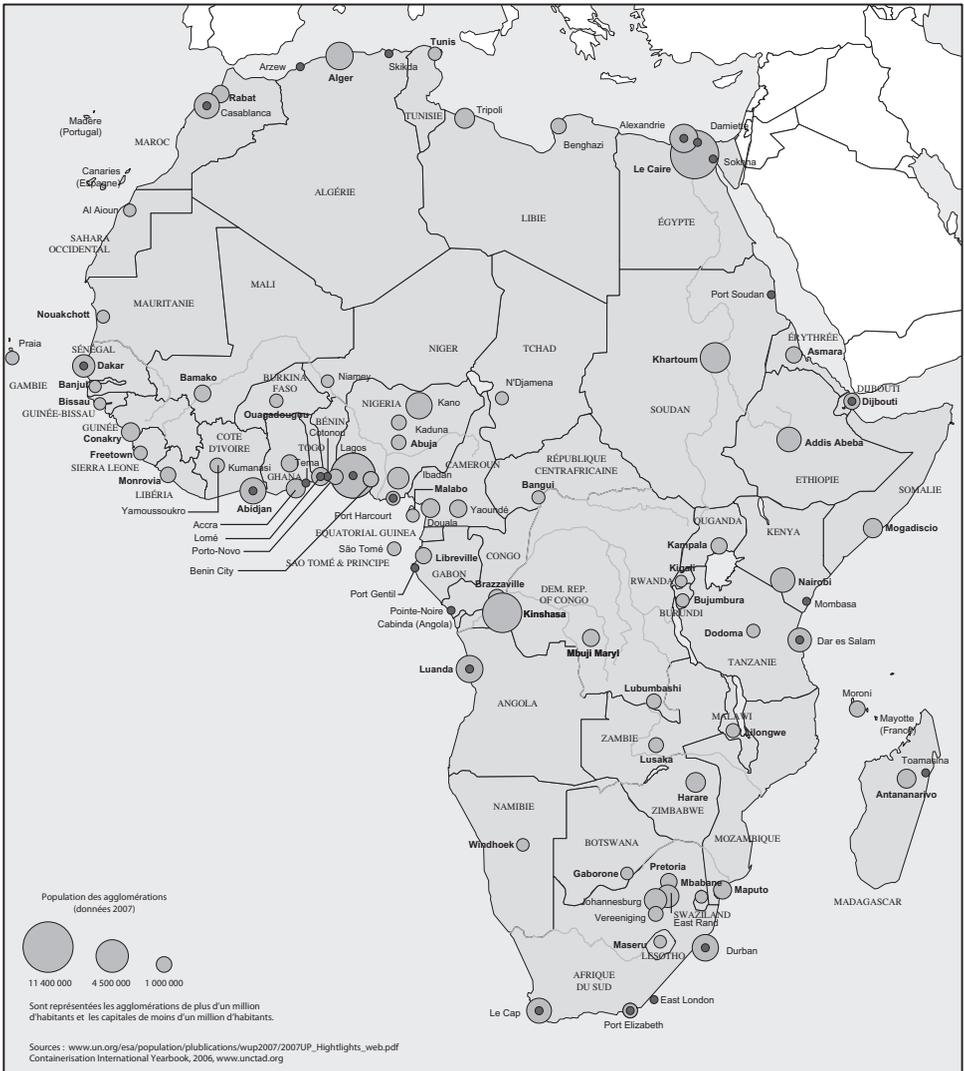
Aujourd'hui, le processus d'urbanisation de l'Afrique est perçu de façon moins négative par la communauté internationale. D'une part, il est entendu que la croissance urbaine est structurelle : aucune politique n'a pu s'y opposer efficacement, il vaut mieux l'accompagner plutôt que la combattre. D'autre part, le fait urbain est restauré progressivement dans les esprits comme pouvant être un facteur de développement économique et culturel, conformément à ce qu'il a été sur les autres continents.

Les relations causales entre croissance urbaine et croissance économique restent difficiles à établir scientifiquement, mais les statistiques témoignent de corrélations étroites. Plus un pays se développe, plus la part de son PIB produit dans les villes augmente : cette part passe de 55 % dans les PMA à 75 % pour les PRI et 85 % pour les pays riches. La valeur ajoutée produite par habitant dans les grandes villes d'un PRI est plusieurs fois supérieure à la moyenne nationale. Une littérature abondante a établi l'existence d'une relation entre le niveau d'urbanisation d'un pays et sa croissance économique ou les revenus *per capita* (Fay et Opal 2000, World Bank 2009b, Annez et Buckley 2009), y compris pour ce qui est de l'Afrique subsaharienne (Kessides 2006). La plupart des auteurs s'accordent à penser que la globalisation de l'économie devrait encore augmenter les avantages comparatifs du milieu urbain en ce qui concerne la production économique.

La ville est consubstantielle de l'industrialisation et du développement du secteur tertiaire. Elle est le lieu des échanges économiques et, avec eux, des activités liées aux marchés, à la finance, au crédit. Elle constitue l'espace privilégié de la transmission des informations et du savoir, de l'enseignement, de

la recherche, des arts, de la vie politique et des activités culturelles. Cette dimension est un déterminant de la dynamique de croissance urbaine sur le continent.

Carte 2.1 L'Afrique, ses villes et ses principaux ports.



Source : Questions internationales n° 33, septembre-octobre 2008.

Les motifs du migrant ne sont pas toujours ou exclusivement d'ordre économique : les jeunes viennent en ville pour échapper à la gérontocratie des sociétés rurales, pour se projeter dans le futur, pour accéder à la modernité. L'internationalisation en cours de la vie économique et culturelle renforce probablement le pouvoir d'attraction de la cité.

La question reste ouverte de savoir si c'est la croissance elle-même qui favorise l'urbanisation (et dans le cas de l'Afrique subsaharienne, c'est manifestement le cas de la croissance démographique), ou si la ville en soi génère de la croissance (Freire et Polèse 2003). La nature et l'ampleur des avantages économiques de l'urbanisation de l'Afrique subsaharienne des dernières décennies restent sujets à discussions.

La vertu première de la ville comme entité économique est, depuis Adam Smith, attribuée aux gains de productivité dans le secteur secondaire⁹. Mais dans les villes africaines, le secteur secondaire moderne est peu développé. Il est même en recul depuis les années 1990, où on a assisté à une désindustrialisation depuis les ajustements structurels et la liquidation des industries publiques (Fox et Sekkel Gaal 2008), puis du fait de la concurrence des produits manufacturés importés d'Asie. La part des produits manufacturés dans le total des marchandises exportées depuis l'Afrique subsaharienne est la plus faible au monde (World Bank/WDI). L'explosion du secteur informel a fait office d'amortisseur en matière d'emplois et d'activités, mais il s'agit d'un secteur majoritairement à faible productivité, à très bas revenus et surtout fragile. L'apparition des produits manufacturés d'origine asiatique à bas prix a ainsi mis à mal des pans entiers de la production artisanale formelle ou informelle, dans le textile, l'habillement, les objets de la vie quotidienne. Pour une bonne part, le secteur informel en Afrique est un secteur d'activités de survie, aux effets démultiplicateurs faibles.

En l'absence d'un secteur secondaire structuré, le cercle vertueux par la demande et la modernisation des marchés agricoles qu'est supposé enclencher le processus d'urbanisation ne se met que difficilement en place (World Bank 2010c). Or les conditions de la structuration du secteur secondaire sont souvent absentes, y compris dans les pays les plus urbanisés. Les économies sont handicapées par l'ensemble de lacunes – sous-équipement en infrastructures, santé publique, environnement, faiblesses institutionnelles, fiscalité, gestion foncière, législation, gouvernance, corruption, violences – qui affectent beaucoup des villes du continent.

9. Par exemple (in *Richesse des nations*, livre III) : « les gains sont réciproques pour l'une (la ville) et l'autre (la campagne) et la division du travail tourne à l'avantage de chacune des différentes personnes employées aux tâches particulières dans lesquelles le travail se subdivise » (Smith 1776).

Ces dysfonctionnements urbains se traduisent par des pertes de productivité économique difficilement chiffrables faute de données, mais considérables. De fait, plus le niveau d'urbanisation est élevé, plus les effets négatifs des dysfonctionnements d'ordre fonctionnel ou institutionnel sur les économies sont importants (Freire et Polèse 2003). Il s'agit de pertes directes, en heures perdues dans les déplacements, en destruction de capital dans les inondations ; il s'agit aussi de pertes en opportunités d'activités, du fait du manque de foncier sécurisé pour des investisseurs, et de pertes en productivité pour toutes les entreprises du secteur formel comme du secteur informel ; il s'agit enfin de pertes indirectes avec les coûts environnementaux, les effets sur la santé des systèmes de drainage et d'assainissement défaillants, l'impossibilité de placement de l'épargne locale, de pertes en capital humain... L'ensemble de ces pertes économiques limitent les capacités d'investissement. Au final, pertes et dysfonctionnements s'auto-entretiennent dans des systèmes où chacun est à la fois cause et conséquence des autres et qui peuvent constituer de véritables trappes à sous-développement (voir encadré 2.6).

Finalement, les débats anciens sur l'opportunité pour les États du continent de favoriser ou non l'urbanisation paraissent aujourd'hui bien dépassés. Les villes d'aujourd'hui sont un fait irréversible, et le doublement de leur population dans les vingt ans à venir une perspective inévitable. Les interrogations sur la part de croissance économique qui découlerait du phénomène d'urbanisation en soi continueront à susciter des débats et des travaux académiques. Du point de vue des décideurs et des gestionnaires, la problématique est différente : l'objectif est d'exploiter au mieux les opportunités de croissance qu'apporte le fait urbain, d'en faire un agent optimal de transformation des sociétés et des économies. Il faut rendre les villes du continent plus productives et plus efficaces qu'elles ne le sont aujourd'hui. Cela renvoie à des approches classiques de stratégies sectorielles, à la microéconomie de l'investissement, à la gouvernance et au management urbain.

ENCADRÉ 2.6

Une leçon d'économie urbaine de base à Kinshasa

« Dans le quartier Mont Ngafula, on a mis des années à construire une station d'essence. Quelques mois plus tard, le nouveau propriétaire a installé sur place un grand lampadaire. Étant donné que la station dispose de son propre générateur et ne dépend donc pas de la ville pour son électricité, la lampe a toujours fonctionné.

En un rien de temps, elle a rassemblé autour d'elle plusieurs bars, un cybercafé et une boutique de téléphone, tandis que les bus et les taxis commençaient à faire de l'endroit leur terminus local, ce qui drainait encore plus de gens vers les bars. Les affaires ont aussi repris pour l'hôtel voisin, un commerce qui périlait depuis des années. Un simple coin de rue qui à la tombée de la nuit était presque déserté est ainsi devenu, par la magie d'une seule lampe, un bouillonnant point de rendez-vous où, jusqu'à minuit, toutes sortes d'activités se déroulent. C'est de cette façon que les kinois produisent leur ville. L'espace appartient à celui qui le réclame et l'utilise. Ce processus d'appropriation est à la base même de l'expansion effrénée de cette mégapole » (de Boeck, 2006).

Cette histoire narrée par un anthropologue fournit une illustration exemplaire de la relation entre les équipements en réseaux et l'économie locale : dans une ville en grande partie privée d'électricité et d'éclairage public, un seul point lumineux suscite immédiatement l'apparition d'une série d'activités économiques. Au-delà d'autres commentaires, comme sur le rôle du secteur privé dans cette affaire ou l'extraordinaire dynamisme des habitants à se saisir de la première opportunité, ce récit met aussi en évidence les conséquences économiques des défaillances désastreuses de gouvernance. Lorsqu'il n'y a pas d'électricité, cela signifie qu'il n'y a pas de machines, pas d'informatique, des secteurs secondaire et tertiaire handicapés. À l'échelle de l'agglomération de plus de 8 millions d'habitats qu'est Kinshasa, ce sont probablement plusieurs centaines de milliers d'emplois potentiels qui sont ainsi perdus. Au-delà de ces emplois, cela implique également qu'il n'y a pas de recettes sur les consommations, pas de taxes sur les activités et, par conséquent, pas de ressources pour financer les investissements futurs. Si on considère que le rôle premier d'une collectivité locale est de fournir le cadre dans lequel les habitants vont maximiser revenus et bien-être, dans lequel l'appareil productif va optimiser sa productivité, cette histoire témoigne des difficultés structurelles auxquelles trop de villes africaines se trouvent encore confrontées.

Source : de Boeck 2006, auteur.

Les nouveaux défis : le changement climatique et ses conséquences

L'exposition aux risques dus au changement climatique sur le continent africain varie selon les régions. Quatre grands types de risques sont considérés : inondations, sécheresses, augmentation du niveau de la mer et cyclones (voir carte ci-après). Beaucoup de villes vont être affectées directement par ces phénomènes, ou bien indirectement par leurs conséquences, notamment sur la production agricole et potentiellement les flux migratoires.

Inondations et/ou augmentation du niveau la mer

Les villes côtières sont les plus peuplées du continent. En Afrique de l'Ouest, 40 % de la population vit sur la côte ; au Sénégal, par exemple, les deux tiers de la population vivent dans l'agglomération de Dakar, où 90 % de l'industrie est localisée, alors que la ville est située à seulement quelques mètres au-dessus de la mer. Beaucoup d'autres villes d'Afrique subsaharienne risquent d'être affectées, comme Banjul, Port-Harcourt, Lomé, Cotonou... En Afrique du Nord, plusieurs villes seraient aussi directement menacées : à Alexandrie, par exemple, une montée des eaux de 0,5 m affecterait plus de 2 millions de personnes, entraînant des pertes de terres, propriétés et infrastructures de l'ordre de 35 Md USD, hors valeur du patrimoine historique (Toulmin 2009).

Les fortes précipitations, qu'elles soient liées aux cyclones ou non, ont déjà eu de grands impacts sur des ensembles régionaux importants.

En Afrique de l'Est, des pays comme Madagascar et le Mozambique sont touchés régulièrement par des épisodes cycloniques qui provoquent d'importants dégâts en vies humaines, en dommages matériels et en production perdue. Il arrive que la région soit affectée par de très fortes pluies, comme en 2002 où des milliers de personnes ont dû quitter leurs maisons au Rwanda, Kenya, Burundi, Tanzanie et Ouganda (Satterthwaite 2007 et 2008).

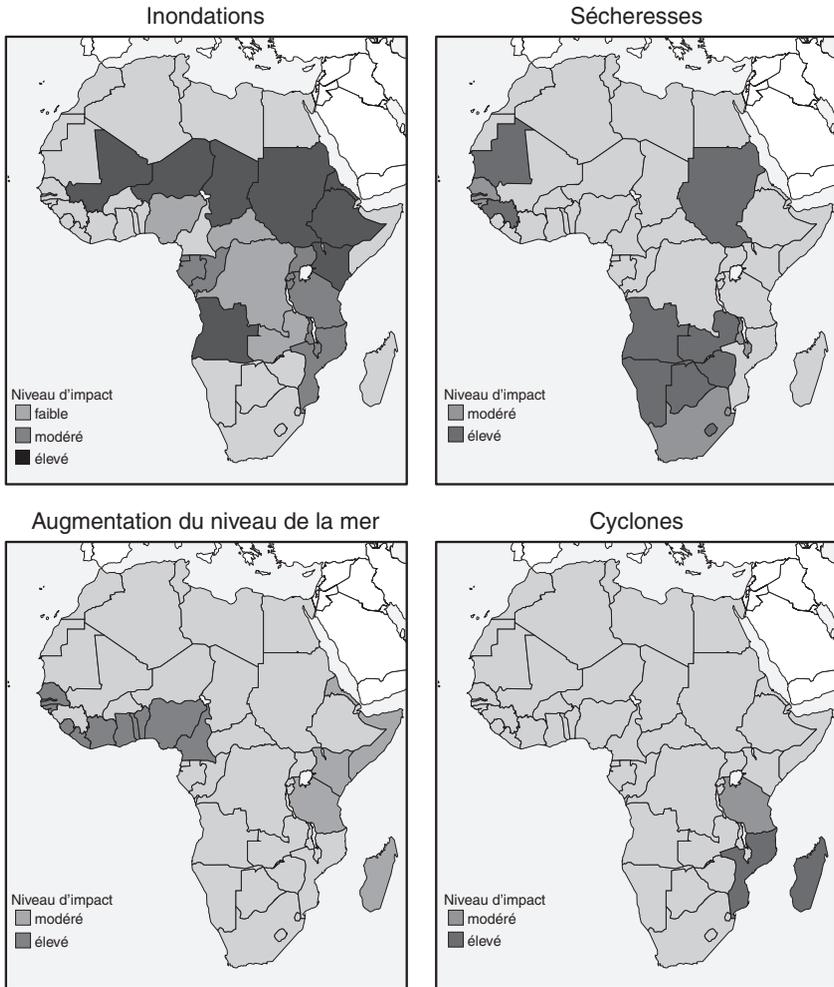
En Afrique de l'Ouest, les fortes pluies de 2009 et 2010 ont affecté plus de 1,5 million de personnes. Les inondations ont provoqué d'importants dégâts matériels : les activités économiques, les transports, la communication, la fourniture en eau potable sont durablement perturbés. Pour le Bénin seul (un des pays les plus touchés), les dommages directs ont été estimés à 160 M USD, les pertes en production à 100 M USD, et l'impact attendu sur le PNB était de 0,8 % (World Bank-UNDP 2010).

Il faut souligner que les inondations en milieu urbain, quels que soient les événements climatiques qui les provoquent, ne sont que rarement les conséquences des seules lacunes en infrastructures. Elles sont dans la plupart des cas les conséquences des modes d'urbanisation – et donc de gestion urbaine (voir encadré 2.7).

Sécheresse, production agricole et phénomènes migratoires

Les sécheresses cycliques ne sont pas un phénomène nouveau pour beaucoup de régions africaines, mais on s'attend à ce qu'elles deviennent plus fréquentes et plus sévères. La production agricole va en être affectée en proportion, dans des zones de culture pluviale, mais aussi des zones de culture irriguée en Afrique australe (Namibie et Botswana, par exemple).

Carte 2.2 Changement climatique : les quatre grands types de risques.



Source : World Bank 2008a.

ENCADRÉ 2.7**Inondations et utilisation du sol**

La protection des villes littorales contre les inondations renvoie en premier lieu à la question de l'investissement en matière de protection contre la montée des eaux, notamment en cas de fortes marées et en ouvrages de drainage et d'exhaure. Mais dans la majorité des cas, les inondations sont étroitement corrélées à la façon dont ont été gérées par les autorités le processus d'urbanisation et l'utilisation des sols. Deux exemples récents en témoignent.

À Alger, en 2001, plusieurs facteurs conjugués ont provoqué la catastrophe des inondations de Bab-el-Oued (800 morts). En aval, le dysfonctionnement d'un émissaire, du fait du rehaussement du niveau de la mer (lié à une conjonction marée haute plus vent fort), n'évacuait plus mais refoulait les eaux, tandis qu'en amont, l'intensité de la pluie, le mauvais entretien des ouvrages de drainage et surtout l'imperméabilisation des sols des hauteurs de la ville (due à une urbanisation et une déforestation non contrôlée) ont rendu impossible l'évacuation d'un volume d'eau trop important.

À Lomé, le centre-ville est affecté par des inondations récurrentes depuis plusieurs années. Construite sur un site lagunaire, la ville est en partie au niveau de la mer et les eaux de pluie doivent être évacuées par des stations de relèvement. La protection du cordon littoral et le fonctionnement des émissaires sont donc vitaux. Mais la capacité de la lagune, qui fait office de bassin de rétention, et celle des stations de relèvement sont dépassées par l'augmentation des eaux résultant de l'imperméabilisation des sols, due elle-même à l'expansion de l'urbanisation non contrôlée dans les hauteurs de l'agglomération.

Source : Paulais et Pigey 2009.

Pour les villes, les conséquences immédiates vont porter sur le prix des denrées alimentaires et les risques de tensions sociales correspondantes. Dans certains cas, il pourrait y avoir des conflits d'usage entre citadins et agriculteurs, qui dépendent parfois des mêmes ressources en eau souterraines ou superficielles (Satterthwaite 2007). Enfin, si les sécheresses sont sévères, les flux migratoires vers les villes des populations rurales les plus affectées vont augmenter. Ces arrivées de migrants supplémentaires vont peser sur l'emploi, les marchés fonciers, la fourniture des services de base. Elles vont impliquer des besoins d'investissements supplémentaires.

Le financement des investissements d'adaptation et de mitigation

Un certain nombre de villes africaines directement impactées vont donc devoir adopter des stratégies d'adaptation aux effets du changement climatique. Ces stratégies doivent se décliner sur les plans de la gestion urbaine, de l'utilisation des sols et des modes d'aménagement. Pour les établir, les collectivités locales peuvent bénéficier d'un certain nombre de fonds spécifiques créés à cet effet¹⁰. Les plans d'adaptation doivent aussi se matérialiser dans des plans d'investissements. Les estimations des coûts globaux des infrastructures d'adaptation (ouvrages de protection, de drainage, de confortation...) en milieu urbain pour l'Afrique subsaharienne restent à faire. En l'état actuel des choses, et en attendant la montée en puissance de l'*Adaptation Fund* qui devrait procurer des financements additionnels, les infrastructures spécifiques sont financées par les mêmes budgets et avec les mêmes instruments que les autres investissements. Dans la mesure où les infrastructures risquent de conditionner la poursuite ou la rentabilité de beaucoup d'activités économiques, il est attendu que le secteur privé participe directement à leur financement, mais les règles *ad hoc* et les mécanismes nécessaires pour ce faire sont à définir selon les contextes nationaux.

En matière de mitigation, les incertitudes sur le financement sont relativement moins grandes. Dans la mesure où l'Afrique subsaharienne n'est responsable que d'environ 3,5 à 4 % des émissions de CO₂ sur la planète, les efforts qu'elle devra fournir, et partant les opportunités de financement, sont relatifs (Collier, Conway et Venables 2008). D'une part les mécanismes de la finance carbone concernent principalement un petit groupe de pays et un certain type d'activités, d'autre part ils ne sont pas spécialement adaptés aux collectivités locales et aux projets de taille modeste en milieu urbain (voir chapitre 1). Cela pourrait toutefois évoluer favorablement en fonction de développements méthodologiques en cours, qui devraient permettre de prendre en compte les performances à l'échelle d'un territoire. En l'état actuel des choses, il y a d'ores et déjà des possibilités de financements additionnels, par exemple *via* le CTF pour des projets dans des secteurs comme les transports ou les déchets (voir chapitre 1 également). Compte tenu des seuils de production de carbone en dessous desquels un ERPA peut être conclu et des coûts d'instruction assez élevés, *a priori* seules les villes les plus importantes sont concernées. Toutefois, les projets peuvent être consolidés au niveau national, à condition qu'un opérateur fasse fonction de grossiste et d'ensemblier.

10. Voir la section « Changement climatique et nouveaux financements » dans le chapitre 1.

De façon générale, on peut estimer qu'il y a des opportunités pour les villes ou les opérateurs qui sauront se montrer proactifs et faire les investissements intellectuels nécessaires pour se positionner dans ces domaines d'innovation. Les gains à en attendre sont de deux ordres : des financements complémentaires pour un certain nombre de projets, et l'acquisition de méthodes et de savoir-faire qui seront bénéfiques à la gestion de la ville en général, et à l'image projetée à l'extérieur vis-à-vis des investisseurs.

La question foncière

La question foncière est à l'origine de la plupart des blocages et des difficultés qui affectent la gestion des villes d'Afrique subsaharienne. Il s'agit d'une situation paradoxale, puisque dans la majorité des pays, la puissance publique dispose précisément du monopole de production foncière. Mais ce modèle dit étatique¹¹ est presque partout défaillant et ne s'applique en réalité qu'à une fraction des territoires urbains. Cette défaillance a relégué au statut d'informel, spontané ou illégal, selon les terminologies fréquemment employées, tous les autres modes d'occupation du sol, favorisant ainsi une conception duale, contrastant un droit étatique moderne – considéré comme l'objectif à atteindre – avec les régimes fonciers informels ou illégaux.

C'est un véritable imbroglio foncier qui continue à régner dans certains pays. L'incapacité qu'ont manifestée depuis des décennies beaucoup d'États à organiser une production foncière régulière et adaptée est sans aucun doute la cause première de la situation préoccupante de la plupart des villes du continent, tant du point de vue physique, qu'économique, fiscal et financier. Cette section propose un état des lieux synthétique et une caractérisation des enjeux sur un sujet qui fait l'objet de débats et d'une littérature abondante.

Les multiples facettes de la production foncière urbaine

Alors que le modèle étatique a peu évolué dans ses objectifs et ses modalités, c'est dans la vaste catégorie des systèmes dits informels, coutumiers ou traditionnels, là où la propriété du sol n'est pas garantie par un titre foncier délivré

11. La propriété foncière est garantie par l'État, qui s'approprie l'ensemble des droits sur le territoire urbain et accorde la propriété en délivrant un titre foncier après identification et bornage du terrain, inscrit au cadastre (Tribillon 2004 ; Comby 2008). Dans le cas de nouveaux espaces urbains entrant dans un plan d'urbanisme, le procédé est identique après subdivision et allocation de lots individuels.

par l'État, que les principales évolutions et innovations se sont produites, donnant naissance à une grande variété de régimes et de pratiques foncières. Ancrés dans les contextes locaux, ces systèmes procurent des droits également très variables.

Selon la définition de UN-Habitat des quartiers illégaux (*slums*), ceux-ci représentaient plus de 70 % de la population urbaine dans un grand nombre de pays africains (UN-Habitat 2008). Surtout, les études de cas montrent bien que les systèmes fonciers sont locaux (Tribillon 2004), enracinés dans les contextes politiques, historiques et culturels propres à chaque pays, voire à chaque ville (voir encadré 2.8).

ENCADRÉ 2.8

Qu'entend-on par quartiers informels ou illégaux ?

Les termes génériques de quartiers informels ou illégaux recouvrent des réalités physiques distinctes. Les configurations peuvent varier selon les contextes urbains, mais on distingue généralement six grandes catégories :

- (1) les bidonvilles, souvent situés sur des terrains publics, notamment dans les quartiers centraux et dans les périphéries. La population urbaine d'Afrique de l'Est est particulièrement concernée, alors que celles de l'Afrique australe l'est beaucoup moins. C'est aussi là, et en particulier dans les bidonvilles anciens, que se situe aujourd'hui l'essentiel de l'offre locative.
- (2) les interstices urbains dans les centres-villes ; ce type d'occupation est très vulnérable face aux opérations d'éviction lors des réaménagements urbains.
- (3) les lotissements créés sans autorisation par des promoteurs immobiliers, fréquemment sur des terres privées, qui subdivisent l'espace investi et le revendent en lots. Ces lotissements sont illégaux, parce qu'ils ne respectent pas les plans d'urbanisme et qu'ils ont été subdivisés sans autorisation de l'administration.
- (4) les quartiers mal bâtis sur un site malaisé à habiter, eux aussi la cible des réaménagements urbains.
- (5) les quartiers périphériques résidentiels, souvent occupés par des classes moyennes, qui y font construire leur résidence principale ; cette catégorie recoupe en partie celle des lotissements créés par les promoteurs immobiliers.
- (6) les périphéries récentes ayant absorbé/phagocyté un ou plusieurs villages sous statut coutumier.

Sources : Tribillon 2004, Cotula 2007, Durand-Lasserve & Selod 2007, UN-Habitat 2008.

Ainsi, les situations foncières (régimes fonciers et modes d'administration) et les droits ne seront pas identiques selon que l'on habite dans l'un ou l'autre de ces espaces urbains, qui se distinguent par le statut foncier des terres (incluses dans le domaine de l'État, terres privées, terres à propriété collective ou coutumière), le statut social autant que le niveau de revenu des occupants (Tribillon 2004) et, surtout, par les processus de formation des sites ou des quartiers.

Parmi ces différentes situations, les régimes dits « néo-coutumiers », c'est-à-dire qui dérivent des droits coutumiers, concerneraient de 50 % à 90 % de la population urbaine (Durand-Lasserre 2005) : une grande partie des quartiers anciens considérés informels et la majorité des expansions territoriales actuelles des villes. Ce type de régime prévaut en effet dans l'urbanisation des périphéries, qui se font sur des terrains encore souvent officiellement considérés ruraux (sauf en Afrique du Sud).

Les études du droit foncier rural montrent d'ailleurs des évolutions très similaires (Cotula 2007). Initialement contrôlés par les autorités coutumières, ces systèmes mélangent pratiques coutumières – en particulier gestion des terres par le(s) représentant(s) de la communauté – et pratiques informelles et formelles propres aux marchés fonciers modernes (voir encadré 2.9).

ENCADRÉ 2.9

Diversité des modalités d'accès à la terre dans les systèmes néo-coutumiers

Les modalités d'accès à la terre dans les systèmes néo-coutumiers peuvent être variées, mais présentent des caractéristiques communes.

On peut distinguer trois grandes voies d'accès à la terre sous statut coutumier : (1) obtention d'un lot comme membre du groupe détenteur des droits coutumiers ; (2) achat d'un lot sur le marché des terres sous statut coutumier ; (3) achat d'un lot sous statut coutumier, mais garanti par l'État. Dans nombre de cas, les transactions se font d'individu à individu, que ce soient les détenteurs coutumiers ou les occupants qui vendent à leur profit.

Sauf exception, les terres sous statut coutumier sont, depuis déjà longtemps, vendues et non plus attribuées aux nouveaux venus. Les régimes néo-coutumiers ont ainsi participé très activement à l'élargissement du marché de la terre et à l'augmentation parfois vertigineuse des prix dans les zones périurbaines.

Le fonctionnement du marché des terres sous statut coutumier repose de plus en plus sur l'intervention d'intermédiaires, agents immobiliers et sociétés d'achat de terres.

Les procédures se sont « formalisées » avec l'adoption de transactions écrites, la présence de témoins, le recours à des hommes de loi pour la rédaction des actes de vente/achat ou l'intervention de géomètres et d'urbanistes, à la demande des associations des nouveaux propriétaires voulant régulariser la tenure foncière.

Sources : Tribillon 2004, Rakodi 2007, Payne, Durand-Lasserve, et Rakodi 2008.

La reconnaissance des régimes illégaux et néo-coutumiers est variable selon les pays. D'une manière générale, et jusque dans les années 1970, les occupations ne ressortant pas des droits coutumiers ont été combattues, notamment par les évictions et la préférence donnée aux implantations commerciales (industries, centres commerciaux, lotissements résidentiels par sociétés immobilières) sur les terrains convoités des centres-villes. Le statut des systèmes coutumiers est plus complexe. Ils ont été officiellement abolis dans certains pays, par exemple au Cameroun lors de la nationalisation des terres en 1974 ou en Mauritanie en 1983 (Choplin 2006). En revanche, au Ghana, au Rwanda ou au Bénin, une grande partie du territoire urbain initial est historiquement sous droit coutumier. Au Ghana, où 80 % des terres sont sous autorité coutumière et administrées par les chefferies (voir aussi encadré 3.11), ou au Nigeria, les autorités coutumières ont été impliquées très tôt dans l'allocation et la gestion des terres (Farvaque et McAuslen 1992). Dans ces cas, les droits coutumiers coexistent avec le droit étatique sans forcément être légalisés.

Les travaux menés dans neuf pays africains montrent une tendance à un rapprochement entre les systèmes néo-coutumiers et étatique (Durand-Lasserve 2005) ; ce rapprochement se fait principalement par une reconnaissance officielle accrue et l'adoption de nouveaux codes fonciers (Uganda, Ghana, Afrique du Sud), la simplification des procédures d'enregistrement, l'adoption de mesures d'anti-éviction et de droits fonciers collectifs. Au Botswana, afin de faire face à la demande, les terres contigües au périmètre officiel urbain ont été versées sous administration des *Land Boards* (un par tribu), qui subdivisent, allouent les lots pour une période indéfinie et délivrent des certificats coutumiers (Rakodi 2007). À Cotonou, la majeure partie de la production foncière urbaine et périurbaine se fait à l'initiative des détenteurs coutumiers, qui mettent en vente des espaces subdivisés en lots individuels et dont ils enregistrent et authentifient les transactions. Avant que les terrains soient construits par les nouveaux propriétaires, les services d'urbanisme de la ville produisent un plan de réajustement conforme aux normes des plans d'aménagement en vigueur, et octroient de nouveaux lots, plus petits, aux propriétaires auxquels ils délivrent un permis d'occupation (Durand-Lasserve et Selod 2007). Par ailleurs, les observateurs notent une

relative intégration des pratiques formelles par les acteurs des systèmes coutumiers (respect des plans d'urbanisme, authentification des transactions, registres des transactions conservés au niveau local).

À l'échelle d'un grand centre urbain, la concomitance de régimes fonciers peut ainsi créer des situations complexes présentant une déclinaison de formes néo-coutumières et illégales des usages fonciers, des voies commerciales ou non d'accès au foncier, des droits et des relations avec le modèle étatique... Comme évoqué au chapitre 1, cette complexité peut avoir des répercussions considérables sur les dispositifs de gouvernance et de maîtrise d'ouvrage.

Un continuum de droits urbains : droits individuels et droits collectifs

À ces différentes situations foncières correspondent des niveaux de sécurité foncière très inégaux. Un nombre croissant d'études empiriques précisent dans quelles circonstances une tenure illégale est – ou n'est pas – associée à une situation d'insécurité (Durand-Lasserve et Selod 2007, Payne, Durand-Lasserve, et Rakodi 2008), le contenu formalisé de ce lien constituant une base de réflexion pour les politiques foncières.

Il est établi que de nombreux quartiers illégaux – mais pas tous – offrent en fait une relative sécurité foncière. C'est le cas notamment lorsqu'ils relèvent du droit coutumier, reconnu par un ensemble d'institutions, voire inséré dans les procédures étatiques. C'est aussi le cas lorsqu'ils ont été établis sous contrôle de réseaux sociaux (Afrique du Sud) à l'échelle d'un site ou d'un quartier (cas de l'Afrique du Sud, par exemple).

Pour beaucoup de quartiers illégaux développés sur des terrains publics, les risques d'éviction sont devenus faibles par reconnaissance *de facto* de l'occupation. D'autres, quoique développés hors procédures officielles, ne sont pas considérés illégaux par l'administration, qui délivre alors des certificats d'occupation temporaires lors d'opérations de formalisation administrative ou reconnaît les contrats de transaction (Durand-Lasserve et Selod 2007).

Ces différentes situations procurent des niveaux de sécurité variables, mais néanmoins effectifs. Il en résulte que les programmes de régularisation ont souvent eu un impact relativement faible sur le niveau de sécurité des résidents (cas de Dar es Salam, Cotonou, le Caire, Johannesburg : Payne, Durand-Lasserve, et Rakodi 2008).

Un certain nombre d'observateurs mettent l'accent sur la dimension collective des droits fonciers, la « capacité foncière » étant comprise comme le résultat de rapports sociaux construits stratégiquement et gérés tactiquement, par

rapport à l'État qui devient un intervenant comme un autre. Cette capacité varie grandement d'un groupe social à l'autre, et pas uniquement en termes de différences de revenus. Elle se traduit notamment par une inégale aptitude à créer les institutions permettant d'améliorer la situation foncière et l'équipement des quartiers, valoriser le sol en l'équipant collectivement, en le construisant, en le donnant à la vente (Tribillon 2004). Inexistantes dans le modèle étatique, des formes légalisées de droits collectifs commencent toutefois à faire partie de l'outillage des réformes foncières, comme alternatives aux droits individuels, et dans une approche progressive, tel un premier pas vers la régularisation foncière des quartiers informels et illégaux (Durand-Lasserre et Selod 2007).

Au final, on voit que situations foncières illégales et néo-coutumières sont en grande partie issues de synergies entre les institutions étatiques, le secteur privé commercial et les groupes formant les communautés urbaines. Les droits fonciers et le niveau de sécurité qui y est associé ont été formalisés sous l'idée d'un « continuum de droits fonciers ». Ce continuum s'étend entre deux situations extrêmes : les sans-droits (squatters exposés aux évictions, locataires...) et les plein-droits (possesseurs d'un titre de propriété ou d'un contrat long terme consignés dans un registre public). Entre ces deux extrêmes, l'éventail des situations peut être très large. Par exemple, les catégories de tenures foncières en vigueur identifiées en Afrique du Sud vont de la propriété officielle, intermédiaire, en attente, informelle, à la simple occupation d'un terrain, location avec contrat, sans contrat (Payne, Durand-Lasserre et Rakodi 2008).

Les limites du modèle étatique

Le modèle étatique reste prégnant, mais il est remis en cause dans ses modalités d'application présentes et il est mis en perspective avec les autres droits. En fait, il semble bien que l'ensemble des systèmes en usage aient montré leurs limites.

Les pouvoirs publics n'ont pas eu les moyens techniques et/ou financiers d'exercer leur fonction de producteur du sol urbain, de répondre aux demandes individuelles ou collectives de régularisation des expansions créées *de facto*, ou de lotir de nouvelles expansions du domaine public. Ce constat est évidemment à nuancer selon les cas et les systèmes en vigueur, l'Éthiopie et l'usage du bail emphytéotique constituant par exemple un cas spécifique (voir encadré 2.16). Mais de façon générale, on peut dire que ce sont bien les lacunes de la gestion foncière qui sont à l'origine des désordres affectant aujourd'hui les tissus urbains des centres et des périphéries.

Le modèle étatique a montré également ses limites envers les procédures de régularisation des quartiers illégaux et de titrisation qui ont été soutenues par les bailleurs de fonds à partir de la décennie 1980. La lourdeur des procédures, leur centralisation, la longueur des délais, le coût des formalités et des exigences irréalistes en matière de construction ont conduit à un relatif échec de ces programmes, dont la majorité sont restés au stade de projets pilotes (Durand-Lasserve et Selod 2007, UN-Habitat 2008, Payne, Durand-Lasserve, et Rakodi 2008, Comby 2008).

Fondamentalement, le modèle étatique est critiqué pour son inadaptation intrinsèque aux situations foncières africaines. Conçu pour les terres vierges, il a été appliqué dans des situations politiques d'éviction des communautés résidentes et d'imposition d'un modèle par les administrations coloniales qui ont défini les périmètres urbains (Comby 2008). Mis à part quelques rares cas, comme Nouakchott, de villes situées dans des zones désertiques, le système étatique entre en conflit avec les régimes coutumiers existants. Chaque pays a eu sa propre approche d'élargissement du domaine public foncier, par des nationalisations, saisissements localisés, élargissement du périmètre urbain légal, interdiction des droits coutumiers ou simplement passivité envers ces derniers.

Aujourd'hui, le problème reste entier et s'aggrave du fait de l'ampleur de la croissance des villes : il n'existe pas réellement de droit foncier qui permettrait à l'État ou aux collectivités d'assurer dans des conditions satisfaisantes la mission de production de sol urbain. Et le droit foncier rural ne s'adapte pas forcément aux situations dans lesquelles des terres agricoles régies par les règles coutumières deviennent urbaines de fait (Tribillon 2004).

Enfin, pour la majorité des observateurs, la prévalence des situations d'illégalité et néo-coutumières est également le résultat combiné du laissez-faire, des compromissions des appareils d'État et des intérêts particuliers individuels ou collectifs : accaparement du sol par les élites, népotisme et clientélisme sont souvent les véritables éléments moteurs de la gestion foncière (voir encadré 2.10).

ENCADRÉ 2.10

Un exemple de mode d'accaparement des terres

L'agglomération de Nairobi compte environ deux cents bidonvilles, dont Kibera et Mathare, qui regroupent plusieurs centaines de milliers d'habitants et qui seraient parmi les plus importants du continent. Les modes d'appropriation foncière qui prévalent

dans ces bidonvilles sont liés à leur histoire, au statut foncier et à l'ancienneté de l'occupation des sols.

Le *land-grabbing* (accaparement des terres) est le fait de personnes occupant des positions institutionnelles au sein du pouvoir ou proche du pouvoir. L'accaparement nécessite le changement du statut légal d'une terre pour permettre sa privatisation et une modification de l'utilisation du sol. Dans certains cas, l'accaparement entraîne le déguerpissement des occupants illégaux et se fait aux dépens de l'habitat populaire. Ces opérations de prise de contrôle du sol se font à travers le processus de planification urbaine. Les personnes en charge de l'élaboration et de l'application de cette planification sont elles-mêmes impliquées. Ce n'est pas tant le plan que les intérêts privés des puissants qui déterminent finalement l'utilisation des sols, et cela semble la règle et non l'exception.

Avec le développement de l'accaparement du sol dans les bidonvilles, la figure du *landlord* (propriétaire) ou du *slumlord* (seigneur du bidonville), qu'il détienne effectivement des titres fonciers ou dispose seulement d'une protection politique, a pris une importance croissante. Ces entrepreneurs à forte protection ont investi dans l'habitat locatif dans les bidonvilles, lequel, dans ces conditions, offre des taux de rentabilité qui sont parmi les meilleurs au monde (100 % à Kibera, 70 % à Mathare). Les protections politiques nécessaires sont d'autant plus importantes que les constructions sont illégales. Ce haut niveau de protection permet l'éviction des concurrents dans l'occupation de l'espace et la construction d'un véritable patrimoine.

Les propriétaires ont sous-traité la gestion de leur patrimoine et la collecte des loyers à des hommes de main. Ces derniers se sont organisés progressivement en milices, jusqu'à s'autonomiser et, à la faveur d'événements politiques récents, constituer des gangs agissant pour leur compte. La violence qui sévit dans ces bidonvilles a alors encore augmenté d'un cran.

Source : Syagga et al 2002, Médard 2006.

Aménagement et habitat

La production de sol urbain et l'aménagement

La production de sol urbain équipé est une activité longue et souvent complexe, qui fait appel à plusieurs types de compétences, d'ordre juridique, technique, financier. Dans certains pays parmi les plus développés, elle est exercée par des opérateurs distincts : un opérateur dit « foncier » et un opérateur aménageur. Le rôle de l'opérateur foncier est d'acquérir les sols auprès des propriétaires, de les regrouper, de les purger de leurs différents droits d'usage, et d'en assurer la dépollution dans le cas des friches industrielles, par exemple. Cette activité peut être exercée par des établissements publics, qui

sont susceptibles d'agir sur des échelles de temps longues, de dix à vingt ans, et avec parfois pour mission de réguler les prix du foncier ; elle peut aussi être exercée par des opérateurs semi-publics en PPP, ou des opérateurs privés. La seconde activité, celle de l'aménageur (qui lui-même peut être public ou privé) consiste à équiper les terrains – les viabiliser – et finalement les remettre sur le marché en en assurant la commercialisation auprès de particuliers ou de promoteurs, sociétés de construction, lotisseurs, etc. Ces deux activités – foncière et d'aménagement – peuvent être exercées, dans les cas les plus simples en tout cas, par un même opérateur aménageur.

Il va de soi que cette activité de production de sol urbain est fondamentale dans un contexte de croissance urbaine forte. Le continent africain devrait par conséquent connaître une intense activité en matière d'aménagement. Or il n'en est rien. Au contraire, cette activité est en recul si on se réfère aux décennies 1970 et 1980 où, dans un certain nombre de pays, des aménageurs avaient été créés, à la fois pour mener des opérations d'urbanisme dit moderne ou de prestige et pour assurer les développements résidentiels en périphérie. Dans la même période, les bailleurs de fonds – la Banque mondiale, principalement – étaient engagés dans le secteur de l'aménagement, avec les opérations « Sites et services », et avaient suscité la création d'agences spécialisées qui, fondamentalement, exerçaient des fonctions d'aménageur.

ENCADRÉ 2.11

Une analyse des blocages du marché du foncier en Algérie

En Algérie, le « problème foncier » est habituellement désigné comme l'une des causes principales du blocage du secteur de l'habitat. Le problème foncier est le résultat de pénuries ou d'insuffisances diverses : en premier lieu, la pénurie de terrains mis sur le marché ; en second lieu, la pénurie en équipements publics et services de base ; enfin, des défaillances d'origine administrative dans le domaine de l'urbanisme réglementaire.

La pénurie de terrains mis sur le marché de l'aménagement découle de la combinaison de plusieurs facteurs, en particulier le quasi-monopole public sur les ressources foncières, l'absence de publicité sur les ventes et la valeur élevée des terrains privés. La pression de la demande solvable sur les rares terrains à bâtir disponibles fait augmenter la valeur du sol. Un tel mécanisme pourrait être bénéfique s'il servait à financer la fabrication de nouveaux terrains à bâtir en plus grand nombre. Il est pervers s'il ne fait que financer des situations de rente. Les prix des terrains sont fixés administrativement par rapport à une « valeur de marché », en réalité pratiquement impossible à définir en l'absence de ventes aux enchères publiques des terrains publics et compte tenu de l'opacité du marché des terrains privés. Il faudrait que le produit des ventes

soit réellement affecté à la fabrication de nouveaux terrains, là où s'exerce la pression de la demande, et n'aille pas se noyer dans l'ensemble des ressources publiques. Or il n'existe pas de circuit de reversement des recettes issues de la vente des terrains à bâtir dans le financement de la fabrication de nouveaux terrains.

Le métier d'aménageur (qui consiste à acheter des terrains non équipés, les regrouper, les viabiliser, les vendre en terrains à bâtir et réinvestir le produit de la vente dans de nouvelles opérations) est rendu impossible du fait de l'absence d'un marché foncier structuré. Cette structuration passerait par la mise en place d'une procédure d'urbanisme opérationnelle distinguant le terrain brut aménageable (mais encore inconstructible) du terrain à bâtir déjà aménagé (et donc constructible), et par la création d'agences foncières locales (AFL) pour créer du terrain à bâtir. De telles agences ont été créées, mais elles se sont transformées en promoteurs concurrents des autres pour l'attribution de terrains à bâtir du domaine privé de l'État.

Source : Comby et Horenfeld 2002.

Aujourd'hui, sur le continent, l'activité d'aménageur est surtout présente dans les pays d'Afrique du Nord, où elle connaît des réussites diverses (voir encadré 2.11) et en République d'Afrique du Sud. En Afrique subsaharienne, le nombre d'opérations et d'opérateurs sont limités. Certains pays, à l'instar de la Côte d'Ivoire, peuvent faire état d'une expérience ancienne en matière d'aménagement, mais les réussites sont restées rares et le niveau de production très inférieur aux besoins (voir encadré 2.14). Beaucoup de pays comptent un ou plusieurs aménageurs mais, dans les faits, leur production reste limitée et souvent inadaptée (voir, par exemple, encadré 2.13). Le blocage foncier évoqué à la section précédente rend difficile la production de sols urbains équipés.

Dans d'autres pays, et spécialement pour l'aménagement des zones d'extension, on peut parler d'une véritable démission des autorités. De leur côté, les bailleurs de fonds ont délaissé le secteur depuis la période des fonds d'ajustement structurel. Il en résulte que, depuis une ou deux décennies, les périphéries se développent le plus souvent hors encadrement et planification, dans une auto-organisation plus ou moins efficace selon les cas, souvent dans une grande gabegie d'espace avec des normes de consommation de sols élevées, et pratiquement jamais avec les équipements de viabilisation adéquats. Faute de données consolidables, il est impossible d'évaluer de façon rigoureuse ce phénomène à l'échelle du continent. Cependant, l'ensemble des études et documents d'urbanisme récents, les enquêtes de terrain réalisées notamment dans le cadre de projets sur les services de base, tout comme les analyses par télédétection, en confirment l'ampleur pour la majorité des villes – grandes et moyennes.

Ces lacunes et dysfonctionnements ont particulièrement affecté les pays fragiles et en situation post-conflit. Mais il en va aussi de beaucoup de pays qui n'entrent pas dans cette catégorie et où la même résignation semble avoir sévi face aux difficultés que pose l'aménagement dans un contexte de pénurie de financements et d'un cadre législatif foncier inadapté. Les conséquences de ces vingt ans d'abandon et de laxisme sont lourdes. Les niveaux de services dans les périphéries sont en général déplorables (voir encadré 3.14). La plupart de ces extensions sont difficilement gérables. Les autorités locales ne peuvent y lever que difficilement des ressources. Les sols ont été bradés. Les opportunités financières que représentaient pour les collectivités l'urbanisation de ces territoires sont perdues. Restent les charges et le fardeau futur que constitue la nécessité à terme de réorganiser au minimum ces zones et d'y assurer un minimum de services (voir encadré 2.12).

ENCADRÉ 2.12

Les occasions perdues : l'exemple tanzanien

Les autorités locales tanzaniennes manquent d'incitations pour réguler et contrôler le développement urbain. Pendant de nombreuses années, la terre a été considérée sans valeur et, aujourd'hui encore, des parcelles urbaines sont parfois attribuées gratuitement. Dans un tel système, les autorités locales n'ont pas d'incitations financières pour développer et vendre leurs terres. Depuis les années 1970, plus de 80 % du développement s'est fait en dehors du système formel.

Les décideurs politiques n'établissent pas clairement le lien entre le manque de terrains disponibles pour le développement et la prolifération des zones informelles. Si aucune incitation en faveur de l'aménagement formel n'est prise, les zones informelles vont continuer à croître, les lacunes accumulées en équipements et en services resteront un fardeau, la possibilité d'attirer les investissements qui nécessitent une sécurité d'occupation sera limitée.

Source : World Bank 2009a.

Habitat

L'habitat et le financement de l'habitat constituent des secteurs à part entière et dépassent le cadre du présent livre. Ils ne sont abordés ici que dans la mesure où ils sont corrélés à la question de l'investissement local et de son financement, comme, plus généralement, de la gestion et de l'économie urbaines.

Sur le continent africain, il en va schématiquement des politiques de l'habitat comme de l'aménagement : les pays ayant une politique effective et opérante sont la République d'Afrique du Sud et quelques pays d'Afrique du Nord (voir encadré 5.15). Il existe un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne qui peuvent faire état de l'existence d'une politique de l'habitat formalisée, avec une stratégie et parfois des opérateurs et des instruments de financement. Mais dans la pratique, ces dispositifs ne sont pas à même de produire du logement de façon significative. La part de la production formelle de logements dans les dernières décennies dépasse rarement 10 % à 15 % de la production totale dans les villes (Horenfeld 2006 et 2007, voir encadrés 2.13 et 2.14).

Les raisons de ces insuffisances sont de différents ordres : tout d'abord, le secteur de l'habitat est en aval de l'aménagement et ne peut pas se développer normalement, faute de production foncière suffisante ; ensuite, les coûts de la construction des filières modernes sont élevés par rapport à ceux de la filière informelle ; enfin, le secteur de la promotion est le plus souvent peu développé.

ENCADRÉ 2.13

Politique de l'habitat et part de la production formelle au Cameroun

Au Cameroun, depuis l'indépendance, la politique de l'habitat a principalement reposé sur un dispositif d'intervention directe de l'État au travers de trois piliers que sont la Maetur (Missions d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux), la SIC (Société immobilière du Cameroun) et le CFC (Crédit foncier du Cameroun). Cependant, en dépit des moyens utilisés par l'État, ce dispositif n'a permis de répondre qu'à un segment limité de la demande, c'est-à-dire à moins de 1 % de la production de parcelles, l'offre étant par ailleurs limitée aux salariés de la classe moyenne supérieure (notamment issus de la fonction publique).

La production de parcelles s'est ainsi développée au travers des mécanismes de l'auto-construction et de l'autopromotion, sans intervention de l'État et des collectivités locales décentralisées. L'accès au foncier s'est organisé pour l'essentiel dans l'informel ou le « quasi-réglementaire », les extensions ont été réalisées par les collectivités coutumières, et la densification des zones urbanisées par les propriétaires de fait ou de droit au travers du parc locatif privé (majoritaire à Douala et à Yaoundé).

Puis, au cours des deux dernières décennies, en réponse aux premières mesures incitatives prises par l'État (décret sur la promotion immobilière, incitations fiscales pour les projets structurants), des promoteurs privés structurés ont commencé à apparaître ; cependant, cette intervention est encore modeste et manque de visibilité. Finalement, avec l'annulation de la dette extérieure (2006) et dans le cadre des objectifs de croissance que s'est fixés le Cameroun (2009), l'urgence de disposer d'une politique de l'habitat se fait à nouveau sentir. Le Gouvernement s'est ainsi engagé dans la définition d'un nouveau cadre réglementaire destiné à stimuler la production organisée privée de parcelles et de logements.

Source : Groupe huit 2009.

La production des promoteurs du secteur formel, qui intègre le coût de construction plus celui d'un terrain viabilisé et doté d'un titre foncier, est cantonnée dans les faits au segment étroit du logement de standing moyen et supérieur. Cette situation est aggravée par les caractéristiques des produits de financement pour les petites entreprises, produits en général coûteux et de court terme (voir chapitre 3). La promotion fonctionne par conséquent en demandant des versements d'avance importants aux acquéreurs et/ou en se refinançant, ce qui renchérit d'autant les coûts de sortie. En outre, les acquéreurs potentiels sont bien entendu eux-mêmes affectés par l'absence d'offre financière adaptée à l'acquisition.

Au final, le segment de clientèle des classes moyennes est globalement maintenu à l'écart de la production du secteur moderne, par un double effet d'éviction : insuffisance de l'offre et inadéquation des financements. Ces ménages sont par conséquent poussés vers le secteur de production informelle. Le logement des classes moyennes constitue un marché potentiel croissant dans presque toutes les économies, mais les appareils de production n'arrivent pas à répondre à cette demande. Il en résulte une forte tension sur les marchés, laquelle se répercute *in fine* sur les catégories de revenus inférieurs.

Ce sont les politiques elles-mêmes qui, quoiqu'affichant en général la volonté de « promouvoir l'habitat pour le plus grand nombre », paraissent souvent être à l'origine des échecs de la filière. Le logement des classes moyennes et des fonctionnaires y est fréquemment confondu abusivement avec la notion d'habitat social. Et l'habitat social au sens propre du terme (c'est-à-dire celui destiné aux deux ou trois premiers déciles dans la distribution des revenus) n'est que rarement abordé de façon pragmatique.

ENCADRÉ 2.14**Quarante ans de politique d'aménagement et d'habitat en Côte d'Ivoire**

L'accès au logement pour tous, garant de l'ordre social, était un des objectifs centraux de l'État ivoirien au lendemain de l'indépendance. De 1960 à 1980, 70 000 logements ont été construits avec le soutien de l'État en milieu urbain et rural, dans les secteurs de l'accession et du locatif à destination des fonctionnaires. Cette production a été assurée par un ensemble d'outils créés à cet effet. La Société ivoirienne de construction et de gestion immobilière (SICOGI) a constitué un patrimoine composite allant des villas de standing aux logements économiques, disponibles en location, location-vente ou accession selon les cas. La Société de gestion financière de l'habitat (SOGE-FIHA), destinée à gérer les ressources affectées par l'État au secteur, a aussi réalisé des programmes de logements économiques destinés aux ménages urbains à faibles revenus. La Société d'équipement de terrains urbains (SETU) était opérateur foncier et aménageur. Le Fonds de soutien à l'habitat (FSH) était le principal véhicule du financement de l'ensemble par l'État.

La crise économique des années 1980 a précipité la fin de ce système, qui souffrait de problèmes de gestion et de rentabilité. Une réforme complète de la politique de l'habitat est engagée dans le cadre d'un Prêt d'ajustement structurel (PAS) de la Banque mondiale. L'État se désengage ainsi du secteur du logement et une série de dispositions sont mises en place pour que le secteur privé prenne le relais. Les sociétés de construction sont mises en liquidation et le patrimoine locatif est cédé aux occupants. Un nouveau cadre institutionnel est défini pour permettre à l'État de soutenir la réalisation de logements à caractère économique et social. Deux outils de financement sont créés : la Caisse de mobilisation de l'habitat (CDMH) destinée à servir de relais aux banques commerciales pour rallonger leurs prêts de dix à vingt ans, et le Compte des terrains urbains (CTU) destiné à financer l'équipement de terrains en se rémunérant sur la vente de ceux-ci à des opérateurs. Une dizaine d'années après la mise en place de cette réforme, il est apparu que le niveau de production de cet appareil était très inférieur à ce qui était nécessaire.

Une nouvelle réforme a été étudiée dans le cadre d'un projet d'assistance technique de la Banque mondiale de 1997. La nouvelle politique visait trois objectifs : (1) promouvoir le développement d'un marché foncier, en particulier pour les ménages à faibles revenus ; (2) favoriser l'investissement privé dans le secteur du logement par la mise en place d'un système financier ad hoc ; (3) renforcer les capacités des institutions des secteurs public et privé impliquées dans le développement et la gestion de la délivrance de terrains urbains et de logements. La mise en œuvre de cette politique devait reposer sur trois nouveaux instruments : (1) une Agence de gestion foncière (AGEF) pour créer du terrain urbanisable à recéder à des aménageurs privés ;

(2) une Société de refinancement hypothécaire (SRH) ; (3) un fonds de garantie, la Caisse de garantie mutuelle pour l'habitat (CGMH), destiné à améliorer l'accès des ménages à faibles revenus au financement du logement. Cette réforme a pris du retard du fait de la complexité de ses aspects institutionnels (préparation et adoption de textes de lois, notamment) et des délais qu'implique la création d'instruments spécifiques, et finalement n'a jamais pu entrer totalement en vigueur du fait des événements politiques qui ont affecté le pays au tournant du siècle.

Source : Paulais 1995, World Bank 1997, World Bank 2001, auteur.

À cet égard, il faut souligner que le grand oublié des politiques de l'habitat en Afrique subsaharienne est le secteur locatif. C'est vrai aussi bien des politiques nationales que de celles qui sont promues par les bailleurs de fonds. Le schéma qui sous-tend l'ensemble de ces politiques est celui de l'accession pour tous. Une société de propriétaires semble être un objectif qui va de soi pour tous, le modèle universel. Il est évident que la propriété correspond à un rêve ancré dans l'inconscient de la plupart des individus, où qu'ils soient, et un tel programme emporte facilement l'adhésion générale. Des auteurs comme de Soto ont même fait de l'accession à la propriété individuelle la pierre d'achoppement de tout processus de développement économique (Soto, de 1989).

Ce dernier jugement gagnerait certainement à être nuancé, par exemple à la lumière de la situation dans les pays européens (voir chapitre 1). Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, le simple réalisme devrait conduire à considérer des alternatives à ces stratégies de l'accession pour tous : le locatif représente, dans la plupart des grandes villes, la majorité de la totalité du parc de logements. Il est difficile d'avoir des statistiques précises et comparables d'un pays à l'autre, mais les chiffres disponibles (notamment ceux issus des enquêtes sur les ménages réalisées dans le cadre de projets urbains) font état de pourcentages élevés de locataires parmi les ménages des villes grandes et moyennes. L'Afrique du Sud fait exception ; ailleurs sur le continent, ce pourcentage atteint souvent 75 %, voire plus¹² (UN-Habitat 2003a, 2003b et 2010, Huchzermeyer 2010).

Depuis les échecs dans les années 1970 des grands opérateurs publics que quelques pays avaient mis sur pied (voir encadré 2.14, par exemple), l'essentiel du parc locatif relève du secteur privé, formel et informel. Il abrite des populations qui vont des plus démunies aux classes moyennes supérieures.

12. Par exemple, 86 % à Port-Harcourt au Nigeria et 84 % à Nairobi au Kenya (chiffres cités in Huchzermeyer 2010).

Dans quelques villes d'Afrique subsaharienne (Nairobi en particulier), les opérateurs privés du secteur locatif sont aujourd'hui à même de produire de l'habitat collectif à plusieurs niveaux, selon des modèles semblables à ceux du Caire, par exemple. (Huchzermeyer 2007). Le secteur locatif fait rarement l'objet de reconnaissance et d'appuis de la part des autorités¹³. Il se développe dans la majorité des cas en l'absence de réglementation – que ce soit en matière de construction et d'équipement ou de droits des locataires – et en l'absence de fiscalité particulière, alors qu'il s'agit d'une activité le souvent hautement rentable (voir encadrés 2.10 et 2.15).

ENCADRÉ 2.15

Le marché du locatif : l'exemple de la Tanzanie

En Tanzanie, le marché du locatif se décompose en plusieurs segments, tant dans le secteur formel que dans l'informel. Les Tanzaniens salariés dans le secteur formel peuvent payer de 50 USD pour une chambre à 300 USD pour un petit appartement. Les Tanzaniens des classes supérieures et les expatriés paient entre 1 000 et 5 000 USD par mois, en fonction de la location et des installations disponibles.

Payer son loyer avec un an d'avance est commun. Le marché locatif est une activité lucrative. Les investisseurs achètent généralement plusieurs unités/immeubles qui coûtent entre 200 000 et 300 000 USD et les louent entre 1 500 et 5 000 USD par mois, ce qui offre un retour sur investissement au bout de trois à cinq ans.

Dans le secteur informel et concernant les tranches de revenus inférieurs, le retour sur investissement est souvent supérieur. Un cas de figure courant est celui où la famille du propriétaire occupe une partie de l'unité d'habitation et met en location une autre partie. Il est fréquent, dans les quartiers populaires, que trois à quatre familles vivent sous le même toit.

Source : World Bank 2010d.

Dans de tels contextes, avec un secteur locatif aussi dominant, les politiques de l'habitat centrées sur le logement en accession, quand bien même elles seraient efficaces, auront inévitablement un impact limité sur le marché. La prise en compte de l'importance du phénomène locatif privé et de la nécessité

13. Parmi les exceptions notables, il faut citer l'Afrique du Sud, où le locatif est, pour des raisons historiques, très minoritaire, mais où les pouvoirs publics ont activement soutenu et structuré les *Social Housing Institutions* (Hervé 2009).

à la fois de le soutenir et de l'encadrer constitue certainement un des enjeux les plus importants pour les villes subsahariennes dans les décennies à venir. On revient sur ce point dans le chapitre 5.

Un bilan aux conséquences économiques particulièrement lourdes

Les dysfonctionnements de la filière de l'aménagement et de la production de sols urbains constituent certainement un des freins les plus importants qui soient pour les économies locales et nationales. Ce frein se manifeste à plusieurs niveaux : celui des opérateurs économiques eux-mêmes, qui n'ont pas accès à des sols équipés et sécurisés pour développer leurs activités industrielles, commerciales ou de services ; celui du secteur de l'habitat à des fins résidentielles ; enfin, celui du secteur de l'habitat locatif mis en œuvre par des investisseurs locaux publics ou privés, ou des investisseurs extérieurs (migrants, par exemple).

Les dysfonctionnements des filières de l'habitat se traduisent par des pertes économiques de natures diverses et dans des secteurs ou des domaines étroitement interdépendants. L'activité dans la construction, particulièrement dans le secteur moderne, est sous contrainte et ne peut pas se développer normalement. Or le secteur de la construction est un grand pourvoyeur d'emplois pour de la main-d'œuvre non spécialisée et constitue classiquement une clé de la lutte contre le chômage dans des économies peu industrialisées. Ce secteur est aussi normalement le vecteur essentiel de la collecte de l'épargne populaire et de celle des classes moyennes, qui investissent uniquement ou de façon privilégiée dans leur logement.

Ces pertes économiques se cumulent avec celles qui résident potentiellement dans le sous-équipement et le désordre des zones d'extension. Elles se cumulent aussi avec les manques à gagner pour les budgets locaux, que ce soit en matière de taxation sur le foncier ou les propriétés bâties, ou en matière de valorisation du foncier pour financer les investissements futurs (voir encadré 2.16). L'urbanisation se développe sur la base d'initiatives privées, dans le secteur informel, sans qu'aucun retour économique pour la collectivité ne puisse être organisé.

ENCADRÉ 2.16**Bail emphytéotique et valorisation du foncier :
le cas éthiopien**

Selon la Constitution éthiopienne, le sol est propriété de l'État. Les ménages doivent en théorie verser au gouvernement local un loyer annuel pour un permis d'occuper. En 1993, le gouvernement a instauré spécialement pour les villes le principe du bail emphytéotique ou *Urban Land Lease*. Celui-ci garantit la pleine propriété foncière sur une durée déterminée (vingt-cinq ans dans la région d'Amhara par exemple). Un des enjeux de cette réforme était de donner aux municipalités une source de revenus supplémentaire et autonome (les autres revenus municipaux étant régulés par l'administration régionale).

Les baux peuvent être attribués selon trois mécanismes différents : prix administratif fixé par la municipalité, prix négocié avec l'acquéreur, ou cession aux enchères. Une partie du montant doit être versée au moment de l'attribution, l'acquéreur peut faire le choix d'étaler les versements au cours du temps, moyennant le paiement d'intérêts.

L'impact sur les ressources des municipalités est resté limité. Tout d'abord, seules les villes les plus importantes ont obtenu de recourir au bail emphytéotique. Ensuite, la population urbaine n'a pas été attirée par un statut foncier avant tout perçu comme temporaire, bien qu'il procure la pleine propriété pendant la durée du bail. À l'inverse, le permis est considéré comme potentiellement permanent (un article du Code civil statue que la propriété est immuable pour les détenteurs d'un permis ayant rempli leurs obligations fiscales pendant plus de quinze ans) et potentiellement gratuit (50 % seulement des loyers annuels étant effectivement collectés).

La plupart des baux ont été attribués à prix administratifs fixés par les municipalités, à l'exception de quelques grandes villes comme Addis Abeba (la capitale) ou Mekele, dans lesquelles le recours aux enchères a été majoritaire. Les prix administratifs sont bas et ne reflètent pas les valeurs des terrains observées sur le marché secondaire (celui de la revente). Les collectivités locales pourraient multiplier leurs revenus fonciers de vingt à soixante fois si les terrains étaient attribués au prix du marché. La rente est captée par les individus privilégiés qui obtiennent des baux par voie administrative et réalisent des profits conséquents sur le marché secondaire. Le dynamisme de ce dernier témoigne de l'importance du manque à gagner pour les municipalités.

Globalement, les baux ne représentent qu'une fraction du mode de tenure des sols, même dans les villes où ils sont pratiqués depuis longtemps. Parallèlement, la croissance spatiale urbaine – résultant à la fois de la démographie et de l'étalement urbain – soumet le cadre légal à de fortes tensions, les observateurs faisant remarquer qu'il n'existe aucun mécanisme légal de transformation des droits de tenure en milieu rural en droits de tenure en milieu urbain.

Sources : Peterson 2006, World Bank 2007b, World Bank 2011b.

Un essai d'estimation des besoins en investissements locaux urbains

Les besoins en investissements sont difficiles à appréhender, plus encore lorsqu'il s'agit de distinguer entre ceux qui concernent l'échelon national et ceux qui concernent plus directement les villes et les collectivités locales. Les politiques d'investissements sont programmées par secteur d'intervention (transport, agriculture, industrie, santé, etc.) et la distinction entre le national et l'urbain ne figure généralement pas dans les budgets publics. Cette section effectue un rappel sur les différentes façons de procéder, les résultats des estimations récentes pour les infrastructures dans leur ensemble ainsi qu'une estimation ciblée plus précisément sur les investissements locaux.

L'estimation par ratios au niveau macroéconomique

Il s'agit de l'approche dite « par le haut » dans laquelle les montants d'investissements nécessaires sont déterminés en fonction du PIB. Les montants d'investissements en infrastructures publiques dans l'ensemble des pays en développement ont ainsi été évalués (World Bank 2005) à 600 Md USD par an pour les vingt-cinq prochaines années. L'évaluation distingue les pays à revenu intermédiaire (pour lesquels les besoins en investissement public représenteraient 5,5 % du PIB annuel, soit environ 460 Md USD par an) des pays à faibles revenus (pour lesquels le ratio est porté à 7 % du PIB annuel, soit 1 100 Md USD par an). Ces derniers doivent en effet fournir un effort d'équipement plus important pour rattraper leurs retards.

Il faut noter que, sur la base de cette estimation globale « par le haut », une évaluation des besoins en investissements urbains peut être déclinée, par l'application d'un second ratio. Il a été ainsi retenu (UCLG 2007) qu'environ un tiers de l'effort global d'investissement en infrastructures concernent le milieu urbain, ce ratio moyen devant s'adapter à l'importance relative de la population urbaine selon les pays considérés.

L'estimation par les analyses sectorielles

Une étape décisive dans la connaissance des besoins a été franchie récemment avec les travaux du « *Africa Infrastructure Country Diagnostic* » (AICD). Cette initiative multi-bailleurs, qui porte sur l'Afrique subsaharienne, a permis un travail de collecte des données, d'analyses et finalement d'estimation des besoins par secteurs pour un échantillon de vingt-quatre pays. Elle débouche, outre sur une série de constats essentiels (voir encadré 2.17), sur une estimation

des besoins globaux de 93 Md USD par an, dont un tiers pour les opérations de maintenance, soit un besoin pour l'investissement de 60 Md USD par an (les besoins en infrastructures variant fortement par types de pays, entre États fragiles et pays pétroliers, par exemple).

L'AICD considère une division des infrastructures en trois catégories. La première est celle des infrastructures de l'appareil de production à l'échelon national (production et transport de l'énergie, réseaux de télécommunication, routes, rails, aéroports et ports, etc.) ; la deuxième catégorie est celle destinée aux réseaux et services en milieu urbain (voirie, électricité, eau, télécommunications) ; la troisième catégorie est celle des réseaux et services en milieu rural (routes rurales, fluides) et l'irrigation. L'étude estime que la première catégorie représente 34 % du total des besoins, la deuxième 32 % et la troisième le solde, c'est-à-dire 34 % également. Au final, les besoins en investissements pour les infrastructures en milieu urbain pour l'Afrique subsaharienne se montent donc à un peu plus de 20 Md USD (34 % de 60) par an.

ENCADRÉ 2.17

L'Africa Infrastructure Country Diagnostic

Les pays de l'échantillon dépensent l'équivalent de 6 % à 12 % de leurs PIB en infrastructures avec un écart de 1 à 4,5 entre le taux le plus bas (Côte d'Ivoire : 3,8 %) et le taux le plus élevé (République du Cap-Vert : 18 %). Ces taux peuvent paraître relativement élevés par rapport à ceux notamment pratiqués dans les pays développés (environ 5 % dans les pays de l'OCDE), mais ils restent faibles lorsqu'ils sont ramenés en valeur absolue ou encore par tête d'habitant, en raison de la faiblesse des économies concernées : la plupart des pays étudiés dépensent moins de 600 M USD par an en infrastructures publiques, ce qui représente moins de 50 USD par habitant. Ces ratios sont moins favorables encore pour les pays enclavés faisant partie de l'échantillon (Rwanda, Niger, Tchad, Ouganda, Malawi), où le volume d'investissement par habitant est inférieur à 30 USD ; l'Afrique du Sud affiche un montant d'investissement public environ dix fois supérieur (500 USD par habitant).

L'effort d'investissement est également très modeste lorsqu'il est ramené au coût des infrastructures nécessaires : 100 M USD de dépenses permettraient tout juste de générer 100 MW d'électricité, d'aménager 300 km de voie revêtue ou encore de brancher à l'eau et à l'assainissement 100 000 ménages. Par ailleurs, l'insuffisance d'entretien génère des besoins considérables de réhabilitation des infrastructures existantes (de l'ordre de 25 % des besoins d'investissement neufs pour l'urbain et de 35 % pour le rural), notamment pour les routes. L'existence de fonds routiers

performants fait la différence entre les pays. L'essentiel des investissements porte sur l'énergie et le transport, à plus de 80 % pour les pays à faibles revenus de l'échantillon. Cela est dû à l'importance des financements des bailleurs de fonds sur le transport.

Par ailleurs, il faut noter que, si l'annulation de la dette dans trente-trois PPTe a conduit à une augmentation significative des budgets d'investissement dans les pays les plus pauvres, les pays à revenu moyen et les pays exportateurs de pétrole affichent des baisses visibles de leur effort d'investissement au cours de la période. Les travaux d'AICD donnent également des informations sur la mise en œuvre de ces investissements publics, avec notamment trois constats importants.

Premièrement, une partie des investissements publics est réalisée par les entreprises publiques concessionnaires des services de base (eau, électricité, télécommunications...), pour 70 % en moyenne de l'ensemble des investissements (60 % dans les pays non producteurs de pétrole). Toutefois, il s'agirait pour beaucoup de dépenses de maintenance. Les États restent responsables de l'essentiel des investissements lourds avec l'appui des financements extérieurs, notamment dans les pays les moins avancés, spécialement dans les secteurs de l'eau et des transports.

Deuxièmement, les administrations et concessionnaires n'exécutent qu'une partie des budgets alloués : 66 % en moyenne (28 % au Bénin contre 89 % à Madagascar). Ces faibles performances sont dues à des défauts de programmation et d'exécution, à la lourdeur des procédures, etc. La seule amélioration de ces situations permettrait d'augmenter de manière très significative l'effort d'investissement.

Enfin, en dépit de ces résultats mitigés, les données analysées montrent que l'amélioration des indicateurs économiques sur la première moitié des années 2000 (croissance économique et augmentation des budgets publics) a eu des répercussions favorables sur l'effort d'investissement des pays à faible revenu : celui-ci a augmenté de 1 % en pourcentage du PIB (soit de 40 M USD sur la période). Les pays à revenu intermédiaire, comme le Nigeria, ont en revanche diminué leurs dépenses d'investissement au profit des dépenses de maintenance et de fonctionnement.

Source : Africa's Infrastructure (World Bank 2010b).

L'estimation des besoins en investissements locaux par les coûts de base¹⁴

L'approche par les coûts de base considère l'investissement urbain en partant de trois types de besoins : la mise à niveau des infrastructures et équipements des quartiers déjà urbanisés et occupés ; l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones d'extension pour accueillir une partie de la croissance urbaine ;

14. Cette section est issue de Godin 2010 (contribution).

les équipements de modernisation et de développement économique. La méthode consiste à faire des estimations détaillées pour des opérations d'aménagement types, et les extrapoler à hauteur des chiffres globaux de population et de répartition par taille de villes et par régions.

Cette méthode présente un certain nombre de difficultés et de risques d'imprécisions inhérents à l'élargissement à l'échelle d'un pays et d'une région de résultats obtenus sur des échantillons. Depuis les premiers projets urbains financés par les bailleurs dans les années 1970, puis les programmes de développement municipal des années 1990, les données sur les coûts d'urbanisation et les grilles d'équipement ont été relativement mises à jour.

Cependant, l'importance grandissante du phénomène de l'étalement urbain et l'accumulation de déficits croissants en matière de réseaux primaires en ville rendent le chiffrage des extensions délicat. La forte consommation d'espace par habitant des villes africaines a un fort impact sur les coûts d'urbanisation. À niveau d'équipement similaire, les dépenses par habitant varient du simple au triple entre différentes densités d'occupation (World Bank 2010a). Certaines extensions urbaines, notamment celles des villes moyennes, sont si peu denses, que les coûts d'équipement deviennent prohibitifs. Or, c'est précisément dans ces villes petites et moyennes qu'est attendu l'essentiel de la croissance urbaine des vingt prochaines années.

Il a été néanmoins jugé nécessaire dans le cadre du présent ouvrage de procéder à une estimation des besoins d'investissement par cette méthode des coûts de base. C'est en effet finalement celle qui est le mieux à même de chiffrer les coûts des opérations d'aménagement et zones d'extension. Or ces opérations constituent une grande part des investissements locaux, dont la maîtrise d'ouvrage est pratiquement toujours locale.

L'estimation porte sur les infrastructures de base, mais hors coûts du foncier et hors équipements de superstructures. Les infrastructures de base comprennent voirie, drainage, eau, électricité, assainissement et installations pour les déchets solides. Sont inclus des coûts pour le hors-site, les études et supervisions. Trois niveaux de services sont considérés, ainsi que différentes caractéristiques des produits (terrains) commercialisables. Ces différentes options ont été déterminées en fonction de plusieurs opérations récentes menées dans différents pays du continent, lesquelles reflètent les réalités économiques des marchés locaux. Ces éléments ont conduit à adapter les hypothèses à chacun des grands ensembles régionaux considérés. Enfin, à ces estimations sur les coûts des extensions s'ajoutent celles des coûts de réhabilitation des quartiers précaires ou sous-équipés : les montants retenus ici sont ceux déterminés par UN-Habitat en 2008.

Au total, pour l'Afrique subsaharienne et en fonction de ces différentes hypothèses, les besoins de financement établis par cette méthode des coûts de base s'établissent dans une fourchette allant de 12,5 à 35 Md USD par an, selon le niveau d'équipement et les densités retenus pour les extensions (voir tableau 2.4).

Une synthèse des résultats selon les approches

L'application de l'approche macroéconomique aux différents pays (soit un taux allant de 5 à 7 % du PIB selon le niveau de développement) conduit à estimer le montant minimal des investissements publics à engager à environ 100 Md USD par an sur le continent. En appliquant le ratio d'un tiers de l'investissement global pour le milieu urbain, les besoins annuels d'investissement dans les villes s'élevaient à 30 Md USD par an pour le continent, 20 Md pour l'Afrique subsaharienne. Pour les pays subsahariens hors Afrique du Sud, les montants d'investissement *per capita* s'établissent à environ 15 USD *per capita* et par an en moyenne. Le caractère mécanique de la méthode conduit évidemment à concentrer les efforts d'investissement sur les régions les plus riches du continent.

Tableau 2.3 Effort investissement urbain sur la base d'une approche par le PIB (Md USD)

Régions	Effort investissement urbain par an	Par habitant (USD)	PIB global	Effort de financement de l'urbain (% PIB)
Afrique du Nord	10,58	62,99	582	1,82 %
Afrique de l'Ouest	5,50	18,09	284	1,94 %
Afrique du Centre	2,81	7,55	150	1,88 %
Afrique de l'Est	5,05	13,57	235	2,15 %
Afrique du Sud	5,61	101,12	309	1,82 %
Ensemble	29,54	28,67	1 409	2,10 %

Source : Godin 2010 (contribution). Données FMI, Government Finance Statistics 2009.

L'approche par les coûts de base donne les résultats synthétiques récapitulés dans le tableau 2.4.

Tableau 2.4 Approche par les coûts de base : besoins de financement selon les niveaux de services (Md USD)

Régions	Niveau services	Aménagement extension	Aménagement réhabilitation	Total	Total par an
Afrique du Nord	1	13,59	6,80	20,39	1,02
	2	46,63	6,80	53,44	2,67
	3	57,43	6,80	64,24	3,21
Afrique de l'Ouest	1	63,12	46,65	109,78	5,48
	2	220,13	46,65	266,78	13,33
	3	269,99	46,65	316,64	15,83
Afrique du Centre	1	28,56	19,17	47,73	2,38
	2	99,66	19,17	118,78	5,93
	3	122,16	19,17	141,33	7,06
Afrique de l'Est	1	27,65	37,71	65,36	3,26
	2	103,40	37,71	141,12	7,05
	3	129,04	37,71	166,75	8,33
Afrique du Sud	1	1,47	5,68	7,15	0,35
	2	5,05	5,68	10,73	0,53
	3	6,21	5,68	11,90	0,59
Ensemble	1	134,40	116,03	250,44	12,52
	2	474,83	116,03	590,87	29,54
	3	584,84	116,03	700,88	35,04

Source : Godin 2010 (contribution).

L'approche par les analyses sectorielles d'AICD détermine de son côté un besoin en investissements pour les infrastructures en milieu urbain pour l'Afrique subsaharienne de 20 Md USD par an (voir section précédente).

Ces trois méthodes d'estimation définissent finalement un ensemble assez cohérent, quoique présentant des disparités régionales, et débouchent sur une fourchette de besoins en investissements en milieu urbain de 15 à 30 Md USD par an pour l'Afrique subsaharienne seule.

Cette fourchette pourra être jugée large, mais il faut tenir compte de deux types d'approximations ou de biais : d'une part ces estimations ne portent pas exactement sur les mêmes types d'investissements, d'autre part elles ne comptabilisent pas certains types d'investissements locaux. L'approche sectorielle est centrée sur les infrastructures, l'approche par les coûts de base est centrée sur l'aménagement. Chacune des deux tente de prendre en compte ce qui est extérieur à son objet de base (par exemple, les opérations d'extension intègrent des coûts d'infrastructure hors site), il y a donc dans une certaine mesure des doubles comptes. Mais d'un autre côté, certains investissements locaux – notamment tous les équipements en superstructures ou les zones d'activités – ne sont pas comptabilisés. Cela conduit à penser que, même en considérant le standard d'équipement faible, le montant total des besoins se situe dans le haut de la fourchette, c'est-à-dire autour de 25 Md USD par an.

Quoi qu'il en soit, il faut garder à l'esprit que la notion d'investissement local doit être posée à la lumière des attributions de compétences. La nature de la maîtrise d'ouvrage, entre collectivités locales et État, va déterminer *in fine* dans une large mesure la façon dont les investissements pourront être financés.

Références

ADB, 2007, *Investment in Agricultural Water for Poverty Reduction and Economic in Sub-Saharan Africa*, A work in collaboration with FAO, IFAD, IWMI and World Bank.

ADB, 2009, *Impact of the Global Financial and Economic Crisis on Africa*, Tunis: ADB.

ADB, 2011, *The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa*, Tunis: ADB.

Annez, Patricia Clarke, et Robert M. Buckley, 2009, « Urbanization and Growth: Setting the Context » in *Urbanization and Growth*, Washington, DC: World Bank, on behalf of the Commission on Growth and Development.

Annez, Patricia Clarke, Gwénaelle Huet, et George E. Peterson, 2008, *Lessons for the Urban Century: Decentralized Infrastructure Finance in the World Bank*, Washington, DC: World Bank.

Benejee, Abhijit Vinayak, et Esther Duflo, 2008, « What is Middle Class about the Middle Classes around the World? », *Journal of Economic Perspectives* 22 (2): 3-28.

Birdsall, Nancy, 2010, « The (Indispensable) Middle Class in Developing Countries; or, The Rich and the Rest, Not the Poor and the Rest », *Working Paper 207*, Center for Global Development, Washington, DC.

Chenery, Hollis, 1974, *Redistribution with Growth*, London: Oxford University Press.

Choplin, Armelle, 2006, « Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott, capitale de la Mauritanie », *Les Annales de Géographie* 647: 69-91.

Collier, Paul, Gordon Conway, et Tony Venables, 2008, « Climate Change and Africa », *Oxford Review of Economic Policy* 24 (2): 337-353.

Comby, Joseph, et Gilles Horenfeld, 2002, *L'analyse des blocages de l'offre de logements en Algérie*, Washington, DC : World Bank.

Comby, Joseph, 2008, « Changer de modèle foncier », *Villes en Développement* 83 : 3-4.

Cotula, Lorenzo, 2007, *Changes in « Customary » Land Tenure Systems in Africa*, London: IIED.

De Boeck, Filip, 2006, « La ville de Kinshasa, une architecture du verbe », *Esprit* 330.

Devarajan, Shantayanan, et Sudhir Shetty, 2010, « Africa: Leveraging Crisis Response to Tackle Development Challenges » in *The Day After Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*, ed. Otaviano Canuto and Marcelo Giugale, Washington, DC: World Bank.

Devarajan, Shantayanan, 2009, *La crise économique mondiale : quels impacts sur l'Afrique subsaharienne ?* Paris : Ifri programme Afrique Subsaharienne.

Durand-Lasserve, Alain et Harris Selod, 2007, *The formalization of urban land tenure in developing countries*, Prepared for the World Bank 2007 Urban Research Symposium, May 14-16, Washington DC.

Durand-Lasserve, Alain, 2005, « Land for Housing the Poor in African Cities: Are Neo-Customary Processes an Effective Alternative to Formal Systems? », Paris : Centre national de la recherche scientifique, Univ, Denis Diderot.

ECA, 2007, *Economic Report on Africa 2007: Accelerating Africa's Development through Diversification*, Addis Ababa: ECA.

Elong Mbassi, Jean-Pierre, 2005, « Quelle gouvernance pour les villes d'Afrique ? », *Villes en développement* 67-68.

Farvacque, Catherine et Patrick McAslan, 1992, « Performing Urban Land Policies and Institutions In Developing Countries », *Urban Management Program Policy Paper*, World Bank, Washington, DC.

Farvacque-Vitkovic, Catherine, et Lucien Godin, 1997, *L'avenir des villes africaines*, Washington, DC : World Bank.

Fay, Marianne, et Charlotte Opal, 2000, « Urbanization without Growth, A Not-So-Uncommon Phenomenon », *Policy Research Working Paper 2412*, World Bank, Washington, DC.

Fox, Louise, et Melissa Sekkel Gaal, 2008, *Working Out of Poverty: Job Creation and the Quality of Growth in Africa*, Washington, DC: World Bank.

Freire, Mila, et Mario Polèse, 2003, *Connecting Cities with Macro-economic Concerns: the Missing Link*, Washington, DC: World Bank.

Gendreau, Francis, 2008, « Les enjeux démographiques », in *Défis agricoles africains*, Paris : AFD et Karthala.

Godin, Lucien (Groupe huit), 2010, « Besoins d'investissements des villes africaines d'ici 2030 », Contribution.

Groupe huit, 2009, *Évaluation des capacités des acteurs publics et privés du secteur de l'habitat social au Cameroun, Rapport diagnostique intermédiaire*, Communauté urbaine de Douala : ministère du Développement urbain et de l'Habitat.

Hervé, Fanny, 2009, *Intégrer les populations démunies dans les villes sud-africaines: un défi pour les pouvoirs publics*, Paris : AFD.

Horenfeld, Gilles, 2006, *Programme d'évaluation du secteur financier, Évaluation du financement de l'habitat : communauté économique et monétaire d'Afrique centrale, Présentation et synthèse de l'évaluation*, Washington, DC : World Bank.

Horenfeld, Gilles, 2007, *Étude du financement du logement dans les pays de l'UEMOA (Burkina Faso, Mali, Sénégal) : Rapport de synthèse*, Paris : AFD.

Huchzermeyer, Marie, 2007, « Tenement City: The Emergence of Multi-Storey Districts through Large-Scale Private Landlordism in Nairobi », *Journal of Urban and Regional Research* 31 (4): 714-32.

Huchzermeyer, Marie, 2010, « Africa: Where and how to house urban citizens », in *Cities: Steering Towards Sustainability*, Paris: AFD, IDDRI, Teri.

Hugon, Philippe, 2008, *Afrique 2050 : une vision stratégique*, Tunis : ADB.

Kessides, Christine, 2006, *The Urban Transition in Sub-Saharan Africa : Implications for Economic Growth and Poverty Reduction*, Washington, DC: Cities Alliance.

Lipton, Michael, 1977, *Why poor people stay poor, urban bias in world development*, London: Temple Smith.

Losch, Bruno, 2007, « Quel statut pour l'instabilité des prix dans les changements structurels des agricultures des Suds ? », in *La régulation des marchés internationaux : un enjeu décisif pour le développement*, éd. Jean-Marc Boussard et Hélène Delorme, p.113-131, Paris : L'Harmattan.

Losch, Bruno, 2008, « La recherche d'une croissance agricole inclusive au cœur des enjeux économiques », in *Défis agricoles africains*, Paris : AFD et Karthala.

McKinsey Global Institute, 2010, *Lions on the move : The progress and potential of African economies*, London: McKinsey & Company.

Médard, Claire, 2006, « Nairobi : acteurs et enjeux d'une planification détournée », in *Nairobi contemporain : Les paradoxes d'une ville fragmentée*, éd. Hélène Charton-Bigot et Deyssi Rodriguez-Torres, 71-79, Paris : Karthala ; Nairobi : IFRA.

OECD-ADB, 2007, *African Economic Outlook 2006/2007*, Paris: OECD; Brussels: UE; Tunis: African Development Bank.

OECD-ADB, 2009, *African Economic Outlook 2008/2009*, Paris: OECD; Brussels: UE; Tunis: African Development Bank.

Ould Aoudia, Jacques, 2006, « Croissance et réforme dans les pays arabes méditerranéens », *Notes et Documents* 28, Paris : AFD.

Paulais, Thierry et Juliana Pigey, 2009, « Adaptation and mitigation: What financing is available for Local Government Investments in Developing Countries? », *Proceedings of the World Bank's Urban Research Symposium 2009*.

Paulais, Thierry, 1995, *Le Développement urbain en Côte d'Ivoire*, Paris : Karthala.

Payne, Geoffrey, Alain Durand-Lasserre, et Carole Rakodi, 2008, *Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: International experience and case studies of Senegal and South Africa*, Oslo: Government of Norway; Stockholm: SIDA; Nairobi: UN-Habitat.

Pourtier, Roland, 2008, « Des sociétés en mutation », *Questions internationales* 33 : 7-17.

Rakodi, Carole, 2007, « Land for Housing in African Cities: Are Informal Delevery Systems Institutionally Robust and Pro-Poor? », *Global Urban Development Magazine* (3) 1.

Ravallion, Martin, Shaohua Chen, et Prem Sangraula, 2007, « New Evidence on the Urbanization of Global Poverty », *Policy Research Working Paper 4199*, World Bank, Washington, DC.

Satterthwaite, David, 2004, « The under-estimation of urban poverty in low and middle-income nations », *Poverty reduction in urban areas series Working Paper 14*, Human Settlements Programme, London.

Satterthwaite, David, 2007, « Climate change and urbanization: effects and implications for urban governance », *UN Expert Group meeting on population distribution, urbanization, internal migration and development*, New York : United Nations.

Satterthwaite, David, 2008, *Climate Change and Urbanization: Effects and Implications for Urban Governance*, New York: United Nations.

Severino, Jean-Michel, et Olivier Ray, 2010, *Le Temps de l'Afrique*, Paris : Odile Jacob.

Smith, Adam, 1776, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations*, Traduction française de Germain Garnier, 1881, à partir de l'édition revue par Adolphe Blanqui en 1843.

Soto de, Hernando, 1989, *The Other Path*, New York: Basics Books.

Syagga, Paul, Winnie Mittullah, et Sarah Karirah-Gitau, 2002, *Nairobi situation analysis supplementary study: a rapid economic appraisal of rents in slums and informal settlements*, Report prepared for the Government of Kenya and United Nations Human Settlements Programme UN-Habitat.

Todaro, Michael P, 1969, « A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries », *The American Economic Review* 59 (1): 138-148.

Toulmin, Camilla, 2009, *Climate change in Africa*, London, New York: Zed Books.

Tribillon, Jean-François, 2004, *Essai de caractérisation de la question foncière urbaine en Afrique subsaharienne*, Paris : AITEC.

UCLG, 2007, *UCLG Support Paper on Local Finance, Background Paper to the UCLG Policy Paper on Local Finance*, Barcelona: UCLG.

UN-Habitat, 2003a, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*, Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat, 2003b, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat, 2008, *The State of African Cities 2008: A framework for addressing urban challenges in Africa*, Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat, 2010, *The State of African Cities 2010: Governance, Inequality and Urban Land Markets*, Nairobi: UN-Habitat.

World Bank, 1997, *Report No. P-7108-IVC, Credit to the Republic of Côte d'Ivoire for an urban land management and housing finance reforms technical assistance project*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2001, *Report No. 23267, Credit to the Republic of Côte d'Ivoire for an urban land management and housing finance reform technical assistance project*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2005, *Infrastructure and the World Bank: a Progress Report*, Washington DC: World Bank.

World Bank, 2007, *The Challenge of Urbanization in Ethiopia*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2008a, «Towards a Strategic Framework on Climate Change and Development for the World Bank Group», Concept and Issues paper, Non publié.

World Bank, 2008b, *Cities of Hope? Governance, Economic and Human Challenges of Kenya's Five Largest Cities*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2009a, *Final Report: The Urban Transition in Tanzania*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2009b, *Reshaping Economic Geography*, World Development Report 2009, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2010a, *Africa Development Indicators 2010, Silent and lethal: How quiet corruption undermines Africa's development efforts*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2010b, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Africa Development Forum Series, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2010c, *Structural dimensions of liberalization on agriculture and rural development: A Cross-Regional Analysis on Rural Change*, Washington, DC: World Bank; Paris: Cirad et MAEE.

World Bank, 2010d, *Report No. 52750-TZ, Credit to the Republic of Tanzania for a housing finance project*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2011a, *Africa's Future and the World Bank's Support to It: Africa Regional Strategy*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2011b, «Ethiopia-Land Administration, Mission Trip Report by Olga Kaganova», Washington, DC: World Bank.

World Bank-UNDP, 2010, *Inondations au Bénin : Évaluation des dommages, pertes et besoins de construction, de reconstruction, et de relèvement*, Washington, DC : World Bank ; New York : UNDP.

Chapitre 3

La décentralisation, les services de base et la gouvernance locale

La décentralisation en perspective

Le concept de décentralisation est promu dans les pays en développement depuis près de cinquante ans par la communauté internationale (UN 1965). Mais le panorama des situations qui prévalent après ces décennies de réformes en faveur de la décentralisation est contrasté et variable d'un pays à l'autre. À cet égard, il est peut-être approprié de parler plutôt des décentralisations (au pluriel) sur le continent (Lebris et Paulais 2007). Dans certains pays, les réformes sont juste ébauchées ; dans d'autres, elles sont en cours, mais avec des objectifs différents ; dans d'autres encore, elles semblent à l'arrêt, voire en recul.

Un concept à géométrie variable

La décentralisation est un terme polysémique, qui recouvre les points de vue institutionnel et administratif, mais aussi politique, et enfin budgétaire ; en outre, il est utilisé pour décrire un état, mais également un processus.

La décentralisation aux sens institutionnel et administratif se décline communément selon trois stades distincts (Gauthier et Vaillancourt 2002) : la déconcentration (compétences données à des agents exerçant leurs fonctions dans une circonscription territoriale sous autorité du gouvernement central) ; la délégation (transfert de responsabilités dans des domaines particuliers à des entités plus ou moins autonomes, mais généralement tenues de rendre compte à l'échelon supérieur du gouvernement) ; la dévolution (transfert de compétences à des pouvoirs locaux dotés d'une autonomie de décision). Dans les faits, ces trois stades coexistent souvent, de façon antagoniste ou complémentaire (Shah 2006, Dafflon et Madiès 2008).

La décentralisation au sens politique s'inscrit dans la notion de dévolution. Elle suppose que les responsabilités sont exercées au niveau territorial par des personnes de droit public élues par les administrés, qui répondent de leur action devant des assemblées élues. Elle se superpose, dans une certaine mesure, à la notion de démocratie de proximité et est souvent perçue comme une opportunité de fonder les États africains sur une gouvernance légitime (Elong Mbassi 2007).

La décentralisation au sens budgétaire s'inscrit également dans la notion de dévolution (Petersen et Freire 2004). Elle suppose une répartition claire des relations financières entre les échelons supérieurs et central de gouvernement et le niveau territorial considéré, qui a le pouvoir, d'une part, de mobiliser des ressources et, d'autre part, de décider des dépenses (Smoke 2008). Elle se superpose en un sens à la notion d'autonomie financière, laquelle est perçue souvent comme la manifestation la plus authentique dans le processus de décentralisation (UCLG 2010).

La décentralisation au sens d'un processus part de la déconcentration comme stade premier, passe par la décentralisation politique et aboutit à la décentralisation financière comme stade complémentaire et supérieur (Fritzen et Lim 2006). C'est ce stade ultime qui serait le plus porteur d'efficacité économique, comme ont cherché à le démontrer par exemple des études empiriques dans le cadre des politiques régionales de l'Union européenne (OECD 2006, Ahmad, Brosio et Tanzi 2008).

Le continent est en quelque sorte soumis à un mouvement d'uniformisation des formes institutionnelles et administratives. L'idée de décentralisation fait, sauf exception, consensus, en particulier parce qu'elle permettrait d'améliorer la desserte en services de base (Ahmad *et al.* 2005) ; mais elle se décline différemment, des points de vue politique et budgétaire en particulier. La décentralisation reste donc souvent partielle et inachevée. C'est le cas notamment lorsque les gouvernements locaux disposent de pouvoirs de décision tronqués et qu'ils en sont finalement déresponsabilisés aux yeux de leurs électeurs (Devarajan *et al.* 2007).

Les évolutions sur le continent

Un état des lieux de l'avancée de la décentralisation des points de vue politique, administratif et fiscal sur un échantillon de trente pays d'Afrique subsaharienne a été effectué en 2002. Si le niveau de décentralisation politique était avancé dans plus de la moitié des pays étudiés, la décentralisation administrative marquait le pas et la décentralisation fiscale était qualifiée de faible. Considérant les trois aspects ensemble (les indicateurs utilisés étant

consolidés), la RSA, l'Ouganda, le Ghana et le Nigeria étaient parmi les pays les plus avancés. Les pays francophones et lusophones étaient, dans l'ensemble, moins bien classés (Nedgwa 2002).

Naturellement, ces considérations à l'échelle d'un ensemble aussi vaste que l'Afrique subsaharienne masquent des grandes diversités dans les dispositifs institutionnels et légaux, les systèmes de gouvernement local et les contextes (à commencer par la dimension des territoires et les poids de population). Néanmoins, dans l'ensemble, la question de la décentralisation semble avoir été davantage posée en termes de liberté locale que d'attributions et de moyens. En outre, la notion de décentralisation est parfois utilisée comme une rhétorique par le pouvoir central, tandis que les élites locales peuvent y voir surtout des leviers pour renforcer leurs systèmes de captation et d'influence.

Le transfert des compétences aux collectivités locales est relativement inefficace sur le continent. La maîtrise domaniale et foncière reste dans une large mesure contrôlée par les États, qui se refusent à céder une compétence aussi importante sur les plans économique et politique ; les procédures des marchés publics sont très centralisées ; la gestion des services essentiels se fait souvent sans implication des autorités locales.

La faiblesse des finances locales témoigne de l'état de fragilité réelle de décentralisation. Le degré de décentralisation est couramment mesuré par une évaluation du poids des recettes locales par rapport aux recettes publiques globales. La notion « d'effort de décentralisation fiscale » compare le niveau de recettes locales observées à ce qu'il devrait être en principe par rapport aux recettes publiques en fonction d'un modèle empirique (Bahl et Smoke 2003). Selon ce modèle, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne présentent un effort de décentralisation fiscale médiocre. La faiblesse des ressources locales peut s'expliquer alors par des orientations de politique économique (Bahl et Smoke 2003).

Quoi qu'il en soit, le renforcement de l'autonomie financière des collectivités apparaît comme un préalable à la crédibilisation du processus de décentralisation dans son ensemble (Yatta 2009). Compte tenu des difficultés à améliorer le rendement des ressources propres des collectivités, les transferts d'État sont les éléments déterminants des budgets. À partir d'un certain niveau, l'effet de substitution s'accélère et aggrave progressivement la dépendance envers l'État. L'efficacité fiscale et la responsabilisation des autorités locales, qui sont au cœur de la notion de décentralisation, en sont amoindries.

La question de savoir si la décentralisation est réellement en progrès sur le continent est un sujet de débats. Un certain nombre d'exemples présentés dans ce livre semblent montrer que, dans les faits, elle est souvent en recul.

Outre des volontés d'ordre politique, qui sont parfois déterminantes dans certains pays, deux facteurs au moins paraissent participer à cette possible régression.

Le premier de ces facteurs réside dans les effets secondaires des réformes au sein des secteurs des services essentiels. Au nom de la rationalité technique et financière, ces réformes excluent trop souvent de fait les collectivités locales de la gestion de ces services. Souvent sans responsabilité réelle en matière de gestion foncière, les autorités locales qui n'ont plus de droit de regard sur les réseaux et la tarification perdent tout levier sur la gestion de la ville, beaucoup de leur légitimité envers leurs administrés et par voie de conséquence de possibilités d'améliorer le niveau de ressources locales.

Le second de ces facteurs réside dans des effets secondaires des mesures issues de la déclaration de Paris de 2005 en faveur de l'efficacité de l'aide. L'amélioration de l'efficacité de l'aide passe par un recours accru à l'aide budgétaire. L'aide budgétaire favorise par essence les filières verticales, sectorielles (santé, éducation, etc.) et la mise en œuvre par l'échelon central (les ministères techniques), ceci aux dépens des approches territoriales.

Ces orientations se traduisent également par la promotion par l'aide internationale du renforcement de la politique des transferts des budgets nationaux vers les collectivités territoriales. Cette stratégie vise le renforcement de la décentralisation, mais finit par placer le plus souvent lesdites collectivités en état de dépendance renforcée envers l'État.

L'ensemble de ces mesures risque de s'effectuer *in fine* aux dépens de l'efficacité économique au niveau local. Une décentralisation au sens plein du terme suppose le renforcement de l'autonomie des collectivités locales, notamment sur le plan financier, et de la mise en œuvre des politiques de développement à l'échelle de leurs territoires.

Le paysage institutionnel des collectivités locales¹

La communalisation

Le continent connaît un fort mouvement de communalisation depuis vingt ans. Le nombre de collectivités et l'organisation territoriale des différents pays sont restés relativement stables jusqu'à l'émergence des mouvements de décentralisation et de communalisation intégrale au cours des

1. Cette section est fondée sur Sinet 2010 (contribution).

années 1990, dans la mouvance des politiques d'ajustement structurel et des processus de démocratisation engagés par la plupart des pays.

L'illustration la plus visible de ces mouvements a été l'augmentation du nombre de communes, principalement au niveau de petites villes, les grandes disposant généralement depuis plusieurs décennies d'un statut de commune ou assimilé.

L'émergence de nouveaux échelons décentralisés, notamment régionaux et intercommunaux, est restée timide dans la plupart des régions. En revanche, l'armature des collectivités locales reposant essentiellement sur l'échelon communal, on a assisté à un renforcement des services déconcentrés dits « de commandement », du type préfectures ou gouvernorats, sachant que la plupart des pays du continent sont des États unitaires².

Le nombre de collectivités locales dénombré en 2010 reste encore assez modeste : on estime à environ 25 000 le nombre de collectivités locales réparties sur les 53 pays du continent, avec une prédominance de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique du Nord, majoritairement francophones, qui concentrent chacune environ 10 000 collectivités, dont 2 000 à 3 000 communes proprement dites (voir tableau 3.1)³.

Les collectivités dites de base (communes urbaines et rurales, collectivités villageoises) représentent 80 % du nombre total de collectivités locales, avec 20 000 entités. 8 000 d'entre elles environ (soit 40 %) sont considérées comme des communes urbaines ou disposant d'une personnalité morale et d'une autonomie financière complètes⁴. Toutefois, parmi ces 8 000 collectivités, le tiers seulement (entre 3 000 et 4 000) aurait une population supérieure à 10 000 habitants⁵.

2. On dénombre cinq pays fédéraux : le Nigeria, l'Éthiopie, le Soudan, les Comores et la Tanzanie (confédération bipartite) ; on note également l'existence de deux pays à provincialisation poussée, l'Afrique du Sud et la RDC.

3. Ces données ont été reconstituées à partir des informations mises en ligne par les ministères en charge des collectivités locales ou par les associations de communes ou d'élus locaux, dans les différents pays concernés. Aucun dénombrement statistique des collectivités locales existantes à l'échelle du continent ou de ses sous-régions n'a été identifié. Il n'est pas non plus possible de disposer d'une vision historique de l'évolution du nombre de collectivités à l'échelle de l'ensemble des pays.

4. Ont été exclues de ces chiffres les collectivités villageoises qui, dans certains pays, seraient en voie de communalisation : Tanzanie (10 075), Kenya (44 402), Côte d'Ivoire (8 549), Centrafrique (8 273).

5. Cette évaluation résulte d'une comparaison du nombre de communes avec le nombre de villes de plus de 10 000 habitants recensées par ailleurs sur le continent (3 144 villes).

Tableau 3.1 Paysage institutionnel du secteur local par grandes régions

Régions	Collectivités territoriales	Communes	Hors rurales	Statuts particuliers ou spécifiques				
				Métro	Commun. urbaines	Communes arrondiss.	Départements	Régions/provinces
Nord	9 357	8 932	2 601	0	0	0	308	117
Ouest	7 679	6 386	1 858	4	138	637	555	109
Centre	2 300	1 745	760	0	18	58	383	96
Est	4 585	4 128	2 709	0	15	19	220	203
Sud	827	701	425	6	47	0	28	45
Ensemble	24 748	21 892	8 351	10	268	714	1 294	570

Source : Sinet 2010 (contribution).

Dans les pays francophones, les communautés rurales et simples cercles administratifs ont accédé au statut de commune avec personnalité morale et autonomie financière. L'ancienne distinction entre les communes de plein exercice et les autres a progressivement disparu au profit d'un statut unique mettant sur un pied d'égalité l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille. Ce mouvement a touché la plupart des pays, y compris ceux connaissant des situations politiques difficiles, notamment des pays en situation de post-conflit comme la Côte d'Ivoire ou la République Démocratique du Congo. Les communes y sont érigées comme acteurs de « sortie de crise » face à des institutions étatiques souvent en mal de légitimité.

Dans les pays anglophones, le processus de décentralisation est généralement intervenu plus tardivement et en réaction contre les découpages antérieurs fondés, pour certains d'entre eux, sur le principe de ségrégation raciale⁶. L'Afrique du Sud a probablement été le premier des pays anglophones à s'engager dans le processus de décentralisation avec, de surcroît, une volonté déterminée de mieux répartir les moyens, notamment financiers, entre les collectivités

6. Par exemple, au Zimbabwe : « *Urban Councils* » (villes blanches), « *African Councils* » (zones africaines) et « *Rural Councils* » (zones administrées par les fermiers blancs). Au Kenya : « *Municipal and Town Councils* » (habités par les blancs), « *County Councils* » (fermiers blancs) et « *African Districts Councils* » (zones africaines), etc.

locales (Accord de Soweto, Constitution post-Apartheid puis *Local Transition Act, Facilitation and Demarcation Acts* en 1993) ; l'Ouganda attendra 1995 pour inscrire le principe dans sa nouvelle Constitution et adopter deux ans plus tard (en 1997) le *Local Government Act* ; la Tanzanie adoptera en 1998 un *Policy Paper on Local Government* volontariste optant pour une décentralisation des pouvoirs (Kundishora 2009 ; voir encadré 3.1).

Les systèmes d'organisation territoriale des pays anglophones se distinguent de ceux des pays francophones, notamment sur les points suivants :

1. L'imbrication, au nom d'un certain pragmatisme, entre représentation déconcentrée de l'État et collectivité locale décentralisée (cela donne lieu à des entités composites ou consolidées d'action publique territorialisée).
2. L'enchevêtrement des compétences déconcentrées/décentralisées qui en découle, ainsi que la complexité des statuts des personnels travaillant dans les collectivités.
3. Un certain « empilement » des échelons d'administration et de décision au sein des zones métropolitaines.
4. Le rôle important et concurrentiel à la décentralisation électorale, joué par les autorités traditionnelles (*chieftaincies or Native Authorities*) et conduisant au maintien d'un grand nombre d'entités en zone rurale.

Les communes de plus de 10 000 habitants concentreraient plus de 85 % de la population urbaine du continent (ou 35 % de la population totale) et les seules villes de plus de 1 million d'habitants 42 % (ou 16 % de la population totale)⁷, confirmant ainsi que la décentralisation reste avant tout, en Afrique, la question des villes.

On est en présence, en 2010, d'une forte concentration de la population urbaine au niveau de quelques entités communales (moins de 4 000 à l'échelle du continent), les communes de plus petite taille occupant le paysage essentiellement par leur nombre relativement important (environ 5 000). Il en résulte que la taille moyenne des communes en Afrique serait, en 2010, de 50 000 habitants, soit dix fois la taille moyenne d'une commune européenne⁸. La population « non communalisée », administrée en villages, communautés rurales ou bien directement par des autorités provinciales ou centrales resterait majoritaire avec 60 % de la population totale du continent.

7. Le rapprochement entre villes et communes est aléatoire : la définition de l'urbain varie d'un pays à l'autre (seuil démographique, statut administratif, variation possible dans la définition d'un recensement à l'autre).
8. L'Europe des quinze concentre une population de 400 millions d'habitants pour 73 000 communes ; le nombre moyen d'habitants par commune s'établit ainsi à 5 200 avec des écarts à la moyenne très importants : 1 600 habitants pour la France, 47 200 pour l'Irlande, la moyenne étant à 5 000 pour l'Allemagne.

ENCADRÉ 3.1**L'expérience de l'Afrique du Sud
avec le *Demarcation Act***

Seuls quelques pays du continent ont cherché à limiter l'augmentation du nombre de collectivités et à maintenir des portions de territoire non communalisées. C'est notamment le cas des pays du Maghreb, où l'accès des territoires au statut de communes est plus sélectif et répond à des considérations d'efficacité et de viabilité des structures mises en place. Mais l'expérience la plus emblématique de ce point de vue est l'Afrique du Sud qui, après la fin de l'Apartheid, a redessiné les limites des communes et en a réduit le nombre, avec pour objectif d'effacer les inégalités sociales et économiques héritées de la période antérieure et d'améliorer la productivité et la gestion des villes.

Le *Municipal Demarcation Act* (1998) a ainsi conduit à créer six « métro » (Johannesburg, Pretoria, East Rand, Durban, Port Elizabeth, Cape Town), à réduire le nombre de communes de 843 à 284 et à classer les municipalités en trois catégories :

- A (6 municipalités métropolitaines bénéficiant d'une autorité exécutive et législative exclusive dans sa juridiction) ;
- B (232 municipalités locales de premier niveau partageant leur autorité avec une municipalité de catégorie C dans la juridiction de laquelle elles se trouvent) ;
- C (41 municipalités de district ayant une autorité dans une juridiction incluant plusieurs municipalités).

Source : voir étude de cas en annexe.

Selon les perspectives d'urbanisation des Nations unies, après l'explosion démographique des grandes agglomérations constatée au cours des années 1990 et 2000, la croissance urbaine à l'échelle du continent interviendra principalement au niveau des communes de moins de 1 million d'habitants, c'est-à-dire à ce qui correspond, dans le paysage territorial actuel, aux « villes secondaires ». Ces villes qui concentrent aujourd'hui environ 35 % de la population urbaine africaine verraient donc leur part croître. Or les systèmes de financement ne les desservent que relativement actuellement. Ils privilégient soit les très grandes villes qui concentrent l'essentiel du potentiel économique et fiscal du pays, soit les petites communes qui bénéficient prioritairement des transferts financiers de l'État (voir tableau 3.2).

Tableau 3.2 Répartition des urbains par taille de ville/commune

	> 5 millions hab.	Entre 2 et 5 millions hab.	Entre 1 et 2 millions hab.	500 000-1 million hab.	250 000-500 000 hab.	100 000-250 000 hab.	50 000-100 000 hab.	10 000-50 000 hab.	< 10 000 hab.	Total
Nb habitants	70 814	57 593	38 082	36 371	26 988	45 397	30 618	50 983	42 672	399 520
Pourcentage	18%	14%	10%	9%	7%	11%	8%	13%	11%	100%

Source : Bases de données pays (RGP) ou régionales.

La question des attributions et compétences des collectivités locales

Dans beaucoup de pays, les textes de lois portant sur les transferts de compétences attendent encore leurs décrets d'application, faute de solution simple pour en matérialiser l'effet et assurer concomitamment la mise à disposition des ressources financières et humaines correspondantes (Yatta 2009 ; voir encadré 3.2). La décentralisation a ainsi le plus souvent un goût d'inachevé : sauf exceptions, les collectivités locales dans leur ensemble concentrent entre 3% et 7% des dépenses publiques des États et sont donc, par la force des choses, cantonnées aux tâches administratives et de maintenance du patrimoine qui leur a été dévolu. Pour des raisons historiques, dans les pays francophones, il est rare que les collectivités locales soient directement responsables de la fourniture des grands services de base (eau, électricité).

La majorité des collectivités locales du continent disposent d'un faible degré de compétences, comme le résume la formule couramment utilisée : la commune gère les affaires locales (PDM 2008). Les interventions des collectivités locales sont régies implicitement par le principe de subsidiarité, selon lequel l'action publique doit être menée par l'entité la plus proche des administrés ou des usagers. Dans la pratique, les applications de ce principe sont limitées aux capacités des collectivités : état civil, action sociale en direction de la population la plus vulnérable, salubrité et hygiène, petit entretien (notamment des bâtiments), etc. Dans beaucoup de pays, l'urbanisme même n'est pas du ressort des villes et reste la responsabilité de l'État ou d'organismes *ad hoc* sous contrôle central, à l'exception courante du lotissement (simple bornage des terrains).

ENCADRÉ 3.2**Compétences dévolues aux collectivités :
un essai de typologie**

Une analyse sur vingt-six pays a conduit à classer les compétences dévolues aux collectivités locales en trois grands groupes.

- Groupe 1. Compétences de base : entretien des rues, activités culturelles et sportives, éclairage public, enlèvement des ordures ménagères. Ces compétences sont rarement partagées avec le niveau central ou régional⁹.
- Groupe 2. Compétences du groupe 1, plus : éducation préscolaire et primaire et services de santé de base (par exemple, en Guinée, en Namibie, en Zambie) ; dans certains pays, ces compétences ne sont attribuées qu'aux plus grandes communes. La responsabilité peut s'étendre uniquement aux infrastructures (construction et entretien) ou comprendre également la fourniture des services et les salaires du personnel auxiliaire (rarement ceux du personnel enseignant ou de santé). Dans d'autres pays (par exemple l'Afrique du Sud, la Tunisie) s'ajoutent la promotion du développement économique et de l'emploi, la police et la sécurité, et l'enseignement secondaire.
- Groupe 3. Compétences des groupes 1 et 2, plus : l'enseignement supérieur, la formation professionnelle et technique, l'habitat et le logement, et la production de l'eau et de l'énergie (par exemple au Mozambique, au Malawi).

La dévolution des compétences aux autres échelons de collectivités, lorsqu'ils existent, se traduit en général par une diminution du rôle communal en particulier pour les infrastructures urbaines (par exemple en Côte d'Ivoire), avec souvent une préférence pour des échelons mixant déconcentration et décentralisation (par exemple dans les pays anglophones et du Maghreb).

Source : Vaillancourt et Yatta 2010.

Cependant, les mouvements de décentralisation ont globalement permis de poser la question du rôle des collectivités dans l'action publique. Cela s'est généralement traduit par la définition de blocs de compétences à transférer en totalité (comme le scolaire ou la santé) afin d'éviter la superposition sur un même territoire de responsabilités multiples. Les politiques sectorielles concernées continuaient de relever de l'État (par exemple, la définition de la politique pédagogique), tout comme en général la rémunération des personnels enseignants ou de santé.

9. L'éclairage public et l'enlèvement des ordures ménagères font toutefois souvent l'objet d'une prise en charge financière exceptionnelle de l'État, du moins dans les plus grandes villes (par exemple Dakar, Douala...), les finances locales ne permettant pas à ces dernières d'en couvrir les coûts.

Ce principe du transfert par blocs de compétences a souvent buté sur la difficulté à décentraliser les budgets nationaux des secteurs : clé de répartition entre collectivités, indexations et procédures de transfert sont autant de points encore mal résolus, même si quelques cas comme l'Ouganda ont un caractère exemplaire (Kundishora 2009). L'adéquation de tels transferts avec les instructions du FMI aux États n'était d'ailleurs pas assurée et, dans l'ensemble, les politiques d'ajustement structurel ne semblent pas avoir favorisé la mise en place de dispositifs pérennes de financement des transferts de compétences.

On observe trois grands types de dispositions pour les transferts : la dotation, le transfert de fiscalité, le crédit délégué.

Les dotations de type Fonds de la décentralisation (par exemple au Sénégal) sont de montants souvent très modestes au regard de l'ambition des textes listant les transferts ; leur répartition entre les collectivités est effectuée sur une base forfaitaire (généralement en fonction de la population, avec des pondérations pour éviter une trop forte concentration sur les grandes villes), indépendamment de l'importance des compétences ou du patrimoine transférés.

Le transfert de fiscalité nationale (souvent de la TVA quand il en existe une) se fait aussi relativement indépendamment de l'effectivité des transferts. Dans certains pays, le pourcentage de fiscalité est fixé par les textes (par exemple au Maroc, voir encadré 4.1¹⁰), dans d'autres il est prévu qu'il soit revu périodiquement (par exemple en Ouganda ou en Tanzanie). Dans l'ensemble, ce dispositif est nettement plus favorable aux collectivités que la dotation.

Les crédits délégués sont, par principe, mieux à même de tenir compte de la réalité et de l'effectivité des transferts ; ils sont gérés par les ministères techniques concernés et peuvent en théorie être calés sur les programmes pluriannuels des collectivités (par exemple, en Côte d'Ivoire) ; il semble qu'ils se traduisent dans les faits par une certaine rigidité nuisant à leur efficacité.

En ce qui concerne les secteurs sociaux, la période où la décentralisation pouvait constituer une variable d'ajustement des finances publiques (par transfert des compétences aux collectivités locales sans transfert de ressources) semble toutefois passée. L'appui budgétaire apporté par les bailleurs de fonds s'est accompagné d'incitations à la décentralisation effective, même si – dans beaucoup de cas – il semble que la crainte de constater une dégradation des performances sur des services aussi cruciaux que la santé ou l'éducation ait imposé une certaine prudence (Diarra 2003).

10. Où 30% du produit de la TVA va aux communes.

Dans certains pays, au-delà de l’affichage politique en faveur de la décentralisation, on assiste en réalité à un recul certain du rôle des collectivités locales (voir encadré 3.3), voire à leur marginalisation, notamment du fait de la création par les ministères techniques d’agences spécialisées et de circuits budgétaires spécifiques.

ENCADRÉ 3.3

Kenya : chronologie des mesures ayant réduit le rôle des collectivités locales

Après avoir obtenu son indépendance en 1963, le Kenya est entré dans une politique de décentralisation. Cependant, suite à l’adoption de l’acte de Transfert des compétences en 1969, le gouvernement central a repris en main les compétences concernant l’éducation primaire, la santé et l’entretien de routes, et a aussi décidé de retenir à son profit certaines sources de revenus des collectivités locales. Depuis lors, ces dernières ont constamment été affaiblies. Les ministères sont devenus les principaux prestataires de services, en agissant à travers les administrations provinciales décentralisées. La chronologie des mesures qui ont affaibli les collectivités locales est la suivante :

1969 : acte de Transfert des compétences, qui transfère au gouvernement central des compétences clés des collectivités locales (CL).

1974 : abolition de la *Graduated Personal Tax*, qui supprime la principale source de revenus des collectivités locales.

1983 : création des Comités de développement des districts présidés par l’administration provinciale pour coordonner la planification du développement.

Années 1980-1990 : l’opportuniste politique a conduit à la subdivision continue des pouvoirs locaux sur la base d’une diminution des ressources, créant ainsi des entités non viables.

Années 1990 : le ministère des collectivités locales (MCL) contrôle les CL à travers la Commission de service public, qui bénéficie de pouvoirs délégués de nomination, de promotion et de réaffectation du personnel, affaiblissant ainsi l’autonomie des CL.

2000 : le MCL a commencé à s’ingérer dans la gestion des autorités locales à travers le pouvoir délégué au Trésor Public d’approuver les budgets locaux, à superviser l’utilisation des fonds décentralisés, et à approuver de nouveaux marchés en vertu de nouvelles règles. Ces mesures centralisent la gestion financière des CL.

2003 : le Parlement approuve le *Constituency Development Fund Act*, qui met en place le mécanisme de financement des projets « communautaires » au niveau de la circonscription, en compétition avec les autorités locales, affaiblissant les conseils en tant que principale voie de prestation des services publics au niveau local.

2007 : amendement du *Constituency Development Fund Act* (CDF) autorisant l'embauche de deux cent dix managers de programme au niveau des circonscriptions. Cela a initié la création d'une bureaucratie locale en compétition avec les autorités locales, au lieu de rationaliser la gestion du CDF dans le cadre de travail des gouvernements locaux.

2007 : Création de vingt nouveaux districts administratifs au Kenya faisant apparaître une claire volonté d'affirmer le rôle de l'État par le renforcement du pouvoir des administrations provinciales.

La réforme des collectivités locales se poursuit dans le sens d'une recentralisation des pouvoirs essentiels.

Source : World Bank 2008.

Cette tendance à la déresponsabilisation des collectivités locales est perceptible sur l'ensemble du continent dans certains secteurs, en particulier celui de la distribution des fluides. Pour certaines collectivités des pays anglophones, ces secteurs étaient déterminants dans la structure des budgets (par exemple en République d'Afrique du Sud¹¹).

La technicisation croissante dans ces secteurs, l'espoir de favoriser les investissements privés étrangers pour répondre aux besoins grandissants en investissements conduit les bailleurs et les États à regrouper les opérations de production, d'une part, et à favoriser l'externalisation par les collectivités (par concession, affermage, délégation de gestion, etc.) de la distribution, d'autre part (voir encadré 3.4). Dans beaucoup de cas, les autorités locales ont été les laissées-pour-compte de ces réformes sectorielles, même en matière de distribution, où elles ont pourtant un rôle éminent à jouer (voir la section ci-après sur la gestion des services de base).

11. Où une part importante (jusqu'à 60%) des ressources propres des collectivités locales provient des surtaxes sur l'électricité.

ENCADRÉ 3.4**Évolution de la gestion des services de base par les collectivités locales**

Même si les activités de distribution de fluides faisaient en général l'objet de budgets annexes et que leur équilibre était précaire dans beaucoup de cas, elles permettaient aux collectivités de disposer d'un fonds de roulement qui fait souvent défaut dans les autres pays. À travers tout le continent, la tendance est à une certaine recentralisation pour ce qui est de la production d'eau potable et d'électricité, et à l'externalisation de la gestion ou la privatisation pour ce qui est de la distribution. Ces changements sont justifiés par d'indiscutables raisons de rationalisation, d'amélioration des performances et des besoins en capitalisation et en investissements dans ces secteurs.

Pour la période récente, et pour s'en tenir à l'activité de distribution, on peut mentionner les exemples suivants : privatisation progressive des régies municipales Rabat/Salé, Tanger, Tétouan au Maroc ; gestion déléguée pour l'eau à Libreville et dans les principales villes du Gabon, ainsi qu'à Niamey et dans cinquante-deux communes du Niger, ou encore à à Dakar et dans quarante-cinq centres urbains du Sénégal ; transformation en société de droit privé des services d'eau de la Nairobi City Water and Sewage Co. (Naiwasco¹²) au Kenya et de la Johannesburg Water (JW) en République sud-africaine.

Source : Sinet 2010 (contribution).

Au final, cette faiblesse des compétences dévolues aux collectivités locales apparaît comme un des principaux facteurs explicatifs de la faiblesse du marché du financement de l'investissement local sur le continent et plus spécialement en Afrique subsaharienne.

Un essai d'estimation de la capacité financière du secteur local¹³

Une estimation de la capacité financière du secteur local à l'échelle de l'Afrique est nécessairement très approximative du fait de la rareté d'informations fiables et homogènes. La valeur de séries sur plusieurs années et de comparaisons entre pays ou entre villes est éminemment discutable.

12. Les actifs sont restés propriété de la municipalité de Nairobi à 100%.

13. Cette section est fondée sur Sinet 2010 (contribution).

L'évolution rapide du paysage institutionnel et celle de la démographie des collectivités locales constituent deux autres paramètres difficiles à intégrer. Les données utilisées ont été rassemblées ou extrapolées à partir de diverses sources¹⁴ de natures différentes. En conclusion de ce préambule, nous précisons donc que les estimations présentées dans la présente section ont pour seul objectif de donner des ordres de grandeur, lesquels n'existent pas à ce jour, et de servir de support à l'analyse.

Une estimation du poids des budgets locaux

Les méthodes d'évaluation quantitatives du niveau de décentralisation consistent à rapporter les dépenses et/ou les recettes publiques gérées au niveau des collectivités locales, par rapport au produit intérieur brut du pays et au budget de l'État¹⁵. Ces deux indicateurs permettent d'approcher la contribution des collectivités locales à l'économie nationale et le niveau de décentralisation budgétaire des États, cela quel que soit le système de financement du secteur local appliqué (système fortement dominé par la redistribution des ressources opérée par l'État, ou système reposant sur la fiscalité locale). Ces indicateurs, même s'ils sont insuffisants pour juger du degré de responsabilité dont jouissent les collectivités locales d'un pays, témoignent de l'importance accordée aux acteurs locaux dans l'économie nationale.

Les ressources des communes sur l'ensemble des 53 pays d'Afrique sont globalement estimées, en 2010, à 51 Md USD, soit l'équivalent de 50 USD par habitant et par an. Ce montant représente 3,3 % des PIB cumulés du continent et 11,7 % des finances publiques des pays. Comme précisé plus haut, l'approche est macroéconomique. Elle s'appuie sur les données fournies récemment par le FMI pour 2010, soit des données en nette amélioration par rapport à 2009 marquée notamment par la récession dans toutes les régions, sauf en Afrique de l'Est.

14. Le « *Government Finance Statistics* » du FMI fournit la répartition des finances publiques entre État et collectivités locales ; toutefois, ces statistiques sont très inégales selon les pays, particulièrement pour l'Afrique. Pour les pays francophones, beaucoup de données sont issues de l'Observatoire de la décentralisation à l'échelle du continent (PDM, dernière édition en 2007) ainsi que de l'Observatoire des finances locales des pays francophones d'Afrique de l'Ouest dans le cadre d'un programme de l'UEMOA (procédures communes en matière de finances publiques). Pour les autres pays, les données sont extraites de publications ou de bases de données officielles (par exemple : publications annuelles du Trésor en Afrique du Sud ou du ministère de l'Intérieur au Maroc), ou d'études spécifiques menées sur certaines collectivités dans le cadre de projets financés par des bailleurs de fonds, ou bien encore extrapolées à partir de ratios généralement admis, tels que le poids des finances locales par rapport au budget de l'État ou du produit intérieur brut.

15. Ces indicateurs sont utilisés par l'OCDE pour comparer l'évolution de la décentralisation dans les pays développés.

Tableau 3.3 Poids des budgets communaux par rapport au PIB et au budget de l'État

	Recettes des communes 2010 (en Md USD)	Recettes/capita (en USD)	%	En % du PIB 2010	En % des finances gouvernementales
Afrique du Nord	20 587	127	40 %	3,6 %	10,2 %
Afrique de l'Ouest	3 061	10	6 %	1,1 %	6,2 %
Afrique centrale	3 424	27	7 %	2,2 %	5,8 %
Afrique de l'Est	2 342	7	5 %	1,0 %	5,7 %
Afrique du Sud	21 973	389	43 %	7,0 %	24,6 %
Total ou moyenne	51 387	52	100 %	3,3 %	11,7 %

Source : Sinet 2010 (contribution).

Les données relatives au PIB et au budget de l'État sont celles fournies par le FMI (octobre 2009) pour chacun des pays sur la période 2007-2014 : FMI « Government Finance Statistics » <http://www.imfstatistics.org/>. Les données sur le poids des budgets locaux ont été obtenues soit directement auprès des pays (publications ministères ou agences spécialisées : Sénégal, Burkina, Mauritanie, Maroc, Tunisie, Côte d'Ivoire, Cameroun, Afrique du Sud, Tanzanie), soit par extrapolation et comparaison. La population retenue est la population totale des pays en 2010 telle que communiquée par UN-Habitat.

À l'échelle du continent, il existe une forte concentration des finances locales au Nord et au Sud, illustrant les différences marquées de performance économique entre les régions. Certaines moyennes régionales recouvrent des différences importantes selon les pays.

Ainsi, 90 % des finances locales du continent africain seraient concentrés sur dix pays seulement, et plus de la moitié sur deux pays : l'Algérie et la République d'Afrique du Sud.

Les pays les plus peuplés du continent ne font pas tous partie des pays concentrant un volume important de finances locales : la RDC, l'Éthiopie, la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda, qui comptent parmi les pays les plus peuplés d'Afrique, se caractérisent aussi par des taux d'urbanisation relativement modérés. Les finances des collectivités locales sont donc concentrées sur quelques villes, dont la capitale.

Tableau 3.4 Les dix pays concentrant le volume le plus important de finances locales

Pays	Population totale 2010 (milliers)	Pop. urbaine 2010 (milliers)	% population urbaine	PIB 2010 Md USD	Budget État Md USD 2010 (hors dons)	% budget locaux/budget État	% budget locaux/PIB	Recettes des communes Md USD 2010	Rec. communes/hab. 2010
Algérie	35 423	23 556	66,5%	154,843	61,318	13%	5,1%	7,971	225
RSA	49 278	30 405	61,7%	286,4	77,030	25%	6,9%	19,057	387
Égypte	79 537	34 042	42,8%	208,5	56,701	10%	2,7%	5,670	71
Libye	6 530	5 087	77,9%	74,7	45,928	7%	4,3%	3,215	492
Maroc	32 381	18 360	56,7%	98,3	26,936	11%	3,0%	2,963	92
Angola	18 493	10 818	58,5%	87,7	40,964	7%	3,3%	2,868	155
Nigeria	158 313	78 840	49,8%	185,8	29,734	8%	1,3%	2,379	15
Tunisie	10 664	7 177	67,3%	42,0	10,172	8%	1,8%	0,767	72
Soudan	41 230	18 636	45,2%	65,0	12,993	5%	1,0%	0,650	16
Botswana	1 953	1 193	61,1%	11,5	4,227	15%	5,5%	0,634	325
Ensemble	433 802	228 114	52,6%	1 215	366	13%	3,8%	46	106
Continent	1 030 173	415 199	40,3%	1 562	439	8,4%	3,3%	51	50

Source : FMI pour le PIB et le budget de l'État. Population : UN-Habitat.

Pour ce qui est des deux indicateurs de référence pour mesurer l'avancement de la décentralisation (budgets locaux/PIB et budgets locaux/finances publiques), les résultats peuvent être commentés comme suit.

Les pays d'Afrique du Sud présentent les meilleurs indices, en matière de volume des budgets locaux comme d'indices d'avancement de la décentralisation : leurs collectivités locales concentrent 43 % des finances locales continentales et représentent 7 % du PIB et 25 % des finances gouvernementales (on est proche des ratios constatés dans les pays de l'OCDE) ; c'est essentiellement le résultat d'un système élaboré de régulation financière intergouvernementale.

Les pays d'Afrique du Nord, historiquement peu décentralisateurs, affichent en effet des ratios sensiblement inférieurs à l'Afrique du Sud, avec un taux de prélèvement des budgets locaux sur l'économie nationale de 3,6 % et un ratio finances locales/finances publiques d'environ 10 %. Ces pays se caractérisent par un pourcentage important de transferts financiers de l'État aux collectivités locales, principalement orientés vers le financement de l'investissement.

Les pays d'Afrique de l'Ouest et de l'Est affichent pratiquement les mêmes pourcentages depuis deux décennies : les budgets locaux représenteraient 5 % des finances publiques et 1 % du PIB. Cela correspond toutefois à une croissance en valeur absolue étant donné des performances économiques soutenues dans cette région, au moins jusqu'à 2008. Du fait de la croissance démographique, les ressources par habitant restent stables, autour de 10 USD par an. Il semble que les marges de manœuvre en dépenses dégagées par les États grâce aux procédures d'annulation de la dette (PPTE) aient eu relativement peu de retombées favorables sur les budgets des collectivités, ces dernières ayant été rarement inscrites au premier rang des priorités (voir encadré 2.4).

Les pays d'Afrique centrale présentent une situation plus enviable en termes de volume des budgets locaux, mais l'essentiel de cette performance est concentrée sur l'Angola. Toutefois, le poids de ces budgets locaux par rapport aux PIB et aux finances publiques des pays concernés n'est pas plus satisfaisante qu'en Afrique de l'Ouest. Par rapport à cette dernière, la moindre pression démographique détermine cependant un ratio par habitant nettement plus favorable.

Les résultats par pays sont déterminés principalement par trois facteurs.

Premier facteur : la santé des finances publiques dépend largement du niveau de développement économique, même si la corrélation n'est pas toujours étroite, comme le montre l'exemple de certains pays exportateurs de pétrole.

Deuxième facteur : le poids des budgets locaux dans l'économie nationale est corrélé au taux d'urbanisation. Les caractéristiques de l'urbanisation jouent

également un rôle certain : un réseau caractérisé par un grand nombre de petites collectivités à faible potentiel fiscal sera au total probablement moins significatif qu'un réseau constitué de villes grandes et moyennes, par exemple.

Troisième facteur : la nature de la politique de transferts de l'État vers les collectivités. Les rendements souvent limités de la fiscalité locale font des transferts la principale source de financement des budgets locaux. Leur mode de répartition est variable et intègre souvent, notamment en Afrique du Nord et en Afrique du Sud, un objectif de péréquation qui en fait un outil fondamental des politiques publiques.

De la prédominance de ces trois facteurs, on peut conclure que la décentralisation n'a pas eu un effet majeur sur le poids relatif des finances locales. Dans beaucoup de cas en effet, les budgets relatifs aux transferts de compétences n'ont été transférés que partiellement. Les processus politiques de décentralisation n'ont pas eu forcément comme conséquence immédiate une augmentation significative des budgets locaux.

Une estimation de la capacité d'endettement des collectivités locales

La capacité financière des collectivités locales – qui leur permet de dégager une épargne de gestion pour financer des investissements – peut être estimée raisonnablement comme évoluant entre 10 % et 20 % de leurs ressources, en fonction de l'importance de ces dernières. Sur ces bases, l'épargne de gestion du secteur peut être globalement estimée à 8,7 Md USD en 2010. Ce montant est très inégalement réparti entre les grandes régions : Afrique du Nord : 3 Md USD, Afrique du Sud : 4,4 Md USD, Afrique de l'Ouest : 450 M USD ; Afrique du Centre : 500 M USD ; Afrique de l'Est : 300 M USD (soit 1,2 Md pour ces trois dernières régions).

Si on fait l'hypothèse que la moitié de cette épargne de gestion serait consacrée au remboursement d'emprunts, le montant des prêts susceptibles d'être émis pour des investissements locaux ressort à environ 35 Md USD pour les dix ans qui viennent (sur la base de prêts à dix ans et 5 % d'intérêt, sans différé).

Cette capacité d'emprunt par les collectivités est logiquement concentrée sur les régions Nord et Sud, avec respectivement 12 et 17 Md USD. La capacité d'emprunt théorique des collectivités locales de l'Afrique subsaharienne sur dix ans (régions Ouest, Centre et Est) s'établit, selon les mêmes hypothèses à 4,80 Md USD (1,72 pour la région Ouest, 1,98 pour la région Centre, 1,11 pour la région Est), soit 480 M USD par an.

Tableau 3.5 Estimation de la capacité théorique d'emprunt des collectivités

	Population (en milliers)	Épargne de gestion annuelle 2010 (en Md USD)	Charge de la dette max. (en % des recettes)	Annuité/épargne de gestion (en %)	Profil prêts (hypothèse)	Charge de la dette annuelle (Md USD)	Volume d'emprunt correspondant sur dix ans (Md USD)
Afrique du Nord	161 924	3088	15 %-20 %	50 %	5 % - 10 ans	1,54	12,16
Afrique de l'Ouest	297 002	0,438	10 %-15 %	50 %	5 % - 10 ans	0,22	1,72
Afrique du Centre	124 682	0,504	10 %-15 %	50 %	5 % - 10 ans	0,25	1,98
Afrique de l'Est	350 887	0,281	10 %-15 %	50 %	5 % - 10 ans	0,14	1,11
Afrique du Sud	56 520	4,3671	15 %-20 %	50 %	5 % - 10 ans	2,18	17,19
Ensemble	991 015	8,677				4,338	34,60

Source : Sinet 2010 (contribution) selon hypothèses décrites ci-avant.

Si on considère que ce montant pourrait être abondé par la partie de l'épargne de gestion affectée à de l'investissement en fonds propres, la capacité totale d'investissement local par les collectivités des trois régions Ouest, Centre et Est serait de 480 M USD d'emprunt plus 600 M USD d'épargne (50 % de 1,2 Md USD), soit un total d'environ 1 Md USD par an, ou encore 10 Md USD sur dix ans.

Comme précisé en introduction de cette section, ces estimations ne visent qu'à donner des ordres de grandeur. Le potentiel réel d'investissement par les collectivités d'Afrique subsaharienne est à mesurer à l'aune d'autres considérations : l'accès à l'emprunt est limité quand il n'est pas inexistant ou impossible, les capacités d'absorption et de réalisation sont souvent limitées, dans les États fragiles en particulier, mais aussi, de façon générale, dans la plupart des petites et moyennes villes.

La difficile gestion des services de base

Il est souvent dit que les services de base, en particulier les fluides (eau, assainissement-drainage, électricité) et l'assainissement solide¹⁶ constituent l'investissement local par excellence : la qualité de desserte est en effet un des

16. Transports publics et télécommunications sont généralement inclus dans les services de base. Les « services essentiels » tels que considérés par les agences des Nations unies comprennent aussi la santé de base, l'éducation primaire et la sécurité publique.

paramètres les plus manifestes de la qualité de gestion de la ville, par lequel le citoyen juge des mérites des autorités locales. Toutefois, les investissements les plus lourds de ces secteurs ne relèvent en général pas seulement du niveau local : il en est ainsi en particulier de la production de l'eau et de l'électricité, ainsi que de leur transport (échelle souvent régionale, voire nationale), et parfois des installations de traitement des déchets (échelle subrégionale, éventuellement).

L'ouvrage *Africa's Infrastructure* (World Bank 2010a) a établi l'état des lieux le plus complet à ce jour de chacun de ces secteurs dans leurs aspects techniques et économiques. Ce document souligne que la desserte en services de base par le secteur moderne a stagné en milieu urbain depuis le milieu de la décennie. Les gouvernements d'Afrique subsaharienne dépensent environ 0,7 % de leurs PIB en subventions pour l'eau et l'électricité qui bénéficient à une fraction de la population. Pour la grande majorité des pays, il n'est pas envisageable d'élargir ces subventions à une plus importante base de population. Par conséquent, pour améliorer la desserte et accompagner la croissance démographique et spatiale des villes, il faut mettre en œuvre un autre type de solutions. Celles-ci doivent être de standard intermédiaire (*second-best solutions*) moins coûteux que les systèmes dits modernes, mais procurant des niveaux de services néanmoins acceptables, contrairement à ceux qui prévalent actuellement dans les quartiers populaires et les périphéries. Il ne serait pas utile de revenir ici sur les diagnostics sectoriels et les orientations de cet ouvrage de la Banque mondiale, auquel le lecteur est invité à se reporter¹⁷.

La présente section s'attache, de son côté, à examiner certains aspects des mutations à l'œuvre depuis une dizaine d'années dans la fourniture et la gestion de ces services de base dans les villes, ainsi qu'à souligner les conséquences qu'elles sont susceptibles d'avoir à terme sur la capacité de financement de l'investissement à l'échelon local.

La tendance à l'œuvre sur le continent d'une certaine recentralisation de beaucoup de services par le biais de création d'agences ou de sociétés nationales a été évoquée plus haut dans ce chapitre (voir encadrés 3.4 et 3.5). Les acteurs du développement ont cherché à promouvoir dans les années 1990, sur le continent comme ailleurs, l'entrée du privé dans les secteurs de l'eau et de l'électricité. Face à l'inefficacité de beaucoup d'entreprises publiques – même s'il y avait des exceptions – et la difficulté à les réformer, l'arrivée d'un opérateur privé – le plus souvent étranger – était perçue d'une part

17. Il est disponible également en français sous le titre : *Infrastructures africaines : une transformation impérative*, éditions Pearson.

comme le moyen le plus sûr d'atteindre les objectifs de service et de raccordement aux réseaux, et d'autre part comme le moyen de soulager les finances publiques en externalisant les dépenses.

Après les échecs ou bilans mitigés d'une première génération de PPP dans les services de base, spécialement dans les pays émergents, une seconde génération de partenariats a commencé à émerger dans les années 2000. Elle affiche des ambitions modérées en matière de participation du secteur privé. Celui-ci assume une part limitée du risque, voire pas de risque du tout. Ces contrats ne relèvent plus du schéma de la concession, mais plutôt de celui de l'affermage ou du mandat de gestion. Dans un tel contexte, l'État est censé assumer ses responsabilités en matière de politique sectorielle et de tarification *via* des dispositifs de régulation.

Cependant, le processus de régulation en lui-même ne se limite pas à un face à face entre l'État et un opérateur et implique (dans des proportions variables) d'autres acteurs, comme les collectivités locales, la société civile et les entreprises et micro-entreprises locales impliquées dans le fonctionnement des réseaux (Blanc, Cavé et Chaponnière 2009). En effet, un des phénomènes les plus marquants de ces changements d'approche se révèle être l'apparition d'opérateurs privés nationaux. C'est la conséquence d'un certain désengagement des grands opérateurs internationaux, qui a laissé de l'espace pour des acteurs locaux.

ENCADRÉ 3.5

Un montage institutionnel classique dans le secteur de l'eau

Au Niger, la réforme institutionnelle du secteur de l'hydraulique urbaine s'est concrétisée en 2000 avec la liquidation de la Société nationale des eaux (SNE), entreprise publique qui avait le monopole de la production et de la commercialisation de l'eau dans les centres urbains. La SNE a été scindée en deux : la Société de patrimoine des eaux du Niger (SPEN), entreprise publique de patrimoine, chargée des infrastructures, qui a un contrat de concession avec l'État ; la Société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN), opérateur privé en charge de l'exploitation des réseaux d'eau, qui a un contrat d'affermage avec l'État et avec la SPEN. Le modèle d'affermage est du type « hybride », exigeant du fermier qu'il participe en partie aux investissements.

Sur la période 2001-2008, la SEEN a donc participé à hauteur d'environ 10 % des investissements globaux. Le fermier ne participe pas aux financements relatifs aux installations de traitement ou aux équipements électromécaniques, mais cofinance la réhabilitation du réseau et l'installation de nouveaux branchements, notamment par l'achat de compteurs.

L'État définit la politique sectorielle et la gestion des ressources en eau, élabore le cadre législatif et réglementaire, établit la politique tarifaire. En outre, une Autorité de régulation multisectorielle (ARM) a été créée en 2005. Elle est compétente pour les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications. Elle veille à l'application des textes réglementaires et législatifs, protège les intérêts des utilisateurs et des opérateurs ; elle promeut le développement efficace des différents secteurs et arbitre les conflits éventuels.

Source : Dupont 2010.

Parmi les services de base, celui de l'eau est certainement le plus sensible socialement, politiquement et culturellement. C'est probablement aussi celui où l'on trouve la plus grande diversité d'un pays à l'autre dans l'organisation du secteur et son financement. Les politiques de tarification, et en particulier la question de la gratuité, totale ou partielle, et des subventions croisées entre catégories de consommateurs, donnent lieu à débats (voir encadré 3.6).

Ce service est aussi probablement celui qui a connu les mutations techniques les plus profondes dans la réalisation des réseaux et la fourniture du service. Dans beaucoup de villes d'Afrique subsaharienne, les lacunes et dysfonctionnements des sociétés publiques et les difficultés de financement ont conduit à l'adoption, principalement dans les zones d'urbanisation nouvelle, de techniques échappant au schéma classique du réseau intégré maillé et de son extension. Une sorte d'hybridation des systèmes d'approvisionnement s'est progressivement mise en place, possiblement une des manifestations d'un phénomène plus large de ce que des observateurs qualifient de ruralisation des villes africaines (Chaléard et Dubresson 1999). Des systèmes autrefois réservés aux bourgs et aux villages, à base de forages équipés de pompes submersibles, de stockage dans des petits réservoirs et borne fontaine attenante, ainsi que des réseaux de distribution par tuyaux souples en plastique sont apparus dans un grand nombre de périphéries urbaines.

ENCADRÉ 3.6

La politique de l'eau gratuite en République sud-africaine

Au lendemain de la chute du régime de l'Apartheid en Afrique du Sud, les nouvelles autorités ont été confrontées à un choix délicat en matière de tarification des services. La majorité des habitants des ghettos avaient cessé, par résistance sociale, de payer l'eau, et il n'était pas aisé politiquement d'appliquer de nouvelles dispositions.

La réponse a été d'instaurer une politique de l'eau gratuite pour une première tranche de consommation, fixée à 6 m³ par mois et par foyer. La ville de Durban fut la première à prendre cette mesure, suivie par la plupart des municipalités du pays.

Cette mesure d'inspiration éminemment sociale ne peut cependant pas être appliquée de façon équitable. De fait, 30 % des plus démunis du pays n'en bénéficient pas, pour deux types de raisons : plus de 5 millions de personnes dans le pays n'ont pas accès à l'eau potable du tout, et s'approvisionnent en eau à des sources non sécurisées ; un certain nombre de municipalités en milieu rural n'ont pas les moyens financiers de payer le coût de cette mesure. Les *Water Services Authorities* (WSA) disposent de deux sources de financement : la facturation auprès de l'utilisateur et les subventions d'État. La politique des six premiers mètres cube gratuits est en principe compensée par les subventions mais, dans la pratique, elle obère les capacités d'investissement. Les WSA sont dépendantes des subventions qui se limitent en fait au fonctionnement et les moins dotées d'entre elles, en particulier celles des petites villes, ont des difficultés à financer les extensions de réseaux en périphérie, où habitent précisément les habitants les plus démunis.

En outre, il est reproché à cette politique tarifaire d'avoir des effets négatifs en matière de comportement des usagers. Elle engendre une perte de conscience de la valeur de l'eau potable. Cela se traduit par un gaspillage aux points d'eau publics et une absence d'incitation à déclarer ou réparer les fuites. Elle peut également expliquer des actes de vandalisme sur des équipements.

Sources : Vircoulon 2003, Blanc et Ghesquières 2006.

Les bilans à tirer de ces petits systèmes alternatifs de fournitures de services sont variables selon les villes et les pays. Il est évident qu'ils répondent à un besoin essentiel ; ils se sont imposés progressivement comme la solution pour distribuer l'eau dans des zones jugées peu rentables par les opérateurs classiques et que les autorités locales ont souvent laissées livrées à elles-mêmes.

Ces systèmes posent toutefois un certain nombre de problèmes. La qualité sanitaire de l'eau fait l'objet de contrôles plus ou moins efficaces. Et la question de gestion de la ressource est, dans la majorité des cas, ignorée. Il est relativement facile et peu coûteux de réaliser un forage, qui constitue un bon investissement. Par conséquent, beaucoup sont effectués, par centaines dans certaines agglomérations. Ces forages tirent leur eau dans le même aquifère, sans contrôle ni même connaissance de ce qu'impliquerait un pompage excessif. Dans un certain nombre de villes côtières, les intrusions salines sont déjà une réalité. Dans d'autres, les nappes sont relativement peu profondes et de plus en plus polluées par les infiltrations dues aux installations d'assainissement défectueuses. Dans ces cas, le risque d'accidents sanitaires majeurs n'est pas exclu (voir encadré 3.7).

ENCADRÉ 3.7**Les petits opérateurs privés dans la distribution d'eau à Maputo**

À Maputo, le réseau d'approvisionnement en eau potable maillé ne dessert qu'une petite partie de la population de l'agglomération. De nombreux habitants, en particulier ceux de la périphérie, n'ont d'autre choix que de s'approvisionner auprès de fournisseurs informels. Les systèmes autonomes de distribution de l'eau gérés par des petits opérateurs privés (POP) locaux sont apparus dans les années 1990. Ils sont aujourd'hui devenus des acteurs incontournables du secteur de l'eau à Maputo. Les POP construisent leurs propres forages et sont indépendants de l'opérateur officiel. Leur investissement est privé à 100 % et leur financement ne provient pas d'un projet de l'aide internationale ni de fonds publics. Ils opèrent sans autorisation formelle.

Maputo était caractérisée par un faible taux de couverture de service de l'eau et l'arrivée des POP a été un succès. Ce succès est dû à la combinaison de plusieurs éléments : une très forte demande de services du fait d'une offre défailante, un secteur privé dynamique, des ressources souterraines en eau abondantes et faciles d'accès, et un environnement institutionnel et légal favorable. De par leur réactivité et leur rapidité à accompagner le développement urbain, les POP se sont progressivement imposés comme les seuls opérateurs à même de répondre à la croissance. Des bailleurs de fonds ont commencé à soutenir leurs initiatives, à chercher à les faire entrer dans le secteur formel, leur procurer de meilleures conditions d'accès au crédit et intégrer leurs installations dans les schémas directeurs.

Une des clés du succès de cette expérience réside dans le processus de sélection des opérateurs privés qui limite les interférences politiques. La concurrence entre POP est un bon outil de modération des tarifs, les consommateurs pouvant aisément comparer et changer de fournisseur. Cependant, il faut noter que le modèle financier des opérateurs de Maputo repose sur une eau souterraine abondante et peu chère à capter. En outre, le système ne permet pas le contrôle de la qualité de l'eau, qui reste difficile à évaluer.

Source : Blanc, Cavé, Chaponnière 2009.

Dans beaucoup de cas, les populations ainsi desservies payent l'eau à un prix beaucoup plus élevé (jusqu'à cinq ou sept fois, voire dix fois plus cher¹⁸) que celles qui ont accès au réseau classique. La fréquente déconnexion entre ces services et les autorités locales constitue un autre écueil (voir encadré 3.8) et risque d'être dommageable à terme pour la démocratie locale, tant elle marginalise le rôle de la collectivité. L'institutionnalisation de cette déconnexion

18. Valeur observée à Nairobi. Source : Bousquet 2006.

rend hypothétique l'instauration de subventions croisées, par quartiers et/ou par tranches de tarification, plus encore avec les recettes d'autres services. Elle entérine, dans une certaine mesure, la marginalisation de quartiers pour lesquels la recherche de financements pérennes est *de facto* abandonnée. Enfin, la question de l'intégration à l'avenir de ces systèmes dans des schémas un peu plus urbains, permettant à la fois une gestion correcte de la ressource en eau, une tarification équitable et des mécanismes de financement pérennes ou du moins réguliers, reste posée.

ENCADRÉ 3.8

Un exemple de marginalisation des collectivités locales dans le secteur de l'eau

La SPEN, société de patrimoine chargée des investissements dans la distribution d'eau au Niger (voir encadré 3.13) a implanté 338 nouvelles bornes fontaines à Niamey de 2001 à 2010. Ces bornes fontaines sont propriété de la SPEN et leur exploitation est déléguée à un privé, sous la houlette de la SEEN, la société d'exploitation. Le financement et la localisation de toute nouvelle borne fontaine est du ressort de la SPEN en concertation avec la SEEN.

Les fontainiers signent un contrat de gérance avec la SEEN. En principe, ils ne peuvent gérer qu'une seule borne fontaine, doivent habiter dans le quartier, respecter des règles d'hygiène et appliquer les tarifs réglementaires. Dans la pratique, ces principes sont rarement respectés : de nombreux fontainiers exploitent plusieurs bornes fontaines et appliquent des tarifs largement supérieurs, jusqu'au double de ceux fixés, et les règles d'hygiène sont largement ignorées. La plupart des fontainiers ne paient pas la taxe communale due en théorie pour l'exploitation de chaque borne fontaine. Dans ces conditions, la gérance de borne(s) fontaine(s) se révèle être une activité très rentable.

Les municipalités et la communauté urbaine de Niamey sont, dans les faits, dessaisies d'un sujet pourtant au cœur de leurs domaines de responsabilité que sont le développement urbain et les extensions en périphérie. Elles ne collectent pratiquement aucune recette, sont exclues du processus de décision et de contrôle, n'ont pas de responsabilité dans la fourniture d'un service essentiel – et, partant, peu de légitimité aux yeux des citoyens.

Source : Dupont 2010.

Des questions du même ordre se posent pour d'autres services de base. L'assainissement liquide normalement traité conjointement avec l'eau potable, qui a toujours souffert d'un manque de financement chronique, est désormais quasi systématiquement délaissé, en dépit des risques environnementaux évoqués ci-dessus. Quelques projets financés par des bailleurs concernent encore ce secteur dans des zones d'activités ou d'habitat dense, par exemple des installations de traitement des eaux usées par lagunage ; mais dans la majorité des zones résidentielles, peu de choses se font, hors quelques programmes épars d'agences de coopération ou d'ONG faisant la promotion de latrines publiques ou individuelles.

La distribution électrique connaît des évolutions comparables, d'une certaine façon, au secteur de l'eau, avec l'émergence de petits opérateurs privés et de solutions alternatives – par batteries, par exemple – dans les quartiers délaissés par les distributeurs. Du fait de l'absence d'enjeu sanitaire et de dégâts environnementaux directs, les conséquences directes sur les populations sont moins aiguës que dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. En revanche, les conséquences sur les activités – y compris celles du secteur informel – et, par conséquent, sur l'emploi peuvent être lourdes. Du point de vue technique, si la production est assurée en volume suffisant, la distribution électrique peut suivre relativement aisément la demande solvable lorsqu'elle se manifeste à un niveau suffisamment élevé.

Le secteur des déchets solides a vu également l'émergence de nombreux petits opérateurs privés. Rappelons que la filière des déchets comprend en général trois étapes distinctes : la collecte auprès des ménages ou des entreprises et gros producteurs ; le transport entre la ville et le centre de traitement ; le traitement ou stockage en lui-même. Dans un certain nombre de villes du continent, l'ensemble de la filière a fait l'objet de PPP. Dans un grand nombre de villes de toutes tailles, du fait de la défaillance des systèmes des collectivités locales, la collecte est assurée par des micro-opérateurs, qui se rémunèrent eux-mêmes directement auprès des ménages. Dans la majorité des cas, ces opérateurs transportent les déchets sur des lieux de stockage plus ou moins aménagés, dits intermédiaires. De là, ils doivent être transportés par camions, par d'autres opérateurs privés ou par les services municipaux, jusqu'à la décharge.

Dans cette filière, l'investissement en infrastructure concerne le stade final, décharge contrôlée et voie d'accès. Des financements pour ce type d'investissements sont relativement disponibles, du moins pour les plus grandes villes et les plus solvables ; sous certaines conditions et à partir d'un certain volume de déchets, la finance carbone peut apporter un supplément de financement complémentaire (voir encadré 3.9 et chapitre 1).

ENCADRÉ 3.9**Difficultés de la filière déchets : exemple d'Addis-Abeba**

La capitale éthiopienne (environ 4 millions d'habitants en 2007) produit environ 1 200 tonnes de déchets par jour, dont 70 % seraient effectivement collectés. La décharge est située dans un site qui a été rattrapé par la ville et est aujourd'hui densément urbanisé.

Après quarante ans d'exploitation, la décharge est saturée de déchets qui n'ont jamais été compactés ni triés. Le manque de compactage et l'absence de couverture des déchets récents par une couche de terre occasionnent la récupération d'ordures par les recycleurs ou par des animaux domestiques ou nuisibles. La décharge connaît sans cesse des feux non contrôlés dégageant des émanations toxiques. Les lixiviats sont déversés sans traitement dans la rivière bordant le site, alors qu'aucun contrôle n'est effectué sur le type de déchets, toxiques ou non, entrant sur la décharge.

La collecte primaire est de la responsabilité des mairies d'arrondissement (*Sub-Cities*). Celles-ci assurent environ 30 % de la collecte, dans les quartiers accessibles aisés ou commerçants. Elles délèguent le reste du service à des micro-entreprises, lesquelles alimentent les points de collecte intermédiaires où des bennes sont disposées à cet effet.

La collecte dans les quartiers accessibles n'est pas facturée, tandis que les micro-entreprises facturent leurs services aux usagers en fonction du volume collecté (cela constitue un nouvel exemple où les riches bénéficient gratuitement de services pour lesquels les autres doivent payer). Le tarif des micro-entreprises est d'environ 55 USD la tonne, ce qui se traduit par un prélèvement d'environ 2,4 % du revenu moyen par ménage. Les *Sub-Cities* sont responsables de l'enlèvement des bennes et du transport à la décharge. Elles reçoivent à cet effet une subvention annuelle d'exploitation de la ville (*City Government*).

La subvention aux *Sub-Cities* n'est pas suffisante pour assurer le renouvellement de la flotte de camions et de bennes. Le fonctionnement de la filière déchets ne représenterait au total qu'un peu plus de 1 % des dépenses inscrites au budget de la ville. Ce pourcentage est exceptionnellement faible par rapport à la moyenne du continent, qui est de 20 à 30 % pour un niveau de collecte souvent inférieur (les grandes villes du Kenya, par exemple, ne collectent pas plus de 30 % des déchets produits). Ce résultat paradoxal s'explique par le fait qu'Addis-Abeba, ayant un grand nombre d'attributions par rapport à la majorité des villes africaines, dispose d'un budget relativement important. De plus, le service ne coûte pas cher pour un ensemble de raisons. Premièrement, la pré-collecte est financée par les ménages ; deuxièmement, les frais de transports sont réduits au minimum du fait de la position de la décharge ; troisièmement, les frais de fonctionnement de cette dernière sont quasi nuls, puisque les déchets déposés ne font l'objet d'aucun compactage, traitement ni contrôle ; enfin, il n'y a pas de charge sur des dépenses

d'investissements passées (la ville a été contrainte de procéder ces dernières années à des travaux d'urgence pour augmenter la durée de vie de la décharge, mais ces montants importants sont inscrits en section d'investissement du budget).

La situation sanitaire créée par l'emplacement, la saturation et l'absence de gestion de la décharge devient critique et va imposer des interventions. Les opérations de fermeture de la décharge actuelle et son déclassement selon les normes environnementales vont susciter des dépenses substantielles. L'ouverture d'un centre d'enfouissement technique (CET) est indispensable à court terme et va exiger des investissements lourds. Le fonctionnement du CET sera forcément coûteux, comme toutes les installations répondant aux normes environnementales de base. Il sera situé à distance de la ville (à quelque 20 ou 30 km) et par conséquent, les conditions de transport changeront complètement. Les coûts de ce dernier, quelle que soit la solution retenue pour l'effectuer (régie ou PPP), vont être démultipliés. Dans ces conditions, la part du budget de fonctionnement de la filière déchets va augmenter de façon drastique.

La ville pourrait bénéficier de concours de bailleurs de fonds à l'État, qui lui seraient rétrocédés sous forme de subventions, mais devra vraisemblablement autofinancer une partie des investissements. Cela conjugué aux perspectives sur l'augmentation considérable des coûts de fonctionnement devrait inciter la ville d'une part à chercher les financements complémentaires de la finance carbone (voir section ci-après et chapitre 1), d'autre part à instaurer une fiscalité *ad hoc* pour pérenniser au moins partiellement le financement de la filière.

Sources : AFD 2007.

Le stade initial, celui de la collecte auprès des ménages est donc, dans le cas du recours à des micro-opérateurs, autofinancé. Le segment intermédiaire, celui du transport, demande à la fois de l'investissement en matériel roulant (non éligible au financement des bailleurs de fonds de façon générale) et du fonctionnement (personnel, carburant). Quand il est sous-traité au secteur privé pour éviter la charge de l'équipement en matériel, ce poste est extrêmement coûteux en fonctionnement. Le financement pérenne du transport de déchets devient ainsi ardu pour beaucoup de collectivités. Traditionnellement, ce service est financé par une taxe spécifique (taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...) Or ce type de taxe est de plus en plus difficile à recueillir dans les villes où la collecte est assurée par les micro-opérateurs. Les habitants, qui rémunèrent en général les collecteurs pour l'enlèvement des déchets, ne comprennent pas pourquoi ils devraient payer pour le transport depuis les points de collecte intermédiaires. Ces dysfonctionnements dans la partie transport de la filière déchets sont à l'origine des montagnes de déchets – parfois à la hauteur de plusieurs étages, avec toutes les conséquences sanitaires usuelles – qu'on trouve dans certaines villes.

On manque de données pour déterminer l'ampleur de ces difficultés croissantes à fournir les services de base dans les extensions urbaines : cela concerne toutefois un très grand nombre de villes de tailles diverses, allant de plusieurs millions d'habitants à des petits centres secondaires et ce, pas seulement dans les États fragiles. La situation paraît inextricable pour une partie d'entre elles, où les autorités ont progressivement délaissé ou perdu tout ou partie de leurs responsabilités sur des pans entiers de territoires et ne rendent plus guère de services visibles à la population qui justifieraient le paiement d'une taxe ou d'un impôt local. Ces villes voient donc leurs ressources propres *per capita* stagner ou diminuer, tandis que la population augmente (voir encadré 3.10).

ENCADRÉ 3.10

Une collectivité en perte de contrôle territorial : le cas de Lomé

À l'instar de beaucoup d'autres villes du continent, la capitale du Togo manque depuis longtemps à la fois de ressources, de compétences et d'autonomie pour assumer ses responsabilités administratives, pour encadrer la croissance urbaine et réaliser les investissements nécessaires, pour mobiliser les financements. Mais, du fait de l'histoire et des difficultés de l'État (le Togo figure dans les États dits fragiles), les réformes de décentralisation ont pris du retard par rapport aux autres pays et les dysfonctionnements dans tous les domaines relevant du management de la ville se sont accumulés au cours des dernières décennies.

La particularité du découpage administratif a aggravé la situation. La majeure partie de la croissance urbaine a eu – et continue d'avoir – lieu dans des quartiers périphériques, qui sont à l'extérieur du territoire municipal et sont censés être administrés par une préfecture dont l'essentiel du territoire est rural, et donc le siège lointain. La municipalité n'a pas de réelle compétence à intervenir.

Aujourd'hui, Lomé donne à l'observateur l'impression d'une ville où les autorités ont perdu la main sur le contrôle et l'encadrement de l'urbanisation. Il n'existe plus sur l'agglomération de données statistiques fiables, ni de document d'urbanisme récent, pas même un état des lieux de l'occupation des sols. La municipalité ne dispose pratiquement d'aucune latitude pour augmenter ses ressources, en outre elle ne paraît pas à même de suivre les performances de la collecte fiscale assurée par les services des Finances. La dégradation de la situation s'aggrave en proportion de la croissance démographique de la ville. La relance de la fiscalité demandera que soit restaurée la capacité du système à produire effectivement des services. Une réforme territoriale constitue une étape obligée pour la remise en place de la ville sur une trajectoire de progrès. Une telle réforme figure parmi les composantes de projets de développement urbain mis en place à partir de 2008 par un pool de bailleurs.

Cela est vraisemblablement une des explications majeures de la relative stagnation des indicateurs d'accès aux services essentiels, en particulier pour les pays les moins avancés. Sur ce point aussi, les données à jour et complètes manquent, mais un certain nombre d'analyses convergent pour estimer qu'en Afrique subsaharienne, il n'y a eu par exemple aucune avancée significative en matière d'accès à l'eau potable depuis 2000 (UNCTAD 2010), et que la pauvreté (qui se définit également par rapport à l'accès aux services de base) progresse en milieu urbain (Chen et Ravallion 2009, Ferré *et al.* 2010).

On soulignera enfin, pour clore cette section, que ces constats renvoient à la question de l'aménagement. En effet, la réalisation et le financement de l'extension des services de base passent par les opérations d'équipement de terrains : c'est ce que l'on appelle la viabilisation, une activité autrefois considérée comme une des obligations premières des autorités locales, mais dont la notion même semble bien avoir disparu dans certains pays. Il n'est certainement pas possible, compte tenu de l'ampleur des besoins, d'envisager des extensions sur le modèle du réseau maillé central à haut standard de desserte. Il est néanmoins nécessaire de revenir à des solutions techniques modernes de standard minimal, mais qui garantissent la qualité de l'eau, la gestion de la ressource en eau, la pérennité des ouvrages, et qui ménagent la possibilité de les intégrer dans un ensemble cohérent, du point de vue technique, mais aussi des financements croisés et de la tarification. On revient sur ces points au chapitre 5.

Gouvernance et capacité de mise en œuvre au niveau local

Un des facteurs qui nuisent à la qualité du développement urbain et des services de base réside dans les faibles performances de mise en œuvre dont font souvent preuve les collectivités locales, qui découlent de grandes catégories de problèmes : le premier relève de ce qu'il est convenu d'appeler la « capacité d'absorption », le second relève de la gouvernance au niveau local et de phénomènes connexes de la résistance au changement, du jeu des acteurs et des intérêts particuliers.

La capacité d'absorption

Par capacité d'absorption, on désigne le potentiel de réalisation effective dont disposent les collectivités locales. Dans un certain nombre de cas, ce potentiel est inférieur aux financements disponibles ou qui pourraient être mobilisés.

Ou, autrement dit : il arrive que les villes ne parviennent pas à dépenser l'argent disponible, à mettre en œuvre les investissements. Les capitales de certains états pétroliers constituent à cet égard des exemples frappants. De façon générale, dans de telles situations, les flux de financements finissent par être gelés et orientés vers d'autres secteurs et ce, quelles que soient l'ampleur ou la nature des besoins.

Les faibles capacités d'absorption trouvent leurs origines dans plusieurs facteurs, notamment des lacunes de compétences, l'absence d'opérateurs *ad hoc*, la faiblesse du tissu économique local et des dysfonctionnements en matière de maîtrise d'ouvrage.

Les insuffisances de compétences et de savoir-faire au niveau local sont fréquentes sur le continent. Les personnels territoriaux ne sont pas assez nombreux et leur niveau de compétences n'est pas toujours adéquat. La fonction publique territoriale existe dans un nombre restreint de pays. Lorsqu'elle existe, les niveaux de salaires qu'elle offre sont encadrés et limitent les possibilités de recrutement ; lorsqu'elle n'existe pas, les recrutements se font souvent pour la durée des mandats électoraux et/ou sur des critères qui ne sont pas forcément techniques. Dans les pays qui disposent d'un système éducatif performant et où il existe un réservoir de diplômés, les collectivités locales sont peu attirantes du fait des niveaux de salaires et sont considérées par les plus compétents comme des tremplins pour accéder aux emplois du secteur privé.

La formation des personnels territoriaux est par conséquent aujourd'hui un enjeu considérable à l'échelle du continent. Un certain nombre de pays, parmi les plus avancés, ont leurs propres systèmes de formation des personnels territoriaux. Des bailleurs de fonds et des agences d'aide ont des programmes à cet effet (voir chapitre 5). Et cet enjeu est indissociable de celui des rémunérations et des statuts, lequel suppose souvent des réformes à l'échelon national difficiles à mener à terme pour des raisons politiques et de finances publiques.

L'absence d'opérateurs qualifiés est également un handicap très répandu. Réaliser des opérations dans certains domaines particuliers suppose l'existence d'organismes ayant à la fois la compétence institutionnelle, la compétence professionnelle et les moyens techniques et financiers nécessaires. L'action foncière et les opérations d'aménagement sont typiquement des activités qui nécessitent la présence d'un opérateur.

La faiblesse du tissu économique local est un autre facteur contraignant. Les entreprises qualifiées susceptibles de réaliser les investissements en infrastructures ou en construction n'existent pas toujours en nombre suffisant.

Celles qui existent ne sont pas forcément de la taille adaptée pour réaliser des investissements en milieu urbain et sont spécialisées sur de gros marchés pour les grands équipements. Il manque fréquemment, notamment en Afrique subsaharienne, des entreprises moyennes compétentes qui soient adaptées au type de travaux urbains les plus courants. De même, les opérations souffrent souvent de la faiblesse de l'ingénierie locale : bureaux d'études, bureaux de contrôle, etc. En l'absence de cette chaîne de compétences et de capacité de réalisation, il arrive que des programmes au financement assuré prennent des retards considérables et/ou soient finalement abandonnés.

Les complexités institutionnelles et de gouvernance qui limitent les capacités de mise en œuvre ont été évoquées dans différentes sections précédentes. Elles sont liées aux problématiques de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'ouvrage collective, des empilements institutionnels, du fractionnement administratif et des pouvoirs d'agglomération (voir encadré 3.11). Elles ne sont pas spécifiques au continent africain, mais y prennent probablement plus d'effets qu'ailleurs parce qu'elles se cumulent avec les autres difficultés mentionnées ci-avant. Elles sont parfois aggravées paradoxalement par les acteurs de l'aide internationale.

ENCADRÉ 3.11

Chefferies et pouvoirs locaux au Ghana

La vie administrative au Ghana est organisée autour de cent soixante-dix districts mis en place après l'indépendance. Les chefferies traditionnelles ont montré une étonnante capacité d'adaptation à l'issue de ce nouveau découpage administratif. La décentralisation instaurée à la fin des années 1990 visait autant à organiser le maillage territorial en institutions démocratiques qu'à cantonner le rôle et l'influence des chefs. Face aux gouvernements qui furent longtemps réticents à leur restituer l'intégralité de leurs anciennes prérogatives, les chefferies du Ghana ont toujours cherché à négocier les compromis nécessaires à leur survie. Aujourd'hui, les chefs nourrissent l'ambition d'être des protagonistes influents de la vie politique locale et utilisent pour cela les moyens dont ils disposent pour affirmer leur autorité et rappeler qu'ils sont les seigneurs du territoire et le symbole de l'unité du groupe.

Les deux systèmes, l'un représentatif et l'autre coutumier, sont donc aujourd'hui concurrents pour exercer le pouvoir local et, en particulier, le contrôle sur la terre et les ressources financières. D'un côté, les assemblées de district disposent d'un budget alimenté en principe par des ressources propres et par la rétrocession des recettes budgétaires de l'État, mais dans les faits, les services rendus par les districts sont faibles et leur dépendance budgétaire envers l'État est très forte. De l'autre côté, les

chefs sont sensibles aux questions de développement et certains ont la formation adéquate ; ils suivent la mise en place des projets, créent des ONG adaptées et sollicitent les bailleurs de fonds. Les chefs sont devenus les intermédiaires obligés des initiatives de développement local. Ils entretiennent souvent une relation étroite avec les structures associatives de la société civile.

Les chefferies se révèlent être des institutions efficaces de la médiation et de la cohésion sociale. Certains chefs sont davantage que des médiateurs, ils sont devenus des initiateurs de développement. Cependant, la présence de telles personnalités dans la vie politique ajoute un échelon de complexité au schéma institutionnel.

Source : Jacquemot 2007.

Les bailleurs de fonds intervenant dans le secteur urbain ont eu tendance, pour des raisons de recherche d'efficacité, à créer des agences d'exécution. Un des effets secondaires de ces agences est de court-circuiter l'échelon de la maîtrise d'ouvrage locale. Les agences d'exécution sont créées à l'origine pour constituer des centres d'excellence et permettre l'accélération de la mise en œuvre des projets, souvent en appliquant des procédures extraordinaires par rapport à celles en vigueur. À la longue, il arrive que les pouvoirs locaux se défassent de leurs prérogatives de maîtres d'ouvrage au profit des maîtres d'ouvrage délégués que sont les agences. Ces dernières peuvent aussi être à l'origine d'un affaiblissement des compétences au sein des équipes locales, dont elles recrutent les meilleurs éléments grâce à des niveaux de salaires supérieurs.

Les grandes fondations, les ONG ou des agences bilatérales d'aide ont, de leur côté, tendance à privilégier les interventions directement à l'échelle des communautés d'une part, et à vouloir des projets clairement identifiables pour en faire état envers leur donateurs, commanditaires ou électeurs d'autre part. Il en résulte parfois une floraison de projets faisant la promotion d'approches divergentes, de solutions techniques différentes, sans que les autorités locales soient en position de supervision ou même parfois simplement informées. Cette multiplication de solutions autonomes se traduit par des coûts de transaction élevés pour les équipes municipales qui tenteraient d'organiser des approches cohérentes.

Au total, on voit que la faible capacité d'absorption de certaines collectivités territoriales découle de facteurs qui dépassent souvent le niveau de responsabilité à l'échelon local et relèvent de lacunes d'ordre structurel au niveau de l'économie nationale, voire régionale. Ce problème peut être à l'origine du sentiment d'impuissance accablant parfois certains gestionnaires locaux, qui ont la volonté d'agir sans en avoir les moyens.

Gouvernance locale, résistance aux changements

Les notions de gouvernance et de gouvernance locale ont été évoquées au chapitre 1. L'efficacité de la gestion, la capacité à rendre compte, l'adhésion des citoyens aux stratégies et la transparence de l'action se traduisent *in fine* par un renforcement de l'autonomie locale et des performances de l'économie (Meisel et Ould Aoudia 2008).

À l'inverse, le gouvernement des villes de type autocratique, les processus de prise de décision opaques et arbitraires, une gestion autoritaire et n'ayant plus à rendre compte aux contribuables et aux opérateurs économiques entraînent à la longue l'affaiblissement de l'économie locale et une perte complète de légitimité pour la collectivité territoriale.

Cependant, la compétition électorale ne suffit certes pas à elle seule et sans conditions à enclencher le développement économique. Le système des élections locales peuvent inciter le monde politique à se désintéresser de la fourniture des biens collectifs au profit d'un clientélisme auprès de certains acteurs susceptibles d'influencer les électeurs. Ces pratiques débouchent finalement sur une baisse des performances économiques locales, notamment du fait d'un sous-investissement et d'investissements à la rentabilité économique faible ou négative. Ces phénomènes sont aggravés par le fait que l'échelon local et, en particulier, les secteurs des travaux publics, de l'aménagement et de l'immobilier, sont particulièrement propices à la corruption (voir encadré 1.7).

La relative fragilité des collectivités locales face à ce phénomène a été invoquée pour relativiser les avantages de la décentralisation (Prud'homme 2003). Celle-ci, en effet, multiplie les niveaux d'administration et les échelons de pouvoirs – nommés, élus, chefs traditionnels, etc. – et favoriserait ainsi l'installation de la corruption à un grand nombre de niveaux.

Mais l'expérience des villes de différents continents qui ont réussi à contenir la corruption montre que les meilleurs résultats sont obtenus en renforçant l'implication des citoyens et des opérateurs économiques et le fonctionnement des mécanismes par lesquels les autorités et administrations rendent compte (Klitgaard, MacLean-Abbaroa, Parris 2000, Glaeser 2011). La gouvernance, en définitive, paraît le meilleur outil de la collectivité pour améliorer les performances de l'économie locale et, en dernier ressort, garantir à long terme son autonomie, sur les plans institutionnel et financier.

Cependant, il est fréquent que les diagnostics sur les dysfonctionnements d'une gouvernance soient connus sans qu'aucune réforme ne puisse être réussie, tant les résistances au changement sont prégnantes. Les pays où les

élites économiques et politiques sont étroitement liées sont plus sujets à ce phénomène classique de l'action collective, parce que des processus d'accumulation par relation s'y développent inévitablement. On parle de capitalisme de copinage (Meisel 2004). En Afrique, ce type de réseaux est particulièrement visible au niveau local dans les mécanismes d'accaparement du foncier urbain (voir encadré 2.10).

Il est difficile, dans les faits, de venir à bout de systèmes organisés par des individus solidaires au sein de groupes restreints déterminés. En effet, l'ampleur des ressources (patrimoines, capacités d'autofinancement, connexions économiques nationales, voire internationales, réseaux plus ou moins occultes, etc.) dont le groupe dispose est telle qu'il peut s'opposer à n'importe quel type de réforme, ou la détourner de ses objectifs initiaux de sorte qu'elle lui profite (Sindzingre 2006).

Une illustration sans équivoque de ces phénomènes réside dans l'incapacité, pour certains États ou pouvoirs locaux, de mener à bien des réformes de politiques foncières. L'intérêt général commanderait une réforme dont toutes les parties prenantes savent qu'elle conditionne le développement, mais cette réforme ne peut pas aboutir. L'échec est dû au pouvoir de résistance et de contournement des élites, et/ou souvent à des problèmes d'action collective : une situation que chacun ou presque souhaite voir changer reste la même, parce que le coût individuel que chacun (propriétaires, locataires, autorités, etc.) craint d'avoir à payer le dissuade d'agir. C'est ainsi que des bidonvilles perdurent depuis des décennies dans des grandes villes africaines en ayant survécu à plusieurs projets visant successivement à les faire disparaître, les régulariser, les restructurer, les intégrer, etc.

Dans un ordre d'idées similaire, on a vu dans les grandes villes et agglomérations africaines des alliances objectives se mettre en place entre les différentes parties prenantes des projets de développement urbain. Sur la durée, chacun des types d'acteurs impliqués se trouve une activité correspondant à ses intérêts propres et cherche à la conduire dans une relative autonomie (les élites accumulent du capital, les bailleurs de fonds financent des projets, des ONG gèrent des projets communautaires, les chefs coutumiers consolident leurs pouvoirs, etc.). Un consensus s'instaure pour ne pas rompre un équilibre dans lequel chacun trouve individuellement son intérêt (voir encadré 3.12). On se retrouve dans une situation d'actions collectives où la réforme devient très difficile, parce que même les acteurs qui devraient rationnellement œuvrer en sa faveur trouvent finalement un intérêt à rester dans le *statu quo*.

ENCADRÉ 3.12**Positionnement d'acteurs à Ouagadougou en 2006**

Au Burkina Faso, la distribution de l'eau comme celle de l'électricité sont de la compétence d'offices nationaux, qui sont réticents à intervenir dans les quartiers périphériques spontanés de la capitale. La régulation de la situation foncière dans ces quartiers, toujours en retard d'une ou deux couronnes, est réservée aux services de l'État réputés compétents, cadastre et domaine. Cela consiste notamment à chasser ou à régulariser les habitants installés illégalement de façon dite « spontanée » et toujours « négociée » avec les pouvoirs coutumiers. L'aménagement, au sens physique du terme, y est assuré de façon plus ou moins coordonnée sur des financements de bailleurs de fonds, qui trouvent là un terrain propice pour les projets de « desserte en services essentiels » dont ils ont besoin pour atteindre les « objectifs du millénaire » que leur a assignés la communauté internationale.

Dans le même temps, en plein cœur de la ville, une opération de rénovation urbaine sur plusieurs dizaines d'hectares, pilotée directement par la présidence, est financée par des obligations d'État. Plus loin, un quartier administratif et d'affaires, dit Ouaga 2000, a vu le jour, toujours à l'initiative de l'État, largement sur financements privés dont l'origine a suscité des interrogations. Ce quartier est réalisé avec des standards d'équipement, une consommation de sol et des coûts de revient élevés.

Quelles sont les attributions de la municipalité ? Collecte, transport et traitement des déchets, entretien de la voirie et des espaces publics, petits équipements socioéconomiques... Tous secteurs où les dépenses sont importantes et les recettes nulles. La municipalité s'acquitte plutôt bien de ces responsabilités, compte tenu de la faiblesse de son budget ; ses capacités d'investissement sont cependant réduites, tout comme son autonomie réelle.

Au final, on peut lire la répartition des tâches dans cette capitale comme suit : le système d'État fait de l'urbanisme de prestige fondé sur de la promotion haut de gamme spéculative (en levant des fonds sur les marchés) ; les bailleurs de fonds financent (en dons) la desserte en services essentiels des quartiers les plus démunis et des actions de lutte contre la pauvreté. La municipalité tente de gérer les rapports politiques entre les différents groupes sociaux, la société dite civile et les pouvoirs coutumiers, et de conduire les affaires courantes de la ville hors des enclaves réservées des opérations de l'appareil d'État.

Source : Le Bris et Paulais 2007.

Situations fragiles : les villes aussi

Les situations fragiles et la gouvernance locale

Les termes de « situation fragile » se substituent progressivement à ceux d'États fragiles utilisés pour qualifier les territoires confrontés à de sévères difficultés, notamment à cause de conflits en cours ou à l'issue de ces conflits : lacunes de gouvernance, faiblesse de l'administration, violence... La nouvelle terminologie est mieux adaptée aux cas dans lesquels les territoires concernés ne sont pas des États à part entière, ou bien lorsque l'État est devenu inexistant.

En dépit de variations terminologiques¹⁹, il existe un consensus sur ce que recouvre la notion de situation fragile. Les principaux bailleurs de fonds multilatéraux (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement) utilisent un système de classification, le *Country and Policy Institutional Assessment* (CPIA), qui permet d'établir la liste des situations fragiles et qui fait référence. Dans la mesure où cette liste est révisée tous les ans et que la fragilité est un statut dans lequel on entre ou dont on sort, il n'y a pas de liste permanente. Néanmoins, si on considère les classements lissés sur quelques années pour éviter une volatilité excessive, on peut retenir les ordres de grandeur suivants : il y a aux alentours de 30 à 35 situations fragiles dans le monde en moyenne, dont environ 60 % sont sur le continent africain ; ou encore : environ 40 à 50 % des États d'Afrique subsaharienne sont répertoriés dans les situations fragiles (EU 2009). Les pays les plus riches en ressources naturelles sont souvent affectés par des conflits armés internes et des phénomènes de corruption à grande échelle. De plus, un certain nombre de pays non classifiés fragiles souffrent ou ont souffert dans un passé récent d'instabilité politique, notamment à la suite de coups d'État ou d'élections contestées, qui entraînent des violences.

Les villes de ces États souffrent le plus souvent des mêmes maux que les États eux-mêmes : faiblesses de gouvernance, capacités de management limitées, violences, corruption. Dans ces conditions, la productivité économique de ces villes est des plus réduites, alors que leur population augmente souvent à un rythme encore plus élevé que celle des villes des États non fragiles. Les situations de conflits engendrent des déplacements de population et les réfugiés sont aujourd'hui de plus en plus des urbains (voir encadré 3.13).

19. Les appellations d'« États faillis » ou de « pays post-conflits » ont été utilisées. La Banque mondiale utilise également le terme de LICUS (*Low Income Countries Under Stress*).

ENCADRÉ 3.13**Les réfugiés en milieu urbain**

La croissance des villes est aussi alimentée par les flux de réfugiés, qu'il s'agisse de ceux fuyant les conflits ou de ceux chassés par des catastrophes naturelles et/ou la famine. Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), la moitié des 10,5 millions de réfugiés dans le monde résident en milieu urbain. Les réfugiés et déplacés prennent le chemin des villes pour les mêmes raisons que les migrants ruraux : ils espèrent y trouver de meilleures opportunités d'emploi ou de survie, ils y ont des réseaux familiaux ou communautaires, ils recherchent la protection de l'anonymat urbain. Cependant, en tant qu'étrangers récemment arrivés et souvent sans statut, ils sont plus vulnérables face au mal-logement, à l'exploitation et au harcèlement.

Toujours selon l'UNHCR, les principaux pays d'accueil en Afrique sont le Kenya (358 928 réfugiés), le Tchad (338 495), l'Ouganda (127 345) la Tanzanie (118 731). Ces réfugiés proviennent principalement des pays suivants : Somalie (678 309 personnes), Soudan (368 195), Érythrée (209 168), RDC (185 809), République centrafricaine (159 554), Angola (141 021) et Rwanda (129 109).

Khartoum accueillerait 1,5 million de déplacés. Nairobi accueille entre 46 000 et 100 000 réfugiés, selon les sources ; les réfugiés y sont originaires de huit pays : Somalie, Éthiopie, RD Congo, Soudan, Ouganda, Rwanda, Érythrée et Burundi. Le Caire accueillerait 1 million de réfugiés en provenance du Soudan, ainsi que, comme Alexandrie, de réfugiés originaires de Somalie, d'Érythrée, d'Éthiopie et d'Iraq.

Les réfugiés urbains sont souvent confrontés à des difficultés particulières et des situations d'injustice : l'exposition aux abus de la police, d'extorsions diverses, le manque d'accès à l'emploi et aux services de base, les obstacles à la scolarisation des enfants et, de façon générale, la discrimination et la xénophobie.

Sources : UNHCR 2009, World Bank 2010d, Puerto Gomez et Christensen 2010, Pavanello, Elhawary et Pantuliano 2010.

Les « spirales dépressives » et le syndrome des « villes piégées »

En contre-point au cercle vertueux décrit au chapitre 1 (voir encadré 1.3), dans lequel les politiques de développement cherchent à faire entrer les collectivités territoriales, ces dernières peuvent tomber dans une « spirale dépressive » à l'effet inverse. Ce mécanisme a été décrit par l'économiste Irving Fischer au lendemain de la crise de 1929 dans son analyse de déflation

par la dette qui, selon lui, avait aggravé la dépression : les individus endettés sont conduits à vendre leurs actifs financiers pour rembourser leurs dettes ; ces ventes font baisser les prix, ce qui accroît la valeur réelle des dettes ; cela nécessite la vente de nouveaux actifs par les individus endettés, et ainsi de suite dans une série de séquences.

Les villes des États fragiles sont susceptibles d'entrer dans ce type de spirales dépressives. Les lacunes et défaillances des infrastructures et des réseaux font chuter la productivité des structures urbaines et les économies d'échelle qu'elles engendrent. Absence ou insuffisance des transports en commun, congestion de la circulation et temps de déplacements imprévisibles, sautes de tension et coupures de courant électrique, distribution d'eau intermittente, inondations, stagnation d'effluents, tout concourt à faire chuter la rentabilité de l'activité des opérateurs. L'insalubrité des quartiers d'habitation se traduit par l'augmentation des coûts de santé et de l'absentéisme ; leur enclavement entraîne de mauvaises performances du système éducatif, voire la hausse de l'illettrisme et des comportements asociaux. Les effets négatifs sur l'environnement (concentration d'eaux usées non épurées et de déchets solides non traités, pollution atmosphérique...) croissent en parallèle et se traduisent également en coûts économiques.

Les effets négatifs cumulés et les défaillances de management risquent à partir d'un certain point de faire entrer l'économie de la cité dans un processus continu de dégradation. Dans cette configuration, tous les indicateurs se dégradent et les leviers de commande ne sont plus efficaces. Les recettes stagnent. Elles sont toujours plus coûteuses à collecter, alors que les ressources pour le faire ne peuvent plus être augmentées. L'entretien des infrastructures est de plus en plus délaissé. La politique foncière publique est négligée, tandis que la spéculation est de mieux en mieux organisée par les élites ; les opérations d'aménagement sont abandonnées, le parc d'habitat précaire augmente. La part de l'activité exercée par le secteur formel diminue au profit du secteur informel. Par conséquent, les rendements de la taxe sur les activités, de la taxe foncière et de la taxe d'habitation baissent. Le financement des services de base doit être revu à la baisse et les investissements nouveaux sont de moins en moins assurés. L'attractivité de la cité décroît progressivement. Les opérateurs extérieurs s'implantent sur d'autres sites, où leurs investissements productifs seront plus rentables et mieux sécurisés. L'image de la ville est atteinte. Les conditions auxquelles elle pouvait éventuellement se financer à l'extérieur se détériorent, il faut encore réduire les dépenses... De telles spirales dépressives peuvent se déclencher assez brutalement après une période plus ou moins longue de dégradation en pente douce. Il s'avère difficile d'en sortir sans aide extérieure.

ENCADRÉ 3.14**Débrouillez-vous !**

Dans un discours devenu célèbre, Mobutu avait enjoint les Zairois à se débrouiller. Laurent Kabila avait ensuite, en 1997, exprimé sensiblement la même chose en déclarant que son gouvernement ne pouvait pas faire grand-chose pour eux. Au terme de plus de trente années de dictature, suivies d'une période de transition aggravée par la guerre et toujours inachevée, les habitants des villes n'attendent plus rien des autorités locales depuis longtemps.

Kinshasa compte aujourd'hui environ 8 millions d'habitants et figure au second rang des métropoles d'Afrique subsaharienne (derrière Lagos). La croissance urbaine s'y est effectuée de façon chaotique, par densification des quartiers populaires postcoloniaux, mais surtout au prix d'un étalement en périphérie, y compris sur des terrains impropres à l'urbanisation et soumis à des glissements dévastateurs. Cette croissance (la superficie urbanisée a été multipliée par six en quarante ans) s'est effectuée sans raccordement aux infrastructures, ni accès aux services de base. Le niveau actuel d'équipement en réseaux n'est pas supérieur à celui qui existait en 1980, alors que la population urbaine a triplé entre-temps. Des pans entiers de l'agglomération ne sont desservis par aucun fluide. Le taux d'accès à l'eau potable est de l'ordre de 35 % (la moitié de ce qu'il était dans la décennie 1980), le taux de branchements à l'électricité de l'ordre de 35 % aussi.

L'état de délabrement des infrastructures à vocation économique impacte lourdement la productivité de la ville et, par conséquent, les emplois formels et les possibilités de revenus monétaires. La ville est peut-être la première mondiale par l'importance de l'emploi du secteur informel. Celui-ci est toutefois aussi handicapé par les coûts d'exploitation des véhicules, les difficultés de transport, l'absence d'électricité. Beaucoup de Kinois ne mangent qu'une fois pas jour, un quart d'entre eux ne mangeraient qu'une fois tous les deux jours. La moitié des enfants dans les secteurs les plus démunis souffriraient de sous-alimentation chronique. Une partie des parents devraient choisir de n'envoyer qu'un seul enfant à l'école chaque année, l'ensemble de leurs enfants étant ainsi scolarisés par rotation. L'accès aux soins est des plus limité, tandis que les risques de tomber malade sont démultipliés par les conditions sanitaires des quartiers sous-équipés. Prendre soin des malades et même enterrer les morts constituent aussi des défis pour les habitants peu monétarisés des quartiers les plus pauvres, dans lesquels l'insécurité, les violences et les extorsions font partie du quotidien.

Sources : Grootaers 1998, Nlandu 2002, Trefon 2004, Tollens 2004, Groupe huit et Baissac 2010.

Or les financements extérieurs dont disposent ces villes sont également des plus réduits : les transferts d'État sont à la mesure de la faiblesse des États, lesquels sont eux-mêmes parcimonieusement soutenus par l'aide au développement. Comme évoqué au chapitre 1, les caractéristiques des instruments financiers des bailleurs, la démarche d'efficacité de l'aide et les mécanismes de sélectivité se sont traduits par une exclusion relative des États fragiles, en particulier ceux qui ne disposent pas de ressources naturelles, qui entrent dans de véritables trappes de financement (Raffinot et Rossellini 2007).

La situation en matière d'aide extérieure est aussi aiguë pour les villes que pour les États. Le milieu urbain fait parfois partie des priorités d'intervention dans les programmes d'appui aux États fragiles²⁰, mais cela reste relativement rare. Les défaillances en matière de gestion et de gouvernance, et la corruption qui en général les accompagne prennent dans ces villes des proportions rédhibitoires pour beaucoup de bailleurs de fonds, agences d'aide au développement et grandes fondations (tous ces acteurs ont besoin de présenter des indicateurs de résultats satisfaisants).

Au final, ces villes sont confrontées à des situations sans issue. Elles sont coincées dans une double trappe de pauvreté et de financement. Pour cette raison, on les appelle ici les « villes piégées ». Les victimes directes de cette situation sont les habitants, abandonnés à eux-mêmes (voir encadré 3.14), qui vivent souvent dans des conditions proches de la survie et dont le sort est d'ailleurs souvent méconnu.

Vers une notion de « villes fragiles » ?

L'Union européenne se distingue relativement des bailleurs de fonds multilatéraux en utilisant la notion de « situation de fragilité » qui s'applique aux contextes où : « le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou inaptitude de l'État à assurer ses fonctions essentielles et de respecter ses obligations et responsabilités en matière de : prestations des services, gestion des ressources, primauté du droit, accès équitable au pouvoir, sécurité et sûreté de la population, et protection et promotion des droits et libertés des citoyens » (EU 2009).

La plupart des villes des États en situation fragile correspondent tout à fait à cette définition : il suffit de remplacer dans le texte État par municipalité ou autorités locales, selon les cas. Beaucoup d'entre elles sont plus importantes en poids de population que les États ou les territoires officiellement considérés comme fragiles. Kinshasa, avec ses 8 millions d'habitants, est nettement plus importante que le Sierra Leone (6 millions), le Togo (5,8 millions), la RCA (4 millions), etc.

20. Par exemple, les dons LICUS de la Banque mondiale affectés en 2008 à un programme d'urgence à Lomé.

ENCADRÉ 3.15**Villes oubliées de Somalie : les initiatives du secteur privé**

La chute du président somalien Barré en 1991 a eu plusieurs conséquences. D'une part, elle a entraîné la disparition de l'appareil d'État et de ses attributs (monopole de la force légitime, contrôle du territoire national et régulation des activités économiques). D'autre part, elle a provoqué la fragmentation du territoire en trois entités selon des lignes de fracture clanique : la Somalie, le Somaliland et le Puntland. Ces dernières années, l'insécurité dans les campagnes et des sécheresses successives ont provoqué un important exode vers les villes. Mogadishu (Somalie) et Hargeisa (Somaliland) abritent aujourd'hui environ 2 millions d'habitants chacune, et Bosaso (Puntland) compte environ 1 million d'habitants.

Depuis l'effondrement de l'État, alors que l'on pouvait s'attendre à un désordre total, le niveau de sécurité régnant dans les villes est plus élevé qu'avant. Une administration autogérée, sous la houlette des autorités religieuses, des chefs de clan et de leurs milices, a permis de restaurer une sécurité relative.

Le secteur privé a pris la relève pour assurer les services publics. Dans le secteur des télécommunications, une compétition acharnée entre différents opérateurs privés a eu pour résultat de doter le pays d'un des meilleurs réseaux d'Afrique subsaharienne ; toutes les grandes villes disposent de lignes téléphoniques, de fax, d'Internet. L'éducation primaire privée affiche des résultats assez satisfaisants, quoiqu'il faille déplorer un faible niveau de scolarisation des filles. Les services de santé fonctionneraient assez bien dans les plus grandes villes à des prix relativement abordables. Le taux de desserte en énergie serait également assez bon. L'électricité est produite par des générateurs privés et son coût varie en fonction du nombre d'ampoules par maison. Elle est disponible dans des petites villes qui en étaient privées avant 1991. Les systèmes privés d'approvisionnement en eau des villes et de distribution ont des résultats inégaux. La Somalie fait historiquement partie des pays ayant les plus faibles taux d'accès à l'eau ; la plupart des villes sont cependant approvisionnées correctement, la distribution restant partielle, mais à des prix accessibles.

Lorsqu'il existait, l'État était tellement prédateur qu'il handicapait fortement le développement du pays. Depuis sa disparition, les indicateurs de développement ont remonté. Ils sont supérieurs à ceux de certains pays africains post-conflits qui bénéficient d'une aide importante de la communauté internationale. Plus de la moitié des indicateurs de développement (espérance de vie, taux de mortalité infantile et maternel, extrême pauvreté...) de la Somalie sont supérieurs à ceux de la Sierra Leone, qui reçoit cinq fois plus d'aide pour une population inférieure.

Dans ces conditions, la question de l'instauration d'une notion de « villes fragiles » peut être posée. Cela permettrait de leur faire bénéficier de programmes d'aide spécifiques de la communauté internationale, comme les États ou territoires en situation fragile. Le risque fiduciaire n'est pas systématiquement plus élevé dans les villes que dans les États fragiles. En outre, un certain nombre d'expériences montrent que le secteur privé peut être un élément moteur dans un processus de redressement de l'État (Porter Peschka 2010) comme des collectivités locales (voir encadré 3.15).

On revient sur ces points au chapitre 5.

Références

AFD, 2006, *Marché central d'Ouagadougou : un financement hybride en sous-souverain*, Paris : AFD.

AFD, 2006, *Projet de développement municipal et d'amélioration de l'environnement à Lomé*, Aide-mémoire, Paris : AFD.

AFD, 2007, *Subvention pour le financement du projet de gestion des déchets solides d'Addis Abeba*, Paris : AFD

Ahmad, Ehtisham, Giorgio Brosio, et Vito Tanzi, 2008, « Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better? » in *Fiscal decentralization and Land Policies*, ed. Gregory K. Ingram et Yu-Hung Hong, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Ahmad, Junaid, Shantayanan Devarajan, Stuti Khemani, et Shekhar Shah, 2005, « Decentralization and Service Delivery », *Policy Research Working Paper 3603*, World Bank, Washington, DC.

Bahl, Roy, et Paul Smoke, 2003, *Restructuring Local Government Finance in Developing countries, Lessons from South Africa*, Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Bakonyi, Jutta, et Ahmed Abdullahi, 2006, « La Somalie : un pays sans État central et néanmoins fonctionnel », *Agriculture & Développement rural* 2/2006.

Blanc, Aymeric, et Cédric Ghesquières, 2006, « Décentralisation et politique de l'eau gratuite en Afrique du Sud : quelle place pour le secteur privé ? », *Document de travail* 25, Paris : AFD.

Blanc, Aymeric, Jérémie Cavé, et Emmanuel Chaponnière, 2009, « Les petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ? Regards croisés », *Document de travail* 85, Paris : AFD.

Bousquet, Anne, 2006, « L'eau et les pauvres à Nairobi : de l'apartheid hybride à la fragmentation urbaine », in *Nairobi contemporain : Les paradoxes d'une ville fragmentée*, éd. Hélène Charton-Bigot et Deyssi Rodriguez-Torres, 185-192, Paris : Karthala ; Nairobi : IFRA.

Chaléard, Jean-Louis, et Alain Dubresson, 1999, *Villes et campagnes dans les pays du Sud, Géographie des relations*, Paris : Karthala.

Chen, Shaohua, et Martin Ravallion, 2009, « Weakly Relative Poverty », *Working Paper 4844*, World Bank, Washington, DC.

Dafflon, Bernard, et Thierry Madiès, 2008, *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Paris : AFD.

Devarajan, Shantayanan, Stutti Khemani, and Shekhar Shah, 2007, *The Politics of Partial Decentralization*, Washington, DC: World Bank.

Diarra, Mohamed Cherif, 2003, « Gestion financière de l'éducation dans un cadre décentralisé, Études de cas sur le Mali, l'Ouganda, et le Nigeria », Document de travail présenté à Grand baie, Maurice, 3-6 décembre 2003, Paris : Association pour le développement de l'éducation en Afrique.

Dupont, Vianney, 2010, *Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger*, Focales 4, Paris : AFD.

Elong Mbassi, Jean-Pierre, 2007, « Reconstruction et décentralisation, Pour un système de gouvernance légitime dans les États africains » in *États et sociétés fragiles, Entre conflits, reconstruction et développement*, éd. Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro, 233-247, Paris : Karthala.

EU, 2009, *Overcoming Fragility in Africa: Forging a New European Approach*, European Report on Development, Brussels: EU.

Ferré, Céline, et Francisco H.G, Ferreira, 2010, « Is There a Metropolitan Bias? The Inverse Relationship between Poverty and City Size in Selected Developing Countries », *Policy Research Working Paper 5508*, World Bank, Washington, DC.

Fritzen, Scott A., et Patrick W.O, Lim, 2006, « Problems and prospects of decentralization in developing countries », *Working Paper*, LKY School of Public Policy, National University of Singapore.

Gauthier, Isabelle, et François Vaillancourt, 2002, *Déconcentration, délégation et dévotion : nature, choix et mise en place*, Washington, DC : World Bank Institute.

Glaeser, Edward, 2011, *Triumph of the city: How Our Greastest Invention Makes Us Richer, Smater, Greener, Healthier, and Happier*, The Penguin Press: New York.

Grootaers, Jan-Lodewijk, 1998, « Mort et maladie au Zaïre », *Cahiers africains* 31-32 (8).

Groupe huit et Baissac, 2010, « Contribution des villes à la croissance en RDC » in *Country Economic Memorandum de la RDC*, Washington, DC: World Bank.

Jacquemot, Pierre, 2007, « Chefferies et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine* 221 : 55-74.

Klittgaard, Robert, Ronld Maclean-Abaroa, et H. Lindsey Parris, 2000, *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*, Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies and World Bank Institute.

Kundishora, Phillip, 2009, *An overview of decentralization and local governance in Eastern and Southern Africa*, Municipal Development Partnership Easter and Southern Africa.

Le Bris, Emile, et Thierry Paulais, 2007, « Décentralisations et développements, Introduction thématique », *Afrique contemporaine* 221 : 21-44.

Leeson, Peter T., 2008, *Better Off Stateless: Somalia Before and After Government Collapse*, Morgantown, WV: University of West Virginia.

Meisel, Nicolas et Jacques Ould Aoudia, 2008, « La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? », *Document de travail* 58, Paris : AFD.

Meisel, Nicolas, 2004, *Culture de gouvernance et développement, Un autre regard sur la gouvernance d'entreprise*, Paris : OCDE, Études du centre de développement.

Ndegwa, Stephen, 2002, *Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey*, Africa Working Paper Series, Washington, DC: World Bank.

Nenova, Tatiana, et Tim Harford, 2004, « Anarchy and Invention », *Public Policy for the Private Sector* No. 280, World Bank Group, Private Sector Development Vice Presidency, Washington, DC.

Nlandu, Thierry, 2002, « Kinshasa: Beyond Chaos », in *Under Siege: Four African Cities: Freetown, Johannesburg, Kinshasa, Lagos*, Osfildern-Ruit, Germany: Hatje Cantz Publishers.

OECD, 2006, *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Territorial Reviews, Paris: OECD.

Pavanello, Sara, Samir Elhawary, et Sara Pantuliano, 2010, « Hidden and exposed: Urban refugees in Nairobi, Kenya », *Working Paper*, Humanitarian Policy Group, London.

PDM, 2008, « L'emprunt des collectivités locales d'Afrique subsaharienne », *La Revue Africaine des Finances Locales*, Numéro spécial.

Petersen, John et Mila Freire, 2004, « Political, Legal and Financial Framework », in *Subnational Capital Markets in Developing Countries: from Theory to Practice*, ed. Mila Freire and John Petersen, Washington, DC: World Bank; New York: Oxford Press University.

Porter Peschka, Mary, 2010, « The Role of the Private Sector in Fragile and Conflict-Affected States », *World Development Report 2011, Background Paper*, Washington, DC: World Bank.

Puerto-Gomez, Margarita, et Asger Christensen, 2010, *The Impacts of Refugees on Neighboring Countries: A Development Challenge*, World Bank, Human Security Report Project, Washington, DC.

Raffinot, Marc et Christine Rosellini, 2007, « Sortir de la trappe de financement ? Financer les États fragiles » in *États et sociétés fragiles, Entre conflits, reconstruction et développement*, éd. Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro, 451-471, Paris : Karthala.

Shah, Anwar, 2006, *Local Governance in Developing Countries*, Public sector governance and accountability series, Washington, DC: World Bank.

Sindzingre, Alice, 2006, « Institutions, développement et pauvreté », Document de travail 20, Agence française de développement, Paris.

Sinet, Anne (Groupe huit), 2010, « État des finances locales en Afrique », Contribution.

Smoke, Paul, 2008, « Local Revenues Under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance, and Capacity » in *Fiscal decentralization and Land Policies*, ed. Gregory K. Ingram et Yu-Hung Hong, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Tollens, Eric, 2004, « Sécurité alimentaire à Kinshasa : un face à face quotidien avec l'adversité », *Cahiers Africains* 61-62.

Trefon, Theodore, 2004, « Introduction : la réinvention de l'ordre à Kinshasa », *Cahiers Africains* 61-62.

UCLG, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, Barcelona: United Cities and Local Governments.

UN, 1965, *Decentralization for National and Local Development*, New York: United Nations.

UNCTAD, 2010, *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs*, New York and Geneva: United Nations.

UNDP, 2001, *Somalia: Human Development Report 2001*, New York, NY: UNDP.

UNHCR, 2009, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>.

Vaillancourt, François, et François Yatta, 2010, « Chapitre Afrique » in *Le financement des collectivités locales : les défis du XXI^e siècle, Deuxième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale*, Barcelona : United Cities and Local Governments.

Veron, Jean-Bernard, 2009, « La Somalie : un cas désespéré », *Afrique contemporaine* 232 : 97-113.

Vircoulon, 2003, « L'exemple de la nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud », *Afrique contemporaine* 203 : 135-150.

World Bank, 2008, *Cities of Hope? Governance, Economic and Human challenges of Kenya's Five Largest Cities*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2010a, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Africa Development Forum Series, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2010b, «The impacts of Refugees on Neighboring Countries: A Development Challenge», *World Development Report 2011, Background Note*, Washington, DC: World Bank.

Yatta, François, 2009, *La décentralisation fiscale en Afrique : Enjeux et perspectives*, Paris : Kartala.

Chapitre 4

Le cadre du financement de l'investissement, les nouveaux financements

Les systèmes de financement des collectivités locales¹

Le financement des collectivités locales s'inscrit dans une typologie de clientèle étendue et complexe, dont les principaux paramètres relèvent des situations économiques des pays, mais également des traditions politiques, juridiques et administratives des États. Parmi les éléments importants déterminant le type de système retenu, on trouve : l'attribution ou non des compétences eau et/ou électricité aux communes, ou bien encore – à poids égal de population nationale –, le caractère plus ou moins équilibré de l'armature urbaine du pays, la taille des villes, les disparités entre les plus grandes et les plus petites, les plus riches et les plus pauvres, etc. (Prud'homme 2003).

Dans les économies développées, il est d'usage de faire évoluer périodiquement (généralement tous les cinq à dix ans) ces systèmes, ou du moins certains instruments qui les composent. Sur le continent, la pression des pouvoirs locaux reste généralement insuffisante pour justifier d'une véritable influence sur les choix d'orientation budgétaire ; les finances locales n'ont pas encore atteint un poids suffisant pour influencer ces choix et constituent généralement tout juste une variable d'ajustement lorsque les équilibres de finances publiques sont en jeu. La situation évolue toutefois, notamment

1. Cette section est fondée sur Sinet 2010 (contribution).

dans certains pays anglophones (par exemple l'Afrique du Sud, l'Ouganda, la Tanzanie) avec la recherche d'une optimisation du partage de la ressource et de la dépense publique entre le central et le local, les deux niveaux étant historiquement plus imbriqués. Les transferts financiers et le partage de la fiscalité nationale jouent dans ce cadre un rôle déterminant.

En dépit de ces différences, les systèmes de financement sont tous fondés sur un partage entre fiscalité locale ou assimilée (taxes, droits et produits du domaine) et transferts financiers de l'État. L'équilibre entre ressources recouvrées localement et fiscalité partagée ou transferts de l'État dessine les différents systèmes caractérisant les pays du continent.

Au nom de la décentralisation, les pays francophones ont généralement favorisé la séparation de la fiscalité nationale et de la fiscalité locale, avec un fort contrôle et encadrement de l'État sur l'établissement de cette dernière (évaluation de l'assiette, fixation des taux, modalités de recouvrement et unicité de caisse). Cette préférence accordée à la spécialisation de la fiscalité par échelon de décision connaît encore des exceptions ou des retards de mise en œuvre (par exemple, la Côte d'Ivoire, où la fiscalité locale n'est pas reconnue en tant que telle et continue d'être partagée entre l'État et les communes ; ou le Cameroun, où le dispositif dit des centimes additionnels communaux² continue de prévaloir). Ces exceptions ou retards résultent en partie du constat de grande faiblesse du potentiel fiscal et des difficultés rencontrées par les services de l'État dans la gestion de la fiscalité locale ; cela a conduit à maintenir un panachage de ressources dans la plupart des cas (fiscalité, transferts, tarifs), et de développer des tentatives visant une meilleure imposition du secteur informel, comme l'impôt synthétique, la taxe de résidence, etc. (Chambas et Duret 2000).

Les systèmes de financement des pays anglophones se sont construits autour de la fiscalité foncière et de dispositifs de transferts sophistiqués (plus de 70 % des revenus locaux en Ouganda), avec des spécificités importantes, comme le rôle primordial (environ 60 % du total des ressources) joué par les surtaxes sur l'eau et l'électricité dans le financement des communes sud-africaines. De même que pour les pays francophones, il est difficile de trouver un commun dénominateur entre des situations très diverses : l'Ouganda, le Kenya ou encore le Ghana se caractérisent par un poids déterminant des transferts dans

2. Un centime additionnel est une taxe supplémentaire ayant pour assiette un impôt. Les centimes additionnels communaux sont perçus au profit des communes et s'appliquent à des impôts nationaux.

le financement des collectivités locales ; l'Afrique du Sud, mais également le Zimbabwe ou la Zambie, par l'importance de la fiscalité locale ou de la taxation des services de base (Steffensen et Trollegaard 2000). Le cas du Nigeria se distingue également, avec une fiscalité impliquant les trois grands échelons fédéral, fédéré et local au travers d'un dispositif complexe de partage (Akindele et Olaopa 2002 ; Egwuaikhide et Okafor 2010).

De façon générale, la croissance rapide et plus ou moins maîtrisée de l'urbanisation a pour conséquence un moins bon rendement relatif de systèmes fondés sur la fiscalité foncière ou sur l'impôt sur le revenu (par exemple, *Graduated Tax* en Ouganda), qui s'avèrent souvent de plus en plus difficiles à établir et à recouvrer (Steffensen et Trollegaard 2000).

De façon générale, l'augmentation des ressources n'a pas été proportionnelle à celle des compétences des collectivités. Dans la plupart des cas, il faut se résigner en fait à adapter les niveaux de services en fonction des ressources disponibles. La fiscalité locale est généralement constituée d'une fiscalité foncière et d'une taxe sur les activités de type indicière (patente ou taxe professionnelle, y compris taxe sur le secteur informel, souvent partagée avec l'État). S'y ajoute parfois une taxe d'habitation dont l'apparition, souvent plus récente, a été justifiée dans les pays francophones par l'inadaptation de la fiscalité foncière, compte tenu de la fragilité du droit de propriété dans de nombreux pays³ et des difficultés d'établissement (établissement de valeurs locatives cadastrales, importance de la population contributive potentielle, cas spécifique des quartiers irréguliers).

Cette fiscalité locale souffre de problèmes de recouvrement importants, résultant de difficultés rencontrées à la fois au niveau de l'identification des contribuables, de l'évaluation de l'impôt, et au niveau du recouvrement. Les différents diagnostics menés sur les performances de la fiscalité locale montrent que son rendement continue de reposer en priorité sur les locaux et les activités économiques.

3. Deux cas de figure sont à souligner : (i) celui des pays (nombreux) où la taxe foncière n'est réellement appliquée qu'aux locaux à usage d'activités relevant du secteur moderne, les locaux à usage d'habitation s'accompagnant rarement de documents fonciers en bonne et due forme et les régimes d'abattement conduisant à exonérer la plupart des locaux pour la faiblesse de leur valeur locative ; (ii) celui des pays qui, pour des raisons historiques, parfois idéologiques, ont toujours refusé d'instaurer une fiscalité foncière directe, se contentant d'une taxe sur les revenus locatifs (intégrée dans l'IR national), comme au Cameroun, ou d'une taxe d'habitation simplifiée, comme au Burkina Faso (taxe de résidence).

ENCADRÉ 4.1**Le partage de la TVA au Maroc**

La place occupée par la TVA dans les ressources des communes marocaines montre la grande faiblesse des performances de la fiscalité directe locale (taxe d'édilité, taxe urbaine ou d'habitation, patente).

Jusqu'en 1995, le produit de la TVA était attribué aux seules collectivités locales présentant un budget de fonctionnement déficitaire. Ainsi, 70 % de son produit revenait aux budgets de fonctionnement et seulement 30 % au financement des budgets d'investissement. Ce système a incité les collectivités locales à présenter des budgets en déficit afin d'obtenir davantage de transfert de TVA.

Aussi, à partir de 1996, un nouveau régime de partage de la TVA a-t-il été mis en place, accordant 30 % du produit de cette taxe aux collectivités locales. 70 % font l'objet d'un partage sur la base de critères préétablis, 30 % constituent une réserve pour l'État pour faire face à certaines dépenses spécifiques : 5 % aux dépenses exceptionnelles et conjoncturelles, 10 % pour les projets intercommunaux et 15 % pour couvrir les charges transférées par l'État.

Ce transfert important de TVA a constitué un véritable appel d'air pour les communes marocaines : cette recette représente en moyenne entre 40 % et 50 % de leurs ressources. Sa répartition demeure toutefois encore un sujet de préoccupation, le choix des critères n'étant pas encore optimal (population, potentiel fiscal).

Sources : données DGCL 2008.

Il en résulte que la contribution des ménages au financement des communes est le plus souvent résiduelle. Ces impôts sont en outre assez discriminants et concernent principalement les communes d'une certaine importance, disposant d'un potentiel fiscal minimal, notamment en matière foncière (centres historiques, quartiers des affaires). Les villes moyennes continuent de compter sur les produits du domaine, c'est-à-dire principalement sur la taxation de l'occupation des marchés et de l'usage des gares routières.

Les faibles performances de la fiscalité locale ont conduit nombre de pays à recourir à la fiscalité partagée, permettant ainsi aux collectivités locales de profiter du rendement de la fiscalité nationale. Cette fiscalité partagée constitue un complément indispensable. Elle peut prendre diverses formes : (1) le partage des taxes et impôts nationaux du type vignette ou droit de mutation, selon l'idée que ces impôts, de par leur nature, doivent revenir pour partie aux communes (ils sont généralement répartis entre les communes en fonction de leur lieu d'émission et de recouvrement) ; (2) le partage de l'ensemble

de la fiscalité (IR, IS, TVA, etc.) sous la forme d'un dispositif du type centimes additionnels communaux (cas du Cameroun aujourd'hui, où les centimes additionnels représentent 10 % du volume des impôts recouverts au niveau national) ; (3) le partage de la fiscalité locale sans apport additionnel de la fiscalité nationale (cas de la Côte d'Ivoire où, jusqu'à récemment, une partie des rendements de la fiscalité locale était « mutualisée » entre toutes les communes) ; (4) enfin, la fiscalité locale partagée sous forme d'alimentation d'un fonds de dotation permettant à l'État de jouer sur une péréquation entre les communes.

Ce système type fonds de dotation connaît de nombreuses applications, dans les pays anglophones comme dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne comme en Afrique du Nord⁴. Il permet à l'État de réguler le système de financement local, en agissant à la fois sur son volume, le degré de péréquation entre les collectivités locales (notamment urbaines et rurales), et sur l'équilibre entre fonctionnement et investissement (transferts financiers de l'État dédié à l'un ou à l'autre).

Après avoir longtemps fondé leur politique sur une vision de l'autonomie financière des collectivités grâce à une fiscalité locale bien pensée, les gouvernements paraissent aujourd'hui, dans l'ensemble, accorder de plus en plus d'importance à une certaine régulation par les transferts (voir encadré 4.2). Cependant, les contraintes sur les financements publics donnent en fait peu d'espace de manœuvre. En outre, la mise en œuvre de l'allocation des transferts est souvent contrariée par les lacunes de l'appareil statistique en matière de finances locales.

ENCADRÉ 4.2

Le système fiscal intergouvernemental de l'Afrique du Sud

La Constitution sud-africaine prévoit ainsi de répartir plus équitablement (*equitable share*) le revenu national, entre l'État et les collectivités locales. Destiné à redresser les inégalités du passé, le partage du revenu national entre les trois sphères de gouvernement a constitué le principal moteur du nouveau système, avec, un peu plus tard, l'adoption des nouvelles limites des communes (*Demarcation Act*).

4. Fonds commun des collectivités locales (FCCL) en Tunisie, Dotation globale de fonctionnement (DGF) en Côte d'Ivoire et au Maroc, Fonds de dotation de la décentralisation et Fonds d'équipement des collectivités locales (FDD et FECL) au Sénégal, *Equitable Share* en Afrique du Sud, *District Assemblies Common Fund* (DACF) au Ghana, *Local Authority Transfert Fund* (LATF) au Kenya, etc.

Le *Intergovernmental Fiscal Relation Act* (1997) renvoie chaque année à une loi sur le partage des revenus (*Division of Revenue Act*) déterminant le pourcentage de revenu revenant à chaque sphère, en fonction des priorités budgétaires définies par le Gouvernement central. Ainsi, les provinces bénéficient d'un niveau de partage à peu près équivalent à celui de l'État (entre 40 % et 55 %) ; les communes doivent en revanche collecter 90 % de leurs revenus, d'où l'importance des péréquations introduites au travers du *Demarcation Act* (1998).

Ce système est appliqué à environ la moitié des transferts en volume ; l'autre moitié est attribuée en investissement pour le financement d'infrastructures municipales. Cette répartition est assurée par l'État central, afin d'éviter les risques d'une répartition trop clientéliste par les provinces.

Source : données *Department of National Treasury* 2009.

Les systèmes financiers et le financement de l'investissement

Des systèmes financiers peu efficaces et dominés par le secteur bancaire

La notion de système financier intègre, au-delà des intermédiaires financiers eux-mêmes, les produits qu'ils proposent, les marchés sur lesquels ils opèrent et les institutions qui assurent le bon fonctionnement de l'ensemble. Un tel système, lorsqu'il fonctionne bien, assure des fonctions essentielles de l'économie, comme la facilitation des échanges et des services, la collecte de l'épargne, la transformation de cette épargne et son allocation, la production d'informations, la gestion des risques (Kasekende 2010).

L'analyse des systèmes financiers s'appuie depuis plusieurs décennies sur un ensemble de critères : accessibilité, profondeur, efficacité, rentabilité, stabilité, qualité institutionnelle, ouverture internationale (Aljounaidi *et al.* 2007). Et quoiqu'un système financier dans son ensemble comprenne des institutions de types variés, comme des fonds de pension ou des compagnies d'assurances, les banques représentent dans la plupart des pays les intermédiaires financiers les plus importants.

Les observateurs s'accordent pour estimer que les systèmes financiers africains, en dépit d'un certain nombre de réformes depuis une quinzaine d'années, demeurent peu efficaces. Ils sont de petite taille, tant en valeur absolue qu'en valeur relative à l'activité économique. À quelques exceptions près (Île Maurice, République d'Afrique du Sud), les systèmes financiers africains sont parmi les

plus petits au monde. En outre, ils présentent la caractéristique d'être les moins accessibles : en moyenne, moins de 20 % des ménages ont accès aux services bancaires (Beck et Demirgüç-Kunt 2009).

Les banques sont sur-liquides. Elles sont aussi très coûteuses, pratiquent des marges élevées en rémunérant mal les épargnants et, au final, dégagent les meilleures rentabilités au monde (Beck, Fuchs et Uy 2009). Elles manifestent attentisme et extrême prudence dans l'octroi de nouveaux concours. Elles ont tendance à placer leurs fonds dans des obligations d'États à court terme ou à augmenter leurs réserves auprès des banques centrales, et ne prêtent qu'une petite fraction de leurs avoirs (Honohan et Beck 2007 ; IMF 2010). Du fait des taux d'intérêt relativement élevés qu'offrent les obligations d'États, il est certain que les banques ne sont pas incitées à prendre des risques et à prêter aux entreprises du secteur privé. Les systèmes de nombreux pays se caractérisent aussi par le peu de produits proposés à une clientèle par ailleurs très peu diversifiée. Au final, les entreprises et des secteurs entiers d'activités (au premier rang desquels on peut citer l'agriculture, l'habitat et l'investissement des collectivités locales) sont victimes de l'inertie des banques, de leur aversion du risque et de leur préférence pour les quelques segments de marché qu'elles connaissent (Aljounaidi *et al.* 2007).

Qu'il s'agisse d'épargne ou de prêts, la caractéristique des systèmes financiers est aussi de n'offrir majoritairement que des maturités de court à moyen terme. Cette situation est particulièrement dommageable dans le secteur de l'aménagement et de l'habitat, où les maturités longues sont les plus nécessaires. Les promoteurs-aménageurs qui exercent leur activité en Afrique se financent en majorité sur des prêts à court terme qu'ils renouvellent (ainsi que des avances des acquéreurs), un mécanisme coûteux qui implique de fait un positionnement sur le marché de *standing* et *haut standing*.

Les observateurs relèvent cependant des tendances encourageantes. Le secteur bancaire semble être entré dans une phase de mutation rapide. La réforme du secteur au Nigeria en 2005 s'est traduite par une concentration des établissements, qui essaient désormais dans les pays voisins. Les banques marocaines, sud-africaines, égyptiennes, tunisiennes et autres sont engagées dans des politiques d'expansion. Cela se traduit déjà par un mouvement de professionnalisation de la profession et de la diversification des produits et de l'activité. Ces tendances ne peuvent qu'être favorables à terme à l'entrée des banques sur des secteurs comme celui de l'habitat, où le potentiel est énorme. La part des prêts bancaires destinés au financement du secteur des infrastructures est en augmentation. La moyenne recouvre évidemment de larges disparités entre pays. Et il apparaît surtout que ce portefeuille en croissance reste extrêmement concentré sur quelques secteurs à forte rentabilité (comme

la télécommunication) et sur quelques emprunteurs/opérateurs performants (Irving et Manroth 2009). Néanmoins, il y a là une tendance qui laisse à penser que les banques, si elles peuvent opérer dans des politiques publiques et cadres institutionnels adéquats, pourraient jouer progressivement un rôle de plus en plus important dans le financement de l'investissement local.

Les bourses de valeurs en Afrique

Une quarantaine de pays ont une bourse des valeurs⁵. Le nombre de pays n'ayant pas accès à une bourse de valeurs se réduit. Au titre des créations récentes ou prévues, on peut mentionner l'*Ethiopian Commodity Exchange* (ECX) à vocation régionale et l'*Angola Stock Exchange*. En moins d'une décennie, le nombre de bourses de valeurs a quintuplé dans la foulée des réformes financières. La création des bourses de valeurs est souvent liée à des programmes de privatisation (Moss 2007).

Les effets économiques attribués aux bourses de valeurs sont nombreux. Celles-ci ont des effets positifs sur la mobilisation de l'épargne domestique, la réduction des risques d'investissements, la mise à disposition de sources de financement alternatives ; l'information sur les prix et retours sur investissement (Senbet et Otchere 2010 ; Yartey et Adjasi 2007). L'existence de bourses de valeurs donne aux marchés africains une meilleure intégration aux marchés mondiaux des capitaux, favorisée par leurs bonnes performances financières (Senbet et Otchere 2010).

Cependant, à l'exception de l'Afrique du Sud, de l'Égypte et – dans une moindre mesure – du Nigeria, les bourses de valeurs du continent souffrent d'une trop petite taille, d'une insuffisance de liquidités et d'institutions régulatrices trop faibles. Certaines bourses ne fonctionnent pratiquement pas. En Afrique subsaharienne, l'Afrique du Sud réalise 90 % du montant total de capitalisation. (Yartey et Adjasi 2007, Senbet et Otchere 2010).

5. *The Botswana Stock Exchange, The Ghana Stock Exchange, The Cairo and Alexandria Stock Exchange* (Égypte), *the Douala Stock Exchange* (Cameroun), *The BRVM-Bourse régionale des valeurs mobilières-The West African Regional Bourse* (Côte d'Ivoire), *Nairobi Stock Exchange* (Kenya), *Namibian Stock Exchange, The Stock Exchange Mauritius, Casablanca Stock Exchange* (Maroc), *Maputo Stock Exchange* (Mozambique), *Johannesburg Securities Exchange, South Africa Alternative Exchange, The South African Future Exchange et Bond Exchange of South Africa* (Afrique du Sud), *Khartoum Stock Exchange* (Soudan), *Swaziland Exchange, Tanzanian Stock Exchange, Tunis Stock Exchange* (Tunisie), *Uganda Stock Exchange, Lusaka Stock Exchange et Agricultural Commodities Exchange of Zambia* (Zambie) et *Zimbabwe Exchange. Bourse des Valeurs Mobilière d'Alger* (Algérie), *Bolsa de Valores de Cabo Verde* (Cap-Vert), *Lybian Stock Exchange* (Lybie), *Nigerian Stock Exchange et Abuja Security and Commodities Exchange* (Nigeria), *Rwanda Over the Counter Exchange, La Bourse des valeurs de l'Afrique centrale (BVMAC), Gabon, Douala Stock Exchange* (Cameroun).

Le poids des entreprises étrangères caractérise aussi nombre de bourses africaines. Beaucoup de bourses de valeurs sont dominées par les filiales des entreprises multinationales, qui ont un accès plus facile aux capitaux en faisant appel à la maison mère (Moss 2007). La création d'un second marché, moins coûteux et d'accès plus facile pour les entreprises locales permettrait d'accroître le volume des transactions (Honogan et Beck 2007).

L'intégration régionale des marchés des capitaux est la solution généralement envisagée pour résoudre les problèmes de liquidités, de taille et de fragmentation des marchés africains (par exemple Adelegan 2008, Adelegan et Radzewicz-Bak 2009). L'intégration peut découler de la fusion des bourses de valeurs nationales en une seule institution, ou bien d'accords entre deux pays ou plus et des cotations croisées.

Un exemple de fusion est celle menée en Afrique de l'Ouest avec la création de la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM) sise à Abidjan. Celle-ci a commencé ses opérations en 1998, cinq ans après la décision du Conseil des ministres de l'UMEAO (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) de se doter d'un marché financier régional. La crise politique qu'a connue la Côte d'Ivoire a eu des répercussions fortes sur l'ensemble du marché régional, qui paraît moins développé que celui d'autres bourses des valeurs africaines (Adelegan 2008).

Le Gabon a créé en 2006 la Bourse des valeurs de l'Afrique centrale (BVMAC), lui donnant une vocation régionale sur les pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC : Cameroun, Congo, Gabon, République centrafricaine, Guinée Équatoriale et Tchad). Le Cameroun s'est retiré du projet pour ouvrir en 2005 le *Douala Stock Exchange*, mais il existerait aujourd'hui un projet de nouveau regroupement au sein d'un seul marché régional. Les activités de la BVMAC semblent actuellement très ralenties.

Les pays d'Afrique australe et orientale semblent avoir adopté une approche différente prenant la forme d'accords et de partenariats. En 2000, les bourses de valeurs de la SADC (*Southern African Development Community*) avaient harmonisé leurs procédures d'admission selon le système en vigueur à la *Johannesburg Security Exchange*. Celle-ci a également signé des accords en dehors de l'Afrique australe, avec l'Égypte, le Ghana, le Nigeria, le Kenya et l'Ouganda. La bourse des valeurs de Nairobi a, elle aussi, ses propres accords avec le Nigeria et le Ghana (Yartey et Adjasi 2007). Le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont créé une autorité de régulation (*East African Member states Securities Regulatory Authority*), dont l'objectif est de promouvoir l'intégration régionale en harmonisant les réglementations nationales (Yartey et Adjasi 2007).

Les accords signés entre les bourses de valeurs permettent aux sociétés d'être cotées sur un ou plusieurs marchés hors de leur marché originel. Les premiers accords ont été signés en 1992 entre l'Afrique du Sud, la Namibie et le Botswana. La BRVM a quelques sociétés cotées au Nigeria et au Ghana et *vice versa*. Un accord de partenariat permet à des entreprises marocaines de se faire coter à la bourse du Caire. Des triples cotations se sont faites dans le cadre d'accords entre le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda et entre le Nigeria, le Ghana et la BRVM (Adelegan 2008).

L'harmonisation des normes comptables et d'information peut rendre le processus long et ardu. La convertibilité des monnaies est un autre facteur limitant des processus d'intégration régionale (Moss 2007 ; Adelegan 2008).

Les marchés domestiques des obligations

L'émission obligataire sur le marché domestique est le fait principalement des gouvernements, et secondairement de sociétés parapubliques ou du secteur privé. Parmi ces sociétés, on trouve depuis quelques années de plus en plus d'acteurs de l'investissement local (distribution de fluides, télécommunications), et même des institutions financières spécialisées faisant l'intermédiation en faveur des collectivités locales (cas du FEC marocain). En revanche, les collectivités locales qui ont effectué des émissions directes restent peu nombreuses (voir encadrés 4.6 et 4.7), et il n'est pas certain que ce mode de financement connaisse une croissance significative sur le continent, pour des raisons qui sont développées dans le chapitre 5 (voir section « Le recours au marché des capitaux »).

Dans un certain nombre de pays, le marché de l'emprunt intérieur ne fait d'ailleurs que commencer à se développer. Il est quasi nul au Cameroun, en Guinée-Bissau, au Mali et au Niger. Sur l'ensemble des pays africains, la croissance est toutefois forte, de 11 % du PIB entre 1989 et 1999 à 22 % du PIB entre 2001 et 2008. Ce ratio demeure toutefois inférieur à celui des pays émergents (40 %). La capacité d'absorption et la taille du secteur financier constituent en effet une contrainte forte pour la plupart des pays (Adelegan et Radzewicz-Bak 2009).

La situation est différente de l'Afrique du Nord, où le marché de la dette en monnaie locale est bien développé. Ces pays tirent profit de la liquidité du marché pour réduire le risque de change, limiter la dépendance envers les financements extérieurs et faire l'économie du coût élevé du recours au marché international. La courbe des taux de ces obligations en monnaie

locale est bien établie et les durées les plus longues vont jusqu'à quinze ans (Dell 2009). Les émissions par des acteurs sous-souverains ne sont pas rares, notamment en Égypte et au Maroc.

Beaucoup des pays d'Afrique subsaharienne ont accès à des financements étrangers à des taux sensiblement inférieurs à ceux du marché et sur du très long terme. L'arbitrage entre l'emprunt intérieur ou extérieur se fait le plus souvent sur ces deux critères. Le risque de change n'est en général pas suffisant pour effacer les avantages de taux et de durée de l'emprunt extérieur par rapport à l'emprunt intérieur. Les prêts extérieurs sont plutôt liés à du financement de projets. De façon générale, les gouvernements font plutôt appel au marché intérieur pour financer leurs dépenses courantes. Dans l'ensemble, ils privilégient les obligations à court terme pour avoir les taux les plus bas possibles. Il en résulte que le très court terme (trois mois) domine largement le marché de la dette intérieure : en moyenne, les gouvernements doivent refinancer la moitié de leur dette quatre fois dans l'année (Christensen 2004).

Les banques commerciales sont les principaux preneurs de la dette sur le marché intérieur. Elles y trouvent un niveau de rémunération et de sécurité élevé, ce qui, dans l'ensemble, ne les encourage pas à s'engager dans des secteurs où il faut analyser et assumer des risques. Comme mentionné ci-dessus, cette situation à elle seule témoigne de la relative faiblesse des marchés financiers en Afrique subsaharienne (Honohan et Beck 2007, IMF 2010).

Cependant, des évolutions récentes sont à noter. Premièrement, le développement des fonds de pension (RSA, Botswana, Maurice, Namibie, Kenya, Malawi...), des assurances et des actifs des fonds communs de placement, a un effet stimulant en raison de leurs stratégies de long terme (Lukonga 2010) ; le Kenya, le Nigeria, la Tanzanie et la Zambie ont d'ailleurs pris dans la période récente des dispositions légales et réglementaires en faveur de ces institutions. Deuxièmement, il apparaît que l'épargne domestique, qui représente la contrainte la plus forte à l'expansion du marché des obligations (Adelegan et Radzewicz-Bak 2009) serait en croissance sensible en Afrique subsaharienne. Troisièmement, comme mentionné plus haut, l'apparition d'opérateurs privés locaux dans les secteurs des services (eau, électricité, télécommunications) a créé un marché pour le financement des sociétés privées sur le marché des obligations, et qui paraît appelé à se développer. Enfin, suite à l'émergence des classes moyennes et supérieures en milieu urbain, on assiste à l'apparition d'un actionnariat populaire. Celui-ci est intéressé par de l'investissement de long terme dans la perspective de compléter sa retraite future (Demey 2010).

Il faut signaler d'ailleurs que des bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale, AFD) et leurs filiales opérant dans le secteur privé (IFC, PROPARCO) ont commencé également à lever des fonds sur les marchés africains afin de pouvoir développer leurs portefeuilles en monnaie locale. Ces émissions ont connu un certain succès, qui doit être attribué à l'excellence des signatures des emprunteurs, mais témoigne néanmoins de l'existence d'un réel potentiel d'épargne mobilisable. Les émissions de bailleurs internationaux sur les marchés africains comprennent cependant un risque d'assèchement relatif des ressources en monnaie locale au détriment des entreprises nationales (et, potentiellement, des collectivités locales) qui en ont besoin (voir encadré 4.3).

ENCADRÉ 4.3

Les émissions des bailleurs de fonds sur les marchés des capitaux africains

Pour augmenter leur capacité de prêts aux entités sous-souveraines, les bailleurs de fonds cherchent à se procurer des ressources en monnaie locale. Par exemple, *International Finance Corporation* (IFC) en 2006, puis l'Agence française de développement (AFD) en 2008, ont émis un emprunt obligataire en francs CFA à la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM) d'Abidjan, à destination des pays membres de l'UEMOA. D'une durée de cinq ans, les titres émis par IFC représentaient un montant de 44,6 M USD et ont permis de financer des infrastructures industrielles et touristiques en Côte d'Ivoire et au Sénégal. L'emprunt obligataire de l'AFD, d'une durée de huit ans, représentait un montant de 35,5 M EUR. Il a été placé tant auprès d'investisseurs institutionnels que de personnes physiques. Les ressources ainsi levées ont été affectées à la production de crédits en francs CFA de PROPARCO (filiale secteur privé de l'AFD) et aux opérations non souveraines de l'AFD au bénéfice d'entreprises privées ou publiques et de collectivités locales.

La Banque mondiale cherche à développer ce type d'emprunts et a créé à cet effet en 2007 un programme spécifique, le *Global Emerging Markets Local Currency Bond Program* (GEMLOC), dont l'objectif est de mobiliser l'équivalent de 5 Md USD. Ce programme vise à améliorer le fonctionnement des marchés locaux en promouvant des réformes, un index innovant, des conseils en vue d'améliorer l'attractivité pour les investisseurs à long terme. Il porte, dans sa configuration initiale, sur trois pays à revenus intermédiaires du continent : l'Égypte, le Maroc et l'Afrique du Sud. Ce programme est donc limité pour l'Afrique, du moins dans sa configuration initiale.

Le succès de ces émissions sur le continent africain témoigne de l'existence d'une épargne domestique et d'une capacité d'investissement à l'échelon local. Mais le risque existe que des émissions à répétition par ces émetteurs notés AAA ne siphonnent les marchés africains, privant ainsi le secteur privé local des ressources dont il a besoin.

Source : World Bank 2007, Geiss et Mvogo 2008.

Dans un autre ordre d'idées, on note des initiatives visant à favoriser les investissements en monnaie locale sur la base d'une couverture des risques. C'est dans ce sens que va le TCX (*The Currency Exchange Fund*) créé en 2008 à l'initiative de la Banque néerlandaise de développement (FMO) et dont plusieurs autres bailleurs sont aujourd'hui actionnaires. L'objectif de ce fonds est de favoriser les financements de long terme en monnaie locale par des investisseurs en USD ou EUR sur les marchés émergents ; il propose à cet effet des instruments de couverture des risques de change s'appuyant sur des swaps de devises.

Une mise en perspective du point de vue des investissements

Les évolutions mentionnées ci-dessus sont encore ténues, mais laissent penser que les systèmes financiers subsahariens pourraient à l'avenir laisser plus de place aux financements en monnaie locale, comme c'est le cas en Afrique du Nord. Cela sera le fait soit de la montée en puissance des marchés des obligations, soit d'un changement de comportement des banques, selon les pays. À ce sujet, il faut noter qu'aucune étude empirique ne conduit à conclure qu'il existe une supériorité d'un mode de financement sur l'autre, la performance découlant plus du niveau de développement financier que de la composition des systèmes (Beck 2010).

Au final, le fait que l'épargne soit collectée et véhiculée par les systèmes bancaires ou *via* les mécanismes obligataires est un point relativement secondaire. À cet égard, l'établissement de marchés de capitaux là où ils n'existent pas et/ou dans les petites économies où la demande est faible ne constituerait pas l'option la plus rationnelle (Lin, Sun et Jiang 2009). Dans de tels cas, la priorité pourrait être d'établir un environnement légal, fiscal et institutionnel favorable à la fourniture de services financiers performants par les établissements bancaires.

Quoi qu'il en soit, l'accompagnement des bailleurs de fonds et leur appui en faveur de réformes structurelles seront probablement nécessaires dans beaucoup de pays. Financer l'investissement local par l'épargne locale est un enjeu qui dépasse la seule question des volumes de financement et qui renvoie à des avantages d'ordre économique, politique et social. Développer ces modes de financement endogène paraît bien être un des enjeux essentiels des prochaines décennies. On revient sur ces points particuliers dans le chapitre 5.

Les banques et institutions régionales ou nationales de développement

Parallèlement à la BAD, qui est un bailleur de fonds multilatéral classique (voir encadré 1.1), le continent compte un grand nombre de banques ou institutions financières de développement⁶, qui ont été conçues au départ pour combler des inefficiences de marché et apporter du financement long terme à des projets. Certaines de ces institutions ou banques datent de la période coloniale, les autres ont été créées au lendemain des indépendances et dans les premières décennies des politiques de développement.

Un aperçu des établissements existants

À la fin des années 1980, la majorité de ces banques et institutions de développement semblaient avoir passablement échoué dans leurs missions et/ou souffraient de problèmes de gouvernance. Dans l'ensemble, leurs taux de recouvrement des prêts étaient faibles et leurs coûts de fonctionnement élevés. Beaucoup d'entre elles avaient manifestement souffert de l'ingérence des États dans leur gestion. Les bailleurs ont cherché à faire fermer ces établissements pendant la période des ajustements structurels.

Cependant, ces institutions ont montré une certaine résilience et beaucoup ont survécu. En Afrique du Nord, elles ont connu des mutations diverses selon les pays en fonction des stratégies gouvernementales ou de nouvelles lois bancaires (voir encadré 4.4). En Afrique subsaharienne, plus de soixante d'entre elles sont encore en fonctionnement (Honohan et Beck 2007). Dans ce paysage, on distingue les institutions à vocation régionale et les institutions nationales.

6. Une banque est une institution enregistrée comme telle par la Banque centrale, qu'elle finance ou pas le développement. Une institution financière ne peut pas collecter des dépôts ni créer de la monnaie ; elle est dite spécialisée lorsqu'elle cible un secteur ou des services particuliers.

Dans la Zone franc⁷, les réformes de libéralisation de la fin des années 1990 ont conduit à la disparition ou la transformation en banque universelle de beaucoup de banques de développement. Les deux banques régionales, la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) et la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC), ont été confortées dans leur vocation d'origine⁸.

La BOAD, créée en 1973, contribue à des projets nationaux et régionaux en fournissant des lignes de crédit allouées aux gouvernements nationaux ou aux principales banques concernées. Elle fournit aussi des prêts à moyen et long terme à des sociétés, de même que des capitaux-risques et finance ainsi des projets dans différents secteurs (infrastructures, agriculture, énergie et télécommunications). Les principaux actionnaires sont les huit pays membres de l'UEMOA. Ses ressources proviennent des marchés financiers et de lignes de crédit accordées par des bailleurs internationaux à des taux concessionnels, au titre de l'aide au développement⁹. Il existe enfin des établissements spécialisés dans l'économie sociale, comme la Banque régionale de solidarité (BRS) dans la zone UEMOA.

La BDEAC, créée en 1975, a été relancée en 2003 après avoir connu des problèmes financiers. Elle a vocation à devenir la première institution de la CEMAC dans la fourniture de financements à long terme. Les six États de la CEMAC sont actionnaires à hauteur de 51 % du capital, la BEAC, la BAD et l'État français constituant les principaux autres actionnaires. La BDEAC se refinance également auprès de bailleurs internationaux.

L'*East African Development Bank* (EADB) a été créée en 1967 dans le cadre de la coopération entre le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda et confortée dans sa mission régionale au moment de l'instauration de l'*East African Community* (EAC) dix ans après. Suite à l'adhésion à l'EAC du Rwanda et du Burundi en 2008, le Rwanda est entré au capital de la EADB¹⁰. Les quatre

7. La Zone franc regroupe les Comores et quatorze pays d'Afrique subsaharienne rassemblés en deux unions économiques, avec chacune une banque centrale : l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) avec la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) avec la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC).
8. Il existe également des établissements spécialisés dans l'économie sociale, comme la Banque régionale de solidarité (BRS) dans la zone UEMOA.
9. Récemment, la Chine lui a prêté plus de 100 Md F CFA pour financer le programme économique régional de l'UEMOA.
10. L'entrée du Burundi au capital est également prévue.

États sont actionnaires à hauteur de 75 % du capital, le reste étant détenu principalement par des bailleurs de fonds (BAD et FMO) et des banques commerciales. La EADB se finance sur les marchés nationaux et auprès des bailleurs de fonds. Elle exerce son activité dans les secteurs classiques des banques de développement en cherchant à élargir son champ d'intervention, par exemple dans le financement du logement.

Beaucoup des banques et institutions nationales d'Afrique subsaharienne ont connu des difficultés de positionnement sur les marchés et des problèmes aigus de gouvernance dans les dernières décennies. Au début des années 2000, le bilan présenté des principales banques de développement du Nigeria¹¹, par exemple, était véritablement négatif : des portefeuilles de prêts réduits, des marges trop faibles sur les prêts, une exposition élevée aux risques de change, une faible culture de l'analyse de projets et une rentabilité désastreuse. Une partie d'entre elles n'arrivaient pas à se refinancer, vivaient sur leur dotation en capital initiale pour financer le peu de prêts qu'elles engageaient et affichaient des coûts administratifs annuels largement supérieurs à leurs engagements annuels. Ce type de bilan n'était pas un cas isolé et pouvait être fait sur nombre de pays d'Afrique subsaharienne (Honohan et Beck 2007).

Les banques ou institutions ayant survécu à la période d'ajustement structurel et aux restructurations du secteur bancaire constituent aujourd'hui une nébuleuse, dont une partie est constituée d'institutions peu actives, non liquides et aux engagements des plus réduits. Il s'agit souvent d'institutions spécialisées, comme la Banque nationale de développement agricole du Mali (BNDA), créée en 1981, qui a d'ailleurs entrepris d'élargir ses activités au-delà du secteur rural. Le secteur de l'habitat compte un certain nombre de banques spécialisées, par exemple celles du Sénégal, du Burkina Faso, du Mali, du Gabon... Dans la pratique, la majorité de ces banques de l'habitat semblent se cantonner à du financement court terme (Garson 2006). Le cas des banques et institutions spécialisées dans le financement des collectivités locales et investissements locaux est traité à part plus loin dans la section suivante.

11. *Nigeria Industrial Development Bank, Nigeria Development Bank for Commerce and Industry, National Economic Reconstruction Fund Nigeria Education Bank, Nigerian Agricultural and Credit Bank, Urban Development Bank* (Alawode et al. 2000, cité par Honohan et Beck 2007).

ENCADRÉ 4.4**Évolution des banques et institutions financières de développement en Afrique du Nord**

Au Maroc existaient d'une part des institutions financières spécialisées (régulées par des textes spécifiques et finançant des secteurs particuliers), et d'autre part des banques universelles créées à partir de 1993. Suite à une nouvelle réglementation bancaire en 2006 qui introduisait des règles prudentielles resserrées, certaines institutions financières ont été confrontées à des difficultés de gestion. Parmi elles, la Banque nationale pour le développement économique (BNDE) et la Caisse nationale du crédit agricole ont dû commencer un processus de restructuration. La BNDE a finalement été rachetée par la Caisse de dépôts et de gestion en 2003 et est finalement devenue une banque commerciale.

En Tunisie, la Société tunisienne de banque, créée en 1958 en tant que banque commerciale publique et spécialisée dans les secteurs du tourisme, du commerce, de l'industrie et de la promotion immobilière, a par la suite absorbé deux compétiteurs pour former une entité bancaire plus large et plus solide travaillant avec des banques filiales dans de nombreux secteurs de l'économie. Elle est aujourd'hui détenue par l'État, qui l'utilise comme instrument pour mettre en place ses politiques de développement. La Banque nationale de l'agriculture créée en 1959 pour soutenir l'activité agricole a par la suite été rebaptisée Banque nationale de Tunisie et a étendu ses activités à presque tous les secteurs de l'économie. Elle est aujourd'hui détenue entièrement par l'État et ses activités de développement sont limitées au secteur de l'agriculture par le biais de filiales.

En Égypte, la *National Development Bank* (NDB) a été transformée en 1980 en banque commerciale. Elle garde, dans une certaine mesure, une orientation en faveur du développement, en particulier au travers de mécanismes innovants de microcrédits lancés dès 1987.

Source : Garson 2006.

Les perspectives

L'avenir des banques et institutions nationales paraît aujourd'hui incertain. Nombre d'entre elles s'adressent à des marchés beaucoup trop réduits pour pouvoir être rentables. Les établissements à vocation régionale bénéficient en principe de marchés élargis. Ils ont en outre l'avantage d'être relativement plus à l'abri des pressions des gouvernements, dont les ingérences ont en partie provoqué certains des échecs de gouvernance des établissements à caractère

national. La participation du secteur privé a souvent été invoquée pour échapper à l'avenir à ce type de difficultés. Dans un certain nombre de cas, l'ouverture au secteur privé s'est en fait traduite par une privatisation (l'UDB au Nigeria, par exemple¹²) et souvent par un glissement vers des activités de généraliste et de banque commerciale (l'*Austral Bank* au Mozambique, le *DFCU Group* en Ouganda, la *Development Bank* du Kenya ; Garson 2006, Honohan et Beck 2007).

Au lendemain de la crise économique et financière de 2008, il est devenu manifeste que le recours systématique au secteur privé ne suffisait pas à répondre à toutes les strates des marchés des investissements locaux. Ce constat vaut pour le continent, plus spécialement encore pour l'Afrique subsaharienne où, on l'a vu, le secteur financier est absent ou défaillant sur des secteurs entiers de l'économie. Il existe un besoin d'institutions capables de combler les lacunes de marché et de fabriquer de l'offre en financement de long terme, en se positionnant à l'articulation entre marchés des capitaux, bailleurs de fonds et opérateurs privés. Parmi les institutions ou banques de développement existantes, celles qui seront à même de se moderniser et de se professionnaliser en ce sens pourraient occuper une place importante dans cette nouvelle architecture à mettre en place. On revient sur ces points dans le chapitre 5.

Les outils et mécanismes de financement des investissements locaux

Un certain nombre de pays ont mis en place des outils spécifiques de financement des investissements des collectivités locales. Il existe deux catégories d'outils : l'Institution financière spécialisée (IFS), qui a pour objet principal – sinon unique – de prêter, et le Fonds d'investissement pour les collectivités qui doit, lui, faire transiter en direction des collectivités des ressources provenant de différents canaux étatiques et des bailleurs de fonds. Dans les pays à fonds d'investissement ou dans ceux où aucun outil spécifique n'existe, le recours à l'emprunt par les collectivités, lorsqu'il est possible, est généralement très encadré et nécessite un accord de tutelle (ministère des Finances ou décision en Conseil des ministres). En outre, quelques collectivités locales du continent ont eu la possibilité de se financer directement, soit sur les marchés en procédant à l'émission d'obligations, soit en empruntant sans intermédiation.

12. Voir section ci-après et étude de cas Nigeria en annexe.

Les outils de financement spécifiques : Institutions financières spécialisées, Fonds d'investissement pour les collectivités

Les pays où existent des IFS sont en majorité des émergents : l'Afrique du Sud (avec quelques autres pays de la SADEC recourant aux services de DBSA et de INCA), le Nigeria avec l'UDB, la Tunisie avec la CPSCL et le Maroc avec le FEC. Il existe des différences notables d'approches entre ces pays et ces divers outils (à commencer par leur statut, qui peut être public ou privé – voir les études de cas en annexe), mais le modèle de l'IFS a une origine et des caractéristiques de base communes.

Les pays où existent des Fonds d'investissement sont en majorité des PMA d'Afrique subsaharienne. La création de ces fonds a été souvent motivée par le souci de canaliser l'aide extérieure vers les collectivités locales ; certains d'entre eux ont été conçus aussi pour fonctionner partiellement comme institutions de crédit. Il s'en trouve au Sénégal (ADM et/ou ADL), au Ghana (DDF, en cours de création), au Cameroun (FEICOM), au Mali (ANICT), au Burkina Faso (FPCL). La viabilité de ces fonds est sujette aux aléas politiques. Ils doivent souvent coexister avec d'autres dispositifs de distribution de subventions directement gérés par les ministères des Finances ou de l'Intérieur (voir tableau 4.1).

D'autres pays, enfin, ne disposent pas d'instrument spécifique de financement des investissements locaux. Les bailleurs de fonds interviennent en général par le biais de financements de projets, dits soit urbains ou de développement municipal, soit sectoriels. On note l'expérience de la République du Cap-Vert, où une ligne de crédit mise en place par un bailleur finance en amont les banques commerciales qui font des prêts aux collectivités locales pour leurs investissements productifs (voir les études de cas en annexe).

L'Institution financière spécialisée constitue donc aujourd'hui le modèle dominant dans les PRI du continent. Ces IFS sont majoritairement de statut parapublic (INCA et UDB étant, en l'état actuel, les deux exceptions du secteur privé) et cumulent avec les activités de crédit un ou plusieurs rôle(s) complémentaire(s), comme la mise en œuvre de dotations d'État, et/ou des missions d'appui aux collectivités locales, notamment dans les domaines de programmation des investissements et parfois de renforcement institutionnel.

Tableau 4.1 Typologie simplifiée des principaux outils spécifiques de financement de l'investissement local

Caractéristiques	Pays	Institutions de financement	Ressources du dispositif de financement
IFS publique ou privée Mécanismes de crédit communal actif	RSA* (et autres pays SADEC)	DBSA INCA	Recours au marché financier Prêts bailleurs de fonds Ressources propres
	Tunisie*	CPSC	Prêts bailleurs de fonds <i>via</i> État Recours au marché financier Ressources propres
	Maroc*	FEC	Recours au marché financier Banques commerciales Ressources propres
	Nigeria*	UDB	Prêts bailleurs fonds <i>via</i> État Recours au marché financier
	Sénégal*	ADM ADL (création 2010)	Bailleurs de fonds <i>via</i> État (rétrocessions) Ressources État Ressources propres
Fonds d'investissement Mécanisme de crédit réduit ou inexistant	Côte d'Ivoire	FPCL (ne fonctionne plus)	Bailleurs de fonds <i>via</i> État Ressources État
	Cameroun	FEICOM	Prélèvement sur les ressources communales (CAC) (fonds mutualiste)
		CFC (ne fonctionne plus)	Bailleur de fonds <i>via</i> État Ligne crédit au Crédit foncier du Cameroun
	Kenya	LGLA	Bailleurs de fonds <i>via</i> État Ressources État Ressources propres
	Ghana*	DDF (création 2010)	Bailleurs de fonds <i>via</i> État Ressources État Ressources propres
	Niger	CPCT (ne fonctionne plus)	Prélèvement sur les recettes de lotissements et sur la taxe sur l'électricité (fonds mutualiste)
	Mali	ANICT (2000)	Bailleurs de fonds <i>via</i> État
	Burkina Faso	FICOM FPCT	Bailleurs de fonds <i>via</i> État Ressources État

Les pays notés * sont ceux qui figurent, avec la République du Cap-Vert et l'Égypte, dans les études de cas en annexe

Sources : Paulais et Stein-Sochas 2007, Sinet 2010.

Ce modèle de l'IFS a fait l'objet d'une promotion active par les bailleurs de fonds à des époques différentes (par exemple, le FEC marocain et la CPSCL tunisienne ont été soutenus dans leurs évolutions par l'USAID dans les années 1980). L'Agence de développement municipale sénégalaise, créée sous les auspices de la Banque mondiale à la fin des années 1990, peut être considérée comme une tentative pour décliner ce modèle nord-africain en l'adaptant au contexte d'un PMA (voir encadré 4.5 et étude de cas en annexe).

ENCADRÉ 4.5

L'Agence de développement municipal : à la recherche du cercle vertueux

La création de l'ADM en 1997 à Dakar reposait sur cinq principes directeurs.

- (1) Mettre en place un mécanisme global de financement des investissements communaux recourant à la fois à l'autofinancement, à la subvention et à l'emprunt, sur la base d'une évaluation réaliste des capacités de financement des communes et de l'État.
- (2) Appliquer ce dispositif à l'ensemble des communes du Sénégal sur une base relativement directive et asseoir le nouveau dispositif dans le contexte de décentralisation issu des lois de 1996.
- (3) Soumettre ce mécanisme de financement à un programme d'investissement pluriannuel préalablement identifié et préparé en concertation avec l'État (Contrat de ville, programme d'investissement prioritaire).
- (4) Doser la contribution financière des communes (autofinancement et remboursement des prêts) en fonction de leur capacité contributive (y compris variation des profils de prêts).
- (5) Accompagner les collectivités dans l'identification, la préparation et la réalisation de leurs investissements.

Ces dispositions découlaient de l'analyse d'un certain nombre d'échecs et de réussites dans des dispositifs de cette nature. Elles définissaient une approche intégrale de la question de la gestion et de l'investissement locale, et introduisait dans la région des outils technico-institutionnels, comme le Contrat de ville, qui avaient démontré leur efficacité ailleurs.

L'ensemble témoignait d'une vision intégrale du phénomène d'urbanisation et reposait sur l'idée de faire accéder les communes au cercle vertueux du développement (dans lequel les collectivités locales, par des investissements ciblés et l'amélioration de la qualité de leur gestion, augmentent leur productivité économique, le montant de leurs ressources et, par conséquent, leur capacité d'emprunt ; cela leur permet d'investir à nouveau, et ainsi de suite). Cette démarche a été soutenue et financée dans le cadre de

plusieurs projets de développement municipaux, dont l'ADM était la cheville ouvrière, financés en partie par des bailleurs de fonds (Banque mondiale, AFD...)

Une douzaine d'années plus tard, force est de constater que la greffe ne semble pas avoir pleinement pris. L'ADM semble être perçue plus comme une agence d'exécution de projets que comme une institution indiscutablement inscrite dans le paysage institutionnel national. Les bailleurs eux-mêmes paraissent moins engagés. Finalement, le gouvernement sénégalais a créé en 2010 une nouvelle agence, l'Agence de développement local (ADL), de type fonds d'investissement dépourvu des attributions de prêteur, et semble s'orienter vers un schéma binaire, dans lequel les éventuelles activités de prêt seraient assurées séparément par les bailleurs et un établissement spécialisé (peut-être la Caisse des dépôts et consignations, également récemment créée).

Sources : Lemelle 2006, Nodalis 2010, Sinet 2010 ; voir également étude de cas en annexe.

Ces IFS font face aujourd'hui, dans des proportions variables, à différentes difficultés qui résultent pour beaucoup de l'étranglement du marché des collectivités locales. Cela découle souvent plus des freins mis au processus de décentralisation que du manque de solvabilité à proprement parler des communes. Pour les IFS, l'étranglement du marché se traduit par une stagnation de l'activité et finalement, une certaine incapacité à évoluer et à se moderniser. Les IFS du secteur privé peuvent aussi être confrontés à des phénomènes de concurrence lorsqu'elles ont fait la démonstration que le marché existait, ou bien avoir des difficultés à se refinancer. Les IFS parapubliques peuvent aussi être soumises à l'interventionnisme de leurs tutelles et ne pas pouvoir exercer leur activité avec l'autonomie nécessaire. Cela handicape alors leur gestion et leurs performances, freine leur modernisation et les empêche souvent de diversifier leurs ressources.

Les fonds d'investissement pour les collectivités n'échappent évidemment pas à ce phénomène d'interventionnisme des tutelles et à ses conséquences. De façon générale, ces fonds sont fragilisés par leur grande dépendance des financements extérieurs. La faiblesse de leur volume d'activités réduit considérablement leurs marges de manœuvre, notamment en matière de formation et de professionnalisation de leurs personnels. Ces fonds d'investissement sont, pour la plupart, issus d'une démarche de développement local qui se refuse à distinguer les collectivités urbaines et rurales au nom d'une certaine idée de la décentralisation. Il en résulte, dans beaucoup de cas, que ces fonds ne sont pas utiles aux collectivités locales urbaines (ni crédibles aux yeux de leurs autorités), en premier lieu parce qu'ils ne disposent pas des compétences et des moyens pour répondre aux besoins spécifiques des villes.

Les remarques qui précèdent ont un caractère général et s'appliquent dans des proportions variables – ou pas du tout – selon les cas. Pour aller plus loin dans les analyses, il est nécessaire de replacer les outils de financement dans les contextes nationaux. C'est ce qui est fait plus loin dans le dossier annexe. Celui-ci présente huit études de cas d'un ensemble pays/outils de financement, suivies d'un essai de caractérisation. La question des outils de financement et des IFS – comment les faire évoluer lorsqu'elles existent, faut-il en créer quand il n'y en a pas, sous quelle forme et à quelle échelle, à quelles conditions ? – est au cœur de la problématique de l'investissement local. On y revient ensuite dans le chapitre 5.

Les émissions obligataires des collectivités

Un nombre restreint de villes du continent ont accès au financement du marché sans intermédiation en émettant des obligations. Dans la période récente¹³, on a ainsi noté les émissions de Johannesburg (voir encadré 4.6), Lagos (voir encadré 4.7) et Douala¹⁴.

D'autres vont probablement suivre. Il semble que certains pays (le Maroc, par exemple) envisagent d'effectuer les adaptations légales et institutionnelles nécessaires et autoriser leurs plus grandes villes à procéder à une émission, du moins à titre expérimental et sous contrôle. En outre, il faut rappeler que d'autres acteurs de l'investissement local – les compagnies privées opérateurs de services – ont recours au financement direct sur les marchés locaux. Au Kenya, où le gouvernement a pris des mesures d'incitation fiscale à la fois pour les émetteurs et les investisseurs, KenGen (électricité) et Safaricom (télécommunications) ont émis des obligations qui ont été largement sous-crités (Irving 2010).

Les avis sont partagés sur l'avenir des émissions directes par les municipalités sur le continent. Les observateurs sceptiques font état de deux arguments qui selon eux limitent l'avenir, du moins à moyen terme de ce mode de financement. (1) En l'état actuel des choses et des législations, elles ne sont envisageables que dans un nombre restreint de pays et, dans ces pays, pour une

13. Dans une période plus éloignée (antérieure à 2000), les villes les plus importantes du Zimbabwe, qui bénéficiaient d'un environnement institutionnel spécifique, ont eu la possibilité d'émettre des obligations sur le marché local, et ce de façon assez régulière pour des montants relativement peu élevés (Banque mondiale, cité par PDM 2008).

14. Cette émission présentait un caractère particulier. Elle a été décidée dans un contexte où les financements extérieurs étaient figés, du fait des retards pris dans la procédure PPTE et il s'agissait de répondre à une urgence par une initiative nouvelle pour le pays. Elle a été réalisée sans garantie de l'État au sens strict du terme, mais l'emprunt obligataire était gagé sur une créance du même montant détenue par la ville sur l'État (Paulais et Stein-Sochas 2007).

poignée de villes. Il faut en effet que les villes soient correctement notées, et qu'elles aient les capacités d'emprunt suffisantes pour atteindre les volumes en dessous desquels les coûts de dossier et honoraires liés à l'émission deviennent rédhibitoires. (2) Les villes bien notées et solvables trouveront des ressources à des meilleures conditions de taux et de durée ; ce, soit auprès de bailleurs de fonds qui commencent à se positionner dans le marché du sous-souverain (voir section suivante), soit auprès des IFS nationales¹⁵, ou encore auprès des banques commerciales qui finiront par se rendre compte, comme elles l'ont fait dans des marchés plus mûrs, que ce marché existe.

ENCADRÉ 4.6

Les émissions obligataires de Johannesburg sur la période 2004-2010

Depuis 2004, la ville de Johannesburg (3,3 millions d'habitants) a lancé avec succès six émissions obligataires pour un montant global de 5,8 Md ZAR (762 M USD). Depuis 2006, ces émissions obligataires sont lancées dans le cadre offert par le « *Johannesburg Domestic Medium Term Note Programme* » qui autorise la ville à émettre jusqu'à 6 Md ZAR d'ici 2010, sans avoir à fournir de documentation additionnelle à celle produite dans le cadre de la notation initiale. Les investissements concernent principalement les zones périphériques défavorisées. Cette diversification des financements a permis de compléter les financements obtenus des banques commerciales et de DBSA.

En 2004, une partie des émissions a été garantie, à parts égales, par la SFI et DBSA, ce qui lui a permis d'allonger l'échéance de son émission obligataire (douze ans) et d'améliorer sa signature.

La ville est notée AA par Fitch Ratings (2008) pour le crédit long terme et F1 sur le court terme, ce qui est la note maximale. Parmi les indicateurs de santé financière considérés comme majeurs, figure la capacité d'autofinancement de la ville (épargne de gestion moins amortissement), estimée à 14 % des recettes courantes en 2006, contre 8 % en 2003. Cette évolution repose principalement sur l'amélioration de la mobilisation de la fiscalité locale, elle-même stimulée par une croissance annuelle du PIB de la ville de plus de 6 %. La ville a mis en place un Fonds d'amortissement (*Sinking Fund*) alimenté par des ressources dédiées garantissant le paiement des intérêts à échéance.

Toutefois, la ville de Johannesburg est la seule à avoir recouru au marché financier en direct. Les contraintes étaient fortes : en termes de seuil (500 M ZAR au minimum), de santé financière (crédit rating) et de transparence de l'information (environnement fiduciaire).

Source : Fitch Ratings 2007.

15. Cela semble être le cas en RSA, où les autres grandes métros que Johannesburg, quoique notées par les agences, n'ont pas émis d'obligations.

Dans ces conditions, il se pourrait que l'avenir du financement obligataire des collectivités locales réside plus dans l'intermédiation. Des IFS du continent (CPSC, FEC...) se financent déjà sur les marchés locaux. Les résultats ont été inégaux¹⁶, néanmoins on peut penser que cette pratique devrait se développer. En regroupant les besoins d'un plus grand nombre de collectivités locales, y compris les villes secondaires, le total de l'émission peut atteindre un montant suffisamment élevé pour que l'émission devienne rationnelle financièrement. L'intermédiaire œuvrant pour un groupe de collectivité peut gérer plus facilement qu'une collectivité unique une stratégie de refinancements successifs et, par conséquent, s'accommoder des durées relativement courtes des financements de marchés.

ENCADRÉ 4.7

Émissions obligataires de l'État de Lagos sur la période 2008-2010

L'État de Lagos (Sud-Est, 18 millions d'habitants) s'est engagé en 2008 dans un programme d'émissions obligataires d'un montant total de 275 Md N (1,850 Md USD) libérable en plusieurs tranches de 50 Md N (385 M USD). Trois d'entre elles ont été émises entre fin 2008 et avril 2010.

L'objectif consiste à mobiliser des fonds suffisamment importants pour répondre aux exigences d'un programme d'infrastructures volontariste à l'horizon 2020 (150 Md USD) incluant routes, transports collectifs, programmes d'aménagement urbain – zones franches et zones d'habitat –, réhabilitation et extension des réseaux d'eau, d'électricité, des équipements sociaux, etc. ; la plupart de ces investissements sont opérés en PPP. 25 % de ces émissions sont également supposées couvrir le service de la dette.

Les trois émissions ont été sursouscrites, la dernière lancée en début 2010 à hauteur de 249 %. Les souscriptions ont été uniquement ouvertes à des investisseurs institutionnels et des acheteurs qualifiés. La principale raison en est le caractère particulièrement favorable des conditions offertes comparées à celles des emprunts d'État : exonération fiscale des revenus et taux d'intérêt fixe de 13 % à 14,5 % sur cinq à sept ans. Lagos a mis en place un Fonds de garantie alimenté par des ressources locales dédiées.

16. La CPSC a remboursé par anticipation un emprunt obligataire local qui s'est avéré coûteux. Elle a ensuite renoncé à émettre une seconde obligation au profit d'un prêt de bailleur de fonds. La CPSC est pourtant notée AA+ et considérée comme un risque quasi souverain. Voir également étude de cas en annexe.

L'État de Lagos a été noté AA par Fitch Ratings, *Global Credit Rating (GCG)* en Afrique du Sud et par Augusto and Co. (Nigeria).

L'État de Lagos, créé en 1967, est toutefois le seul des trente-six États du Nigeria à avoir recouru aux émissions obligataires. Il bénéficie d'une situation financière plus favorable avec des ressources propres (*Internally Generated Revenue* ou IGR) de près de 75 % alimentées par la fiscalité et les recettes tarifaires, notamment sur le transport collectif ; les autres États sont beaucoup plus dépendants des recettes partagées avec l'État fédéral, notamment des revenus pétroliers.

On peut toutefois craindre une augmentation trop rapide du niveau d'endettement de l'État faute d'une montée en puissance suffisante des recettes fiscales. En 2010, le budget de l'État de Lagos est de 249 Md N (1,7 Md USD) et laisse peu de marge de manœuvre pour la charge de la dette (17 Md N).

Sources : Sinet 2010, FitchRating. Voir aussi étude de cas en annexe.

Pour ces raisons, et parce qu'il dispose des compétences nécessaires, l'intermédiaire financier est susceptible de bénéficier de rehaussements de crédits, par exemple issus de garanties partielles de bailleurs de fonds, mais aussi de fabriquer des financements hybrides en mixant différentes ressources avec celles collectées sur le marché. On revient sur ces aspects dans le chapitre 5.

Les emprunts directs des collectivités

Le nombre de collectivités ayant pu accéder à des emprunts directs est des plus réduits. Les banques commerciales du continent, on l'a vu, sont surliquides mais peu dynamiques ; elles ne disposent pour le moment ni de l'appétence, ni des compétences nécessaires pour entrer sur ce marché. Les quelques prêts directs sont donc le fait des bailleurs de fonds ayant la possibilité de prêter en sous-souverain (c'est-à-dire, en l'état actuel des choses et pour ce qui concerne le continent, le *Subnational Finance Program* de la SFI-Banque mondiale, et l'AFD).

Les prêts réalisés jusqu'à présent concernant des villes des PMA (Dakar, Ouagadougou...) sont de montants modestes à des conditions très concessionnelles et, en ce qui concerne l'AFD, visent plutôt l'effet d'exemplarité (voir encadré 4.8).

ENCADRÉ 4.8**Un exemple de financement hybride en sous-souverain : Ouagadougou**

La capitale du Burkina-Faso compte plus de 1,2 million d'habitants. L'opération concerne des investissements réalisés en maîtrise d'ouvrage municipale, dans le secteur des équipements marchands, générateur de recettes. Il s'agit de reconstruire le marché central de la ville, qui accueillait 2 900 commerçants et qui a été détruit dans un incendie, et de renforcer le réseau de marchés secondaires, notamment ceux des quartiers périphériques, sous-équipés et qui fonctionnent dans des conditions sanitaires préoccupantes.

L'étude technique du projet et sa faisabilité économique et financière ont été réalisées en parallèle avec l'analyse prospective des comptes de la commune. Des simulations sur différents montants d'emprunt ont permis de déterminer le seuil à partir duquel le niveau d'épargne nette de la commune se réduisait trop et risquait d'amoindrir ses capacités d'investissement. Le montant optimal de l'opération ainsi déterminé a conduit à ajuster les caractéristiques du projet, en optimisant l'équilibre d'opération en fonction d'un coût d'objectif et des projections de recettes à attendre des marchés – compte tenu des contraintes qui pèsent en matière de tarification pour ce type d'équipement.

À l'issue de ces itérations, il est apparu qu'un apport en subvention était nécessaire pour réaliser la totalité des investissements sans entamer les capacités de remboursement de la commune. Le financement est donc « hybride », c'est-à-dire qu'il mêle un prêt de 2 M EUR et une subvention de 3,15 M EUR. Le prêt en taux variable est très concessionnel, fondé sur EURIBOR moins 186 points de base. Sa durée est de vingt ans avec cinq ans de différé, grâce auquel le remboursement en capital n'interviendra qu'une fois les équipements réalisés et les premières recettes engrangées.

Le montant des échéances de remboursement du prêt a été calé à hauteur de 10 % de l'épargne brute des derniers exercices. La part en subvention du financement cible en priorité six marchés des quartiers périphériques, dont les niveaux de recettes sont très faibles. Elle comprend également une série de supports institutionnels, dont des actions de renforcement de la RAGEM, la régie de gestion des marchés. La qualité de gestion de cette dernière est essentielle dans le dispositif, puisqu'elle alimente avec ses bénéficiaires un fonds d'investissement et verse une redevance à la mairie sensiblement équivalente au montant des échéances du prêt. Dans ce montage, il a été demandé à la commune d'ouvrir un compte spécial au Trésor et d'inscrire la charge de la dette en dépense obligatoire.

Sources : AFD 2006.

Les choses vont vraisemblablement évoluer à court ou moyen terme. Les grandes collectivités locales des pays émergents, celles d'Afrique du Nord ou des grands États pétroliers (Nigeria) avec leurs gros besoins d'investissement (par exemple dans le secteur des transports), constituent un potentiel d'activité – en ce cas avec des produits non concessionnels – attractif pour les bailleurs de fonds. Concernant ces derniers, il est probable que, grâce à des aménagements de statut, le nombre de ceux pouvant prêter en sous-souverain – au moins avec garantie – augmente sensiblement.

Ces perspectives ouvrent d'ailleurs un champ d'interrogations. L'activité des bailleurs de fonds, qu'il s'agisse du souverain ou du sous-souverain, porte en elle-même ses propres contradictions. Pour se limiter au secteur des collectivités locales, les financements des bailleurs à des conditions même peu (ou pas) concessionnelles ont un effet d'éviction pour les opérateurs privés et dissuasif envers le recours au marché ; cela est manifeste et bien documenté. On revient sur cette question dans le chapitre 5.

Panorama et bilan des partenariats public-privé sur le continent

La Banque mondiale entretient une base de données¹⁷ sur les PPP dans les pays en développement qui permet de faire les constats qui suivent.

Premièrement, sur la période 1990-2009, le continent africain n'a accueilli que 10 % des investissements en PPP dans les pays en développement ; par secteurs, cette part est de 15 % dans les télécommunications, de 6 % dans l'énergie, de 6 % dans les transports et de 4 % pour l'eau et assainissement.

Deuxièmement, sur la même période, le montant des PPP réalisés sur le continent est de 152 Md USD, avec une forte concentration dans le secteur des télécommunications, qui représente 70 % du total. Le tableau 4.2 présente une ventilation des montants par secteurs entre Afrique du Nord et Afrique subsaharienne selon les quatre secteurs considérés par la base.

Les PPP sont concentrés dans quatre pays : deux tiers des investissements ont été réalisés en RSA, en Algérie, au Maroc et au Nigeria. Ces quatre pays ne représentent pourtant que 27 % de la population africaine. Les projets touchant aux secteurs de l'énergie sont concentrés dans les pays d'Afrique du

17. *PPI project database.*

Nord, en particulier l'Algérie et l'Égypte. En Afrique subsaharienne, ce sont les investissements dans les secteurs des télécommunications (69 %) et des transports (72 %) qui dominent (voir tableau 4.3).

Tableau 4.2 PPP sur le continent africain 1990-2009 par secteurs (Md USD)

	Énergie	Télécom	Transports	Eau/assai.	Total
Afrique du Nord	17 638	33 083	4 521	2 082	57 324
Afrique subsaharienne	9 656	73 306	11 812	266	95 040
Continent	27 294	106 389	16 333	2 348	152 364
Part	18 %	70 %	11 %	2 %	100 %

Sources : d'après PPI Project Database.

Tableau 4.3 PPP sur le continent africain 1990-2009 par secteurs (%)

	Énergie	Télécom	Transports	Eau et assainis.	Total
Afrique du Nord	65	31	28	89	38
Afrique subsaharienne	35	69	72	11	62
Continent	100	100	100	100	100

Source : d'après PPI Project Database.

Les PPP en milieu urbain

La base de données ne permet pas de faire une ventilation précise entre les opérations à échelle locale et celles à échelle régionale ou nationale.

Dans le secteur de l'énergie électrique, la plupart des projets porte sur la production (laquelle peut être à vocation urbaine en totalité ou, plus souvent, partiellement) et le transport. La distribution, en grande partie urbaine, représente seulement 10 % des projets. On trouve cependant une part de distribution au sein de projets globaux, où production et distribution ne sont pas clairement séparées (ces projets représentent environ 20 % des projets du secteur de l'énergie).

Dans le secteur de l'eau et assainissement, sur 40 projets répertoriés par la base, 29 semblent concerner le seul milieu urbain. Dans le secteur de l'eau, ces PPP plutôt urbains ont été créés dans dix-huit pays¹⁸. Il existe également des PPP incluant la distribution d'électricité, de l'eau et de l'assainissement. Au Maroc, les PPP de Casablanca, Rabat, Tanger et Tétouan ont engendré 5,1 Md USD d'investissements. Des contrats mixtes ont également été signés au Gabon, au Mali, en Guinée-Bissau et en Algérie avec des sociétés nationales.

Cependant, il faut noter que la plupart de ces PPP portent en fait sur des contrats de management, dans lequel le secteur privé n'est pas investisseur. C'est le cas pour 26 des 40 projets mentionnés ici. Beaucoup des grands groupes internationaux se sont retirés de ce marché jugé peu rentable. Parallèlement, on a assisté à la montée en puissance d'opérateurs privés nationaux ou régionaux (voir également la section « La difficile gestion des services de base », chapitre 3).

L'implication du secteur privé dans les télécommunications a connu un véritable décollage au cours des dix dernières années avec l'explosion de la téléphonie mobile sur le continent. Il s'agit principalement aujourd'hui de contrats nationaux portant sur l'extension des réseaux, à l'échelle du pays et/ou spécifiquement dans les capitales et les principales villes. Les entreprises privées interviennent dans le cadre de concessions ou BOT avec réalisation des investissements, et/ou dans l'exploitation commerciale des réseaux.

Dans le secteur des transports, la majorité des PPP porte sur des grandes infrastructures de désenclavement et le développement économique (ports et aéroports en particulier). Ces infrastructures ont un impact national ou régional, mais souvent également sur les villes desservies. Les opérations de voirie urbaine réalisées en PPP sont rares sur le continent africain. On peut citer à titre d'exemple le projet d'autoroute à péage Dakar-Diamniado au Sénégal, qui fait l'objet d'un contrat de concession avec un groupe privé. Ce dernier finance une partie de l'investissement et exploitera l'ouvrage. Outre l'investisseur privé et l'État sénégalais, le financement de ce projet excédant les 500 M USD est assuré à plus de 40 % par des prêts de bailleurs de fonds (Banque mondiale, BAD, AFD).

18. Algérie, Égypte, Afrique du Sud, Cameroun, Centrafrique, République du Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Île Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Ouganda, Sénégal, Soudan, Tanzanie, Zambie.

Les PPP sous maîtrise d'ouvrage des collectivités locales

Compte tenu des éléments dont on dispose, il est difficile de faire un décompte précis du nombre de projets sous maîtrise d'ouvrage d'une collectivité locale, mais il est certain qu'ils sont rares. En 2009, on ne pouvait en dénombrer qu'une quinzaine, dans le secteur de l'eau et assainissement, concentrés au Maroc et en Afrique du Sud. Cela témoigne entre autres de l'avancée relative de la décentralisation. Dans beaucoup de pays, la distribution des fluides n'est pas attribuée aux municipalités. En outre, elles ont rarement d'une part l'autorité juridique et d'autre part les compétences techniques pour passer ce type de contrat, même dans des secteurs qui relèvent de leurs compétences.

Cependant, il faut noter que la base de données est lacunaire dans le domaine des services urbains, en particulier celui des déchets, qui fait partie des compétences des collectivités locales dans beaucoup de cas. Il existe un certain nombre de PPP dans ce secteur qui échappent à ce recensement¹⁹.

Quelles perspectives pour les PPP en milieu urbain en Afrique ?

Certains observateurs pensent que les PPP ont été introduits trop tôt dans les pays en développement, avant les réformes au niveau des États nécessaires pour assurer leur succès (Harris 2003). C'est vraisemblablement le cas pour les pays africains, où le bilan qu'on peut dresser des PPP dans le secteur urbain par rapport aux attentes qu'ils avaient suscitées est encore plus décevant que dans les autres pays.

Aujourd'hui, au vu de la tendance à la disparition des vrais contrats de concessions ou BOT au profit de contrats de management, on peut penser que l'intérêt des PPP pour les collectivités locales africaines réside peut-être moins dans ce qu'elles peuvent en attendre en matière de financement de l'investissement que du point de vue du renforcement de leur savoir-faire (Marin 2009).

D'une part, la signature d'un contrat exige des connaissances et une pratique en matière de passation de marchés et de suivi d'exploitation. C'est une opportunité pour une collectivité de les acquérir. D'autre part, les contrats de management comprennent un grand potentiel de formation pour les personnels des équipes de la collectivité s'ils sont conçus à cet effet. Les personnels qualifiés du secteur privé assurent un processus de formation continue et non pas un seul service de conseil.

19. Par exemple, le contrat d'Alexandrie en Égypte, qui porte sur la collecte, le transport, le tri sélectif, la fabrication de compost et l'exploitation de la décharge et dont le titulaire est un grand groupe européen.

Les PPP en milieu urbain sous maîtrise d'ouvrage locale paraissent donc devoir continuer à être soutenus activement, mais sous une forme renouvelée. Ils permettront éventuellement de financer une partie des investissements, mais surtout d'améliorer la gestion des services et de renforcer les capacités de management et de contractualisation des équipes locales. Cela est particulièrement vrai dans le domaine des services de base, comme mentionné au chapitre 3.

Les fondations philanthropiques

Depuis la fin des années 1990, les contributions des fondations philanthropiques sont en nette augmentation. Les sommes consacrées à l'aide internationale atteignent environ 5 Md USD par an, dont environ les trois quarts proviennent des fondations américaines, qui dominent largement les fondations européennes et asiatiques (Sulla 2007, Kharas 2007).

Les donations des fondations américaines ont quasiment triplé en dix ans pour atteindre 44,4 Md USD en 2007. En 2009, les 1 384 fondations américaines les plus importantes ont donné 22 Md USD, dont 5 Md USD étaient affectés à l'international. Alors que les dons à l'international ne représentaient que 11 % des dons totaux en 1998, dix ans plus tard, ils représentent 24 % (Foundation Center 2009). Ce montant inclut les donations versées à des organisations implantées aux États-Unis et mettant en œuvre des actions internationales. L'intérêt croissant des fondations pour les activités internationales s'inscrit dans un contexte où les contributions internationales de l'aide privée américaine totale atteignent 37 Md USD en 2008 (Center for Global Prosperity 2010), soit un montant supérieur à l'APD des États-Unis, qui était de 27 Md la même année (OECD 2010).

De façon générale, les fondations n'ont pas de place formelle dans l'architecture de l'aide internationale, et comme elles ont des méthodes de présentation des résultats différentes les unes des autres, les montants des fonds engagés sont difficiles à estimer. Les fondations engagent souvent leurs dons au travers d'ONG, ce qui ne permet pas toujours de définir quel pays ou quels destinataires bénéficient effectivement des ressources.

Les fondations américaines sont des acteurs relativement nouveaux dans le secteur de l'aide internationale, parce qu'elles étaient consacrées aux États-Unis à une logique de redistribution sociale jusqu'à une période récente. L'apparition de nouvelles fondations importantes dans les dernières décennies a

profondément modifié cette situation : les dons à l'international ont augmenté beaucoup plus vite que les dons domestiques. La fondation Gates est aujourd'hui la première fondation mondiale, avec 3 Md USD de dons (2009). 80 % de ses dons sont affectés aux pays en développement avec une forte concentration (60 %) dans le secteur santé.

Lorsque les fondations travaillent directement avec des organisations étrangères, elles tendent à privilégier des interventions directes dans les pays émergents, comme l'Inde, le Brésil ou le Mexique. Lorsqu'elles veulent travailler en direction des Pays les moins avancés, elles ont recours à des organisations intermédiaires basées au Nord (Zimet 2006). C'est ainsi que 40 % des dons versés directement à l'étranger par les fondations américaines transitent par l'Europe. Elles recherchent l'expertise et la sécurité des institutions internationales. La Suisse, siège d'organismes comme la Croix Rouge, le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, et de plusieurs organisations des Nations unies (OMS, HCR), reçoit une part importante des dons (environ 22 % des fonds, soit plus que ce que reçoit l'Afrique directement). Une partie de ces fonds est réaffectée aux PMA *via* les programmes mondiaux menés par ces institutions.

Les dons qui transitent par l'Europe et ces institutions sont principalement affectés au secteur de la santé. Les dons qui arrivent en Afrique subsaharienne par d'autres circuits sont en majorité consacrés à l'enseignement, l'agriculture et le développement rural.

Le secteur urbain et le secteur de l'habitat représentent une part marginale de l'activité des fondations. Et les collectivités locales sont rarement bénéficiaires directes des dons. On ne compte que quelques exceptions, en Afrique du Sud (notamment Le Cap et Johannesburg) et aux Philippines (Foundation Center 2009). Les concours qui concernent le milieu urbain ou l'habitat sont majoritairement mis en œuvre *via* des ONG ou des fonds fiduciaires internationaux.

La fondation Gates a par exemple financé en 2007 un projet de renforcement des capacités des opérateurs et des autorités locales en vue d'améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement en Afrique subsaharienne. C'est l'ONG *Water and Sanitation for the Urban Poor* (WSUP) qui est bénéficiaire de ce don de 11,3 M USD. La fondation Soros (*Open Society Institute*) a soutenu la création en 1995 de l'Agence nationale du logement et de la reconstruction urbaine (NURCHA) en République sud-africaine, puis l'a dotée d'un fonds de 50 M USD afin de garantir des prêts hypothécaires pour le logement économique abordable (voir encadré 5.14).

Les grandes fondations agissent de plus en plus en partenariat avec les organisations internationales et les fonds fiduciaires. La fondation Gates a contribué au *Water and Sanitation Program* de la Banque mondiale pour des projets pilotes de construction de latrines dans des zones urbaines (en Inde, en Indonésie et en Tanzanie). En 2009, elle a versé un don de 15 M USD à Cities Alliance pour soutenir des démarches d'amélioration des bidonvilles au niveau national. Le programme concerne cinq pays, dont trois en Afrique subsaharienne : l'Ouganda, le Ghana et le Burkina Faso (Cities Alliance 2010).

Il faut souligner à quel point les nouvelles fondations diffèrent dans leur approche par rapport aux organisations caritatives traditionnelles. La nouvelle génération de philanthropes, qui a fait fortune dans les nouvelles technologies ou dans la finance, contribue à une diversification de l'utilisation des fonds, vers le non-lucratif, mais aussi vers les activités génératrices de revenus. Certaines fondations se tournent partiellement vers un rôle d'investisseur capable de prendre des risques, et ouvre ainsi la voie au secteur privé en montrant qu'il peut être rentable d'investir sur certains segments, comme le secteur de la micro-finance. Elles ont des objectifs de développement économique, et non plus seulement une vision sociale.

Les fondations récentes, plus novatrices, évoluent vers un rôle de banques philanthropiques, proposant une large gamme de services financiers (prêts et dons). Elles participent à des initiatives innovantes à l'ingénierie parfois sophistiquée. La fondation Gates, par exemple, est membre de la *Global Alliance for Vaccines and immunisation* (GAVI), un partenariat public-privé réunissant entre autres les Nations unies, la Banque mondiale et des entreprises de production de vaccins. Une des entités qui composent cette Alliance, l'*International Finance Facility for Immunization* (IFFIm), lève des fonds sur les marchés en émettant des obligations. Ces obligations sont garanties par des engagements à long terme des pays donateurs. Elles bénéficient par conséquent d'une note AAA. Les fonds ainsi collectés sont rétrocédés sous forme de subventions aux pays bénéficiaires – qui doivent toutefois cofinancer leurs programmes (GAVI 2009).

GAVI Alliance est une innovation remarquable dans le paysage de l'aide internationale : un PPP regroupant des membres éclectiques se finance avec effet levier en se procurant des fonds sur les marchés des capitaux. Cet exemple pourrait bénéficier à des initiatives en faveur des collectivités locales et du développement urbain (Paulais et Pigeay 2009).

De façon générale, les collectivités locales africaines devraient se donner pour objectif de se mettre en état de capter une part des ressources dont disposent ces fondations, ressources qui, en l'état actuel des choses, leur échappent quasi totalement. On revient sur ce point au chapitre 5.

La Chine et les autres pays émergents

La Chine : état des lieux

Au cours des dernières années, la présence de la Chine en Afrique s'est amplifiée, avec une nette hausse des importations de produits chinois et une multiplication des contrats obtenus par les entreprises chinoises pour l'exploitation de ressources naturelles et la réalisation d'infrastructures. Alors que l'aide chinoise en Afrique subsaharienne se concentrait sur cinq pays en 2001, elle concerne environ quarante pays en 2010.

Les échanges commerciaux avec le continent africain ont été multipliés par 7 entre 2000 et 2007, la Chine devenant ainsi le second partenaire commercial de l'Afrique, après les États-Unis (Chaponnière 2008). Les importations chinoises ont un impact significatif sur la croissance économique de certains pays, comme le Bénin, le Burkina Faso et le Togo, qui exportent plus de la moitié de leur production de coton (CEDEAO, CSAO et OECD 2006).

L'implication de la Chine dans l'aide au développement de l'Afrique remonte aux années 1960. À cette époque, l'APD chinoise avoisinait 100 M USD par an. Elle a augmenté régulièrement pour atteindre 5,1 Md USD en 2009²⁰. Sur la période 2001-2010, le total des engagements chinois dans le domaine de l'infrastructure en Afrique subsaharienne est d'environ 20 Md USD (Foster *et al.* 2011).

Le gouvernement chinois a en projet la création d'une agence nationale d'aide au développement pour coordonner ses initiatives. L'aide chinoise s'appuie sur un accord entre gouvernements. Les entreprises chinoises conduisent les opérations de construction ou d'exploitation et sont rémunérées sur présentation des factures par un prêt de la China Export-Import Bank (Exim Bank), qui est la principale source de financement des projets d'infrastructures en Afrique. Les gouvernements africains remboursent le prêt. Les prêts standard de l'Exim Bank sont à 2 % sur dix-sept ans avec différé de sept ans. Cela équivaut à un élément don de 53 % en moyenne selon la méthode de calcul du CAD de l'OCDE. Ces paramètres varient toutefois beaucoup selon les pays et les projets.

Les financements chinois s'appuient fréquemment sur un mécanisme de troc dit *Angola mode*. Il s'agit de prêts adossés à l'approvisionnement en ressources naturelles. Ce mécanisme a été utilisé la première fois en 2004 avec un prêt de 2 Md USD de l'Exim Bank à l'Angola pour la réalisation d'infrastructures en contrepartie de 10 000 barils de pétrole par jour. Dans ce mécanisme, les

20. Après une année 2008 en net recul (1,1 Md USD) du fait de la crise financière.

fonds ne transitent pas par le gouvernement africain : les infrastructures sont financées et réalisées directement par les Chinois. En échange, le gouvernement africain autorise une entreprise chinoise à exploiter une certaine quantité de ressources (Chaponnière 2008).

Jusqu'à la fin 2007, le portefeuille des infrastructures financées par la Chine était concentré sur quatre pays : le Nigeria (34 % du total), l'Angola (20 %), l'Éthiopie (10 %) et le Soudan (10 %). Au cours de la période 2008-2010, cette répartition a évolué. Un certain nombre de projets ont été annulés au Nigeria et un accord cadre de 3 Md USD a été signé en RD Congo en 2008. Cette diversification est une conséquence de la demande chinoise croissante en énergie et en matières premières. Les infrastructures lourdes permettant l'exploitation des ressources naturelles constituent par conséquent un des secteurs d'investissement prioritaire. Cependant, l'électricité a pris une place prépondérante dans la période récente ; ce secteur représentait 40 % des investissements sur la période 2001-2007 et plus de 60 % pour la période 2008-2010 (Foster *et al.* 2008 et 2011).

La part de ces investissements en milieu urbain reste relativement réduite et concentrée sur les infrastructures de transports. Entre 2001 et 2007, l'aide chinoise a permis, entre autres, la construction et la réhabilitation de voirie urbaine à Nairobi, à N'Djamena, la construction de ponts à Bamako et à Niamey, sans oublier un certain nombre de stades et autres grands équipements. Les investissements dans d'autres secteurs, comme l'eau et l'assainissement – tel celui d'extension du réseau d'eau potable Chalinze, en Tanzanie – semblent rester l'exception (Foster *et al.* 2008). En 2007, l'Exim Bank a annoncé un prêt de 3 Md USD à la RD Congo, dont une partie (de l'ordre de 10 %) devait être affectée à de la voirie urbaine dans Kinshasa et d'autres villes. Ces opérations ont été repoussées du fait de la révision du contrat cadre de coopération sino-congolais de 2008 à la demande du FMI, en raison de l'endettement du pays jugé excessif, mais devraient voir le jour à court terme.

Il faut noter que les provinces chinoises, en particulier celles de la côte, ont les compétences et les ressources pour ouvrir des bureaux à l'étranger. Il existe ainsi 73 coopérations décentralisées entre collectivités locales chinoises et africaines, concernant 28 pays du continent (Lévy 2008).

Dans l'ensemble, on peut dire que les villes d'Afrique subsaharienne ont bénéficié d'une fraction des infrastructures réalisées sur fonds chinois dans leurs pays respectifs. Capter une part grandissante de ces investissements chinois est un des objectifs que pourraient se fixer les collectivités locales africaines. Elles le feront d'autant plus efficacement qu'elles pourront faire état d'une programmation des investissements, présenter des dossiers préparés et assumer le rôle de maître d'ouvrage dans toutes ses dimensions.

Pour ces collectivités et pour les autres bailleurs de fonds travaillant avec elle, la question de la coordination et de la mise en cohérence avec les programmes financés par l'aide chinoise peut constituer un challenge.

Autres pays émergents

Un nombre croissant de pays émergents comme l'Inde, le Brésil et la Thaïlande, ou les pays arabes s'impliquent dans le financement du développement (Kharas 2007). À l'image de la Chine, l'Inde s'appuie sur ses entreprises publiques et l'India Exim Bank pour financer des infrastructures en Afrique. Entre 2003 et 2007, les investissements indiens ont atteint 1,5 Md USD. La contribution indienne a été réduite du fait de la crise économique et financière en 2008, elle serait d'environ 200 M USD par an en 2009-2010. L'India Exim Bank s'est plus particulièrement concentrée sur le secteur de l'électricité, et secondairement dans le secteur des transports, voies ferrées en particulier. Le Soudan est le premier bénéficiaire des fonds indiens (environ 400 M USD à la fin 2010).

Les pays arabes financent les infrastructures en Afrique par le biais de fonds spécialisés ou d'agences de développement. Au cours de la période 2001-2007, 3 Md USD ont été prêtés à des projets de développement, et la même somme a été allouée pour la période 2008-2010. C'est l'OPEC qui a financé le plus de projets à hauteur de plus de 30 % des engagements, suivi par le Fonds Abu Dhabi, la Banque arabe pour le développement économique, et le Fonds du Koweït, qui ont participé à hauteur d'environ 20 %. Le secteur des transports est celui qui bénéficie de plus de ressources des fonds arabes, suivi par celui de l'électricité, au Soudan et au Niger principalement (Foster *et al.* 2011).

La présence d'autres pays – Thaïlande, Turquie, Brésil... – comme acteurs de l'aide au développement est récente. Le Brésil concentre actuellement ses interventions sur quelques pays, Mozambique et Togo. Ses capacités d'investissement semblent pour le moment limitées, en revanche ses premières actions au Mozambique portent sur le milieu urbain et le secteur de l'habitat. Il en va probablement de même pour d'autres acteurs émergents de la coopération sud-sud, cette fois à l'échelle continentale : la RSA a annoncé début 2011 la création d'une agence de développement, des pays d'Afrique du Nord auraient des projets similaires. Comme le Brésil, compte tenu de leurs expériences, ces nouveaux acteurs sont potentiellement susceptibles de s'intéresser à la ville et à l'habitat. Leur apparition sur la scène de l'aide au développement pourrait donc constituer une opportunité pour les collectivités locales subsahariennes qui cherchent des partenaires.

Les fonds souverains, les fonds d'investissement

Fonds souverains

Les fonds souverains constituent un élément majeur de la mutation de l'économie mondiale de ces dernières décennies. Financés principalement par les revenus pétroliers et sur les réserves des pays asiatiques, ils sont des puissances financières de premier plan. Il a été estimé, par exemple, que le fonds d'État *Abu Dhabi Investment Authority* (ADIA) possède environ 900 Md USD de capitaux (Santiso 2007). Il est le plus important, suivi par le fonds de la Norvège et le fonds de Singapour (avec respectivement 400 et 330 Md USD). En 2009, le capital cumulé des fonds souverains s'élèverait à 3 800 Md USD, ce qui fait d'eux les plus grands investisseurs du monde (IFSL 2010).

Grâce à une gestion prudente qui privilégiait les placements en obligations, ces fonds d'État ont assez bien résisté à la crise financière de 2008, même s'ils ont divisé par deux leurs investissements en 2009. Beaucoup de fonds souverains sont d'ailleurs intervenus pour soutenir les entreprises de leur pays touchées par la crise. Le potentiel de croissance des fonds souverains reste considérable. Selon les estimations, leurs actifs devraient atteindre 10 000 Md USD en 2013 (IMF 2009).

La crise a conduit les fonds à se désengager un peu du secteur bancaire pour investir davantage dans l'industrie et les infrastructures. Par exemple, le *China Investment Corporation* a engagé près de 15 Md USD hors de Chine dans le secteur de l'énergie, des métaux, de l'agriculture et dans des domaines alternatifs tels que les *hedge funds* et le *private equity* (IFSL 2010). Généralement investisseurs stables sur la durée, avec des participations à long terme, les fonds souverains élargissent progressivement leurs placements vers de nouvelles activités et de nouveaux pays, et cherchent de meilleurs rendements. Ainsi, les fonds souverains d'Asie et du Moyen-Orient investissent principalement dans les bourses des pays émergents, mais élargissent leurs intérêts à des pays moins avancés.

L'objectif de diversification de leurs portefeuilles devrait donc conduire les fonds souverains à accroître leur participation dans le secteur privé sur le continent africain. L'Afrique du Nord, par exemple, attire déjà les fonds arabes. *Dubai Investment Group* a ainsi acquis 17,5 % du capital de Tunisie Telecom en 2007 (Santiso 2008). Le continent pourrait bénéficier de l'attraction que représente sa croissance économique et bénéficier d'une hausse des investissements des fonds souverains dans les années à venir.

Fonds d'investissement privés

Les fonds d'investissement, autres acteurs de poids de la finance internationale, se positionnent de plus en plus sur les marchés émergents. L'Afrique a attiré un nombre croissant d'investisseurs ces dernières années, principalement – mais pas seulement – dans les pays à revenus intermédiaires, comme l'Afrique du Sud. Les fonds se sont intéressés au Kenya, au Botswana, au Ghana, mais aussi à des pays sortant de conflits, comme l'Angola, le Mozambique ou l'Éthiopie (Santiso 2008). Le fonds britannique Blakeney Management, par exemple, investit spécifiquement sur les marchés financiers risqués et peu développés, en Afrique comme au Moyen-Orient, et finance à la fois le secteur privé et les entreprises publiques. Des fonds d'investissement pour l'infrastructure ont été créés sur le continent. On peut citer, parmi beaucoup d'autres, le *South Africa Infrastructure Fund* (SAIF), opérationnel depuis plus de dix ans, ou encore l'*African Infrastructure Investment Fund*, établi en 2004, qui se concentre sur le secteur du transport en Afrique du Sud et au Nigeria principalement.

Les capitaux proviennent de places financières occidentales (Londres, New York), mais aussi africaines (Johannesburg, Lagos). Les fonds spéculatifs et fonds d'investissement spécialisés cherchent des placements à forte rentabilité. Le contexte africain est favorable : la stabilité des pays africains est meilleure que par le passé, l'accès à l'information s'améliore et les placements enregistrent de bonnes performances. Les marchés boursiers sur le continent sont en plein développement : en 2007, 522 sociétés étaient cotées sur les bourses subsahariennes, contre 66 seulement en 2000 (Santiso 2008). Les fonds spécialisés en actions africaines se multiplient et l'on voit apparaître des institutions financières spécialisées dans l'investissement en Afrique. Par exemple, *Renaissance Capital*, une banque siégeant à Londres et Moscou, a créé en 2007 un fonds panafricain de 1 Md USD. *Pamodzi Investment Holdings*, une institution financière sud-africaine, a mis en place un fonds panafricain de 1,3 Md USD avec des partenaires américains (Santiso 2008).

Un enjeu de développement

Ces fonds représentent un véritable enjeu pour les pays du continent. Considérant les montants qui sont en circulation, la part des investissements que les fonds souverains et privés financeront dans des secteurs et sur des objets qui relèvent effectivement de la stratégie de développement sera peut-être essentielle. Du point de vue des décideurs locaux, et notamment de ceux

qui gèrent les villes, il s'agit de savoir comment favoriser et faciliter les investissements à meilleur taux de rentabilité économique et comment optimiser les effets de ces investissements sur les économies locales.

Ces aspects peuvent prendre d'autant plus d'importance que la puissance de ces fonds suscite aussi un certain nombre de questionnements. D'une part, il arrive que ces fonds relaient des objectifs politiques et stratégiques des États dont ils sont issus : cela est manifeste dans les secteurs miniers et des ressources naturelles, comme dans les achats de terres agricoles. D'autre part, l'opacité de certains de ces fonds pose directement la question de l'origine de leurs financements : des opérations de blanchiment d'argent sont par exemple évoquées à propos d'investissements immobiliers de prestige dans différentes capitales d'Afrique du Nord et du Sahel.

Il faut noter en outre que des fonds d'investissement à vocation plus orientée en faveur des politiques publiques, du développement ou de l'environnement sont parfaitement envisageables. C'est le modèle qu'ont choisi les actionnaires d'InfraMed, le fonds récemment créé pour financer des infrastructures urbaines, énergétiques et de transports des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée²¹ (voir encadré 4.9).

ENCADRÉ 4.9

InfraMed : un fonds d'investissement parapublic

Le fonds d'investissement InfraMed a été lancé en 2010 à l'initiative conjointe de la Caisse des dépôts et consignations (France) et de la *Cassa depositi e prestiti* (Italie), qui apportent chacune 150 M EUR. Le fonds est aussi doté de 50 M EUR provenant de la BEI, 20 M EUR de la Caisse de dépôts et de gestion du Maroc (CDG) et de 15 M EUR de la banque égyptienne EFG Hermes. Le fonds devrait mobiliser 1 Md EUR à terme.

InfraMed a pour objet de promouvoir, dans un cadre d'économie de marché, l'investissement en fonds propres dans des projets d'infrastructures urbaines, énergétiques et de transport des pays du Sud et de l'Est de l'Union pour la Méditerranée (UPM) c'est-à-dire d'une région où les taux de croissance urbaine figurent parmi les plus élevés du monde. Il a comme intention d'investir dans des investissements à plus long terme que les fonds privés traditionnels qui investissent dans les infrastructures.

21. Cette union (UPM) regroupe les pays de l'Union européenne, les pays riverains de la Méditerranée et quelques pays adjacents.

InfraMed allouera au moins 20 % de ses engagements à des investissements situés respectivement au Maroc et en Égypte, aux côtés de deux fonds nouvellement créés à l'initiative de la CDG (InfraMaroc) et d'EFG Hermes (InfraEgypt).

Source : CDC 2010.

Cela conduit à poser la question de l'utilisation des fonds souverains des pays africains. Les principaux d'entre eux (Nigeria, Botswana, Soudan, Algérie, Sao Tomé et Príncipe, etc.) représentaient déjà en 2009 un capital cumulé de l'ordre de 120 Md USD (BAD 2009). Une partie de ce capital pourrait être orientée vers un fonds d'investissement parapublic ou hybride ciblé sur les infrastructures urbaines et énergétiques du continent, sur le modèle InfraMed. En outre, une partie des résultats annuels de ces fonds souverains pourrait être allouée à des projets de développement économique et social. On revient sur ce dernier point au chapitre 5 (voir la section « Une initiative spéciale pour les villes fragiles »).

La finance carbone

Il a été dit au chapitre 1 que, jusqu'à présent, les projets ayant bénéficié de financements complémentaires dans le cadre du *Clean Development Mechanism* (CDM) ou sur les marchés du carbone étaient concentrés dans un petit nombre de pays émergents²², d'une part, et un groupe restreint de secteurs, d'autre part²³. Dans ces conditions, la part des projets en milieu urbain ayant bénéficié de la finance carbone sur le continent africain ne pouvait être que réduite.

Ces constats sont confirmés par l'analyse détaillée du portefeuille d'opérations faite début 2011 pour le présent chapitre. Il faut préciser qu'il est difficile d'obtenir un décompte précis, du fait de divergences entre les différentes bases de données²⁴. Ces divergences seraient dues à des problèmes de mises à jour et de doubles comptes entre projets en cours d'examen, ceux ayant été rejetés et ceux faisant effectivement l'objet d'un ERPA²⁵, et ceux enfin dont l'ERPA est reconsidéré du fait de problèmes techniques. Au final, il apparaît qu'entre quarante et cinquante-cinq projets ont été présentés pour validation

22. Chine, Inde, Brésil.

23. Au premier rang desquels l'industrie chimique.

24. Les deux bases de données sont *cdm.unfccc* et *cdmpipeline*, respectivement gérées par l'UNFCCC et l'UNEP Risoe centre.

25. *Emission Reduction Purchase Agreement* : Contrat d'achat de crédit carbone (voir chapitre 1).

ou sont en cours d'examen depuis la création du dispositif, que dix-sept d'entre eux ont fait l'objet d'un ERPA, dont un serait reconsidéré. En 2011, la part des ERPA pour le continent africain est donc inférieure à 1 % du total mondial²⁶.

La majorité des ERPA concerne l'industrie minière et la génération d'électricité. Ceux qui concernent directement l'investissement local et les villes portent sur le secteur des déchets. On dénombre six projets de ce type sur le continent, localisés en Égypte, en Ouganda, en RSA, en Tunisie, au Nigeria. Ces projets peuvent porter sur plusieurs décharges chacun, et comprennent de la captation de méthane (sur laquelle portent les ERPA) et parfois des recettes additionnelles avec production de compost et/ou vente de méthane pour de la génération électrique.

Un des premiers projets de décharge sur le continent à avoir intégré dès sa conception l'apport de la finance carbone est celui de la RSA à eThekweni. Deux décharges de la périphérie de la ville ont été équipées de dispositifs de récupération du méthane, celui-ci devant être vendu pour de la génération électrique. L'objectif est de récupérer jusqu'à 80 % des émissions de gaz. La vente du méthane comme combustible apporte des recettes complémentaires. Elle apporte en outre un avantage supplémentaire envers la lutte contre la pollution atmosphérique, puisqu'il y a substitution avec le charbon qui serait utilisé hors projet. Il semble que, du fait de difficultés techniques rencontrées sur une des décharges, qui modifient les provisions de production de méthane, les dispositions figurant aux ERPA n'aient pas pu encore entrer en vigueur.

Ce type de difficultés liées à la production du méthane s'ajoutent aux risques et incertitudes d'autre nature qui rendent le montage de tels projets délicats (voir encadré 4.10).

ENCADRÉ 4.10

Finance carbone et déchets solides : gérer les incertitudes

La réduction des émissions sera fonction du volume de gaz des décharges effectivement capturé. Le volume de gaz dépend de la composition des déchets et du climat, et donc aussi de la qualité de la collecte et de la gestion des décharges. L'expérience montre qu'il y a souvent une différence significative entre les réductions prévues et les réductions réalisées. La mise en œuvre pour les décharges nouvelles se fait généralement en deux phases : le méthane produit est d'abord torché, la génération

26. Lequel se monte début 2011 à 2 942 ERPA (source UNFCCC).

d'énergie suppose qu'un historique sur les flux de gaz soit disponible pour permettre la réalisation des installations appropriées.

Les revenus additionnels générés dépendent des prix du marché des crédits carbone. Ces prix sont variables, et ils sont sujets à de grandes incertitudes dans la perspective de l'après-Kyoto en 2012. Les méthodes de tarification vont probablement connaître des évolutions également. Un prix fixe pourrait être déterminé pour les premières années des futurs *Emission Reductions Purchase Agreement* (ERPA), les réajustements à faire en fonction du rendement effectif intervenant au bout d'une certaine période.

La qualité du suivi des performances et les évolutions des méthodes de mesures en cours d'exploitation constituent également un paramètre variable. Au total, les incertitudes qui pèsent d'une part sur les volumes qui pourront être effectivement produits et comptabilisés, d'autre part sur les montants auxquels ils pourront être valorisés, rendent délicate l'intégration des recettes de la finance carbone dans les plans de financement des projets.

Source : World Bank 2010 et World Bank 2011a.

Comme évoqué au chapitre 1, la part de l'investissement que peut représenter la totalité des recettes issues de la finance carbone est variable selon la catégorie des projets et individuellement selon les caractéristiques de chaque projet. Dans le cas des projets déchets solides, cette part s'inscrit probablement dans une fourchette large, entre 5 et 45 %. Outre les variations sur le niveau des recettes selon les contextes, déjà mentionnées, cela s'explique également par le fait que les montants d'investissement sont sensiblement différents (en particulier si on prend en compte la réalisation de la route d'accès des décharges nouvelles) rapportés au volume de déchets attendus.

Les autorités locales ou les opérateurs du continent qui souhaitent instruire des projets de cette nature doivent avoir à l'esprit ces contraintes. La finance carbone, dans l'ensemble, apporte un supplément de financement *a posteriori* et laisse le plus souvent entier le préfinancement de l'investissement²⁷. La question du partage des recettes complémentaires doit faire l'objet d'une attention particulière. Les investissements lourds sont faits pour la décharge, mais cela ne doit pas occulter le fait que son rendement dépend complètement de la quantité de déchets qui lui arrivent, autrement dit de la qualité des services en amont, collecte et transport, ce dernier poste étant généralement le plus coûteux. La répartition des revenus complémentaires de la finance carbone devrait donc logiquement se faire entre les différents acteurs de la filière déchets. Cela est à déterminer précisément au départ, dans les cas de PPP en particulier.

27. Voir chapitre 1 sur les éventuelles avances accordées par certains fonds.

Au final, il apparaît que les dossiers finance carbone font appel à des notions assez sophistiquées et peuvent se révéler complexes à monter. Il faut souligner que, pour ces raisons, le montage d'un tel dossier présente un grand intérêt de formation pour les équipes techniques des collectivités concernées. Cela est d'ailleurs souvent mentionné comme un des effets positifs indirects des projets par les autorités locales qui ont pu s'engager sur cette voie. Les autres effets positifs indirects importants portent sur l'image de la ville envers l'extérieur et sur la sensibilisation des habitants aux problématiques environnementales.

Les villes du continent devraient pouvoir à terme élargir les domaines dans lesquels la finance carbone est mobilisable – notamment transports²⁸, éclairage public, rendement énergétique des bâtiments publics – lorsque les questions de méthodes actuellement en suspens auront été clarifiées (voir encadré 5.9).

L'enjeu des transferts financiers des migrants

État des lieux

Les transferts financiers des migrants vers leurs proches dans leur pays d'origine progressent depuis la fin des années 1990. Le montant des transferts pour le continent africain a doublé depuis 2004 pour atteindre environ 39 Md USD en 2009 (World Bank 2011b), soit un montant supérieur à l'Aide publique au développement (APD) qui se chiffre à 27 Md USD pour cette même année (OECD 2010). La part des transferts perçue par le continent par rapport aux transferts mondiaux, d'environ 12 %, est restée constante de 2004 à 2009. La crise financière de 2008 s'est traduite par une baisse modérée qui a rapidement été compensée.

Sur les 39 Md USD totaux, 18 Md USD vont à l'Afrique du Nord et 21 Md USD à l'Afrique subsaharienne. Pour cette dernière, il s'agit donc d'un montant presque équivalent à celui de l'ADP, de 24 Md USD en 2009 (OECD 2010). Le seul Nigeria aurait reçu 10 Md USD. Les flux prennent beaucoup d'importance dans les petites économies. En 2009, ils représentent 25 % du PIB du Lesotho, et de 8 à 10 % du PIB pour des pays comme le Togo, la République du Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Sénégal et la Gambie. Le montant annuel moyen de transferts par habitant dépasse 100 USD en Afrique du Nord, contre 24 USD en Afrique subsaharienne (World Bank 2011b, Ratha et Mohapatra 2011).

28. Par exemple sur le modèle du BRT (*Bus Rapid Transit*) de Bogota qui a fait l'objet d'un ERPA.

Ces chiffres sont vraisemblablement inférieurs aux transferts réels. Une part importante de ces transferts utilise des canaux informels et n'est donc pas répertoriée officiellement. Environ 45 % des transferts mondiaux et plus de 70 % des transferts vers l'Afrique subsaharienne s'effectueraient par des circuits informels en raison notamment du faible développement des services financiers (Page et Plaza 2008). Sur cette base, le montant total des transferts de transferts vers l'Afrique serait de l'ordre de 65 Md USD en 2009.

La nature des effets économiques

Les avis sont partagés sur les effets économiques des transferts financiers. Certains observateurs y voient des effets négatifs sur la croissance. Des enquêtes ont montré que cet apport est utilisé principalement pour financer des dépenses courantes – alimentation, santé, éducation – et non pour réaliser des investissements qui auraient un impact positif sur la croissance. Les transferts, qui augmentent lorsque la conjoncture du pays receveur est mauvaise, seraient susceptibles d'avoir un effet contra-cyclique pervers : les bénéficiaires, sachant qu'ils peuvent compter sur ces revenus, seraient dissuadés de rechercher des activités supplémentaires (Barajas *et al.* 2009, Patriat 2009).

Certains observateurs estiment que les transferts auraient également des effets négatifs quand ils sont utilisés pour les investissements, en particulier dans le secteur de l'immobilier. Ils fausseraient le prix des actifs immobiliers, créeraient des bulles spéculatives au niveau local et finalement aggraveraient la pauvreté en excluant les familles démunies du marché du logement (Chami et Fullenkamp 2009). De façon générale cependant, les transferts sont analysés comme ayant des effets positifs lorsqu'ils sont consacrés à l'investissement, notamment à l'échelle d'une communauté lorsque les migrants se regroupent pour financer des infrastructures de base et équipements publics (Patriat 2009).

L'investissement local privilégié

L'investissement local représente certainement le support privilégié pour la partie des transferts de migrants qui est effectivement investie. Dans les communautés rurales, les investissements des migrants ont le plus souvent un caractère solidaire ; il s'agit d'aider sa collectivité d'origine en finançant des équipements de première nécessité, parfois de soutenir des activités productives. Parallèlement à cette démarche de type solidaire, on voit apparaître en ville une autre démarche, individuelle, émanant d'investisseurs ayant des objectifs personnels et patrimoniaux.

Au Sénégal par exemple, un quart du volume de transferts est d'ores et déjà utilisé pour l'acquisition de terrain et la construction ou amélioration du logement (SIDA 2007). Les émigrés investissent dans l'immobilier soit pour préparer leur retour au pays, soit pour permettre à leurs proches d'améliorer leurs conditions de vie. L'investissement peut être destiné à générer des revenus permettant aux familles de réduire leur dépendance envers les transferts. Un marché de la petite promotion visant la clientèle des migrants se développe dans un certain nombre de villes du continent. Cette tendance est perceptible dans des pays comme l'Afrique du Sud, le Maroc, le Cameroun, le Ghana... (ADB 2008).

Rechercher les effets levier sur l'épargne

Les caractéristiques des transferts des migrants – importance des volumes, régularité, large part d'informalité – laissent penser que la mise en place de mécanismes à effet levier est envisageable. L'idée la plus aboutie est celle des obligations pour canaliser d'une part les transferts de fonds actuels dans des circuits financiers formels sécurisés, d'autre part l'épargne des migrants dans leur pays d'accueil. La capacité d'épargne des membres de la diaspora d'Afrique subsaharienne a été estimée à 28 Md USD par an²⁹ (Ratha, Mohapatra et Plaza 2008). Actuellement, la majeure partie de cette épargne serait investie hors du continent africain. La collecte de cette épargne peut se faire par le biais d'émissions obligataires ciblées. Des émissions obligataires (*diaspora bonds*) de cette nature sont pratiquées depuis longtemps par des pays développés, Israël par exemple, et plus récemment la Grèce. Deux pays africains, l'Éthiopie et le Ghana, préparent des émissions obligataires à destination des migrants. D'autres pays du continent, comme l'Afrique du Sud, le Kenya, le Nigeria, le Maroc, l'Ouganda, le Sénégal, la Zambie et le Zimbabwe seraient potentiellement susceptibles d'émettre de telles obligations. De plus, ces émissions obligataires permettraient peut-être de capter une partie des 170 Md USD investis chaque année par les résidents d'Afrique subsaharienne hors du continent (Ratha, Mohapatra et Plaza 2008).

Optimiser les supports d'investissement

Ces migrants investisseurs de deuxième génération ont des objectifs différents de ceux de l'investisseur solidaire. Ils présentent deux types de profil. Le premier a des objectifs patrimoniaux simples : avoir une maison au pays, pour y passer sa retraite ou une partie de sa retraite. Quand bien même ils

29. En supposant que les expatriés gagnent le salaire moyen dans leur pays d'accueil et qu'ils épargnent 20% de leurs revenus.

sont issus du milieu rural, après des décennies passées en ville dans leur pays d'accueil, ces migrants sont le plus souvent déterminés à s'installer en ville pour leur retour. Le second profil est celui du migrant en général plus jeune et plus éduqué, voire migrant de seconde génération, qui veut faire des investissements dans l'immobilier locatif ou dans des activités productives. Ces deux types de migrants de seconde génération ne partagent les mêmes objectifs de rentabilité, mais les deux ont les mêmes exigences absolues en matière de sécurité. Or les conditions de sécurité, en matière financière d'une part, foncière d'autre part, ne sont pas toujours réunies dans les pays et les villes où ces migrants veulent investir.

Sur le plan financier, les transferts eux-mêmes peuvent faire l'objet de malversations dans leur traitement à l'arrivée. Un certain nombre d'établissements bancaires ont créé des produits spécifiques pour collecter l'épargne des migrants dans leur pays de résidence. La liaison entre ces produits d'épargne et les prêts que les banques du pays d'origine sont susceptibles de faire pour faciliter l'investissement du migrant sont parfois problématiques. La tendance est à l'ouverture de comptes liés entre des établissements réunis par des conventions dans le pays d'accueil et dans le pays d'origine, qui procurent à l'épargnant investisseur à la fois un niveau de sécurité acceptable et une garantie d'accès à l'emprunt dans des conditions en rapport avec les performances dont il a fait preuve en matière d'épargne.

Sur le plan foncier, une situation typique de beaucoup de villes d'Afrique subsaharienne est la quasi absence d'offre de terrains à bâtir (à usage résidentiel ou vocation d'activité) équipés et dotés d'un document légal de droit moderne (titre de propriété, bail emphytéotique). L'investisseur devrait donc se procurer du sol sur le marché des terrains coutumiers et/ou de la petite production privée, *via* des intermédiaires dits facilitateurs. Le niveau de risque et d'incertitude que comprend cette filière d'accès, spécialement pour quelqu'un résidant hors du pays, dissuade nombre de migrants d'investir sur ce support et les incite à placer leur épargne sur d'autres supports, généralement dans leur pays d'accueil³⁰.

On retrouve ici le goulot d'étranglement provoqué par les dysfonctionnements et insuffisances de la filière du foncier et de l'aménagement. Il est à l'origine de pertes potentielles qui dépassent l'économie locale et qui privent les villes concernées de l'effet de levier que ces investissements auraient sur le financement de l'urbanisation et sur l'emploi.

30. Ces lignes et celles qui précèdent sur les migrants investisseurs se fondent entre autres sur des enquêtes informelles menées par l'auteur auprès de migrants dans différents pays européens, entre 1995 et 2005.

L'exemple de la micro-finance, le chaînon manquant de la méso-finance

La micro-finance propose aux ménages à faibles revenus un accès à des services de base financiers, tels que prêts, compte-épargne, transferts et micro-assurance. Sur le continent, et spécialement en Afrique subsaharienne, la micro-finance se développe sur un segment de marché à fort potentiel, puisque seule une fraction de la population a accès au système bancaire moderne. Les besoins en services financiers de la majorité des ménages étaient traditionnellement – et sont encore, dans une large mesure – assurés par des usuriers et par le vaste tissu de coopératives d'épargne-crédit traditionnelles, telles que les *susu* du Ghana ou les *tontines* du Cameroun, par exemple, qui ne répondent pas ou seulement partiellement à l'ensemble des besoins des ménages.

Un aperçu du secteur sur le continent

La micro-finance répond donc à une forte demande de crédit et de services, non pourvue par le secteur financier formel ; La micro-finance connaît une forte croissance sur le continent depuis les années 1990. Le secteur a profité de la crise économique et financière des années 1980, de la faillite de certaines banques, et de la restructuration et privatisation du système financier : le réseau bancaire s'est réduit et les conditions d'accès aux banques se sont durcies. Dans ce contexte, les institutions de micro-finance (IMF) africaines se sont développées, profitant de l'essor du secteur dans l'ensemble des pays en développement, de l'attention accordée au microcrédit par l'aide internationale, et de leurs atouts intrinsèques : la couverture du territoire avec des implantations en zones rurales notamment, la proximité à la clientèle favorisant l'accès à l'information et l'évaluation du risque, et la simplicité de leur approche commerciale.

Un panel de 160 IMF parmi les plus importantes en Afrique subsaharienne (sur un total global supérieur à 900) en 2007 pouvait faire état de 5,2 millions d'emprunteurs et 9 millions d'épargnants pour cette seule année. L'encours des prêts était supérieur à 2,5 Md USD, et les dépôts supérieurs à 2,1 Md USD. Ces chiffres correspondaient à des taux de croissance élevés, supérieurs à 60 % tant sur les dépôts que sur les prêts en une seule année (Isern, Lahaye et Linthorst 2010).

En Afrique du Nord, le décollage de la micro-finance a été relativement tardif, du fait d'un cadre institutionnel peu propice. Une des caractéristiques du secteur dans la région est qu'il compte une clientèle majoritairement (à 90 % en Égypte, 60 % au Maroc) urbaine (Brandsma et Chaouli 2004).

Depuis 2006, la croissance du secteur a été extrêmement rapide, en particulier au Maroc et en Égypte, pays qui concentraient plus de 80 % des 3,3 millions de clients que comptait de la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient en 2007 (Boyé *et al.* 2009).

La gestion financière des IMF est notoirement complexe. Elles font face à des coûts de fonctionnement élevés, pour des raisons inhérentes à l'activité (faible montant et courte durée des crédits octroyés surenchérisent les coûts d'évaluation du risque et de suivi des dossiers). Celles qui n'ont pas une activité de dépôts soutenue doivent se procurer des ressources à des coûts parfois pénalisants. Ces facteurs ont un impact direct sur la rentabilité, que les IMF tendent à sauvegarder en augmentant les taux de leurs prêts. Or ces taux sont déjà très élevés, avec une moyenne qui ressort à plus de 30 %. Cette contradiction entre la vocation de la micro-finance à financer les plus démunis et la réalité des taux élevés alimente un débat sur le niveau de rentabilité des IMF. Certaines affichent des taux de retour sur capital plus élevés que les banques commerciales. Il existe des situations d'abus, facilitées par le manque de régulation du secteur et l'absence de dispositifs de protection des clients. Les investisseurs du secteur privé qui entrent au capital des IMF alimentent parfois cette tendance en demandant des taux de rentabilité supérieurs à ceux demandés par les bailleurs de fonds (Parent 2009).

Le financement des IMF

Le cadre juridique et le faible développement des marchés financiers locaux déterminent la gestion financière des IMF. Celles qui ne peuvent pas exercer l'activité de dépôts sont donc dépendantes des financements extérieurs. La capacité à attirer les bailleurs de fonds, fonds spécialisés et banques commerciales est déterminante.

L'accès à l'endettement auprès des banques commerciales diffère selon les pays, dépendant du cadre réglementaire encadrant la micro-finance et de la capacité des banques à évaluer le risque du secteur. La loi PARMEC par exemple, commune aux pays de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), a favorisé la montée en puissance des banques commerciales en tant qu'intermédiaire financier pour les IMF.

Au Cameroun, le réseau CamCCUL (*Cameroon Credit Cooperative Union League*) regroupe 191 établissements de micro-finance implantés à 70 % en milieu rural. CamCCUL a créé sa propre banque commerciale, Union Bank, qu'il détient à 75 %. Cette décision, prise suite à la faillite de plusieurs banques camerounaises et à la perte de dépôts, permet à CamCCUL de contrôler et sécuriser ses dépôts, de se refinancer et de bénéficier de la crédibilité d'une institution bancaire traditionnelle. En Ouganda, à l'inverse, c'est une banque,

la Stanbic Uganda, qui a fait l'acquisition d'une IMF, l'UCBL, afin d'étendre ses activités à la micro-finance et de diversifier son portefeuille (United Nations 2006).

De façon générale, les partenariats entre banque commerciale et IMF sont potentiellement profitables aux deux acteurs. Ils participent de l'objectif souhaitable de favoriser l'intégration de la micro-finance au secteur financier. Ce dernier doit être à même de proposer un continuum de solutions à ceux qui ont besoin d'accéder à des services financiers. À cet égard, un certain nombre d'observateurs pensent qu'il y a un chaînon manquant entre micro-finance et crédit bancaire, et qu'il faut créer des institutions de méso-finance pour le financement des très petites et petites entreprises (voir encadré 4.11).

ENCADRÉ 4.11

Le chaînon manquant : la méso-finance

Les très petites et petites entreprises jouent un rôle central en matière de création d'emplois, d'investissements ou encore d'innovations. Pour se développer, elles ont besoin d'une offre adaptée de services financiers et non financiers. Elles sont souvent confrontées à un problème d'accès au financement bancaire. D'une part, les banques considèrent ces structures comme trop risquées (manque de visibilité sur les projets, absence d'informations stratégiques, financières, niveau des fonds propres insuffisant, dépendance à l'égard des clients ou des fournisseurs les plus importants...) ; d'autre part, les banques estiment que la gestion de crédits de montants peu élevés est trop coûteuse.

La notion de méso-finance a vu le jour pour tenter de répondre à ce besoin. Son activité se situe entre la micro-finance et la finance bancaire traditionnelle. Ce segment peut se définir comme compris entre le plafond des prêts relevant de la micro-finance et le plancher du crédit bancaire, soit une fourchette de 2 500 à 150 000 USD.

Des programmes de développement de la méso-finance sont en cours pour lever les obstacles actuels. Du côté de l'offre de financement, il s'agit d'appuyer les banques à descendre en gamme et cibler une nouvelle clientèle ; cela passe par la refonte des méthodes et éventuellement la mise en place d'une garantie partielle de portefeuille. Du côté de la demande, il s'agit de renforcer les capacités des entreprises elles-mêmes (formation en gestion de comptabilité, formation technique, etc.), mais aussi celles de leurs structures représentatives, afin que ces dernières puissent à terme prendre le relais dans la fourniture de services non financiers pour leurs membres.

Enfin, les programmes d'appui à la méso-finance peuvent appuyer la structuration de sociétés de cautionnement mutuel portées par les associations professionnelles. Ces appuis, dont l'objectif est de lever la barrière liée à l'absence de garantie réelle, concernent essentiellement la dotation de la garantie de démarrage et l'aide dans la mise en place des modes de gouvernance.

Source : Penent 2008.

Les différentes formes de collaboration qui s'établissent entre les IMF, les banques commerciales et des investisseurs privés témoignent de cette dynamique, tout comme la façon dont quelques IMF ont réussi à se financer directement sur les marchés, de façon croissante en monnaie locale (Abrams et Schneider-Moretto 2007).

À Nairobi en 2005, l'IMF FAULU Kenya a émis 500 millions de shillings kenyans (7 M USD) sur le marché obligataire pour développer ses activités. L'émission a été souscrite par deux banques privées (la *Stanbic Bank Kenya Limited* et sa société mère, la *Standard Bank of South Africa*) et garantie à hauteur de 75 % par un bailleur de fonds (AFD)³¹. Un certain nombre de bailleurs de fonds ou d'agences de développement ont soutenu des émissions d'IMF avec leurs instruments de garantie partielle, comme l'USAID avec sa *Development Credit Authority* (voir encadré 1.2).

Une IMF qui a atteint une taille critique et une certaine autosuffisance financière grâce à sa capacité de se financer sur les marchés peut rester fidèle à son mandat social d'origine, mais se trouve aussi en position d'élargir son activité à des marchés connexes (la méso-finance et les petites entreprises, par exemple). Elle peut éventuellement évoluer vers une fonction de banque commerciale spécialisée. Si une IMF est capable de mobiliser des ressources sur les marchés des capitaux par la qualité de ses états financiers, c'est qu'elle a atteint un stade de maturité suffisant pour que les bailleurs de fonds qui la soutenaient puissent progressivement se retirer et laissent la place à des actionnaires institutionnels privés.

31. Au moins une IMF s'est financée sur les marchés internationaux sans garantie extérieure : c'est le cas de la *Micro Finance Bank of Azerbaijan* (MFBA) qui fait une émission de 25 M USD au Luxembourg en 2008. Il faut dire que MFBA dispose d'une bonne crédibilité vis-à-vis des investisseurs, son capital étant détenu exclusivement par six actionnaires étrangers, parmi lesquels trois bailleurs de fonds (BERD, SFI et KfW). (MFBA 2008).

Quelles implications pour les collectivités locales ?

La micro-finance et la méso-finance paraissent appelées à prendre une importance croissante en matière de développement local. Historiquement, le secteur de la micro-finance est issu du crédit solidaire et était plutôt orienté vers le développement rural pour ce qui est de l'Afrique subsaharienne. La professionnalisation des IMF et leur mutation vers la micro-finance commerciale les rend de plus en plus pertinentes en milieu urbain. Compte tenu de l'importance du secteur informel dans l'activité économique des villes du continent et envers l'emploi, les IMF peuvent être des acteurs de premier ordre dans l'économie de la cité. Elles ont aussi un rôle fondamental à jouer dans le secteur du financement de l'habitat, en micro-finance pour l'amélioration de l'habitat individuel, et potentiellement en méso-finance pour le financement du petit locatif privé et des entreprises de construction. Pour toutes ces raisons, l'existence d'IMF performantes, capables de se positionner aussi en méso-finance, sont des atouts pour les collectivités locales urbaines.

La façon dont les meilleures IMF se sont professionnalisées est remarquable. Il faut certes déplorer dans la période récente un certain nombre d'incidents dus à un emballement dans le secteur. Néanmoins, le fait que certaines IMF aient pu, sur une activité aussi délicate que les micro-prêts à des particuliers et en une ou deux décennies, accéder aux marchés des capitaux constitue un exemple éclairant pour les collectivités locales. On ne voit pas pour quelles raisons structurelles les grandes villes du continent ne pourraient pas accéder au même résultat en améliorant leur gouvernance, le niveau professionnel de leurs équipes et leurs moyens avec le soutien de leurs États et de la communauté internationale.

Cela devrait interpellier le milieu professionnel du secteur des collectivités locales du continent, les autorités locales et nationales, tout comme les bailleurs de fonds. On revient sur ces points au chapitre 5.

Références

Abrams, Julie, et Damian von Stauffenberg, 2007, « Role Reversal: Are Public Development Institutions Crowding Out Private Investment in Microfinance? », Washington, DC: MicroRate.

Abrams, Julie, et Louise Scheider-Moretto, 2007, « From Dollar to Dinar: The Rise of Local Currency Lending and Hedging in Microfinance », *WWB Focus Note*, New York: Women's World Banking.

ADB, 2008, *Les transferts des fonds des migrants, un enjeu de développement*, Tunis : ADB.

Adelegan, Janet Olatundun, et Bozena Radzewicz-Bak, 2009, « What determines Bond Market development in sub-Saharan Africa? », *Working Paper 09/213*, International Monetary Fund, Washington, DC.

Adelegan, Janet Olatundun, 2008, « Can Regional Cross-Listings Accelerate Stock Market Development? Empirical Evidence from Sub-Saharan Africa », *Working Paper 08/281*, International Monetary Fund, Washington, DC.

AFD, 2006, *Marché central d'Ouagadougou : un financement hybride en sous-souverain*, Paris : AFD.

Akindede, S.T., O.R. Olaopa, et A. Sat, Obiyan, 2002, « Fiscal federalism and local Government finance in Nigeria: an examination of revenue rights and fiscal jurisdiction », *International Review of Administrative Sciences* 58: 557-577.

Aljounaidi, Lamis, Tyra Malzy, Jean-Paul Mvogo et Nicolas Beauchet, 2007, *Une analyse des systèmes financiers en Afrique subsaharienne*, Paris : AFD.

Barajas, Adolfo, Ralph Chami, Connel Fullenkamp, Michael Gapsen et Peter Montiel, 2009, « Do Workers Remittances Promote Economic Growth? », *Working Paper 09/153*, International Monetary Fund, Washington, DC.

Beck, Thorsten, et Asli Demirgüç-Kunt, 2009, « Access to Finance: An Unfinished Agenda », *World Bank Economic Review* 22 (3): 383-396.

Beck, Thorsten, Michael Fuchs et Marilou Uy, 2009, « Finance in Africa: Achievements and Challenges », *Policy Research Working Paper 5020*, World Bank, Washington, DC.

Beck, Thorsten, 2010, « Regulatory Reform After The Crisis: Opportunities and Pitfalls », *Financial Economics* 7733, Discussion Paper Series, London: CEPR.

Boyé, Sébastien, Jérémy Hajdenberg, Christine Poursat avec la contribution de David Munnich, Alix Pinel, 2009, *Le guide de la microfinance : microcrédit et épargne pour le développement*, Paris : Eyrolles.

Brandsma, Judith, et Rafika Chaouali, 2004, *Making Microfinance Work in the Middle East and North Africa*, Washington, DC: World Bank.

CDC 2010, http://www.caissedesdepots.fr/fileadmin/Communiqu%C3%A9s_%20de_%20presse/cp/cp_inframed.pdf.

CEDEAO, CSAO/ OECD, 2006, « L'Afrique et la Chine », *Atlas de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, série économie*.

Center for Global Prosperity, 2010, *Index of Global Philanthropy and Remittances 2010*, Washington, DC: Hudson Institute's The Center for Global Prosperity.

Chambas, Gérard, et Elsa Duret, 2000, *La mobilisation des ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique subsaharienne*, Paris : MAE.

Chami, Ralph, et Connel Fullenkamp, 2009, « The Wobbly Crutch », *Finances and Development* 46 (4): 31.

Chaponnière, Jean-Raphaël, 2008, « Un demi-siècle de relations Chine-Afrique : Évolution des analyses », *Afrique Contemporaine* 228.

Christensen, Jakob, 2004, « Domestic Debt Markets in Sub-Saharan », Working Paper 04/46, International Monetary Fund, Washington, DC.

Cities Alliance, 2010, *Transforming the settlements of urban poor in Uganda*, Washington, DC: Cities Alliance.

Dell, Andrew, 2009, « Global Capital Financing: North African Debt Markets and North-South Flows », *Presentation at the IFR's 3rd Annual Conference*, London, 23 September 2009.

Demey, Laurent, 2010, « L'actionnariat populaire en Afrique, un outil tant politique que financier », *Secteur privé et développement*, *La revue de Proparco* 5.

Egwaikhide, Festus, et Stanley Okafor (Ibadan University), 2010, « Urbanization and Urban Infrastructure Investment in Nigeria » (contribution).

Fitch Ratings, 2007, *South Africa Credit Analysis*, City of Johannesburg, Fitch Ratings, www.fitchratings.com.

Foster, Vivien, William Butterfield, Chuan Chen, et Nataliya Pushak, 2008, *Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa*, Washington, DC: World Bank/PPIAF.

Foster, Vivien, Supriya Prakash Kulkarni, Chuan Chen et Nataliya Pushak, 2011, *Building Bridges update: China's continuing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa*, Washington DC: World Bank/PPIAF.

Foundation Center 2009, <http://foundationcenter.org/findfunders/statistics/grant-sampling.html>,

Garson, Jose, 2006, *Rethinking the role of banks and of sub-regional and national development finance institutions in Africa*, Produced for the AFD, Paris: BRED Gestion.

GAVI, 2009, <http://www.gavialliance.org/>.

Geiss, Romain et Jean-Paul Mvogo, 2008, *Investir sur le marché de la dette en Afrique*, Capafrique, Penser l'Afrique autrement, www.capafrique.org/cappub.php?id=157.

Harris, Clive, 2003, « Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons », *Working Paper No. 5*, World Bank, Washington, DC.

Honohan, Patrick, et Thorsten Beck, 2007, *Making finance work for Africa*, Washington, DC: World Bank.

IFSL, 2010, *Sovereign Wealth Funds 2010*, London: IFSL, City of London, UK Trade&Investment.

IMF, 2009, *World Economic Outlook: Crises and Recovery*, World Economic and Financial Surveys, Washington, DC: IMF.

IMF, 2010, *Perspectives économiques régionales, Afrique subsaharienne : résilience et risques*, Washington, DC : IMF.

Irving, Jacqueline et Astrid Manroth, 2009, «Local Source of Financing for Infrastructure in Africa: A Cross Country Analysis», *Policy Research Working Paper No. 4878*, Washington DC: World Bank.

Irving, Jacqueline, 2010, «Regional Integration of Stock Exchanges in Eastern and Southern Africa: Progress and Prospects», *Working Paper 05/122*, International Monetary Fund, Washington, DC.

Isern, Jennifer, Estelle Lahaye, et Audrey Linthorst, 2010, «Access to Finance in Africa – Consolidating the Positive Trends» in *African Finance in the 21st Century*, ed. Marc Quintyn et Geneviève Verdier, 246-267, Washington, DC: IMF.

Kasekende, Louis, 2010, «Developing a Sound Banking System in Sub-Saharan African Countries» in *African Finance in the 21st Century*, ed. Marc Quintyn et Geneviève Verdier, 63-86, Washington, DC: IMF.

Kharas, Homi, 2007, «Trends and issues in development aid», *Working Paper 1*, Wolfensohn Center for Development, Washington, DC.

Krishnaswamy, Rajivan, et S. Malathi, 2009, *The Role of Institutions in Making Public Private Partnerships Work*, New Delhi: Government of India, Not published.

Lemelle, Jean-Pierre, 2006, *Capitalisation à partir de la mise en œuvre et des résultats du programme d'appui aux communes (PAC) mené au Sénégal sur la période 1998-2005*, Rapport provisoire, Paris : AFD.

Lévy, Jean-Claude, Marie Gaborit, et Sophie Rotteleur, 2008, «Chine, Afrique, Union européenne, Diplomatie de proximité : une porte étroite pour la coopération décentralisée franco-africaine», *Document de travail*, DGCID, Paris.

Lin, Justin Yifu, Xifang Sun, et Ye Jiang, 2009, «Toward a Theory of Optimal Financial Structure», *Policy Research Working Paper 5038*, World Bank, Washington, DC.

Lukonga, Inutu, 2010, «Regulatory Frameworks in Sub-Saharan Africa: Ensuring Efficiency and Soundness» in *African Finance in the 21st Century*, ed. Marc Quintyn et Geneviève Verdier, 145-186, Washington, DC: IMF.

Marin, Philippe, 2009, «Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries», *Trends and Policy Options 8*, Washington, DC: World Bank-PPIAF.

Micro Finance Bank of Azerbaijan, 2008, Press Release: «MFBA completes \$25 Million Bond Issue», Baku: MFBA.

Moss, Todd J. 2007, *African Development: Making sense of the issues on actors*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Nodalis, 2010, *Étude de préparation de l'évolution institutionnelle de l'ADM*, Paris : Nodalis Conseil, Groupe Fondas.

OECD, 2010, *Development Co-operation Report 2010*, Paris: OECD.

Page, John, et Sonia Plaza, 2006, « Migration Remittances and Development: A Review of Global Evidence », *Journal of African Economies* 15 (suppl 2): 245-336.

Parent, Elodie, 2009, « Entre taux d'intérêt raisonnables et rentabilité suffisante, quel équilibre pour les institutions de micro-finance ? », *Secteur privé et développement, La revue de Proparco* 3.

Patriat, Lucas, 2009, « Les transferts financiers des migrants sont-ils bénéfiques pour le développement ? », *Problèmes économiques* 2985.

Paulais, Thierry et Juliana Pigez, 2009, « Adaptation and mitigation: What financing is available for Local Government Investments in Developing Countries? », *Proceedings of the World Bank's Urban Research Symposium 2009*.

Paulais, Thierry, et Martha Stein-Sochas (éd.), 2007, « Financer les investissements des villes des pays en développement », *Notes et documents* 24, Paris : AFD.

PDM, 2008, « L'emprunt des collectivités locales d'Afrique subsaharienne », *La Revue africaine des finances locales*, Numéro spécial.

Penent, Aude, 2008, « Perspective de la mésofinance » in *Défis agricoles africains*, Paris : AFD et Karthala.

Prud'homme, Rémy, 2003, « Fiscal decentralization in Africa: a framework for considering reform », *Public Administration and Development* 23: 17-27.

Ratha, Dilip, Sanket Mohapatra, et Sonia Plaza, 2008, *Beyond Aid: New Sources and Innovative Mechanisms for Financing Development in Sub-Saharan Africa*, Development Prospects Group, Washington, DC: World Bank.

Ratha, Dilip, et Sanket Mohapatra, 2011, « Preliminary estimates of Diaspora Savings », *Migration and Development Brief 14*, World Bank, Washington, DC.

Santiso, Javier, 2007, « L'Afrique : nouvelle frontière des marchés émergents ? », *Repères* 55, Paris : OECD.

Santiso, Javier, 2008, « Fonds d'État pour le développement », *Repères* 58, Paris : OCDE.

Senbet, Lemma W., et Isaac Otchere, 2010, « African Stock Markets – Opportunities and Issues » in *African Finance in the 21st Century*, ed. Marc Quintyn and Geneviève Verdier, 104-144, Washington, DC: IMF.

SIDA, 2007, *Interim report: Migration, Remittances and Housing in Sub-Saharan Africa*, Cambridge, MA: Institute of International Urban Development.

Sinet, Anne (Groupe huit), 2010, « État des finances locales en Afrique », Contribution.

Steffensen, Jesper, et Svend Trollegaard, 2000, *Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision, Synthesis Report on Six Sub-Saharan African Country Studies*, Washington, DC: World Bank.

Sulla, Olga, 2007, « Philanthropic Foundations and their Role in International Development Assistance », *International Finance Briefings Note 3*, Development Prospects Group, World Bank, Washington, DC.

United Nations, 2006, *Building Inclusive Financial Sectors for Development*, New York: United Nations.

World Bank, 2007, « *Global Emerging Markets Local Currency Bond (Gemloc) Program* », <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21710694~menuPK:34480~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.

World Bank, 2010, *A City-Wide Approach to Carbon Finance: Carbon Partnership Facility Innovation Series*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2011a, P 121917, « Morocco, Municipal Solid Waste Carbon Finance Program », Project concept note, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2011b, *Migrations and Remittances Factbook 2011*, Washington, DC: World Bank.

Yartey, Charles Amo, Charles Komla Adjasi, 2007, « Stock Market development in Sub-Saharan Africa: Critical Issues and Challenges », *Working Paper 07/209*, International Monetary Fund, Washington, DC.

Zimet, Joseph, 2006, « Les fondations philanthropiques américaines peuvent-elles jouer un rôle significatif dans le paysage de l'aide au développement au XXI^e siècle ? », AFD, conférence ABCDE, mai 2006.

Horizon 2030-2050 : quelle(s) feuille(s) de route ?

Un double impératif : changer d'échelle et changer de paradigmes

Changer d'échelle

Au cours des dernières décennies, certains pays du continent ont réussi à faire face à la croissance des villes et à doter celles-ci des réseaux et des équipements adéquats. Cependant, dans la majorité des cas les efforts réalisés n'ont pas été à la hauteur des besoins induits par la croissance démographique et la situation s'est globalement dégradée. Cette dégradation porte, à des niveaux variables selon les cas, sur les secteurs des infrastructures et des services de base, des transports, de l'habitat et des activités ; elle s'est accompagnée souvent de déficiences en matière de gouvernance et de management urbain, et parfois de comportements indécents, en particulier dans le domaine foncier.

Toujours à des niveaux variables, ces manques et ces dysfonctionnements s'accompagnent de situations sociales difficiles, avec des poches de pauvreté ou d'extrême pauvreté, un sous-emploi élevé, des environnements sanitaires précaires. Cela se manifeste en particulier dans les zones périphériques de villes subsahariennes et dans les villes des États fragiles, où l'urbanisation des deux dernières décennies s'est déroulée en grande partie de façon chaotique, sans encadrement, planification ni équipement en réseaux, et où les inégalités semblent avoir en fait augmenté.

Les chapitres précédents ont souligné combien les conséquences économiques de ces situations paraissent sous-estimées. Elles s'accumulent dans des effets en cascade. Elles portent à la fois sur les conséquences sociales et sanitaires, l'activité économique, les emplois, mais aussi sur les ressources propres des collectivités locales et sur la collecte de l'épargne. Les capacités d'investissement en sont réduites, par conséquent la situation se dégrade encore plus : les conditions du cercle vicieux sont réunies.

La fonction essentielle qu'on peut assigner aux personnes et entités chargées de la conduite des villes est de mettre en place les conditions optimales pour la qualité de vie des habitants et pour la productivité des entreprises (Inman 2010). De ce point de vue, à l'exception de quelques pays, on ne peut que dresser un constat d'échec global pour les autorités locales et nationales du continent.

En outre, l'ampleur du phénomène d'urbanisation à l'échelle du continent ne semble pas encore appréhendée dans toutes ses dimensions et ses conséquences opérationnelles par les autorités africaines, ni par l'ensemble de la communauté internationale. On sait que les villes vont augmenter au minimum de 300 millions d'habitants en vingt ans pour la seule Afrique subsaharienne. Or, ni l'appareil de production d'infrastructures locales et de terrains équipés, ni les ressources, ni les systèmes de financement adéquats pour faire face à un tel enjeu ne sont en place actuellement.

Les estimations qui ont été présentées dans les chapitres précédents mettent en évidence des écarts inconciliables entre les montants en investissements locaux nécessaires pour faire face à la croissance et les capacités théoriques des collectivités locales dans les conditions actuelles de leurs ressources, même en faisant l'hypothèse – optimiste, en l'état actuel des choses – qu'elles puissent également se financer par l'emprunt.

La prolongation au rythme actuel des montants de financement et de réalisation des investissements locaux (la solution *business as usual*) conduit à une impasse. Cette trajectoire n'est pas tenable, elle débouche sur des situations potentiellement ingérables sur les plans économique et sociopolitique.

Ces constats impliquent un changement d'échelle drastique dans les volumes de financements pour l'investissement local urbain. Ce changement d'échelle ne sera pas aisé, parce que les instruments structurels pour ce faire ne sont pas en place. Il faut élaborer des solutions systémiques nouvelles capables de faire face à des besoins aussi considérables dans une période courte.

Parallèlement à la poursuite des efforts pour augmenter la solvabilité et les capacités de réalisation des collectivités, ce sont donc les paradigmes qui régissent le financement de l'urbanisation comme les systèmes de financement eux-mêmes qui sont à repenser.

Changer de paradigmes

L'absence de vision stratégique sur la ville est fréquente – c'est probablement le cas le plus répandu – dans les politiques nationales¹. L'urbanisation semble être encore perçue largement comme une source de dépenses, plutôt que comme le vecteur de croissance économique durable qu'elle est potentiellement. Transformer cette vision de la ville est une première étape essentielle pour favoriser l'investissement local et engager un processus vertueux d'optimisation de la productivité urbaine.

Les performances récentes des pays émergents, notamment asiatiques, montrent sans ambiguïté combien des stratégies de développement prenant levier sur le processus d'urbanisation peuvent maximiser le rendement d'une économie. Cette expérience devrait particulièrement interpeller les autorités des pays d'Afrique subsaharienne, où les taux de croissance des économies sont parmi les plus élevés de la planète, mais restent, du fait de la croissance démographique, souvent insuffisants pour assurer une croissance réelle *per capita*². Améliorer la productivité économique des villes, actuellement médiocre du fait des lacunes et dysfonctionnements décrits dans les chapitres précédents, pourrait indiscutablement favoriser la réalisation des quelques points de croissance manquants.

Les secteurs de l'habitat et de la construction, qui constituent naturellement un des tout premiers moteurs de croissance économique dans les pays à croissance démographique élevée, et qui présentent la précieuse qualité d'être fortement générateurs d'emplois, souffrent dans la majorité des villes africaines de fortes restrictions qui freinent leur développement normal. On a vu que ces restrictions découlent en particulier des insuffisances et dysfonctionnements de la filière du foncier et de production de terrain à urbaniser.

Dans la majorité des pays, la culture de l'investissement local comme celle du crédit aux collectivités territoriales pour l'investissement local sont réduites ou inexistantes. Il manque souvent à la fois les connaissances, l'expérience et le cadre légal et réglementaire qui sont nécessaires pour assurer un fonctionnement équilibré entre la demande et l'offre. L'existence de cette double culture de l'investissement et du crédit est indiscutablement fondamentale pour les villes en général, a fortiori pour les villes en forte croissance³.

Au total, ce changement de paradigmes dans la vision de la ville et dans la façon de la financer transcende les questions techniques et financières.

1. Voir la section « Des enjeux encore sous-estimés, des opportunités à exploiter », chapitre 2.

2. Voir la section « Afrique(s) en mutation(s) », chapitre 2.

3. Voir la section « Les différentes façons de financer l'investissement local », chapitre 1.

Il s'inscrit dans les mutations des sociétés africaines. La question ne se limite pas à la ville en tant que telle, elle conduit à reformuler un modèle économique dans lequel la ville est un facteur productif en soi et dont le financement repose essentiellement sur des solutions endogènes.

C'est dans cet esprit que les sections qui suivent déclinent des éléments susceptibles d'alimenter la réflexion des pays africains au moment de définir leurs stratégies en matière de financement des investissements locaux et, plus généralement, en matière de politique urbaine.

Ils présentent un ensemble de thèmes ou d'actions potentielles dont la mise en œuvre sera naturellement à déterminer en fonction du contexte spécifique de chaque pays ou de chaque ensemble régional. Ils s'accompagnent d'encadrés qui relatent les expériences du continent ou d'autres continents. Il faut préciser à cet égard que ces expériences ne constituent pas forcément des modèles parfaits. Ils figurent ici à titre d'exemples, qu'il faut impérativement adapter aux réalités des marchés des investissements locaux des différents contextes nationaux.

L'inéluctable renforcement du rôle des collectivités locales

Bilan : les besoins en investissement et les déficits en financement

Les estimations présentées dans les chapitres précédents fournissent les termes de l'équation pour l'Afrique subsaharienne hors Afrique du Sud : d'une part, les besoins en investissements locaux s'établissent à environ 25 Md USD par an, pour un niveau d'équipement modeste ; d'autre part, les capacités théoriques d'investissement des collectivités locales, y compris avec emprunts, s'établissent à environ 10 Md USD pour dix ans (soit environ 1 Md USD par an).

Ces estimations sont évidemment très approximatives (se reporter aux chapitres 2 et 3 pour les hypothèses sur lesquelles elles reposent). Mais elles donnent un ordre de grandeur sur le déficit, en l'état actuel des choses, de la capacité de financement des collectivités pour les investissements locaux. Au total, elles montrent à quel point un changement d'échelle est nécessaire.

Or il est hautement probable que les collectivités locales devront à l'avenir augmenter significativement leur part relative dans le financement des investissements locaux et ce, pour au moins deux raisons.

Premièrement, les États pourront difficilement augmenter les transferts vers les collectivités en proportion des besoins en investissements locaux. Les budgets nationaux seront mobilisés pour les dépenses régaliennes (secteurs sociaux comme éducation et santé, justice...), également en forte croissance du fait de la démographie globale ; ils seront aussi mobilisés pour le financement des grandes infrastructures, notamment dans les secteurs de l'énergie et des transports, et des secteurs productifs – au premier rang desquels se trouve l'agriculture.

Deuxièmement, beaucoup d'éléments laissent penser que l'aide publique au développement ne pourra pas s'engager à la hauteur des besoins dans le soutien au secteur urbain : ses montants globaux progressent peu ou pas, et restent dans l'ensemble focalisés sur d'autres sujets également essentiels pour l'Afrique subsaharienne, comme la sécurité alimentaire, le réchauffement climatique, les grandes pandémies et les grandes infrastructures.

Une première étape : conforter le processus de décentralisation

La montée en puissance des collectivités locales dans le financement des investissements locaux paraît inéluctable à terme. La tendance actuelle, qui serait plutôt à la déresponsabilisation des pouvoirs locaux, ne va pas dans le sens de l'histoire⁴. Une telle montée en puissance semble d'ailleurs souhaitable : la part que les collectivités locales prennent dans le financement et la réalisation des investissements locaux peut être considérée comme un corollaire du développement économique, ainsi que le montrent les exemples des pays les plus développés⁵. Et il est normal que des villes en forte croissance, qui sont des moteurs économiques dans les secteurs secondaires et tertiaires, génèrent leurs propres capacités de réalisation des investissements. En un sens, c'est la manifestation concrète de la réussite d'un processus de décentralisation. Sur ce plan, il reste beaucoup à faire dans la plupart des pays.

On a évoqué dans les chapitres précédents les stratégies encouragées et mises en œuvre par les bailleurs de fonds de renforcement de la décentralisation. La dernière génération de ce type de projets se concentre sur l'amélioration des mécanismes régissant les transferts d'État et la performance desdits mécanismes. Ces démarches sont essentielles, compte tenu de la part que représentent ces transferts dans les ressources des collectivités.

4. Se reporter aux sections «La décentralisation en perspective» et «Le paysage institutionnel des collectivités locales», chapitre 3.

5. 65 % des investissements publics sont réalisés par les collectivités territoriales en Europe, contre moins de 5 % en Afrique subsaharienne.

Dans la perspective du développement de l'emprunt par les collectivités et le recours à des mécanismes de financements structurés (voir section « Moderniser les systèmes de financement », ci-après), il est indispensable que les flux des transferts soient stables, sécurisés et prévisibles. Cela n'est précisément pas le cas dans beaucoup de pays, et c'est une des principales contraintes qui empêchent le développement des marchés du financement de l'investissement local.

Ces projets de soutien de dernière génération au processus de décentralisation et d'amélioration des mécanismes de transferts bénéficient pleinement de l'apport d'un outil comme le PEFA⁶. Les plus achevés d'entre eux intègrent les dispositifs incitatifs de l'OBA⁷ (voir encadré 5.1). Ces dispositifs incitatifs sont susceptibles de contrebalancer un des effets de ces projets dits de décentralisation, qui peuvent restreindre l'autonomie financière des collectivités et finalement les déresponsabiliser dans une certaine mesure⁸.

ENCADRÉ 5.1

Indonésie : un projet de soutien de la décentralisation avec mécanisme OBA

La mise en place de la décentralisation en Indonésie en 2001 a été l'occasion du transfert de beaucoup de compétences aux collectivités locales. Plus de cinq cents d'entre elles sont aujourd'hui en charge de l'éducation, de la santé et des infrastructures. D'une manière générale, la décentralisation est financée à l'aide de deux circuits : d'une part, un Fonds de dotations générales (*Dana Alokasi Umum*) destiné aux dépenses de fonctionnement ; d'autre part, un Fonds de dotations à fins spécifiques (*Dana Alokasi Khusus*) destiné aux dépenses d'investissement. Les ressources propres de collectivités représentent en moyenne environ 15 % de leur budget total.

Le projet de soutien à la décentralisation fait suite au triple constat du sous-financement des infrastructures (eau potable, assainissement, routes), du manque de coordination entre le gouvernement central et les collectivités et d'un problème général de gouvernance à l'échelon local.

Le projet concerne les districts de cinq provinces sélectionnées sur les trente-trois que compte le pays en fonction de leur diversité géographique et de critères de performance. Le montant total du projet est de 720 M USD, dont 220 M USD proviennent

6. Voir la section « Importance des analyses financières », chapitre 1.

7. Voir la section « Techniques et produits de financement spécifiques », chapitre 1.

8. Voir la section « Décentralisation en perspective », chapitre 3.

du concours de la Banque mondiale. Le projet comprend trois composantes : le financement des infrastructures, le renforcement des capacités institutionnelles et la vérification des résultats nécessaire au fonctionnement du mécanisme *Output Based Aid*.

Le mécanisme OBA porte sur le concours de la Banque mondiale. Il fonctionne de la façon suivante : les collectivités locales sont remboursées d'une partie des dépenses une fois l'investissement réalisé dans les conditions prévues. Le versement en retour porte donc sur la part de l'investissement financée par les ressources propres des collectivités. Cette part est au minimum de 10 % pour que l'investissement soit pris en compte par le projet, mais elle est supérieure selon les cas et le type d'investissement. Le remboursement doit être utilisé à nouveau pour réaliser des investissements, au libre choix des collectivités.

La démarche est donc au final à la fois incitative (les collectivités locales ont intérêt à faire des investissements, puisqu'elles recouvrent leur autofinancement), productive (un plus grand nombre d'investissements sont réalisés grâce au recyclage des fonds propres) et formatrice (la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités est améliorée du fait du dispositif de suivi de l'investissement et spécifiquement par la composante institutionnelle).

Source : World Bank 2010a.

Cependant, conjointement à ces démarches sur les transferts et parallèlement à la poursuite des efforts pour augmenter les ressources propres des collectivités locales, le recours à d'autres méthodes et sources de financement de l'investissement local se révèle de plus en plus nécessaire. Cela comprend le recours à l'emprunt dans la mesure du possible, celui au secteur privé, le paiement par l'utilisateur dans le cadre de partenariats et, enfin, le financement par l'aménagement et la valorisation du foncier.

Privilégier le financement endogène

Les considérations des sections précédentes conduisent à privilégier à l'avenir les sources de financement endogène pour l'investissement local. Ces sources sont celles des économies africaines, d'une part, et celles produites par les mécanismes de la croissance urbaine elle-même, d'autre part.

De telles solutions ne sont pas nouvelles, elles ont été et sont utilisées partout dans le monde pour financer les investissements locaux. Elles relèvent fondamentalement de trois principes : (1) utiliser l'épargne locale et toutes les capacités d'investissement – ménages, entreprises, fonds de pensions, transferts des migrants, fonds d'investissement – en offrant des supports de placement sécurisés ; (2) capter une partie de la valeur créée par un développement

urbain bien géré du fait des mécanismes fonciers et la recycler dans les opérations de développement urbain suivantes ; (3) augmenter les ressources propres des collectivités en optimisant les revenus de la fiscalité assise sur le foncier et l'habitat.

Ce type de solutions présente des avantages et des effets économiques qui les rendent particulièrement attractives ; leur utilisation pour l'investissement local va nécessiter des adaptations des systèmes financiers et des mentalités des différents opérateurs dans la majorité des pays.

Avantages induits et effets économiques

La mobilisation de l'épargne locale pour des investissements locaux ne présente que des avantages pour les économies nationales : elle évite que l'épargne ne soit placée à l'étranger ; elle réduit le volume d'emprunt en devises nécessaire ; elle suscite une implication plus grande de l'épargnant dans les affaires locales et favorise de ce fait la citoyenneté et la cohésion sociale.

La surliquidité des banques témoigne à elle seule de l'existence d'une épargne importante sur le continent⁹. Les mutations en cours dans les économies et les sociétés africaines, comme l'émergence d'une classe moyenne et l'apparition d'un actionariat populaire, quoique encore ténues et fragiles, laissent penser que le volume de l'épargne locale est croissant¹⁰. En outre, bien qu'elle ne soit pas à proprement parler locale, l'épargne de migrants représente elle aussi un volume important potentiellement captable pour l'investissement local.

Les effets économiques des mécanismes de financement par la valorisation du foncier sont fondamentalement de même nature que ceux qui sont fondés sur l'épargne : il s'agit de recettes locales générées localement en monnaie locale. Le financement par la valorisation foncière d'une part, par la fiscalité assise sur le foncier ou l'habitat d'autre part, constituent les solutions locales par excellence, puisqu'elles reposent sur des biens qui ne sont pas mobiles. D'autres effets économiques découlent de l'impact que peuvent avoir ces mécanismes sur le secteur de la construction et de l'habitat, un des secteurs d'activités qui est le plus créateur d'emplois non publics. On revient plus loin dans ce même chapitre sur certains de ces aspects (voir section « Augmenter les ressources propres et l'activité : le levier de l'habitat »).

Enfin, un des avantages notables des solutions endogènes est de diminuer la dépendance envers les financements extérieurs.

9. Voir la section « Systèmes financiers », chapitre 4.

10. *Idem*.

Les transformations nécessaires

Le recours à l'épargne locale pour le financement passe *de facto* par la possibilité d'emprunter pour les collectivités (l'emprunt étant le vecteur permettant de mobiliser l'épargne). Cela suppose dans beaucoup de cas des adaptations au cadre législatif des États, mais peut également impliquer des changements dans les dispositions qui régissent les rapports entre État et collectivités, et doit aller de pair avec l'instauration de mécanismes de contrôle et d'encadrement de la dette sous-souveraine. On revient plus loin dans ce même chapitre sur certains de ces aspects (voir section « Moderniser les systèmes de financement »).

Les solutions endogènes vont demander en outre des changements importants dans les mentalités et dans les comportements des acteurs du secteur financier. Ces derniers sont de façon générale considérés comme attentistes et peu innovants, mais des tendances récentes laissent penser que les positions sont en train d'évoluer et que les banques commerciales, comme les investisseurs *via* le marché des obligations, pourraient commencer à s'intéresser à l'investissement local¹¹. Ces changements ne se produiront peut-être pas partout de façon spontanée, et il serait certainement opportun que des actions de soutien aux réformes structurelles et de sécurisation des investisseurs (garantie, garantie partielle), ainsi que des incitations (fonds *ad hoc*, rehaussement de crédit) soient engagées par des bailleurs de fonds ou des agences de développement¹².

De telles solutions fondées sur l'épargne locale ne pourront concerner au premier chef qu'une catégorie de pays où les systèmes financiers sont suffisamment développés et le marché de l'investissement local suffisamment profond¹³.

Le recours à des solutions endogènes exige des efforts importants d'adaptation pour les collectivités locales. Rien ne fonctionnera en matière d'utilisation de l'épargne locale en l'absence d'une sécurisation de l'investisseur. Cette sécurisation peut passer par des dispositifs de garantie ou de prélèvement d'office¹⁴. Mais la sécurisation de l'investisseur et l'implication de l'épargnant passent par un niveau de gouvernance¹⁵ et par une capacité de

11. *Idem*.

12. Voir la section « Techniques et produits de financement », chapitre 1.

13. Sur la notion de marché de l'investissement local, voir aussi le bilan des études de cas en annexe.

14. Voir la section « Techniques et produits de financement », chapitre 1.

15. Voir la section « Gouvernance et approche contractuelle », chapitre 1.

rendre compte (à l'investisseur, au citoyen) de premier ordre. Il en va de même pour les méthodes de financement par valorisation du foncier, qui vont exiger une professionnalisation des mécanismes actuels de gestion des sols. Un tel système ne peut fonctionner que dans un contexte où les pratiques indélicates ont été éliminées et où elles sont devenues impossibles du fait du niveau de clarté sur les transactions et d'information publique.

Au final, l'énumération des changements de cadre institutionnel, de mentalités ou de comportements qu'exige le recours à ces solutions endogènes fournit une bonne illustration de ce qui a été évoqué au début de ce chapitre : ce qui est en jeu transcende la seule question urbaine et relève des mutations économiques et sociales des sociétés africaines.

Renforcer les outils de financement de l'investissement

Beaucoup de pays du continent n'ont pas de système de financement de l'investissement local. D'autres ont des établissements de type fonds d'investissement, sans capacité financière. Un groupe restreint de pays dispose d'une Institution financière spécialisée (IFS) publique ou privée, parfois les deux. Un tout petit nombre de collectivités locales ou d'IFS ont pu avoir accès au financement sur les marchés financiers¹⁶. Le retard que présente le continent en matière de systèmes et d'outils de financement est important, spécialement si on le considère dans la perspective de l'extraordinaire croissance urbaine à venir. Il faut consolider et moderniser les outils existants, souvent fragiles et rarement de pointe techniquement, combler les lacunes et moderniser les systèmes.

Un tel processus doit être mené avec pragmatisme : c'est le marché de l'investissement et le contexte institutionnel qui déterminent la nature des actions à entreprendre. Les sujets de la modernisation des systèmes ainsi que du recours aux marchés des capitaux, soit direct, soit par intermédiation, sont traités dans les sections qui suivent. La présente section est consacrée aux outils d'intermédiation eux-mêmes, à leur création éventuelle – sous quelle forme, à quelle échelle – quand ils n'existent pas, à leurs évolution et consolidation quand ils existent, et aux solutions alternatives lorsqu'il apparaît qu'il n'est pas opportun d'en créer.

16. Voir la section «Outils et mécanismes de financement des investissements locaux», chapitre 4, ainsi qu'au bilan des études de cas, en annexe.

Bien appréhender le marché de l'investissement local

Le volume d'un marché de l'investissement local est la résultante de différents éléments qui renvoient à l'approche offre et demande (ou ressources-emplois¹⁷).

Pour ce qui est de la demande (ou emplois), le marché est déterminé dans une certaine mesure par le poids démographique du pays, son taux d'urbanisation et son niveau de développement économique ; il dépend aussi du niveau de décentralisation, en particulier sur le plan financier, et de l'attribution des compétences aux collectivités territoriales ; il est déterminé enfin par ce qu'il est convenu d'appeler la capacité d'absorption au niveau local¹⁸.

Pour ce qui est de l'offre (ou ressources), le marché est défini par le niveau de développement économique, les caractéristiques des systèmes financiers et de ses acteurs : pratiques des banques commerciales, existence d'un marché des capitaux, investisseurs institutionnels, cadre légal et réglementaire régissant l'emprunt des collectivités le cas échéant.

Un autre élément déterminant du marché de l'investissement est naturellement celui des outils de financement qui lui sont dédiés. Pour soutenir le marché de l'investissement local, il est nécessaire de renforcer d'un côté la demande (les capacités de réalisation et la solvabilité des collectivités) et l'offre (disponibilité des produits de financement, adaptation des caractéristiques des produits aux types d'investissements, capacités de réaction et d'adaptation des opérateurs).

C'est dans ce contexte que s'inscrit le soutien au marché des investissements. Pour développer ce dernier, il est important d'adapter les systèmes et les outils de financement quand ils existent, et d'en créer quand ils n'existent pas afin de susciter l'offre. Lorsque le marché se développe, l'offre fait de même et suscite la concurrence. Or, sur le continent et dans le domaine des infrastructures, les conditions de concurrence sont particulières, à la mesure de l'hétérogénéité des acteurs. Cela détermine un ensemble relativement mouvant. Ce constat incite à placer la souplesse et les capacités d'adaptation au cœur de la stratégie lorsqu'il s'agit de moderniser les systèmes de financement spécialisés, et plus encore de créer de nouvelles institutions, sujet qui fait l'objet des lignes suivantes.

17. Voir la section « Économie de l'investissement public local et de son financement », chapitre 1.

18. *Idem.*

Faut-il créer de nouvelles institutions financières spécialisées ?

Dans les pays où il n'existe pas d'IFS, les collectivités locales réclament parfois la création d'une IFS destinée à leur marché, y voyant la solution à leurs besoins de financement. Mais une telle démarche ne peut être effectuée raisonnablement que dans les cas où il est établi que le marché de l'emprunt local est assez développé pour garantir un niveau d'activités suffisant à l'IFS. Par niveau d'activités suffisant, il faut entendre un niveau qui permette à l'institution de couvrir ses coûts fixes, mais aussi de se doter des moyens humains d'accéder et de se maintenir à un niveau de compétence et de technicité adéquat.

Dans les pays du continent, ces conditions sont assez rarement réunies. C'est donc le marché (tel qu'il est défini ci-dessus) qui doit présider à la décision. Lorsqu'il est suffisamment développé pour envisager la création d'une IFS, il est probable qu'il va également susciter de l'offre et, par conséquent, de la concurrence. Celle-ci peut émaner de banques commerciales ou d'autres IFS de pays voisins, de bailleurs de fonds ou de leurs filiales. Une partie au moins de ces concurrents risque d'avoir accès à des ressources meilleur marché que l'IFS, et la compétitivité de celle-ci sera donc difficile à assurer. Or une IFS dont la rentabilité est faible sur un marché relativement restreint (de fait et/ou par la concurrence) est condamnée à végéter, sans moyens pour se professionnaliser et se développer.

La création d'une IFS nécessite donc impérativement une étude de faisabilité approfondie fondée sur un plan d'affaires complet et prospectif (voir encadré 5.2). Si l'étude de faisabilité est négative, il faut passer à des formules alternatives. Si l'étude n'est pas négative, il faut encore se poser la question de l'opportunité stratégique d'une telle création avant de prendre la décision.

ENCADRÉ 5.2

Faisabilité et plan d'affaires d'une IFS

L'étude de faisabilité d'une IFS destinée à prêter aux collectivités locales pour leurs investissements passe par la définition du type d'institution, la réalisation d'un plan d'affaires et finalement leur mise en relation après différentes itérations, qui détermineront les conditions de l'éventuelle viabilité de l'institution.

La définition du type d'institution se fait en fonction du contexte institutionnel et économique du pays et des orientations stratégiques du gouvernement. Les options à examiner portent sur le statut (public, privé, parapublic), les activités envisagées en plus des prêts à l'investissement (garanties, conseil, formation, mise en œuvre de

subventions, etc.), les possibilités de financement (fonds propres d'une dotation initiale, emprunts obligataires, emprunts auprès de bailleurs de fonds, etc.).

Le plan d'affaires, en fonction de ces options et hypothèses, procède en plusieurs étapes : analyse du marché, stratégie marketing et vente, estimation des coûts de ressources, définition de l'organisation et coûts de fonctionnement, analyse financière.

L'analyse du marché détermine le volume du potentiel d'engagements en prêts, en fonction de l'analyse de la demande solvable effective des collectivités locales et autres emprunteurs potentiels sur l'ensemble du territoire considéré. Par demande solvable effective, il faut entendre les besoins en investissements pondérés par les capacités de remboursement, mais aussi de réalisation. La demande doit être segmentée entre différents types d'investissements, notamment entre les projets générateurs de recettes et ceux qui ne le sont pas. L'analyse doit aussi porter sur les autres activités envisagées (comme les garanties) et leurs volumes d'activités respectifs. L'analyse doit enfin porter sur la concurrence, existante ou prévisible, nationale ou extérieure, et par types d'établissements ou sources de financements concernés. Le résultat de l'analyse de marché est le potentiel de chiffres d'affaires sur la période considérée et par types d'activités.

La stratégie marketing et de vente détermine le rythme auquel le chiffre d'affaires pourra être réalisé. Il faut distinguer la montée en puissance des prêts par types d'équipements, des autres activités, la constitution d'un encours solide étant l'objectif. La stratégie examine les possibilités d'alliance avec d'autres acteurs du secteur. Elle détermine la gamme de prix par activités (taux des prêts par type d'investissement, garanties, honoraires) en fonction de la concurrence et de ce à quoi semblent prêts les emprunteurs. Elle fait des hypothèses sur le niveau de sinistralité dans les remboursements.

Les coûts de ressources sont estimés en fonction de la façon dont le financement sera apporté : montant de la dotation en capital, autres fonds éventuels, coût des emprunts auprès d'établissements financiers, coût des emprunts obligataires.

L'organisation est déterminée en fonction du potentiel de chiffre d'affaires par type d'activité. Les frais correspondants, personnel, besoins en formation, coûts immobiliers, d'équipements, dépenses courantes et taxes diverses constituent les coûts de fonctionnement, à établir sur plusieurs années en fonction de la montée en puissance de l'activité.

L'analyse financière consolide toutes ces données. Elle détermine un compte de résultats sur quinze ans compte tenu des hypothèses des étapes précédentes et un bilan consolidé, les ratios et éléments classiques (marge, rendement du capital, seuil de rentabilité et encours des prêts et de la dette, etc.).

Les conclusions du plan d'affaires et les résultats de l'analyse financière déterminent la viabilité de l'IFS envisagée. Éventuellement, elles vont conduire à revoir les choix faits en première partie de la faisabilité sur la définition du type d'institution. Par souci de clarté, les différentes étapes sont exposées ici de façon linéaire, mais dans la pratique de la faisabilité et du plan d'affaires, les analyses sont conduites en parallèle et l'on procède par itérations.

Sauf cas particulier, il paraît opportun de chercher plutôt à monter des dispositifs légers et souples, susceptibles d'évoluer dans le temps, de prendre appui sur les institutions existantes et sur le secteur privé en cherchant à instaurer des effets levier. C'est d'ailleurs dans l'intérêt des collectivités locales elles-mêmes, puisque ce sont elles, en tant qu'emprunteurs, qui payent *in fine* les coûts de structure des IFS.

Ces considérations s'appliquent également aux idées de création d'IFS à vocation continentale ou régionale (voir encadré 5.3) qui sont émises à intervalles réguliers. Un certain nombre de formules alternatives à la création d'une IFS classique sont exposées dans les sections qui suivent.

Public, parapublic ou privé ? La question du statut des IFS

La question du statut est au cœur des stratégies d'évolution pour les IFS existantes. Les institutions de statut public du continent étaient souvent incitées par les bailleurs de fonds à se transformer en institutions privées pour accélérer leur modernisation. Pour celles qui étaient en difficulté et accumulaient les pertes, la transformation en établissement du secteur privé était prescrite comme solution à la fois unique et vertueuse¹⁹. La crise économique et financière de 2008, notamment les difficultés de Dexia et la chute de l'investissement privé dans le secteur des infrastructures, ont relativisé pour tout le monde les mérites de la privatisation²⁰.

Cependant, les problèmes que pose le statut public pour une IFS sont restés entiers. Ils se traduisent en particulier par le fait que l'État est perçu *ipso facto* comme garant des emprunts des collectivités. Elles en déduisent parfois que le remboursement des prêts peut se négocier. Il arrive qu'elles aient raison sur ce point, certains gouvernements étant amenés à ordonner des rééchelonnements de dettes, par exemple au moment des échéances électorales municipales. Dans certains cas, le régime commun devient un système où les prêts sont finalement automatiquement assimilés à des subventions²¹. L'institution publique est donc souvent confrontée à des taux d'incidents élevés sur ses prêts.

En revanche, le statut public se prête évidemment bien à toutes les activités de soutien, conseil aux communes, formation. Il facilite également l'utilisation

19. Privatisation de la *Urban Development Bank* au Nigeria par exemple... Se reporter aux études de cas, chapitre 5.

20. Voir la section « Quelques enseignements de la crise », chapitre 1.

21. C'était par exemple devenu notoirement le cas en Turquie avec les prêts de la *Ilker Bankasi*, dont 40 % du portefeuille était constitué de dettes non recouvrées en 2003 (Stoquart 2004).

de l'IFS comme véhicule de distribution des subventions d'État à l'investissement local²².

La version publique est choyée par les gouvernements réticents à donner beaucoup d'autonomie aux collectivités locales : d'un point de vue politique, elle permet un contrôle rapproché des autorités locales ; d'un point de vue technique, elle facilite le contrôle de la dépense publique et de la dette sous-souveraine. L'expérience montre que le statut public n'incite pas aux innovations et se traduit par un certain conservatisme financier, à la fois dans la façon de se refinancer et dans les montages des projets financés. Ce constat est évidemment à moduler selon les cas.

Le statut privé, de son côté, met en principe l'institution à l'abri des pressions. Du point de vue de la puissance publique, il présente l'avantage de ne pas peser sur les finances publiques, éventuellement de les soulager en finançant des investissements qui, autrement, auraient été imputés au budget de l'État.

Les contraintes qui pèsent sur l'entreprise privée ont pour conséquence une focalisation des financements sur les collectivités les plus solvables – en général les plus importantes – ainsi que sur les gros investissements générateurs de recettes. Ces derniers présentent en effet le double avantage d'engendrer un encours significatif en une seule instruction et d'être sécurisés (les recettes pouvant être nanties). L'entreprise sélectionne les opérations au rendement le plus satisfaisant et écume le marché des investissements rentables – au risque d'ailleurs d'épuiser ledit marché au bout d'une période plus ou moins longue selon les cas et d'avoir finalement un problème d'activités²³.

Il en résulte que les autres opérations moins rentables – mais néanmoins nécessaires – et les projets des villes moyennes ou fragiles ne sont pas financés. Le problème reste entier pour les collectivités concernées et pour l'État. Ce dernier a toujours comme option de créer une IFS publique spécifiquement dédiée aux collectivités de moyenne ou petite taille, aux investissements sociaux ou à rentabilité différée, etc. Mais celle-ci devient d'autant plus coûteuse qu'elle travaille sur un marché réduit, sur de petites opérations, avec des emprunteurs à risques et qu'elle est amputée des possibilités de gain sur les opérations à bon potentiel qui lui permettrait d'équilibrer son budget.

22. C'est le cas pour la CPSCL, par exemple. Se reporter aux études de cas, en annexe.

23. Le marché potentiel des équipements générateurs de recettes (marchés, gares routières) paraît souvent surestimé dans les plans d'affaires des IFS. Beaucoup de ces équipements connaissant en effet des contraintes et des difficultés de gestion qui pèsent sur leur résultat final et leur capacité d'emprunt (voir encadré 4.8). Il n'est pas exceptionnel que les gestionnaires des marchés se financent directement auprès des commerçants (Paulais et Wilhelm 2000, Impact consultants 2009).

Au final, cette institution risque d'être une entreprise de second rang, avec des capacités d'innovation réduites, des personnels moins qualifiés, et affichant des pertes et des niveaux d'impayés élevés.

L'IFS privée n'a pas vocation à mener des actions de support et de conseil aux collectivités. Un état peut confier ce rôle en sous-traitance, mais du fait de l'inévitable spécialisation de l'institution sur le segment du marché le plus porteur, le risque que les collectivités les plus démunies et fragiles bénéficient peu du programme piloté est élevé. Certaines IFS privées ont pu créer des fonds à vocation sociale²⁴, avec leurs marges ou en isolant l'élément don de prêts bonifiés qu'elles ont reçus de bailleurs (à la demande de ceux-ci), mais ces initiatives restent modestes en volume et paraissent d'ailleurs servir à des fins commerciales. Finalement, la question du renforcement des capacités des collectivités reste donc à prendre en charge par l'État.

L'IFS privée peut avoir à terme des difficultés de refinancement, et c'est là une difficulté structurelle majeure. En effet, dans les marchés suffisamment grands et mûrs, les banques commerciales finissent par s'intéresser au marché des collectivités une fois que l'IFS privée a démontré la rentabilité dudit marché. Ces banques étant banques de dépôts, elles disposent de ressources aisément disponibles et moins coûteuses que celles des IFS privées. Ces dernières doivent se financer aussi auprès des banques commerciales ou sur les marchés des capitaux. Sur le continent africain, les IFS privées ont pu bénéficier des financements de bailleurs de fonds, mais en principe ces financements sont alloués par les filiales dédiées au secteur privé des bailleurs et ne sont donc pas concessionnels. Les IFS privées se financent ainsi dans l'ensemble à des coûts relativement élevés, ce qui conforte leur spécialisation sur les emprunteurs riches, et peut compromettre leur activité.

Beaucoup de paramètres entrent ici en jeu : la profondeur du marché financier, le volume du marché des investissements locaux, l'appétit des banques commerciales pour ce marché, leur liquidité, etc. Toutefois, dans certaines configurations, la viabilité d'une IFS privée peut être remise en cause du fait de l'arrivée sur le marché d'acteurs bénéficiant de ressources mieux adaptées.

Entre les deux extrêmes du public ou du privé, s'ouvre le vaste champ du secteur parapublic (dit aussi économie mixte). Selon la façon dont il est conçu et géré, un organisme parapublic peut combiner une bonne partie des avantages ou bien, au contraire, une bonne partie des défauts des secteurs public et privé.

La mise à l'abri des pressions politiques d'une IFS parapublique dépendra de la composition de son conseil administration et de la faculté qu'aura le

24. C'est le cas de INCA : Voir l'étude de cas RSA en annexe.

management de s'abriter derrière la réglementation. À cet égard, le fait d'être soumis à la loi bancaire peut apparaître comme un atout déterminant pour empêcher les dérives dans les engagements financiers risqués. Dans la pratique, néanmoins, il est difficile d'empêcher que les tutelles ne pèsent d'une façon ou d'une autre sur les engagements de crédit comme sur les orientations stratégiques de l'établissement.

L'expérience montre que plus les institutions du secteur parapublic s'apparentent au secteur public dans leur mode de management et de gouvernance, plus leurs taux d'incidents sur les crédits risquent d'être élevés et plus leurs technicités et capacités d'innovation paraissent se réduire dans le temps²⁵.

Cependant, la crise économique et financière de 2008 a montré les limites du secteur privé s'agissant du financement de biens publics. Au lendemain des bouleversements qu'elle a provoqués dans les systèmes de financement des investissements locaux, il existe un dénominateur commun dans les solutions proposées et mises en œuvre sur les différents continents : un consensus semble émerger en faveur d'un nouveau type d'institutions ou d'instruments, qu'on pourrait qualifier d'outils de nouvelle génération²⁶. De façon significative, ce consensus apparaît simultanément dans les secteurs des infrastructures, de l'aménagement, de la distribution de fluides et des PPP en général.

Le moment paraît opportun pour promouvoir sur le continent africain ce type d'institutions et d'outils de nouvelle génération. On revient sur ce point un peu plus loin dans le présent chapitre.

ENCADRÉ 5.3

L'IFS à vocation continentale ou régionale : des concepts anachroniques ?

« Banque africaine des villes », « Crédit local ouest-africain », etc. : les concepts d'IFS à l'échelle du continent ou d'une méga-région sont parfois encore évoqués. Ils relèvent de deux catégories : il s'agit soit d'une vision issue des sphères politiques méconnaissant la réalité des marchés, soit de projets du secteur privé fondés sur une approche professionnelle des marchés de l'investissement, mais qui ne paraissent pas pour autant présenter un véritable intérêt stratégique.

La première catégorie correspond à l'approche classique par l'offre : les collectivités locales ont des projets d'investissement locaux, mais on ne leur donne pas les moyens

25. Se reporter aux études de cas, en annexe.

26. Voir la section « Quelques enseignements de la crise financière de 2008 », chapitre 1.

de les réaliser. Il faut donc créer une IFS internationale publique qui va répondre à cet objectif, et plus elle sera multilatérale, importante et visible, mieux elle répondra aux attentes. Cette idée méconnaît la question des ressources (comment une telle institution serait-elle dotée, quelle serait sa note pour emprunter sur les marchés compte tenu du risque collectivités locales ?), des coûts de fonctionnement (siège social, frais de personnel et déplacements), de la réalité des marchés (diversité de taille, de contextes institutionnels, de devises...).

La seconde catégorie correspond à des projets plus ciblés et d'origine privée. Ils partent du constat que si certains pays ont des marchés trop réduits pour avoir leur propre IFS, une IFS pourrait fonctionner sur un ensemble de pays, spécialement si ceux-ci ont une devise commune et des environnements institutionnels semblables. Une telle institution souffrirait naturellement des mêmes problèmes que celle précédemment évoquée (coût des ressources, frais de fonctionnement, fractionnement des marchés). Une IFS privée de ce type, à condition d'être soutenue par des bailleurs ou leurs filiales privées pour se refinancer, pourrait peut-être en effet se constituer dans un premier temps un encours en écumant les projets les plus rentables d'une région. Cependant, l'intérêt pour les pays concernés reste discutable, dans la mesure où l'activité de l'institution en question n'aurait rien de structurelle pour eux et gênerait au contraire la consolidation de leurs outils de soutien aux collectivités existants et l'émergence d'acteurs locaux.

En définitive, ces deux catégories de projets d'IFS paraissent également anachroniques pour des raisons différentes. La première renvoie au milieu du siècle dernier et à ses technostructures centralisées, la seconde au début du présent siècle et aux années d'avant la crise où le secteur privé était supposé répondre à tous les besoins, les investissements résolvant à eux seuls les questions d'ordre institutionnel et structurel.

Les réponses d'aujourd'hui tiennent plus dans des outils de nouvelle génération qui s'appuieraient sur les systèmes financiers et les institutions du continent (Banque africaine de développement et banques régionales de développement en premier lieu), le développement des mécanismes de garantie et d'incitation, l'organisation d'effets levier avec les banques commerciales, parallèlement à des actions de soutien de la capacité de maîtrise d'ouvrage et de la solvabilité des collectivités.

Sources : auteur.

Moderniser les systèmes de financement

Les mécanismes courants d'emprunt des collectivités – prêts d'établissements bancaires ou obligations à caractère général – reposent classiquement sur la bonne foi et la supposée volonté de payer des emprunteurs : ceux-ci s'engagent à rembourser intérêts et capital, mais le prêteur ne reçoit pas de garantie particulière. Dans les pays les plus développés au cadre institutionnel bien structuré, avec des mécanismes d'alerte et de contrôle des finances locales, le risque collectivités est historiquement considéré comme faible par les prêteurs.

En cas de défaillance de l'emprunteur, ils peuvent en effet en dernier recours, dans la plupart des cas, bénéficier de dispositifs de protection de leurs encours par l'État.

Il en va autrement sur les marchés, où le risque collectivité locale est perçu comme élevé des points de vue financier et politique. Dans ces marchés, les investisseurs et prêteurs veulent disposer de garanties effectives pour s'engager. Un certain nombre de dispositifs ont été imaginés pour apporter ces garanties sous plusieurs formes. Naturellement, des dispositifs qui font baisser les niveaux de risque font aussi baisser le coût de l'argent. Ils sont devenus par conséquent appréciés et utilisés même dans des contextes à faible risque, et indispensables dans les autres pour développer les prêts pour l'investissement local dans les autres contextes. Ces dispositifs représentent dans leur ensemble les techniques des financements dits structurés.

Ces techniques ne sont pas utilisées ni utilisables en l'état actuel des choses dans les systèmes de financement des collectivités sur le continent, qui paraissent à cet égard singulièrement désuets. Il s'agit d'un des facteurs qui rendent le développement des prêts aux collectivités improbable en l'état actuel des choses. Les systèmes doivent être modernisés. La modernisation passe par l'utilisation de ces techniques du financement structuré. Celles-ci ont pour objet premier de crédibiliser l'emprunteur. Leur mise en œuvre demande des ajustements des cadres législatif et réglementaire nationaux. Ces deux aspects sont exposés dans les lignes ci-après.

Renforcer la crédibilité de l'emprunteur ²⁷

Nous avons vu qu'il existe trois grands types d'obligations (*bonds*) pour le financement des investissements locaux²⁸. Les obligations à caractère général (*general obligation bonds*) sont utilisées pour le financement des programmes courants d'investissement des collectivités locales. Les obligations fondées sur des recettes (*revenue bonds*) sont utilisées pour le financement de projets. Les obligations dites « structurées » (*structured obligation bonds*) sont utilisées dans le cadre de financements qu'il est convenu d'appeler structurés (*structured financing*)²⁹ conçus pour réduire les risques de l'investisseur.

27. Cette section est fondée sur Gama 2010 (contribution).

28. Voir la section « Différentes façons de financer l'investissement local », chapitre 1.

29. À ne pas confondre avec les *produits* structurés qui sont des combinaisons d'options et de produits dérivés, fondées sur des paramètres non cotés et dont les prix sont établis en utilisant des modèles mathématiques. Ces produits extrêmement opaques ont été placés avant la crise de 2008 par des établissements financiers à des collectivités locales européennes. Beaucoup de celles-ci sont aujourd'hui en difficulté à cause desdits produits qui se sont révélés risqués.

Chacune de ces catégories d'obligations est associée au type de revenus qui sera consacré au paiement de la dette. Les obligations à caractère général sont payables par l'ensemble des revenus de la collectivité locale (c'est la forme de financement la plus utilisée aux États-Unis par les collectivités locales bien notées). Les obligations fondées sur des recettes sont remboursables par les recettes générées par le projet qu'elles financent. Ce type d'obligation est utilisé dans le financement de projets (routes à péage, ports, aéroports, etc.).

Comme évoqué ci-dessus, le haut niveau de risque attribué par les investisseurs aux collectivités locales restreint le recours aux obligations à caractère général. Les obligations fondées sur recettes sont également considérées comme risquées par les investisseurs en raison de la multiplicité et de l'imprévisibilité des facteurs retardant ou empêchant la réalisation des projets en Afrique. Utiliser des crédits relais pour réaliser le projet avant d'émettre les obligations s'avère très coûteux, et n'efface pas toutes les incertitudes aux yeux des investisseurs, peut-être plus spécialement en Afrique du fait des risques en phase d'exploitation des projets.

Dans le contexte des marchés financiers africains, ce sont les obligations structurées qui permettent de mobiliser des capitaux privés dans les meilleures conditions. Le niveau de risque perçu par l'investisseur devient faible lorsque l'émetteur des obligations peut faire état d'un mécanisme d'interception qui garantit le remboursement quels que soient les aléas³⁰. Le prélèvement d'office peut porter sur différents types de ressources, typiquement les transferts d'État aux collectivités, mais aussi par exemple les recettes pétrolières, dans le cas d'une région ou province productrice. Selon la législation en vigueur, le mécanisme d'interception peut être un prélèvement à la source (dans le cas des transferts d'État, par exemple) ou passer par un compte-séquestre ou un compte fiduciaire irrévocable.

Une bonne gestion avalisée par une note d'agence de notation est la condition préalable à l'accès aux capitaux de long terme sur les marchés financiers³¹. Les collectivités locales doivent être conscientes du fait qu'un emprunt obligataire de type financement structuré impose une stricte discipline financière. Les investisseurs ont la possibilité de faire procéder au remboursement par voie de justice. La collectivité qui a émis les obligations doit impérativement être en mesure d'alimenter la ligne budgétaire destinée au service de la dette après avoir pourvu ses autres dépenses. Cela implique par conséquent une maîtrise du budget et des dépenses de fonctionnement. Les revenus qui

30. Le mécanisme d'interception peut améliorer nettement les conditions du financement et relève du rehaussement de crédit. Mais il peut être perçu comme une garantie de l'État et présente de ce fait un certain nombre d'effets négatifs potentiels. Voir la section « Techniques et produits de financements spécifiques », chapitre 1.

31. Voir la section « Importance des analyses financières » et à l'encadré 1.9, chapitre 1.

ont été présentés en garantie doivent couvrir le service de la dette pendant la durée de l'obligation. Ce flux de revenus doit être permanent, toute modification dans les redevances ou transferts sur lesquels opère l'interception doit être examinée et pesée à la lumière de cette exigence ; à cet égard, beaucoup d'experts jugent souhaitable qu'un changement de cette nature soit difficile à réaliser, notamment en rendant nécessaire son approbation à plusieurs niveaux de décision.

Les collectivités locales africaines voulant se financer à long terme sur le marché local des capitaux risquent de découvrir que les investisseurs leur imposent de provisionner (sur un fonds *ad hoc*³²) plusieurs années du service de la dette au moment de l'émission obligataire.

Les ajustements du cadre législatif et réglementaire³³

Introduire le recours aux marchés des capitaux pour le financement long terme des collectivités locales dans un pays où il n'existe pas nécessite la plupart du temps des ajustements à l'environnement légal, réglementaire et institutionnel (voir encadré 5.4). Naturellement, la législation ainsi mise en place doit être conforme à la constitution et à la fiscalité en vigueur. Les éléments constitutifs essentiels d'un tel environnement sont énumérés ci-après.

Il est souhaitable que les compagnies d'assurance et les fonds de pension quand il en existe soient autorisés par la loi à investir dans la dette sous-souveraine. Cela permet de diversifier et d'accroître les ressources disponibles sur les marchés. C'est souvent la condition pour développer le marché de la dette des collectivités. La législation peut fixer un ratio entre dettes souveraine et sous-souveraine pour ces investisseurs. Afin de répartir le risque, il est avisé d'établir une règle fondée sur le pourcentage de chaque émission d'obligations pouvant être détenue par ce type d'investisseurs. Enfin, dans la majorité des pays, les investissements des fonds de pension et compagnies d'assurances sont limités à des notes égales ou supérieures à l'*investment grade*³⁴.

Naturellement, le cadre juridique et réglementaire régissant les marchés nationaux des capitaux doit spécifiquement autoriser les entités publiques sous-souveraines (dont les collectivités locales) à émettre des obligations.

32. Fonds de réserve du service de la dette. Voir ci-après la section « Mécanismes du financement structuré ».

33. Cette section est fondée sur Gama 2010 (contribution).

34. Soit BBB. Voir la section « Quelques enseignements de la crise financière de 2008 », chapitre 1.

Le cadre juridique et réglementaire doit préciser les règles de publication des informations financières et des notations ; il doit également stipuler la compatibilité avec les lois ou réglementations portant sur l'autorisation officielle d'endettement.

Lorsqu'elle n'existe pas encore, la notation de crédit sur une échelle nationale doit être introduite dans les meilleurs délais. Elle devra constituer une obligation légale pour toute municipalité s'endettant sur le marché financier et être publiée lors de toute émission d'obligations. La réglementation devra également prévoir une révision annuelle des notes octroyées (dans les pays où ces dispositions ne sont pas exigées par la loi, ce sont en général les investisseurs eux-mêmes qui les imposent).

La législation régissant les institutions financières doit préciser quels types de dispositifs financiers spécifiques (fonds renouvelables, fonds fiduciaires, mécanismes d'interception, etc.) sont autorisés et si ils font l'objet d'une régulation. Dans les États fédéraux, il convient de préciser si ces dispositions s'appliquent aux États fédérés.

La législation régissant l'allocation des transferts financiers entre l'État et les collectivités locales doit permettre à ces dernières d'attribuer tout ou partie de ces transferts au service de la dette. Les collectivités locales doivent être en mesure de gager les revenus de transferts sur plusieurs années. La loi précisera les règles régissant les mécanismes d'interception sur ces transferts.

La dette des collectivités locales doit être régie par une loi sur l'endettement public accompagnée de la réglementation appropriée (dans le cas d'un système fédéral, chaque État doit disposer d'une telle loi). Ce type de loi régit au moins les sujets suivants : l'autorisation d'endettement pour chaque catégorie de collectivités locales ; les types de dettes autorisées (court terme, long terme, prêts et obligations) ; l'établissement de plafond d'endettement. La loi doit instituer un Registre de la dette publique consignait les dettes contractées par les collectivités locales. L'autorité approuvant les opérations d'endettement devra avoir les compétences légales nécessaires, et la réglementation accompagnant les lois devra préciser les procédures par lesquelles les collectivités locales seront autorisées à emprunter ou émettre des obligations sur le marché des capitaux. La loi doit explicitement permettre à l'assemblée législative responsable de faire des engagements pluriannuels courants le cas échéant sur plusieurs législatures selon la durée totale de la dette. Enfin, la loi doit explicitement limiter l'usage de l'endettement de long terme au financement – ou refinancement – des investissements, à l'exclusion des déficits budgétaires courants³⁵.

35. Il s'agit du respect de la règle d'or... Voir la section « Différentes façons de financer l'investissement local », chapitre 1.

Les types d'investissements peuvent éventuellement être définis par la réglementation³⁶.

Les lois régissant les budgets et comptabilité publics préciseront comment la dette doit être inscrite dans les comptes des entités sous-souveraines. Ces lois devront imposer à ces entités de budgéter le service de la dette pour la durée totale de l'endettement.

Outre la législation définissant un cadre législatif et réglementaire pour les finances publiques, chaque transaction financière nécessite sa propre législation. Une première loi autorisera l'endettement en spécifiant le montant, l'objectif et la durée de l'emprunt et définira une date limite pour la contracter. Puis la législation sur les budgets publics (revenus et dépenses) devra être amendée afin d'inclure le service de la dette. Enfin, si une émission d'obligations de type financement structuré a recours à un dispositif financier spécifique (fonds renouvelable, fonds fiduciaire...), des dispositions législatives particulières seront nécessaires pour le créer et préciser son mode de fonctionnement.

Les mécanismes du financement structuré³⁷

Des mécanismes spécifiques variés peuvent être mis en œuvre dans le cadre de financements structurés. Ils relèvent de la notion de rehaussement de crédit au sens large, parce qu'ils améliorent la qualité – et la note – du crédit³⁸. Dans la pratique, un financement structuré va employer la plupart du temps plusieurs de ces mécanismes. Ces derniers peuvent être utilisés dans le cadre de financement sur les marchés financiers ou bien de financements (de projets ou de collectivités) par des établissements bancaires ou des institutions financières.

Fonds d'amortissement (*Sinking Fund*). Il s'agit d'un compte séparé au sein du système comptable de l'emprunteur. Une partie du budget annuel est versée tous les ans sur ce fonds destiné à accumuler le capital nécessaire pour remplacer l'investissement physique à la fin de sa durée de vie. Ce fonds fonctionne comme un compte épargne pour la ville et doit être protégé d'utilisations autres que le remplacement de l'investissement pour lequel il a été créé.

Fonds de réserve pour le service de la dette (*Debt Service Reserve Fund*). Il s'agit comme mentionné ci-avant d'un montant provisionné par l'emprunteur pour prouver qu'il peut faire face au service de la dette. Les ressources mobilisées pour ce fonds peuvent provenir de l'État central (ou des États fédérés), ou encore de bailleurs de fonds désireux de soutenir le

36. Par exemple, certaines législations africaines limitent l'emprunt aux investissements générateurs de recettes.

37. Cette section est fondée sur Gama 2010 (contribution).

38. Voir la section « Techniques et produits de financement spécifiques », chapitre 1.

financement d'infrastructures. Le montant du fonds de réserve doit être supérieur à une ou plusieurs années (jusqu'à trois ou quatre) de charges de remboursement. Le nombre de paiements annuels devant être tenus en réserve (*multiple*) va dépendre de la confiance des investisseurs potentiels dans la solvabilité de l'emprunteur ainsi que des dispositifs de rehaussement de crédit utilisés parallèlement.

Compte-séquestre (*Escrow Account*). Il s'agit d'un compte bancaire qui ne permet des retraits que pour un usage unique. Par exemple, il peut être utilisé pour alimenter un fonds d'amortissement ou un fonds de réserve. Le document régissant le compte-séquestre détermine quels montants peuvent être retirés, par qui et pour quel usage. Cela constitue une sécurité pour les investisseurs ou prêteurs, par exemple quant à la disponibilité effective des montants prévus au fonds de réserve du service de la dette en cas de besoin. Le compte-séquestre est un dispositif également apprécié des bailleurs de fonds et agences de développement.

Trust (*Trust*). Il s'agit en finances publiques d'une entité légale qui reçoit, bloque et gère des actifs pour le compte de détenteurs d'obligations. La notion de trust relève du droit de type anglo-saxon (*common law*) ; dans le droit de type romain (*continental law*), la partie gestion de la fonction peut être assurée par un agent financier sous contrat avec la municipalité. Un trust gère les biens (physiques ou non) pour le compte et au profit des bénéficiaires. Dans le cas d'obligations municipales par exemple, les paiements de la ville au titre de sa dette sont effectués auprès du trust qui les reverse aux détenteurs des obligations. Le trust (souvent une institution financière) agit pour le compte des détenteurs des obligations. L'existence d'un gestionnaire qui va gérer au mieux les relations avec l'emprunteur dans l'intérêt collectif des investisseurs renforce la confiance de ces derniers.

Nantissement de recettes (*Revenue Pledge*). Il s'agit de l'engagement contractuel de consacrer tout ou partie d'une source de revenus à la charge de la dette. Le nantissement est irrévocable pour la durée de l'emprunt. Une collectivité locale est engagée jusqu'à la fin du remboursement par un nantissement par-delà les changements d'administration, qu'ils soient issus ou non d'élections.

Prélèvement d'office ou interception (*Revenue Intercept*) et garantie ou garantie partielle (*Guarantee*). Ils constituent le mécanisme de rehaussement de crédit au sens restreint – et peut-être plus pertinent – du terme et ont été décrits et commentés plus haut dans le texte³⁹.

39. Voir la section « Techniques et produits de financement spécifiques », chapitre 1.

ENCADRÉ 5.4**Modernisation du cadre de l'investissement local : l'exemple du Mexique**

Les collectivités locales mexicaines n'avaient pas accès au marché des capitaux jusqu'à une période récente. Elles se finançaient par emprunt bancaire garanti par les revenus des taxes et des impôts locaux, mais cette solution rendait difficile le financement de long terme à l'exception des cas où le prêt était fait par une banque de développement locale. Les agences de notation commençaient juste à proposer des notations de crédit pour les municipalités, une condition alors relativement nouvelle qui leur était imposée.

Le cadre légal et institutionnel ne permettait pas de mettre en place des mécanismes de financement structuré de rehaussement de crédit comme des interceptions de revenus, de fonds de réserve et des nantissements de recettes. Dans un tel contexte, le financement par l'emprunt des villes mexicaines était très limité.

Les réformes du cadre juridique et réglementaire qui ont été lancées en 2000 avaient pour objectif principal de permettre la mobilisation pour les investissements locaux des financements des fonds de pension, des compagnies d'assurances, des entreprises et compagnies privées d'investissement. La mise en place de ces modifications a été relativement rapide (deux ans), la plupart des éléments furent introduits par une réforme sur les finances publiques.

Grâce à ces réformes, les collectivités locales mexicaines ont aujourd'hui une certaine diversité d'options pour financer leurs projets d'investissements et elles ont pu augmenter de façon significative l'importance de leurs programmes d'investissement. Le marché des obligations arrive à maturation progressivement, comme en témoigne le fait que pour les premières émissions, le montant demandé pour alimenter les Fonds de réserve correspondait à trois ans du service de la dette, et qu'il soit passé quelques années après à dix-huit mois en moyenne.

Maintenant que le marché est relativement bien développé, les collectivités locales peuvent mettre en concurrence plusieurs sources pour le financement ou le refinancement de leurs dettes : banque nationale de développement, banque d'investissement du secteur privé et des financements structurés organisés par des sociétés de conseil spécialisées. Des exemples récents montrent que, dans le contexte du marché mexicain, les solutions financements structurés sont plus performantes.

Source : Gama 2010 (contribution).

Sur les marchés financiers émergents comme ceux d'Afrique, l'expérience montre que les garanties partielles, telles qu'elles sont apportées par des bailleurs de fonds ou leurs filiales spécialisées (voir encadré 1.2), peuvent être

déterminantes pour emprunter sur les marchés locaux et pour procéder avec succès à des émissions obligataires⁴⁰. La combinaison d'une garantie et d'un mécanisme d'interception ou bien d'une garantie et d'un fonds de réserve avec un compte-séquestre donne les meilleures chances de mobiliser des investisseurs d'une part, et d'obtenir des bonnes conditions (durée et taux) pour l'emprunt d'autre part.

Le recours au marché des capitaux

Le panorama présenté auparavant⁴¹ a souligné les avancées notables dans le domaine des marchés des capitaux sur le continent dans les dernières années, et en même temps le caractère naissant et fragile de ces marchés, dont le fonctionnement demande à être conforté. Il faut préciser que les marchés des capitaux considérés ici sont exclusivement ceux en monnaie locale, bien qu'une catégorie de collectivités locales (par exemple des provinces gageant leur production de pétrole) puisse en théorie accéder aux marchés internationaux en devises.

Le recours aux marchés des capitaux pour le financement des investissements des collectivités locales peut s'envisager de deux façons : par émission obligatoire directe d'une collectivité elle-même, ou par le canal d'une institution financière. Les conditions requises pour que ce mode de financement puisse se développer sont nombreuses et de natures différentes. Il faut que des grandes collectivités locales en nombre croissant accèdent à de bonnes notations et à des capacités de gestion suffisantes pour maîtriser dans tous ses aspects ce mode de financement. Il faut bien sûr qu'il existe un marché des capitaux suffisamment actif, avec des investisseurs diversifiés, mais aussi que ce marché ne soit pas totalement accaparé par les émissions publiques souveraines. Il faut que les environnements institutionnel, légal et fiscal au niveau national s'y prêtent, et ce tant du double point de vue du contrôle et de l'encadrement de l'endettement des collectivités que des outils du financement structuré, tels que décrits précédemment. Enfin, il faut que les collectivités y trouvent leur intérêt, c'est-à-dire que les conditions des financements obtenus sur les marchés des capitaux soient *in fine* plus intéressantes que celles des autres financements éventuellement disponibles.

Ces conditions ne seront peut-être pas aisément réunies à court terme sur le continent. Premièrement, le montant de ressources disponibles sur les marchés naissants africains risque de rester longtemps inférieur aux besoins

40. Se reporter aussi à la section « Exemple instructif de la micro-finance », chapitre 4.

41. Voir la section « Systèmes financiers et financement de l'investissement », chapitre 4.

des économies dans leur ensemble et des entreprises du secteur privé. La part de ces ressources qui pourra être effectivement drainée par des collectivités locales auxquelles restera malgré tout associée une certaine image de risque est à déterminer. Deuxièmement, la question des avantages comparatifs du financement des collectivités locales par émission obligataire sur un financement bancaire reste posée. Après tout, le mode de financement sur les marchés reste minoritaire dans la plupart des pays développés hors États-Unis, notamment en Europe.

L'émission obligataire directe

Nous avons vu qu'un nombre assez restreint de collectivités locales du continent se sont financées directement sur les marchés par émissions d'obligations dans les dernières décennies.

L'intérêt pour la collectivité porte sur l'autonomie que peut lui apporter la méthode de financement, mais aussi et peut-être principalement sur le coût et les caractéristiques du financement. Celui-ci doit être en monnaie locale pour échapper aux risques de change. Les marchés domestiques répondent à cet objectif, à condition d'avoir la profondeur nécessaire, mais ces marchés sont aussi frileux et jusqu'à maintenant, chers. Cela pose immédiatement la question du taux de sortie et de la durée. L'étude de cas sur la RSA a montré que même dans un pays dont le cadre institutionnel est particulièrement adapté, le financement par obligations ne paraît pas s'imposer indiscutablement.

À la lumière de l'expérience des États-Unis, on s'attend souvent implicitement à ce que les ressources collectées sur les marchés obligataires soient systématiquement plus longues et moins coûteuses que celles d'autres origines. Il en va autrement. Premièrement, il existe une corrélation entre le taux de sortie et la profondeur du marché notamment en part relative au PNB, voire par rapport au revenu *per capita*. Il en résulte que, de façon générale sur le continent, les taux sont souvent élevés – voire extrêmement élevés sur les marchés étroits⁴². Deuxièmement, le marché américain bénéficie du fait que les obligations des municipalités sont défiscalisées, et c'est d'abord cela qui en fait un placement très attractif. Au total, les taux obtenus sur les marchés africains peuvent souvent être concurrencés par les banques (à condition naturellement qu'elles s'intéressent au marché des collectivités, ce qui, il est vrai, reste rare sur le continent), même après un éventuel rehaussement par un bailleur de fonds, par exemple. Cela d'autant que l'émission entraîne un certain nombre de frais supplémentaires pour

42. Par exemple au Ghana, où le taux sur le marché interbancaire à court terme dépasse 20 % (2009).

l'emprunteur : rémunération de l'agence de notation, horaires de l'arrangeur, redevance à la commission des opérations de bourse, frais de publicité et, éventuellement, frais de rehaussement.

Circonstance aggravante, les caractéristiques des financements obtenus ne sont pas des plus favorables pour les investissements locaux. Il semble difficile d'obtenir plus de sept à dix ans sur les marchés domestiques des pays émergents. Cela est court pour faire des investissements urbains qui s'amortissent sur quinze à vingt ans, voire plus. Il faut donc envisager une ligne de crédit de préfinancement ou des refinancements, par conséquent des coûts supplémentaires. Ce type de ressources demande en outre une grande qualité technique de la maîtrise d'ouvrage : par opposition aux financements bancaires, qui peuvent être faits en plusieurs tranches, les fonds arrivent en une fois et les retards dans la réalisation de l'investissement se traduisent par le paiement d'intérêts inutiles. Enfin, l'absence de différé dans les financements de marché constitue un handicap pour la plupart des investissements urbains et spécialement pour les opérations d'aménagement (on revient sur ces aspects plus loin dans le texte).

Il est difficile de se prononcer sur le développement que connaîtra le financement direct sur les marchés pour le continent africain. Considérons, à titre de comparaison, ce qui s'est passé sur les marchés européens. Durant la décennie 1990, les emprunts obligataires étaient peu compétitifs en raison de la forte présence sur le marché d'établissements bancaires, spécialisés ou non, qui exerçaient leur activité dans un contexte de forte concurrence. Les emprunts obligataires se sont par la suite développés sensiblement, mais ce mode de financement paraît encore largement utilisé par les collectivités pour mettre les établissements bancaires sous pression et finalement obtenir d'eux les meilleures conditions d'une part, et comme un instrument de diversification de la dette d'autre part. La coexistence des deux systèmes se révèle favorable à l'emprunteur.

Compte tenu des caractéristiques actuelles (faible volume et extrême fragilité) des marchés de l'emprunt des collectivités locales en Afrique subsaharienne, il n'est pas certain qu'une évolution à l'européenne se produise d'ici longtemps. Vraisemblablement, les plus grandes collectivités locales des pays où les marchés sont les plus importants et les mieux développés seront amenées à recourir à ce type de financement. Mais à la lumière de ce qui précède, on peut penser que les emprunts obligataires directs resteront concentrés sur un nombre relativement restreint de cas. En revanche, le financement sur les marchés par intermédiation (c'est-à-dire par le biais d'un intermédiaire) pourrait avoir potentiellement un rôle important à jouer.

L'accès au marché par intermédiation, les émissions syndiquées

Les institutions financières qui prêtent aux collectivités locales émettent elles-mêmes sur les marchés obligataires. Elles le font comme mode de refinancement pour ensuite procéder à leur activité de prêt classique, soit pour le compte de collectivités, agissant alors comme ensemble. Un grand nombre d'institutions de ce type existent dans les pays développés.

Ce modèle se décline par exemple selon différentes variantes, aux États-Unis (voir encadré 5.5) avec les banques d'obligations (*Bonds Banks*) et en Europe, par exemple avec les *Kommunalbanken* de Norvège et *Kommuninvest* de Suède. Ces institutions permettent notamment aux petites et moyennes municipalités d'accéder à des ressources de marché à des conditions plus favorables que si elles avaient émis en direct.

ENCADRÉ 5.5

Les banques d'État d'obligations aux États-Unis

À partir de la décennie 1970, un certain nombre de gouvernements des États fédérés ont mis en place des banques d'obligations, par exemple le Maine avec la *Maine Municipal Bond Bank* (MMBB) ou la Virginie avec la *Virginia Resources Authority* (VRA). Il en existe aujourd'hui une douzaine dans le pays.

Ces banques sont des institutions du secteur public établies par les États, mais sont en général distinctes et indépendantes. Les obligations qu'elles émettent ne sont pas considérées comme des obligations d'État. Cependant, certains États ont accepté de garantir leurs émissions. Elles ont pour objet de mobiliser des financements à long terme du secteur privé pour les projets d'investissement local. Par exemple, la VRA a la possibilité de prêter pour financer des projets d'infrastructures dans les secteurs de l'eau, des déchets solides, du drainage des eaux pluviales ou encore les aéroports, parkings et transports en commun, etc.

Ces banques font des émissions dont elles assument le risque final. Les collectivités locales remboursent capital et intérêts à la banque et non pas aux investisseurs. Les banques bénéficient d'une bonne notation, parfois supérieure à celle des États (par exemple, la MMBB est notée AAA, alors que la note de l'État du Maine est AA), et obtiennent de ce fait des conditions intéressantes sur les marchés, dont elles peuvent faire profiter les petites collectivités. Elles se rémunèrent naturellement par des commissions, mais compte tenu du gain sur le coût de la ressource initiale, les emprunteurs finaux bénéficient en fin de compte de conditions relativement satisfaisantes.

En raison des coûts fixes – rémunération de l’arrangeur, commission et redevances, frais de publicité financière – et du fait de la pratique des investisseurs institutionnels qui ne souhaitent pas trop fractionner leurs placements pour des raisons de coûts de gestion, il y a un effet de seuil, un montant au-dessous duquel le recours direct au marché n’est plus envisageable. Les petites villes sont par conséquent pratiquement exclues de ce mode de financement. Cela a conduit à la pratique des émissions dites syndiquées ou groupées (*pooling*), selon laquelle un intermédiaire – institution financière – procède à une émission obligataire pour le compte d’un groupe de collectivités. Le montant de cette émission devient alors suffisant pour retenir l’intérêt des investisseurs.

L’intérêt de l’intermédiation réside aussi dans les économies d’échelle sur l’ingénierie financière et surtout sur la sophistication de cette dernière. Les émissions groupées peuvent ainsi bénéficier des mécanismes de financement structuré et de rehaussement de crédit mentionnés ci-avant. C’est le cas par exemple pour le *Water and Sanitation Pooled Fund* (WSPF) dans l’État indien du Tamil Nadu, qui met en œuvre un montage à trois niveaux de rehaussement (voir encadré 5.6).

L’exemple du Tamil Nadu semble indiquer que les émissions syndiquées sur un marché émergent restent un exercice délicat et qui demande un soutien public (fonds de garantie et défiscalisation) assez important. Certains observateurs y voient la limite d’un système qui ne pourrait pas se pérenniser. En fait, un tel soutien public n’est pas exceptionnel : un statut fiscal privilégié est de longue date la véritable clé de la prospérité du marché des obligations municipales aux États-Unis.

ENCADRÉ 5.6

Syndication et accès au marché : l’exemple du WSPF en Inde

Le Tamil Nadu, situé au sud-est de l’Inde, est un des États relativement industrialisés et urbanisés du pays. Le sous-équipement des villes, comme dans tout le pays et bien que les banques indiennes publiques soient actives dans le domaine des infrastructures, y prend des proportions souvent critiques. En 2002, les besoins en investissements urbains y étaient estimés à 11,5 MD USD par an, dont plus de 75 % dans les plus petites villes. Le gouvernement du Tamil Nadu a mis en place en 1988 une IFS publique, le *Municipal Urban Development Fund*. Celle-ci a fonctionné de façon satisfaisante pendant des années, octroyant des prêts bonifiés et distribuant des subventions aux municipalités pour le compte de l’État. Dans le but d’accéder aux ressources du marché, le fonds fut transformé en une structure indépendante du gouvernement avec participation d’institutions financières, le *Tamil Nadu Urban*

Development Fund (TNUDF). Le fonds dans sa nouvelle configuration démarra son activité en participant à hauteur de 10 % environ au financement d'un projet de développement urbain. Pour financer sa participation à ce projet (dont la majeure partie était financée par un prêt de la Banque mondiale), le fonds lança en 2000 une émission de 23 M USD sans garantie de l'État, qui était la première de ce type dans le pays.

Parallèlement à des opérations de ce genre, le fonds a développé en quelques années une activité nouvelle reposant sur une ingénierie financière moderne. Une de ses initiatives les plus intéressantes aura été la création d'un fonds commun pour les petites villes, destiné aux opérations dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, le *Water and Sanitation Pooled Fund*. En 2003, ce fonds commun a été alimenté par une émission obligataire, dont le remboursement est assis sur les recettes tarifaires et les intérêts des frais de branchements. L'émission, d'un montant relativement petit (équivalent à 6 M USD), a fait l'objet d'un montage à trois niveaux de rehaussement : un compte séquestre sécurisant les recettes dans les collectivités locales concernées ; un fonds de réserve égal à une fois et demie le service annuel de la dette mis en place par l'État du Tamil Nadu ; une garantie de crédit partielle (50 % du capital) fournie par le DCA de l'USAID. Le taux de sortie a été environ de 3 % en dessous du taux que le TNUDF lui-même aurait pu consentir à cette date.

Le Gouvernement indien a cherché à susciter des répliques dans d'autres États, avec un succès mitigé, puisqu'une seule émission syndiquée a été réalisée dans la région de Bangalore. En 2007, une nouvelle émission syndiquée du WSPF n'a pas été souscrite. Après cet échec et une période d'inactivité en matière d'émission syndiquée à l'échelle du pays, le WSPF a fait une émission en 2010, cette fois avec succès. Elle a permis de lever un montant équivalent à environ 19 M USD à 7,5 % sur dix ans. Les collectivités locales verront cette durée étendue à vingt ans par un prêt du TNDF.

Cette émission a eu recours également à trois outils de financement structuré, avec un compte-séquestre et un fonds de réserve pour le service de la dette au niveau de chaque municipalité du syndicat, un fonds de garantie (*Credit Enhancement Reserve Fund*) mis en place par l'État fédéral et l'État du Tamil Nadu, et enfin un mécanisme d'interception sur les transferts du Tamil Nadu vers les municipalités. L'émission bénéficiait en outre d'un statut hors taxes.

Sources : Kehew, Matsukawa et Petersen 2005, Krishnan 2007, Krishnaswamy et Malathi 2009, Ramanujam 2010.

Un des aspects les plus intéressants du cas du WSPF est la façon dont l'institution intermédiaire opère simultanément comme conseil auprès des collectivités, prêteur et collecteur de capitaux sur les marchés. Cela est à mettre au crédit de ce genre de dispositif, en plus du résultat final du point de vue financier – montant effectivement levé sur le marché local des capitaux – et son impact positif sur la collecte de l'épargne locale.

Mobiliser les établissements de crédits

L'alternative des banques commerciales

Les banques commerciales africaines ne s'intéressent pas spontanément au marché des collectivités locales. Alors que les banques, spécialisées ou généralistes, sont devenues progressivement les premiers prêteurs aux collectivités locales dans beaucoup de pays européens, elles sont absentes de ce marché sur le continent africain, à quelques exceptions près.

En Afrique subsaharienne, le système bancaire est notoirement sous-actif, dégageant des rentabilités importantes en prêtant peu sans prendre de risques⁴³. Cette situation explique en partie les difficultés des moyennes et petites entreprises du secteur privé, qui éprouvent des difficultés à se financer. Beaucoup des économies du continent sont victimes de ce cercle vicieux : les banques ne sont pas incitées à prêter au secteur privé, puisqu'elles dégagent des marges substantielles sur les obligations d'État ; le secteur privé est asphyxié par le manque de crédit, donc les recettes de l'État stagnent ; par conséquent, ce dernier est conduit à se refinancer et le cycle se répète.

On comprend que, dans ces conditions, les collectivités locales soient complètement absentes des prospectus des banques. D'une part, le marché solvable est restreint, d'autre part, ce marché est spécifique et les banques n'ont pas les capacités humaines nécessaires pour l'appréhender ; enfin, ce marché est considéré comme plus risqué que celui des entreprises du secteur privé, pour les raisons liées à la gouvernance.

Cependant on constate, dans les pays aux systèmes financiers les plus modernes, des mouvements qui pourraient être l'augure de changements profonds à plus long terme. En République sud-africaine, il semble que certaines banques commerciales, après une période d'observation et d'apprentissage en tant qu'actionnaires d'une institution spécialisée, s'intéressent au marché du financement des investissements des grandes villes du pays⁴⁴. Au Maroc, les banques commerciales sont devenues en quelques années une des sources de refinancement du FEC ; il n'est pas exclu que ce mouvement ne préfigure un intérêt à venir pour le financement direct de certaines municipalités ou de projets⁴⁵.

43. Voir la section « Systèmes financiers et financement de l'investissement », chapitre 4.

44. Se reporter aux études de cas en annexe.

45. *Idem*.

L'exemple de la République du Cap-Vert témoigne que le recours aux banques commerciales peut constituer une alternative crédible au montage d'une institution spécifique⁴⁶. Dans le schéma utilisé, un bailleur de fonds fait transiter par les banques commerciales ses concours aux collectivités, en fonction d'un certain nombre de critères prédéfinis et moyennant un dispositif d'incitation pour les banques. Une cellule d'appui technique légère fournit du conseil aux collectivités pour le montage des projets et des dossiers de financement.

Pour les économies de dimension modeste où le marché des investissements des collectivités est restreint, un tel montage constitue une alternative à la solution institutionnelle qui ne pourrait pas couvrir ses coûts de fonctionnement. Naturellement, il comporte des incertitudes, par exemple sur la possibilité que les banques ne fassent que profiter d'un effet d'aubaine ou sur la vitesse à laquelle le marché va se renforcer.

Mais ce schéma paraît présenter des qualités également pour des marchés beaucoup plus développés. Il ménage en effet des possibilités d'évolution au fur et à mesure de la maturation du marché. Les bailleurs peuvent par exemple mettre en place des garanties partielles pour favoriser l'engagement des banques, d'abord avec une quotité de garantie élevée, puis en la diminuant progressivement.

Il s'agit donc là d'une solution qui pourrait se révéler opportune pour un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne, qui ne disposent d'aucun instrument de prêts aux collectivités. Cette solution paraît aussi rationnelle pour les pays qui disposent d'un outil de type fonds d'investissement⁴⁷. Au lieu de chercher à transformer ce dernier en institution financière prêteuse, il pourrait être judicieux de le conforter et le professionnaliser en tant que conseil à l'investissement, et de passer par les banques commerciales pour émettre des prêts.

Le recours aux banques commerciales comme opérateurs constitue aussi une option pour des IFS, qui y voient le moyen de se désengager de toutes les fonctions dites de back-office et des coûts de fonctionnement qui leur sont associés. L'IFS peut ainsi se concentrer sur l'activité amont, qui est de procurer au système des ressources de long terme à de bonnes conditions. Dans ces cas de figure également, une approche en plusieurs étapes peut se révéler opportune pour structurer le marché (voir encadré 5.7).

46. *Idem*.

47. Voir la section « Outils et mécanismes de financement des investissements locaux », chapitre 4.

ENCADRÉ 5.7**Colombie : une IFS passant par les banques commerciales**

Findeter (*Financiera de desarrollo territorial*) est une institution financière détenue à 92 % par l'État colombien et à 8 % par les départements, qui dispose de la personnalité juridique. Créée en 1989, elle a pour objectif le financement de projets d'infrastructures qui promeuvent le progrès régional et urbain. La particularité de cette IFS par rapport au modèle répandu est de faire mettre en œuvre ses concours par les établissements de crédit, principalement des banques commerciales.

Findeter se finance essentiellement sur le marché des capitaux national en monnaie locale, mais bénéficie aussi de prêts de bailleurs de fonds internationaux, notamment en vue de pouvoir rallonger ses concours. Elle bénéficie de la garantie de l'État ; elle couvre elle-même le risque de change sur les emprunts qu'elle fait en devises. Les emprunteurs étaient au départ les seules collectivités locales, puis le champ a été élargi aux entités (publiques ou privées) de services publics.

Les principes de fonctionnement de Findeter ont connu deux phases distinctes. Pendant une douzaine d'années, les services de l'institution ont réalisé eux-mêmes l'analyse des risques et des opérations, et ont fourni un appui technique aux emprunteurs finaux. En 2003, le marché et les opérateurs du tissu bancaire ont été jugés suffisamment mûrs pour que l'analyse des risques et des opérations soit totalement déléguée. Les banques sont désormais seules à supporter le risque de défaut de paiement des emprunteurs.

Source : IADB, 2010.

Un rôle pour les banques régionales de développement

L'absence des banques régionales de développement dans le secteur des investissements urbains et des collectivités locales s'explique par les mêmes raisons que pour les banques commerciales : le marché est restreint, perçu comme risqué, et ces institutions n'ont pas les capacités humaines nécessaires pour l'appréhender. Quelques-unes de ces institutions interviennent ponctuellement dans le secteur des infrastructures (BOAD, par exemple), mais en prêts souverains.

Une telle absence est difficilement justifiable pour des institutions financières ayant vocation à financer le développement : le secteur urbain et les collectivités locales devraient être deux des cœurs de cible de ces banques régionales. Ces institutions pourraient jouer un rôle décisif dans la structuration

du marché des investissements locaux et le financement ou le refinancement, spécialement dans les ensembles régionaux où la taille moyenne des pays et/ou des villes est modeste.

Une des principales contraintes auxquelles se heurtent les opérateurs est la rareté des financements de long terme, aux caractéristiques adaptées à la réalisation d'infrastructures urbaines et aux opérations d'aménagement. Il y a probablement là un rôle à jouer pour les banques régionales de développement, consistant à combler cette lacune de financement de long terme. Elles devraient être en mesure d'agir en relais des grands bailleurs multilatéraux auprès de qui elles pourraient se refinancer et de se focaliser sur la redistribution à l'échelon local de produits financiers adaptés aux investissements locaux.

La question du risque de change et de la collecte de ressources en monnaie locale représente également un grand potentiel pour ces institutions. Elles paraissent positionnées de façon optimale pour faciliter, à des regroupements de collectivités, l'accès à des ressources sur le marché des capitaux locaux, lesquels sont, on l'a vu, souvent à l'échelle régionale. Autrement dit, les banques régionales pourraient progressivement se positionner sur des modèles analogues à celui des banques d'obligations aux États-Unis (voir encadré 5.5).

La vocation régionale de ces banques les destine potentiellement à jouer un rôle de syndication facilitant l'accès à des ressources adaptées pour des grappes de projets et des collectivités regroupées pour cette occasion. Les activités de garantie pour des investisseurs étrangers dans le cadre de PPP devraient constituer également un champ d'activité potentiel.

Ces nouveaux rôles des banques régionales supposent, pour beaucoup d'entre elles, un renforcement de leurs capacités, de leur gestion et, de façon générale, de leur réputation en tant qu'institution financière. Cela passe probablement par une collaboration accrue avec d'autres institutions financières, multilatérales ou bilatérales.

Ces nouveaux rôles supposent également un investissement intellectuel et humain dans le secteur des collectivités locales. C'est la proximité des institutions financières régionales qui les rendent légitimes sur ce marché des investissements locaux. Elles sont en position d'acquérir la connaissance profonde et permanente des enjeux et des potentiels des économies locales, de la situation financière des collectivités qui exigent précisément la proximité. Mais cette connaissance suppose l'existence d'équipes compétentes et stables. Sur ce plan aussi, la collaboration avec d'autres institutions financières ou des agences bilatérales pourra peut-être se révéler nécessaire ou utile.

Pour une nouvelle génération de fonds d'investissement local

Les évolutions du contexte de l'aide internationale, la diversité accrue des enjeux que recouvre l'investissement local, et enfin la complexification des montages institutionnels et de l'ingénierie financière laissent penser qu'il existe aujourd'hui un besoin pour des fonds d'investissement locaux d'un nouveau type. Les IFS et les fonds d'investissement classiques ne correspondent plus aux caractéristiques de la demande. À la lumière des expériences d'autres continents (voir encadrés 5.8, 5.9, 5.10 et 5.11) et considérant les contraintes particulières aux contextes subsahariens, trois grands objectifs paraissent pouvoir être assignés à de tels fonds œuvrant pour le compte des collectivités locales : capter les nouveaux financements ; fabriquer des produits financiers adaptés aux investissements locaux à partir de différentes ressources en les hybridant ; assurer l'interface avec les autres acteurs du développement et organiser des effets levier pour les opérations.

ENCADRÉ 5.8

Des fonds renouvelables à objet spécifique (*State Revolving Funds*) aux États-Unis

Le *Clean Water Act* de 1972 aux États-Unis a lancé un programme fédéral de subventions pour améliorer la qualité de l'eau. Il a été suivi par un amendement en 1987 créant le programme *Clean Water State Revolving Fund* (CWSRF). Il s'agit d'un mécanisme de fonds renouvelable destiné à fournir aux États fédérés des prêts à taux bonifiés spécifiquement pour financer des projets d'infrastructures de traitement et distribution des eaux. Les ressources de base des fonds sont des subventions fédérales qui doivent être abondées de contributions budgétaires locales à hauteur de 20 %.

Ce programme s'est développé avec succès et aujourd'hui les cinquante États américains et Puerto Rico ont un *State Revolving Fund*. Ces fonds sont gérés par les *State Bond Banks* dans certains États. Ils lèvent des ressources complémentaires par emprunt direct et fournissent des garanties pour que les opérateurs empruntent dans de bonnes conditions auprès des banques commerciales.

En 2009, les cinquante et un fonds renouvelables avaient reçu 32,4 Md USD de subventions et l'effet levier s'est traduit par des investissements d'un total de 73,6 Md USD. Les fonds ont bénéficié d'un apport de 4 Md USD supplémentaires dans le cadre du stimulus de l'après-crise de 2008 (*American Recovery and*

Reinvestment Act). L'hybridation subventions/emprunts permet aux opérateurs de bénéficier d'un fort niveau de bonification : en 2009, les taux d'intérêts des prêts du programme CWSRF étaient d'environ 2,3 %, alors que ceux du marché tournaient autour de 5 %.

Source : Kehew, Matsukawa et Petersen 2005, CWSRF 2009.

Capter les nouveaux financements

Le nombre et l'importance relative des différentes catégories de nouveaux financements (notamment par rapport au volume de l'aide internationale) ont été soulignés dans le chapitre 3. Ces nouveaux financements sont variés et disparates. Certains sont remarquables par leur volume (cas des fondations philanthropiques, transferts des migrants, fonds souverains), d'autres par leur sophistication (finances carbone), d'autres encore par leurs caractéristiques et leur origine (investissements en nature chinois, fonds verticaux dans le secteur de la santé). Ils ont pour caractéristique commune d'échapper quasi totalement aux collectivités locales africaines. Pour ces dernières, se mettre en position de capter une partie de ces financements devient vital, d'une part en raison de volumes croissants qu'ils représentent et d'autre part pour échapper à la marginalisation.

Une partie de ces financements est certes conçue pour transiter par l'appareil gouvernemental (dans le domaine de la santé notamment), mais beaucoup concernent des sujets pour lesquels les collectivités locales devraient être en première ligne. Les raisons pour lesquelles ces financements leur échappent sont de natures différentes. Elles ont à voir, selon les cas, avec les qualités de gouvernance, le manque d'outils *ad hoc* pour traiter la demande, le manque de technicité et de savoir-faire et, de façon générale, avec le manque d'entregent et d'initiative.

Les qualités de gouvernance affectent particulièrement les relations avec les organisations philanthropiques. Celles-ci ont une culture des résultats affirmée et un besoin impératif de rendre compte à leurs membres. Elles sont réticentes à s'engager avec des partenaires dont la réputation en matière de gestion n'est pas bonne. Elles préfèrent travailler avec des organisations non gouvernementales professionnalisées et rompues à la conduite de programmes. Pourtant, beaucoup des programmes de ces fondations concernent ou pourraient concerner le milieu urbain. La perte est double pour les collectivités, d'abord sur le montant des financements et de leurs effets, ensuite sur la qualification qu'elles auraient pu acquérir, par exemple auprès de partenaires venant de la finance (voir encadré 5.14).

Les transferts des migrants ont retrouvé en 2010 le niveau qu'ils avaient avant la crise économique de 2008. Leur taux de croissance annuel pour les années à venir est estimé entre 7 et 8 %. Le potentiel d'épargne des migrants serait d'environ 52 Md USD pour le continent. On estime que les pays d'Afrique subsaharienne, en émettant des obligations à destination des migrants, pourraient potentiellement lever de 5 à 10 Md USD par an (Mohapatra, Ratha et Silval 2011). Ces montants donnent l'échelle des enjeux pour les collectivités locales. Le manque d'outils adaptés pour canaliser les transferts de migrants et leurs investissements est manifeste dans le secteur de l'habitat. Dans beaucoup de pays, cette filière pourrait être rationalisée, systématisée et valorisée si une production foncière était assurée à cet effet. La perte porte sur le capital investi, le retour fiscal, les effets induits dans le secteur de la construction et, par conséquent, l'emploi.

Le manque de technicité impacte les secteurs des nouvelles technologies et de la finance carbone. Ces financements n'ont pas été spécialement conçus pour les collectivités, loin s'en faut, mais celles-ci ont tout intérêt à se mettre en position d'en profiter et, plus encore peut-être, à tirer parti des effets de qualification sur leurs personnels dont les projets innovants de l'économie verte sont porteurs.

ENCADRÉ 5.9

Finance verte : une approche globale et expérimentale à Amman

L'application de la finance carbone à l'échelle d'une ville pose des problèmes de méthodes. Les secteurs concernés (énergie, transports, déchets, eau et assainissement...) posent déjà pour certains des difficultés d'analyse pris un par un – il en va de même *a fortiori* pour la consolidation des résultats. La détermination d'une méthode globale à l'échelle d'une ville est un enjeu qui va probablement déterminer pour beaucoup les bénéfices que pourront effectivement tirer de la finance carbone les collectivités locales.

La capitale jordanienne est devenue en 2010 ville pilote pour la mise en œuvre de l'approche à l'échelle de la ville (*city-wide approach*). Le *Amman Green Growth Program* (AGGP) mis en place avec le soutien de la Banque mondiale s'inscrit dans une démarche globale définie par une stratégie (Amman Plan 2025) de développement urbain à impact minimal sur l'environnement et usage optimal des ressources énergétiques.

Le programme comprend cinq composantes : déchets (captation du méthane, recyclage des plastiques), transports (avec création d'un *Bus Rapid Transit*), énergie durable (éclairage public, systèmes solaires de chauffage, efficacité énergétique des bâtiments publics), plantations urbaines (réutilisation des eaux usées) et gestion des risques (essentiellement des actions d'adaptation).

Un fonds renouvelable doit être créé dans le cadre du programme. Ce fonds devrait recevoir les produits de la finance carbone (selon des hypothèses qui restent à valider à ce stade) et faire fonctionner la composante efficacité énergétique dans le cadre d'un mécanisme PICO. Ce type de mécanisme, qui a été testé dans des villes européennes (Stuttgart, Berlin, Lyon...), préfinance les travaux d'économie d'énergie sur les bâtiments et est ré-abondé par les économies ainsi réalisées afin de financer à nouveau d'autres investissements.

Le principe de l'approche à l'échelle de la ville a été validé au cours du sommet de Cancun. Les procédures d'instruction techniques détermineront ce qui pourra faire l'objet de recettes de la finance carbone dans le cadre du *Clean Development Mechanism*. Plus généralement, ce type de projets optimise les possibilités d'accéder à des financements verts, comme ceux du *Clean Technology Fund*. (Voir section « Changements climatiques et nouveaux financements », chapitre 1.)

Source : World Bank 2010b.

Capter ces financements et, de façon générale, attirer des projets et des investisseurs demande de l'initiative, de la pro-activité et un savoir-faire technique et d'ingénierie financière dont disposent peu de collectivités locales et d'IFS classiques.

Fabriquer des produits financiers adaptés

Le recours aux ressources de l'épargne locale est un des objectifs qu'on assigne à une politique d'investissement local, pour les raisons évoquées ci-avant dans le présent chapitre⁴⁸. Sur les marchés financiers africains, ces ressources présentent l'inconvénient d'être souvent coûteuses et en général de court terme. Elles sont donc peu adaptées sous leur forme initiale aux investissements locaux et moins encore peut-être aux opérations d'aménagement.

La caractéristique principale pour un produit financier adapté à l'aménagement est la durée et, surtout, le différé. En effet, les temps de réalisation des opérations d'aménagement sont longs : une opération se déroule classiquement sur douze à quinze ans, et les premières recettes ne rentrent qu'à l'issue des cinq ou sept premières années. Un différé est donc déterminant pour les équilibres d'opérations, puisqu'il permet de faire coïncider les premiers remboursements en capital avec les premières recettes. C'est important pour les opérations qui visent des prix planchers et de la production en nombre⁴⁹.

48. Voir la section « Privilégier le financement endogène », chapitre 5.

49. Les opérations de standing échappent à ces contraintes, elles peuvent supporter le surcoût de refinancements. En Afrique, elles sont d'ailleurs souvent préfinancées entièrement par les acheteurs.

Dans l'état actuel des choses, les seuls financements répondant à ce double impératif de la longueur et du différé sont ceux des bailleurs de fonds. En pratique, il est rare qu'ils puissent être utilisés pour faire de l'aménagement sous maîtrise d'ouvrage locale, les bailleurs étant absent de ce secteur et leurs financements étant en majorité en concours souverains d'une part, en devises d'autre part⁵⁰.

Il existe donc un besoin de fabrication d'un produit financier qui se rapproche des caractéristiques nécessaires à des opérations d'aménagement à prix plancher et qui, en même temps, utilise les ressources locales. Le rôle du fonds d'investissement s'apparenterait ici à celui d'un arrangeur : il s'agit de mixer plusieurs types de ressources en les hybridant et d'utiliser dans le même temps l'ensemble des mécanismes de rehaussement disponibles.

Par exemple, pour financer une opération spécifique, le fonds peut lever des ressources de marchés, avec un premier niveau de rehaussement issu d'un mécanisme d'interception, et un second niveau provenant d'une garantie partielle issue d'un bailleur de fonds ; il peut mixer ces ressources avec un concours bonifié d'un autre bailleur qui lui serait rétrocédé par l'État en monnaie locale, avec des fonds d'une fondation, etc. Il s'agit donc en résumé d'hybrider différentes ressources de natures différentes pour fabriquer un produit présentant les caractéristiques (taux, longueur et différé) adéquates, en utilisant l'effet levier des bailleurs.

La participation de ces derniers (bailleurs multilatéraux et bilatéraux, banques régionales de développement), comme celle des fondations philanthropiques sont justifiées par les effets à attendre envisagés : collecte de l'épargne locale, collecte des rémittances, promotion de l'investissement local, soutien à une activité hautement créatrice d'emplois, création d'un parc privé de logement régulé pour le locatif économique et très économique, enjeux sociaux dans les quartiers.

ENCADRÉ 5.10

Un exemple de fonds local : les UDIC en Chine

Les UDIC (*Urban Development Investment Corporations*) ont été créées en Chine au début des années 1990 quand les gouvernements locaux ont été mis en demeure de réaliser eux-mêmes les infrastructures, le gouvernement central souhaitant se dégager du

50. Les exceptions (prêts en monnaie locale, prêts directs sous-souverains) sont rares et présentent leurs propres inconvénients (voir encadré 4.3).

rôle de financeur des infrastructures locales. Or le cadre légal qui régit les opérations des collectivités locales ne leur permettait pas d'emprunter. Les UDIC, qui sont des sociétés d'État, ont été créées pour contourner cette contrainte et, plus généralement, pour appuyer les collectivités locales dans la réalisation de leurs projets de développement urbain. Il en existe environ 360 dans le pays ; elles sont regroupées au sein d'une association nationale. Leur structure varie de façon significative et elles peuvent être pilotées par différents acteurs : dans 70 % des cas, il s'agit des autorités locales ; dans les autres cas, il peut s'agir de départements à l'échelon provincial ou préfectoral chargés de la construction urbaine, de la gestion locale des actifs de l'État ou encore de réformes et du développement.

Les UDIC assurent quatre types de fonctions. (1) Elles sont en premier lieu des plates-formes de financement : elles lèvent les fonds par différents canaux et financent les projets par l'emprunt ou en investissement direct. (2) Elles sont des investisseurs du secteur public ; elles opèrent en tant qu'investisseur pour le compte des autorités locales ou des services de gestion des actifs de l'État ; elles sont responsables de la gestion des actifs et doivent veiller à la protection des intérêts du gouvernement. (3) Elles sont aménageurs ; elles réalisent des opérations en direct et pour le compte des autorités locales sur les terrains alloués par ces dernières dans le cadre des documents d'urbanisme. (4) Elles sont maître d'ouvrage de certains projets d'infrastructures, pour lesquels elles sont responsables du financement et de la réalisation, mais aussi du management ultérieur et des coûts d'exploitation.

Le périmètre fonctionnel des UDIC recouvre le financement, la réalisation et l'exploitation des infrastructures urbaines et l'aménagement. Les secteurs concernés sont principalement l'eau potable (production et distribution), les eaux usées, l'approvisionnement en gaz et le chauffage urbain, le traitement des déchets et le transport ferroviaire urbain. Ils s'étendent à la voirie urbaine, ponts et ouvrages d'art, la prévention des inondations, la gestion des rivières urbaines, les parcs urbains. Les UDIC ne sont en général pas impliquées dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications, des transports à l'extérieur de la ville (ports, aéroports) et autres projets d'infrastructures à échelle nationale. Les équipements sociaux (éducation, santé...) sont inclus à ces domaines de compétences pour certaines d'entre elles.

Source : World Bank 2009.

Interfaces et effets levier

En plus du rôle d'arrangeur financier qu'on vient d'évoquer, le fonds d'investissement local peut aussi avoir vocation à tenir celui d'arrangeur général ou technique. La complexification des montages d'opérations et la diversification des sources de financement ont suscité l'émergence de ce type de besoin.

Un programme d'investissement peut typiquement aujourd'hui faire intervenir un grand nombre d'acteurs : opérateurs du secteur public ou parapublic, sociétés du secteur privé national ou extérieur impliquées dans des PPP,

entreprises chinoises réalisant des infrastructures en vertu d'un agrément commercial négocié avec l'État ou bien, à l'opposé du spectre, sociétés philanthropiques et organisations non gouvernementales. Il peut avoir comme objectif de mobiliser des transferts de migrants ou un fonds souverain, ou bien des ressources issues de la finance carbone. Il peut avoir à mettre sur pieds plusieurs niveaux de rehaussement, avec des interceptions sur des transferts, des nantisements de recettes de matière première, des prises de garanties partielles. La mise en cohérence d'ensemble au départ et le suivi dans le temps de tels dispositifs relèvent d'un savoir-faire particulier.

Un fonds d'investissement local peut assurer cette fonction. Plus généralement, il peut exercer l'entregent nécessaire à la réussite de schémas qui demandent de l'esprit d'initiative et une attitude proactive, notamment pour attirer les acteurs extérieurs et les convaincre de s'engager. Il peut donner les gages de professionnalisme et d'intégrité qui rassurent les investisseurs sur le niveau de risques qu'ils prennent.

Un panel d'options

Les fonds de nouvelle génération ne remplissent pas forcément l'ensemble des fonctions décrites ci-dessus. Dans les exemples issus des autres continents, on distingue deux grandes catégories entre ceux qui ont une vocation nationale et ceux qui ont une vocation purement locale.

Les fonds à vocation nationale (ou État fédéré) ont plutôt une vocation financière et une activité centrée sur le levage de ressources de marchés, l'hybridation avec d'autres ressources comme des subventions, la fabrication de produits adaptés à tel ou tel type d'investissement et le conseil financier. C'est typiquement le modèle aux États-Unis, avec les banques d'obligations d'État et les fonds renouvelables d'État (voir respectivement encadrés 5.5 et 5.8). Dans certains cas, ces deux institutions sont partiellement emboîtées, mais ce n'est pas la règle. Il existe en outre un projet de création d'une banque d'infrastructures à l'échelon de l'État fédéral qui, tout en étant plus ciblée sur les investissements lourds, partagerait certaines des caractéristiques des institutions des États fédérés (voir encadré 1.12).

Les fonds à vocation locale sont plutôt centrés sur le montage et l'ingénierie financière d'opérations. Ce type de fonds d'investissement est dédié à une collectivité locale, même s'il est souvent propriété de l'État. C'est typiquement le modèle asiatique du fonds d'investissement local, qu'on trouve en Chine et au Vietnam où ils se sont beaucoup développés depuis deux décennies (voir respectivement encadrés 5.10 et 5.11).

Il existe probablement un certain nombre de cas sur le continent où ces deux types de fonds pourraient trouver leur place et se montrer efficaces. Le modèle à vocation nationale pourrait en particulier inspirer les réformes de quelques IFS ou fonds d'investissement existants qui sont restés figés dans des fonctionnements moutonniers ou sont empêtrés dans une culture et des pratiques de corruption. Le modèle à vocation locale pourrait se révéler précieux pour les villes les plus importantes des pays à économie émergente ou pré-émergente. Il présente l'avantage, outre tous ceux listés ci-avant, de mettre une certaine distance entre la gestion des programmes d'investissement et la vie politique locale, des complications des structures d'agglomération et, dans une certaine mesure, des difficultés liées à la maîtrise d'ouvrage collective⁵¹. Il présente également l'intérêt supplémentaire de faciliter la professionnalisation des personnels.

ENCADRÉ 5.11

Un exemple de fonds local : les FIDL au Vietnam

Les Fonds d'investissement et de développement local (FIDL) sont des institutions financières spécialisées qui constituent pour les gouvernements provinciaux des outils légaux et opérationnels pour investir dans les infrastructures urbaines et économiques offrant un retour sur investissement. Les FIDL ont un statut d'institution financière publique de la province, avec un capital et une comptabilité spécifique non consolidée avec celle de la province. Les infrastructures urbaines et économiques englobent beaucoup de domaines : santé, éducation, distribution et traitement de l'eau potable, gestion des déchets, assainissement et traitement des eaux usées, routes et ponts, logistique de transport, ports, télécommunications, aménagement et habitat, y compris habitat social, zones industrielles et transport de l'énergie.

Les principaux modes de financement des FIDL sont, outre leur capital social fourni par les provinces, des emprunts à court et moyen terme contractés auprès des établissements de crédit nationaux, les émissions obligataires, et les emprunts auprès de bailleurs de fonds (qui transitent par le ministère des Finances). Les FIDL peuvent intervenir de diverses manières. Ils peuvent effectuer des investissements directs, notamment dans le cadre de PPP ; ils peuvent contracter des prêts à quinze ans et prendre des participations dans le capital d'entreprises ; enfin, ils peuvent effectuer de la gestion pour compte de tiers (province, en premier lieu).

Le prototype des FIDL, créé en 1997, est celui de Hô Chi Minh Ville : le HIFU (*Hô Chi Minh City Investment Fund for Urban Development*), aujourd'hui renommé HIFIC (*Hô Chi Minh City Finance and Investment State-owned Company*) après un changement de statut qui lui a

51. Voir la section « La notion d'investissement local », chapitre 1.

permis de prendre le contrôle sur les activités réalisées par les consortiums d'État sur son territoire. L'expérience est considérée comme un succès : les capacités de réalisation des infrastructures ont été améliorées, les délais de réalisation d'investissements ont été réduits et le fonds a réussi à impliquer le secteur privé dans le financement des infrastructures. L'HIFIC présente une gestion financière solide, avec une bonne rentabilité (le fonds est viable et ne dépend pas des subventions publiques) et un portefeuille de qualité avec peu de prêts non performants). Les financements long terme dont il a disposé viennent de bailleurs de fonds. En 2003, il a réalisé avec succès une émission d'obligations d'une valeur équivalente à environ 127 M USD sur le marché financier national ; le délai de maturité des obligations était de deux ou cinq ans. Une seconde émission du même montant sur le même marché en 2004 a été également entièrement souscrite et a permis de rallonger la maturité à dix ans pour une partie (équivalent de 25 M USD) des fonds levés.

La dissémination rapide du modèle FIDL à travers l'ensemble du pays suscite cependant des interrogations. Celles-ci portent notamment sur la non-consolidation des comptes de ces entités potentiellement fortement emprunteuses avec ceux des provinces, et sur le niveau de professionnalisme des nouveaux fonds. Sur ce dernier point, il semble que le HIFIC soit appelé à faire de la formation à destination des nouvelles entités.

Sources : Albrecht, Hocquart, Papin 2010, AFD 2009 et World Bank 2007.

Dans la majorité des pays, la mise en place de fonds de cette nature présupposerait que soient menées à bien les réformes de modernisation des systèmes de financement évoquées dans une section précédente. Enfin, il faut insister une nouvelle fois sur la nécessité de fonder toute décision (qu'il s'agisse de la mutation d'une IFS existante ou de la création d'un fonds local) sur une étude de marché et une étude de faisabilité approfondie⁵².

Un cadre législatif et réglementaire de l'endettement en sous-souverain

Le recours à l'endettement de long terme exige l'établissement d'un cadre légal et réglementaire approprié fixant les relations contractuelles entre les trois intervenants concernés : les collectivités locales et autres emprunteurs⁵³, l'État et les institutions financières.

52. Voir la section « Renforcer les outils de financement » de ce chapitre et à l'encadré 5.2.

53. Le texte fait référence aux collectivités locales, mais la plupart des dispositions évoquées conviennent aussi aux entreprises du secteur public ou parapublic intervenant dans le secteur des services et de l'investissement local et susceptibles d'emprunter.

Du point de vue des collectivités, un tel cadre devra définir l'autorité habilitée à emprunter, les procédures assurant la légalité des contrats d'endettement, et les informations financières à publier. Du point de vue des gouvernements, un cadre légal et réglementaire vise à encourager un usage approprié de l'endettement, à éviter les comportements financiers irresponsables des municipalités et de leurs partenaires financiers, à disposer d'informations sur les montants d'endettement public et, enfin, à éviter l'aléa moral de la garantie implicite⁵⁴. Du point de vue des établissements de crédit, enfin, le cadre légal est indispensable pour signer des contrats de prêts, avoir accès aux informations nécessaires pour analyser le risque, suivre l'évolution de la solvabilité de leurs emprunteurs et disposer de règles pour traiter les éventuels défauts de paiement.

Certains de ces aspects ont été évoqués plus haut dans ce même chapitre, dans la section sur la modernisation des systèmes de financement. Les lignes qui suivent présentent succinctement l'architecture générale d'un dispositif d'ensemble, dont le contenu devra naturellement être adapté aux contextes juridiques et institutionnels des ensembles régionaux ou nationaux et aux stratégies des gouvernements. La plupart des pays disposent déjà d'un cadre juridique et réglementaire (de type code des collectivités locales) qu'il s'agira d'adapter éventuellement pour assurer un pilotage et contrôle de la gestion et de la dette des collectivités locales. Le cadre légal et réglementaire ou les dispositifs de pilotage et contrôle de la gestion et de la dette sont classiquement exposés selon deux grandes catégories, les dispositions *a priori* ou *ex-ante* et les dispositions *a posteriori* ou *ex-post* (Liu et Tan 2009 ; Canuto et Liu 2010).

Les dispositions *a priori*⁵⁵

Ces dispositions prennent généralement la forme de restrictions qu'il est, du point de vue de beaucoup d'experts, préférable de stipuler sous forme de lois plutôt que de simples mesures réglementaires, afin de les rendre plus difficiles à modifier. Elles peuvent porter sur : (1) l'utilisation des fonds de l'emprunt ; (2) la fixation d'un plafond à l'endettement ; (3) les restrictions sur les sources de financement ; (4) l'interdiction de l'emprunt en devises ; (5) les conditions préalables à l'emprunt ; (6) les règles concernant la garantie et le paiement de la dette en cas de défaut.

54. La notion d'aléa moral (*moral hazard*) est due à Adam Smith. Elle désigne des effets pervers qui peuvent apparaître entre deux agents dans certaines situations de risques. En l'occurrence, il s'agit du fait que les prêteurs, même ceux du secteur privé, estiment que l'État est de toute façon garant en dernier ressort des défauts de paiement des collectivités locales, ne fassent pas bien leur travail d'instruction des dossiers et prennent des risques inconsidérés.

55. Cette section et la suivante sont fondées notamment sur Painter 2009 et 2010 (contribution).

(1) **L'utilisation des fonds de l'emprunt.** Les principes suivants font généralement l'objet d'un consensus : l'emprunt doit avoir un objectif clairement public ; l'emprunt à court terme doit être uniquement destiné à gérer les flux de trésorerie sur l'exercice budgétaire en cours ; enfin, l'emprunt de moyen ou long terme doit être destiné à des investissements physiques, pour lesquels la période de remboursement doit de préférence correspondre à la durée de vie de l'investissement. La disposition selon laquelle les collectivités ne peuvent emprunter que pour des projets générateurs de revenus fait l'objet de débats, dans la mesure où elle élimine *de facto* des investissements publics essentiels qui peuvent être remboursés par la fiscalité ou la tarification d'autres services liés (cas de l'assainissement, par exemple).

(2) **La fixation d'un plafond d'endettement.** Un plafond peut être déterminé par rapport à deux critères : le service annuel de la dette, ou le montant total de la dette. Dans la pratique, le second de ces critères n'est pas aisé à déterminer, parce qu'il faudrait intégrer les caractéristiques de prêts en taux et en durée. C'est donc le premier de ces critères qui s'applique le plus couramment. Le ratio lui-même est couramment établi par rapport à l'épargne de gestion⁵⁶. Pour éviter les rigidités, on peut préférer faire figurer dans la loi le principe du ratio, ce dernier étant déterminé par une autorité de régulation (par exemple sise au ministère des Finances) qui peut ainsi l'adapter en fonction des circonstances économiques. Le respect du plafond détermine *a priori* la capacité d'emprunt pour une année donnée. Les dispositions réglementaires doivent préciser les modalités de fixation du plafond, leur rythme et celui des contrôles. Les risques représentés par les « satellites » (régies, sociétés de gestion, PPP, fonds de développement local, établissements fonciers ou d'aménagement, etc.) dont les encours sont souvent garantis par la collectivité doivent être intégrés à ce stade.

(3) **Les sources de financement.** Certains pays choisissent de restreindre les sources de financement, notamment en fermant le marché des obligations en faveur du recours aux établissements de crédit, en confortant le monopole d'une IFS sur le marché de la dette sous-souveraine, ou encore en imposant des critères qualitatifs comme un taux d'intérêt maximum. Ce type de restrictions peut s'expliquer dans le cas de certains contextes particuliers, mais les distorsions de concurrence qu'elles induisent sont dommageables pour un fonctionnement optimal de marché. Elles se traduisent à terme par une réduction des montants globaux disponibles et des niveaux de taux qui risquent de rester élevés.

56. C'est-à-dire l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

(4) **L'interdiction de l'emprunt en devises.** Cette interdiction est vivement souhaitable pour protéger les collectivités locales et leurs satellites des risques de change. Des exceptions sont envisageables sous certaines conditions pour des IFS qui sont obligées, précisément, de se financer à l'extérieur afin de rallonger la maturité des ressources qu'elles peuvent se procurer sur les marchés intérieurs. Certains États ont mis en place des fonds de garantie du risque de change pour leurs établissements publics.

(5) **Les conditions préalables à l'emprunt.** Les conditions préalables sont destinées à empêcher le surendettement, mais aussi à rassurer les établissements de crédit sur la légalité et la légitimité de l'emprunt. Les règles doivent notamment déterminer les points suivants. L'entité de la collectivité habilitée à contracter l'emprunt, sous quelles conditions ; les conditions préalables qui doivent être remplies avant l'acte d'emprunter (analyse financière prospective, faisabilité et analyse économique de l'investissement qui fait l'objet de l'emprunt, programmation pluriannuelle des investissements, audit externe ou de notation par une agence, consultation des habitants, etc.). Instaurer en plus de ces dispositions l'obligation d'obtenir une autorisation formelle du ministère des Finances procure à ce dernier le moyen de contrôler en temps réel le niveau d'endettement des entités sous-souveraines du pays. Mais dans ce cas, la question de la garantie implicite de l'État se trouve posée avec une particulière acuité.

(6) **Les règles concernant la garantie et le paiement de la dette en cas de défaut.** L'aléa moral de la garantie implicite de l'État, ci-dessus évoqué, a des effets pervers sur les comportements des prêteurs (qui finissent par compter sur la garantie comme une assurance tous risques) et des emprunteurs (qui sont déresponsabilisés). Il est donc souhaitable de statuer clairement que la dette sous-souveraine n'est pas garantie par l'État, sauf situations exceptionnelles qui font alors l'objet d'accords au cas par cas. Cela implique qu'il existe des textes régissant expressément les droits et les devoirs des prêteurs et des emprunteurs en cas de défaut. L'État garde la responsabilité d'aider la collectivité à assurer les services de base, à restructurer sa dette et à s'extraire de ses difficultés financières, mais les établissements de crédit doivent s'attendre à subir des pertes éventuellement substantielles sur leurs encours.

Les dispositions *a posteriori*

La tutelle des collectivités locales (selon les pays, ministère dédié à cette fonction ou direction d'un ministère, comme l'Intérieur ou les Finances) en assure – ou devrait en assurer – le suivi financier et de gestion. Cette mission de pilotage et contrôle est un élément déterminant de la vie publique locale. Cependant, elle ne suffit pas, quelle que soit la qualité des instruments

de suivi, à réguler le marché du financement de l'investissement. Le cadre légal et réglementaire doit instaurer des obligations, au moins pour les collectivités locales les plus importantes et celles qui empruntent ou veulent emprunter, de faire procéder à des audits extérieurs sur les niveaux d'endettement et de risques.

Un audit extérieur annuel, effectué par un expert-comptable et assorti de la publication d'un rapport indépendant, constitue en général la norme, au moins pour les collectivités ayant accès à l'emprunt. Les petites collectivités qui n'empruntent pas pourront éventuellement se contenter du rapport financier de la tutelle. Le rapport d'audit externe a pour objet de confirmer la véracité des informations fournies par les collectivités et de les présenter selon les principes de la comptabilité publique en vigueur. Ce rapport financier est un élément important pour les acteurs de la régulation des marchés (ministère des Finances, banque centrale, autorité des marchés financiers...) et pour les acteurs de la sphère financière, comme les établissements de crédit et les agences de notation.

Les agences de notation utilisent les données des audits annuels pour établir les analyses financières qui constituent une partie importante de l'exercice de notation. L'expérience des dernières décennies dans des pays émergents montre que la pratique de la notation est une des conditions du développement du marché de l'emprunt. La notation sur une échelle nationale sera suffisante dans la plupart des cas. Il faut noter qu'il existe sur le continent plusieurs bureaux régionaux des grandes agences de notation et au moins une agence africaine reconnue internationalement⁵⁷. De plus en plus de législations rendent la notation obligatoire pour tout acte d'emprunt par une collectivité. Les collectivités locales de taille réduite et celles qui n'empruntent pas ont la possibilité de recourir à des méthodes alternatives. Les analyses financières prospectives, les méthodes de notation par les agences et les solutions alternatives à la notation par les agences font l'objet de la section « Importance des analyses financières », chapitre 1.

L'information comme élément clé de la régulation des finances locales

L'information est vitale pour le fonctionnement des systèmes financiers. Quel que soit le marché considéré – celui des collectivités locales ne fait pas exception, au contraire –, si les investisseurs et les établissements de crédit ne peuvent évaluer le risque, ils vont exercer leur activité ailleurs. Le cadre légal et réglementaire doit donc préciser les conditions et les modalités de la diffusion de l'information.

57. *Global Credit Rating* (GCR), dont le siège est en RSA.

La diffusion de l'information est de la responsabilité des collectivités locales et des gouvernements. Les collectivités locales, outre leurs obligations légales de transmission des données financières à leur tutelle, ont tout intérêt à rendre publics les résultats des audits, les analyses d'agences de notation ou des méthodes alternatives selon les cas, ainsi que les analyses prospectives et autres documents stratégiques comme la politique de gestion de la dette le cas échéant et les programmations pluriannuelles d'investissements⁵⁸.

Les gouvernements ont également intérêt à rendre publics les données de leurs outils de suivi et le registre de la dette. Celui-ci (évoqué dans la section ci-avant sur la modernisation des systèmes) doit consigner les emprunts contractés par les collectivités locales et leurs satellites. Les caractéristiques des emprunts doivent y figurer (date, durée, montant, source, taux, différé, échéancier de paiement...) avec les données financières annuelles (capital restant dû, paiements capital et intérêt pour l'exercice fiscal...) actualisées. Le cas échéant le gouvernement doit rendre compte de la façon dont il gère les situations tendues et les défauts de paiements, et dont il soutient les éventuelles restructurations de dette et les plans de redressement des finances locales. De façon générale, on peut dire que la maîtrise dynamique et prévisionnelle de la dette sous-souveraine par l'État donne des signaux de sécurité aux investisseurs et établissements de crédit, et par conséquent constitue un des meilleurs soutiens au marché.

Financer la ville par le foncier et l'aménagement : les mutations inéluctables

L'intérêt de la valorisation du foncier pour financer l'investissement local et les méthodes utilisées pour ce faire ont été abordés dans les chapitres précédents⁵⁹. Cette pratique concerne tous les continents, mais la pertinence de l'exemple chinois a été soulignée : dans les deux dernières décennies les villes de ce pays ont accueilli plus de 300 millions d'habitants, et c'est l'unique expérience d'urbanisation d'une ampleur comparable à celle qui attend l'Afrique. Avec les réserves de rigueur sur la diversité des situations et de la taille des marchés, on peut donc estimer que les collectivités locales africaines devraient aussi, avec des outils différents selon les cas, financer une part de leurs investissements locaux de cette façon.

58. Voir la section « Choix de l'investissement local et cadre stratégique », chapitre 1.

59. Voir la section « Les différentes façons de financer l'investissement local », chapitre 1.

Mais on a vu également que ce sont les dysfonctionnements en matière de gestion et de production de sol urbain qui, outre les répercussions négatives qu'ils ont sur l'activité économique, empêchent la plupart des pays du continent de recourir à ce mode de financement⁶⁰. La suppression du goulot d'étranglement que constituent la filière foncière et de l'aménagement s'inscrit par conséquent d'elle-même au cœur des feuilles de route. Les lignes qui suivent évoquent cette question successivement dans ses aspects juridiques, opérationnels, financiers et de risques.

Les cadres juridiques

Beaucoup de pays ont d'ores et déjà engagé des réformes de leurs législations foncières, d'autres devraient probablement suivre. Les sujets abordés par de telles réformes sont complexes et nombreux. On ne s'intéresse ici qu'à une fraction relativement petite de ces sujets, celle qui concerne la gestion et la production de sol urbain.

Les objectifs qui paraissent devoir être assignés à un droit foncier urbain sont nombreux, mais pas contradictoires. Ils relèvent de plusieurs types de préoccupations : (1) limiter la création de nouvelles extensions périphériques non organisées, non équipées et qui ne pourront pas l'être sans restructuration, dont les sols sont dépourvus de statut reconnu ; (2) produire du terrain urbain légal et sécurisé en quantité suffisante pour répondre à la demande, aussi bien dans le secteur des activités que dans le secteur résidentiel, et en ce qui concerne ce dernier, pour l'ensemble des catégories d'habitat ; (3) clarifier les mécanismes d'appropriation des espaces urbains et définir les cadres de négociation entre acteurs et d'arbitrages de conflits ; (4) favoriser les investissements du secteur privé ; (5) faciliter la mise en place de la fiscalité foncière.

La réalisation de ces objectifs demande, dans la plupart des pays subsahariens, la remise en cause du système étatique⁶¹, de la titrisation comme modèle unique de régularisation, et du cadastre comme seul instrument de la conservation, au profit de solutions pragmatiques et réalistes qui tiennent compte des processus qui régissent concrètement depuis des décennies la production de la ville.

Dans beaucoup de pays les mutations sont déjà engagées, notamment par une reconnaissance progressive des droits dits néo-coutumiers et de l'existence des marchés fonciers dits informels, qui constituent aujourd'hui le principal

60. Se reporter aux sections « La question foncière » et « Aménagement et habitat », chapitre 2, et « La difficile gestion des services de base », chapitre 3.

61. Voir la section « La question foncière », chapitre 2.

moyen d'accès au foncier et qui sont en voie de structuration rapide, comme en témoigne l'existence d'intermédiaires et d'agences immobilières spécialisées.

La panoplie de solutions juridiques et d'outils à mobiliser dépend des contextes spécifiques de chaque pays et est à établir au cas par cas. Un fond commun de solutions semble toutefois apparaître, qui comprend entre autres : la pratique du remembrement et de la négociation pour transformer les sols de la périphérie en terrains urbains ; la reconnaissance de statuts juridiques différenciés, par exemple de droits collectifs (à l'instar des *Community Land Trusts* américains) ; l'inclusion des systèmes (modernes et coutumiers) jugés auparavant inconciliables ; les procédures de régularisation progressive négociées ; la mise en place de registres des transactions et de registres fonciers à usage fiscal (voir encadré 5.13).

Les outils d'intervention

Les outils d'intervention existent et sont utilisés dans différents continents. Citons en particulier deux grands types d'outils opérationnels qui paraissent adaptés aux spécificités africaines et en particulier à la question épineuse des extensions en périphérie : le remembrement urbain et la grande maille d'anticipation, lesquels peuvent d'ailleurs se combiner.

Le remembrement urbain (*land pooling* ou *land readjustment*) existe au moins depuis le XIX^e siècle en Europe et demeure très pratiqué dans certains pays, en Allemagne par exemple (Moreau 1990). L'Angleterre avait exporté ce principe en Inde dès le début des années 1900. Le remembrement urbain a été utilisé extensivement au Japon, pour reconstruire la capitale après un tremblement de terre en 1923, puis les centaines de villes bombardées pendant la seconde guerre mondiale et, enfin, dans la construction de villes nouvelles dans les années 1960 (Aveline 1997). Il a été diffusé depuis le Japon dans différents pays d'Asie du Sud-Est, comme les Philippines, l'Indonésie et la Malaisie.

Le principe du remembrement urbain devrait bien s'appliquer au cas des périphéries urbaines africaines, puisqu'il permet, par la négociation avec les ayants droit, de réorganiser – sur le plan physique comme sur le plan du statut – des zones plus ou moins densément occupées⁶². Le principal reproche qui lui est fait est d'être relativement long à mettre en œuvre. Il faut souligner que le modèle japonais du remembrement se distingue du modèle européen

62. Le projet pilote Mbanga-Japoma à Douala au Cameroun peut être considéré comme un essai d'application du principe. Ce projet semble toutefois avoir été managé plutôt comme une opération d'aménagement que comme un remembrement simple.

en ce qu'il inclut spécifiquement un recouvrement des coûts par la vente des terrains que les propriétaires rétrocèdent aux pouvoirs publics. Il s'agit donc aussi d'un outil de financement par le foncier (raison pour laquelle il est à nouveau mentionné ci-après, cette fois dans ses aspects financiers).

La grande maille d'anticipation (*Guiding Grid* ou *Guided Land Development*) est une idée apparue dans les années 1980. Elle se décline en plusieurs niveaux de complexité. Le niveau le plus simple – la grande maille – consiste à implanter sur le sol les emprises d'un réseau de voirie, primaire et secondaire. Ce maillage va déterminer l'organisation des extensions. L'emprise des voies à libérer est négociée avec les ayants droit. Les voies définies par ce maillage peuvent être plus ou moins terrassées, compactées, drainées, selon les disponibilités financières. L'important est qu'elles définissent une organisation qui permette ultérieurement un équipement en réseaux de fluides (Farvacque-Vitkovic et Godin 1997). La grande maille d'anticipation a été utilisée principalement dans le cadre de projets de développement urbain financés par la Banque mondiale (Conakry, par exemple) et a été délaissée en Afrique à l'arrêt de ce type de projets. Récemment, des villes moyennes en Équateur ont réactivé le concept (Angel 2008). Dans ses niveaux de complexité supérieurs, la grande maille peut se coupler avec certains éléments des techniques de remembrement.

À leur stade ultime de combinaison, remembrement et maille d'anticipation constituent un ensemble complet et polyvalent. On en trouve un exemple d'application en Inde à Ahmedabad, où les autorités ont développé un outil, le *Town Planning Scheme (TPS) Mechanism* qui permet de traiter aussi bien les grandes infrastructures à l'échelle de l'agglomération et celles des extensions, la restructuration et régularisation des zones d'habitat irrégulier, de réaliser des zones d'habitat nouvelles, constituer des réserves foncières publiques. Comme le remembrement du modèle japonais, c'est un outil de financements par le foncier et il est à nouveau mentionné à ce titre ci-après.

Ces outils d'intervention, pour être pleinement opérationnels, doivent être intégrés expressément avec toutes les dispositions nécessaires dans les cadres juridiques régissant le foncier et l'urbanisme. Les réformes de ces cadres juridiques doivent donc être conçues à cet effet.

La mise en œuvre : le besoin d'opérateurs

La mise en œuvre de ces outils d'intervention dans le cadre d'une stratégie de valorisation du foncier suppose un dispositif opérationnel spécifique. L'analyse des expériences des autres continents fait ressortir deux grandes options opérationnelles, selon que l'on sépare ou pas la fonction d'action

foncière pure de la fonction d'aménagement et de viabilisation. Pour chacune de ces options se déclinent ensuite les choix habituels du statut, d'une part, et de la compétence territoriale, d'autre part.

L'opérateur foncier a pour vocation de produire du terrain urbain – par transformation de terrain rural ou par restructuration – et éventuellement d'en faire le portage ou de constituer des réserves foncières pour les collectivités. Il est l'intermédiaire entre ces dernières et les aménageurs ou les investisseurs. Il se substitue à la collectivité pour les négociations avec les ayants droit (cas du remembrement urbain) ou pour faire des acquisitions ou bien encore éventuellement par délégation pour les préemptions et expropriations. Elle gère les biens libérés ou acquis avant de les rétrocéder à la collectivité ou de les céder à une tierce partie (aménageur, promoteur, investisseur).

Pour une collectivité, le fait de travailler avec un opérateur foncier présente un certain nombre d'avantages, notamment celui d'externaliser les coûts et de professionnaliser une structure. La séparation entre l'opérateur foncier et l'opérateur aménageur se justifie par la nature de l'activité – il s'agit bien de deux métiers distincts qui réclament des compétences différentes – et par la nature des risques (Vilmin 1992). Le risque est en effet plus important en aménagement et viabilisation (équiper un terrain demande de l'investissement et la commercialisation comprend des aléas) qu'en foncier (un terrain nu en zone urbaine ou périurbaine trouve facilement un usage). Pour ces raisons, et spécialement pour une activité en remembrement urbain, l'existence d'un opérateur foncier séparé paraît rationnelle dans les contextes subsahariens. Dans beaucoup de cas, cet opérateur pourrait d'ailleurs se limiter à une équipe réduite agissant en fait comme facilitateur sans avoir à effectuer d'acquisition et de portage.

Un autre paramètre du choix entre séparation des fonctions ou pas réside plus prosaïquement dans la question du financement de l'opérateur lui-même et la façon dont il pourra se rémunérer ou sera rémunéré. Les opérateurs fonciers se rémunèrent classiquement par des commissions sur la valeur des terrains rétrocédés ou cédés, éventuellement pas des honoraires sur services rendus. Les aménageurs se rémunèrent sur les cessions de terrains aménagés. Il en résulte que, selon la taille des marchés et leurs caractéristiques, les opérateurs fonciers purs se trouvent dans l'impossibilité de recouvrer leurs coûts de fonctionnement et reçoivent des subventions d'équilibre. Dans un certain nombre de pays, ils sont financés par une taxe spéciale, par exemple une taxe additionnelle aux impôts directs locaux.

Les conditions de fonctionnement des opérateurs fonciers purs et/ou des opérateurs aménageurs est variable selon les pays, les configurations choisies, la taille de leur périmètre d'intervention. Ils sont soit l'émanation de l'État,

soit l'émanation des collectivités locales. Ils peuvent selon les législations être des structures publiques ou bien parapubliques dans lesquelles la proportion d'intérêts privés est variable.

Dans la pratique, les fonctions d'opérateurs fonciers et celles d'aménageurs peuvent être non seulement regroupées, mais aussi exercées au sein de structures dont le champ d'activités est plus vaste. Les fonds d'investissement locaux, comme le HIFIC au Vietnam (voir encadré 5.11) sont aussi des opérateurs fonciers dans une certaine mesure, parallèlement à – et pour alimenter – leurs autres activités dans les secteurs de l'infrastructure et de l'aménagement. Un autre cas de figure est celui des établissements de type *Land Development Corporation* qui sont chargés également de la gestion du patrimoine foncier voire immobilier des collectivités et qui élargissent parfois leurs compétences au développement économique ou social (Kaganova 2011). C'est le cas par exemple de la *Joburg Property Company*, qui est détenue par la *City of Johannesburg Metropolitan Municipality*.

Il existe donc une grande diversité d'options. Les termes du choix entre ces différentes options sont de façon générale les mêmes que pour les IFS⁶³, avec des paramètres particuliers que peuvent constituer les caractéristiques du droit foncier et la fiscalité. Il faut insister une nouvelle fois ici sur l'importance de la notion de marché et sur la nécessité de faire des études de pré-configuration ou de faisabilité avant d'opter pour tel ou tel dispositif.

Cependant, dans les pays et villes subsahariens, la question de la gestion des sols et de la desserte en services essentiels en périphérie revêt un caractère prioritaire. L'organisation de la croissance et la viabilisation constituent des enjeux stratégiques de première importance pour les décennies à venir. Le besoin d'opérateurs fonciers et d'aménageurs œuvrant dans un nouvel état d'esprit avec les outils d'intervention décrits ci-dessus est, dans la plupart des cas, d'une impérieuse nécessité.

Les méthodes de valorisation du foncier

Toute extension urbaine engendre une augmentation de la valeur des sols. Les terrains qui bénéficient d'un accès facile, de la desserte en fluides, voire d'une desserte en transports en commun connaissent une plus grande augmentation de leur valeur. La question est de savoir qui va bénéficier de cette plus-value : le propriétaire ou ayant droit et uniquement lui, ou bien également la collectivité qui a financé l'investissement. Il est moralement justifié que la

63. Voir la section « Pour une nouvelle génération de fonds d'investissement local », ci-avant dans ce chapitre.

collectivité recouvre une partie de cette plus-value, et il est économiquement indispensable qu'elle le fasse pour financer les investissements futurs. C'est le principe qui sous-tend la valorisation par le foncier, principe qui, à quelques exceptions près, a été ignoré sur le continent jusqu'à présent.

Parmi les grands types de méthodes de valorisation du foncier⁶⁴, trois paraissent susceptibles d'être utilisées en Afrique et ce, de façon séparée ou simultanée selon les contextes : (1) la cession directe des terrains, (2) la contribution directe des propriétaires ou des promoteurs, (3) la fiscalité sur la plus-value.

La cession directe des terrains correspond au cas de figure où la puissance publique est propriétaire des sols. Sous réserve que ceux-ci soient libres d'occupation ou que les occupants soient indemnisés dans les conditions légales et équitables, ils peuvent être vendus par la puissance publique pour financer ou refinancer l'investissement. Un cas de figure classique est celui de la réalisation d'une grande infrastructure de transport, comme un port ou un aéroport, un tramway. La cession des terrains autour de l'équipement réalisé participe du plan de financement. Si la puissance publique n'est pas propriétaire, il est légitime qu'elle fasse l'acquisition avec les procédures en vigueur dans les phases de préparation du projet, bien avant l'entrée en réalisation de celui-ci. Cela fait partie des rôles classiques d'un établissement foncier.

La contribution directe correspond à la notion de participation en nature : les propriétaires, ayants droit ou aménageurs rétrocèdent à la puissance publique une partie des terrains en échange et en rémunération de la réalisation par cette dernière des investissements. Les terrains rétrocédés peuvent être revendus ou utilisés comme terrains d'assiette pour des équipements publics. Cette technique est un classique de toute opération d'aménagement en Europe par exemple. Elle est aussi au cœur de la notion de remembrement urbain. Les opérations menées dans le cadre du *Town Planning Scheme Mechanism* à Ahmedabad reposent sur ce principe et permettent de financer jusqu'à 40 % des investissements (Ballaney 2010).

La fiscalité sur la plus-value est une technique classique également pratiquée dans beaucoup de pays, sous des formules diverses. La taxe sur la plus-value (*Betterment levy* en anglais, *Contribución de valorización* en espagnol) peut prendre plusieurs formes, selon qu'elle s'applique en une fois ou de façon récurrente. Elle a la réputation d'être complexe à mettre en œuvre et à recouvrer, mais des exemples comme celui de la Colombie montrent qu'elle peut être à la fois efficace et finalement bien acceptée (voir encadré 5.12).

64. Voir la section « Les différentes façons de financer l'investissement local », chapitre 1.

ENCADRÉ 5.12**Contribución de valorización (taxe sur la plus-value)
en Colombie**

La *contribución de valorización* introduite en Colombie sous forme d'impôt en 1921 a été transformée en taxe en 1966. Elle s'applique aux propriétaires des biens qui vont être – ou ont été – positivement impactés par des investissements publics. Elle est levée uniquement dans le but de contribuer au financement de nouvelles infrastructures d'intérêt général. Son calcul se fait selon trois paramètres : le coût de construction du projet, la valeur ajoutée aux propriétés qui peut être attribuée au projet, et le caractère abordable du prélèvement.

La première étape pour déterminer la taxe est la définition de l'aire d'influence (celle où l'infrastructure réalisée procurera des retombées). La deuxième étape porte sur l'évaluation de l'augmentation de la valeur du terrain du fait de la réalisation de l'investissement sur la base d'une base de données établie avec des opérations précédentes.

La contribution est établie par une direction nationale de la valorisation, sous tutelle du ministère des Travaux publics et elle est recouvrée par l'entité publique qui exécute les travaux. Les revenus collectés sont investis soit directement dans la réalisation desdits travaux, soit dans d'autres infrastructures réalisées ailleurs par le même maître d'ouvrage. La collecte de la taxe peut être réalisée à partir de deux ans avant la réalisation du projet et jusqu'à cinq ans après, en une ou plusieurs fois. Elle concerne tous les propriétaires, nouveaux comme anciens. En cas de retard de paiement de la contribution, des intérêts moratoires sont appliqués.

Cette taxe est généralement considérée comme un succès. Elle a été relativement bien acceptée par les propriétaires fonciers et les défauts de paiement sont rares, alors que la Colombie est un pays où la fiscalité est de façon générale mal perçue. L'expérience des plus grandes villes a montré qu'il s'agit d'un instrument viable pour financer le développement urbain. Depuis 2000, l'usage de la contribution s'est beaucoup développé pour les villes de plus de 300 000 habitants et elle représente environ 20 à 30 % des revenus des municipalités, parfois plus. Le rendement de la taxe dépend de la qualité des projets. Le succès du dispositif est largement attribuable à la capacité technique et aux standards d'éthique de la direction qui l'administre. Sa légitimité aux yeux des citoyens repose sur la répartition juste et raisonnable de la charge, sur une bonne communication sur les avantages des investissements et les procédures de concertation et de participation qui président à sa mise en œuvre.

Source : Borrero Ochoa *et al.* 2001.

Risques et régulation

Le principe du financement par le foncier suscite parfois de la réticence et des inquiétudes, en vertu de deux types d'arguments. Le premier d'entre eux porte sur le caractère supposé inflationniste et haussier de la valorisation du sol, le second sur le caractère antisocial de mécanismes qui excluraient *ipso facto* les plus démunis. Ces préoccupations sont légitimes, mais paraissent également infondées.

L'augmentation des prix du sol est consubstantielle au phénomène de la croissance urbaine. Schématiquement, les prix montent lorsque la demande est forte, du fait d'une population en augmentation et d'une économie locale dynamique ; à l'inverse, les prix baissent dans des villes en phase de déclin ou de décroissance, comme c'est le cas actuellement pour des villes industrielles dans les pays développés. La coexistence de certaines politiques publiques et de certains produits de financement a certes été récemment à l'origine de la constitution des bulles sur certains marchés immobiliers⁶⁵, comme ceux des États-Unis et de l'Espagne (voir encadré 1.12) par exemple, ou en Thaïlande (Renard 2008). Mais dans la configuration classique de base, et hors produits de financement haussiers par nature⁶⁶, c'est structurellement l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande qui oriente les prix à la hausse. Les pays du continent africain sont manifestement dans cette situation. Ce n'est certainement pas en maintenant les situations actuelles de pénurie que la tendance haussière pourra être contenue, mais au contraire en augmentant la production de terrains à urbaniser à la hauteur des besoins.

L'exclusion des plus démunis, comme les difficultés des classes moyennes à accéder au sol dans la plupart des pays, sont également d'abord la résultante de la pénurie. Cette dernière profite aux classes aisées, et en particulier à ceux qui arrivent à se constituer, sur des marchés fonciers opaques et avec des investissements réduits, un patrimoine locatif le plus souvent hautement rentable⁶⁷. Le renversement de cet état de fait passe, là encore, par l'augmentation de la production de terrains à urbaniser à la hauteur des besoins. En outre, une production régulière et continue de terrains dans le cadre de procédures d'aménagement permet de procéder à des subventions croisées entre différentes catégories de produits, faisant baisser les prix des opérations à visée sociale en dessous du prix de revient⁶⁸.

65. Voir la section « Quelques enseignements de la crise financière de 2008 », chapitre 1.

66. *Idem*.

67. Se reporter aux sections « La question foncière » et « Aménagement et habitat », chapitre 2.

68. Voir la section « Techniques et produits de financement spécifiques », chapitre 1 et encadré 1.4.

Une politique d'aménagement fondée sur une valorisation des sols n'est donc pas intrinsèquement porteuse de dangers en matière de hausse des prix ou d'accessibilité au sol, bien au contraire, dans la mesure où elle permet d'augmenter le niveau de l'offre. La difficulté à instaurer de telles politiques dans les contextes africains est à relier avec les caractéristiques de la gouvernance au niveau local et les phénomènes connexes de résistance aux changements ou du jeu des intérêts particuliers⁶⁹. En revanche, il est certain que dans leur mise en œuvre en elle-même, les techniques de valorisation du sol comprennent un certain nombre de risques.

Un de ces risques porte sur le caractère cyclique des marchés. Une trop grande dépendance des budgets locaux envers les recettes du foncier peut être dangereuse à cet égard, et il est toujours souhaitable de diversifier les sources de revenus (Peterson 2009). Les opérations de cessions à grande échelle liées par exemple à des infrastructures de transport peuvent éventuellement faire basculer des marchés. Une baisse brutale de la valeur du sol peut avoir des effets en chaîne, notamment du fait du système de garantie hypothécaire qui sous-tend généralement les prêts bancaires. Les difficultés peuvent s'aggraver si plusieurs acteurs – collectivités locales, établissements fonciers, agences d'exécution, partenariats public-privé, etc. – opèrent de façon simultanée sur le même marché. L'encadrement par l'État ou une instance de régulation est nécessaire, avec d'une part un dispositif de type observatoire du foncier assurant la collecte des informations sur les ventes réalisées, les prix, les hypothèques, et d'autre part un contrôle par les tutelles de l'inscription des recettes au budget et leur affectation à de l'investissement pour les collectivités (Peterson et Kaganova 2010, Canuto et Liu 2010).

Un autre risque réside dans la corruption. Le foncier est un secteur sensible à cet égard, au niveau national et au niveau local⁷⁰. L'expérience d'autres pays, dont la Chine⁷¹, montre qu'un observatoire foncier, une politique de communication publique et le recours aux appels d'offres sont nécessaires pour contenir ce risque pour les cessions (Peterson 2007). Les contributions directes dans le cadre de procédures d'aménagement ou de remembrement, tout comme les mécanismes fiscaux de type taxe sur la plus-value, comprennent un risque plus diffus de petite corruption.

69. Voir la section « Gouvernance et capacité de mise en œuvre au niveau local », chapitre 3.

70. *Idem*.

71. Beaucoup de cas de corruption liée au foncier ont été mis au jour dans ce pays ; en 2011, l'ancien maire de Shenzhen a été condamné à mort avec sursis pour avoir touché l'équivalent de 5 M USD en pots de vin. À la suite de ces affaires, les autorités ont imposé le recours aux appels d'offres publics pour les cessions des baux.

Plus généralement, ces deux techniques présentent un risque inhérent à leur nature. La réussite dépend de la qualité et de l'intégrité de la mise en œuvre, c'est la légitimité et finalement la viabilité des dispositifs eux-mêmes qui en dépendent. Contre toute attente, ces dispositifs sont bien acceptés et même souhaités par les habitants, sous réserve de professionnalisme, de diffusion de l'information et de bonne gouvernance (Borrero Ochoa *et al.* 2001). Mais c'est probablement à tous les domaines de la gestion urbaine que ces constats s'appliquent.

Augmenter les ressources propres et l'activité économique : le levier de l'habitat

Comme mentionné précédemment⁷², la politique et le financement de l'habitat sont des sujets en soi et l'objet de ce livre n'est pas de les traiter. La présente section ne les aborde que sous deux aspects particulièrement liés à la problématique du financement de l'investissement local. Le secteur de l'habitat représente pour les collectivités locales un potentiel d'effets économiques. C'est la question de la maximisation de ces effets économiques qui est examinée dans les lignes qui suivent, d'abord au travers de la taxe foncière, puis au travers du soutien aux opérateurs privés dans la promotion et dans le secteur locatif.

La modernisation de la taxe foncière et l'augmentation des ressources propres

L'impôt foncier urbain existe depuis des siècles. Il représente une part très importante des ressources des collectivités locales des pays développés, même si son rôle relatif tend à y diminuer. Aux États-Unis, la taxe foncière (*property tax*) représente encore environ 70 % de la totalité des taxes locales (Tax Foundation 2004). L'impôt foncier est considéré comme un impôt efficace du point de vue de la théorie économique et, parmi les autres impôts (qui frappent la consommation, les revenus ou les activités), comme celui qui affecte probablement le moins la croissance économique (Raphaelson 2004, Dye et England 2009).

72. Voir la section « Quelques enseignements de la crise financière de 2008 », chapitre 1.

La taxe foncière urbaine en Afrique subsaharienne représente une faible part des recettes des collectivités locales, même pour les plus importantes, et sa collecte est peu performante de façon générale dans les pays anglophones (Kelly et Musumu 2000, Kelly 2000) et francophones (Chambas, Brun et Rota Graziosi 2007, Monkam 2010).

Les raisons de ces mauvais résultats sont variables selon les pays et la nature des systèmes en vigueur, mais un fond commun d'explications est clairement identifiable. Les mécanismes d'évaluation sont complexes, trop compliqués à mettre en œuvre et à mettre à jour, difficilement compréhensibles ; le niveau de corruption aux différentes étapes du processus est élevé ; le recouvrement est coûteux ; la taxe est mal comprise et hautement impopulaire ; les autorités locales sont peu enclines à la mettre en œuvre et elles ont peu de moyens pour l'imposer (Bahl et Martinez-Vazquez 2006).

Beaucoup d'éléments, malgré tout, militent en faveur de cet impôt foncier. La taxe foncière urbaine est la quintessence de l'impôt local, puisqu'il ne s'applique qu'à des biens immobiliers. Elle est par excellence la manifestation de l'autonomie fiscale et l'outil de financement du développement urbain, puisque son assiette potentielle s'élargit parallèlement à la croissance de la ville. Les extensions urbaines produisent des actifs fonciers nouveaux qui demandent certes des investissements, mais qui élargissent aussi parallèlement la base taxable au titre de l'impôt foncier. Celui-ci constitue par conséquent pour la majorité des villes l'unique ressource propre pérenne susceptible de progresser au même rythme que les extensions urbaines. Pour ces raisons au moins, le recours à l'impôt foncier paraît souhaitable, voire inéluctable.

Un mouvement de rénovation et de développement de la taxe foncière urbaine semble donc s'imposer. Un certain nombre de pays ont engagé des réformes ou des réflexions à cet effet. La diminution des coûts de mise en œuvre passe certainement par la mise en place d'outils alternatifs au cadastre, comme par la simplification des méthodes et des critères d'évaluation. Une bonne communication sur les principes qui régissent la taxe et sur l'usage qui est fait des fonds collectés permet en effet de restaurer son image. Le lien entre la taxe foncière et la sécurisation du statut foncier peut constituer un élément décisif à cet égard (voir encadré 5.13).

L'instauration d'une taxe foncière rénovée et modernisée demande des efforts importants dans la préparation et la mise en œuvre et une implication résolue des autorités locales et nationales. Mais comme le niveau actuel du taux de collecte est faible, les gains potentiels pour les grandes villes d'une telle rénovation sont corrélativement élevés. Les avantages à en attendre ne sont

d'ailleurs pas seulement financiers. Si la taxe foncière est rénovée parallèlement aux réformes du cadre juridique foncier et à la mise en place des outils d'intervention – comme le remembrement – mentionnées ci-avant, alors elle devient partie intégrante d'une véritable transformation de la gouvernance.

ENCADRÉ 5.13

Le registre foncier simplifié à usage fiscal

Le registre foncier simplifié à usage fiscal a été testé dans différents pays au début des années 1990, par exemple au Bénin où il a été implanté progressivement dans les plus grandes villes. Ce type de registre repose sur une cartographie parcellaire numérisée, un système d'adressage et une base de données urbaines informatisée, constituée à partir d'enquêtes de terrain. Dans les villes où il a été mis en place, ce type de registre a été efficace notamment en matière de mobilisation des ressources, à la fois par élargissement de l'assiette et amélioration du recouvrement. Dans le cas du Bénin, parallèlement à la rationalisation des procédures fiscales, le registre a permis de multiplier par trois les recettes fiscales locales à Cotonou, Parakou et Porto Novo.

Ce type d'outil, en plus d'améliorer fortement le rendement de la fiscalité foncière, permet de clarifier l'appropriation des espaces urbains grâce à la base de données et la cartographie. En outre, les occupants se rendent compte que, même sans titre formel d'occupation, le fait d'être enregistré et de payer chaque année une taxe foncière finit par valoir *ipso facto* propriété. Une réforme législative suffira, sans avoir à engager de coûts administratifs supplémentaires, les reçus fiscaux pouvant constituer une présomption de propriété à valider en l'absence de preuve contraire.

Les coûts d'implantation de ce type d'outil sont sans commune mesure avec ceux d'un cadastre authentique, alors qu'ils rendent dans la pratique un plus grand nombre de services. Néanmoins, ils restent élevés et probablement hors de portée des plus petites collectivités. Un des problèmes de ce type d'instrument est la mise à jour. Celle-ci doit être permanente et sans faille, sinon le registre perd de sa légitimité aux yeux des habitants. Cela implique par conséquent des coûts récurrents. Ces coûts sont en principe couverts par les recettes supplémentaires que le registre procure. Les échecs en la matière sont plutôt à mettre au compte du manque de constance et de permanence dans les efforts, du fait d'un changement d'équipe municipale, par exemple.

Sources : Comby 2007, Chambas, Brun et Rota Graziosi 2007.

Le soutien aux secteurs de la promotion privée et du secteur locatif

Les dysfonctionnements de la filière de production foncière sont largement à l'origine du déficit en logements. Cependant, lorsque le goulot d'étranglement du foncier est supprimé, la production de l'immobilier reste sujette à un certain nombre de déficiences que les pouvoirs publics traitent normalement par une politique de l'habitat. Les effets que sont susceptibles d'avoir les orientations des politiques de l'habitat sur l'économie et sur les finances des collectivités locales ont été évoqués précédemment⁷³.

Sur le continent africain, peu de pays ont pu se donner les moyens de mettre en place et de soutenir dans le temps une véritable politique de l'habitat. Cela se traduit notamment par de grands déséquilibres dans la structure de la production qui est assurée majoritairement par le secteur informel, tandis que le secteur formel est concentré que le segment ultra-réduit de l'habitat de standing. Une des caractéristiques les plus marquantes du parc est la très grande importance relative du locatif privé (UN-Habitat 2003). Ce fait semble être largement sous-estimé, à la fois par les autorités et par une partie des bailleurs de fonds qui sont obnubilés par l'accession à la propriété.

Pour être efficace, une politique de l'habitat doit s'adresser à tous les segments du marché et à toutes les catégories sociales. Les projets de construction aidée qui ne portent que sur l'habitat des plus démunis, par exemple, sont voués à l'échec s'il n'existe pas d'offre pour les classes moyennes : celles-ci sont contraintes de descendre en gamme et par la loi du marché évincent les plus démunis des logements qui leur étaient destinés. De même, les politiques de l'habitat et les stratégies de financement correspondantes qui ne portent que sur l'accession à la propriété – et c'est le cas de la majorité d'entre elles – ne peuvent avoir qu'un impact réduit, puisqu'elles s'adressent à une fraction du parc seulement⁷⁴.

Les collectivités locales ont tout intérêt à promouvoir le secteur locatif en améliorant ses mécanismes de production et les conditions de son fonctionnement, en particulier en établissant un cadre juridique régissant les rapports entre bailleurs et locataires et définissant leurs droits et devoirs respectifs. De façon générale, il s'agit d'organiser sa mutation du secteur

73. Voir la section « Quelques enseignements de la crise financière de 2008 », chapitre 1.

74. *Idem*.

informel au secteur formel. Les avantages qu'on peut attendre de l'habitat locatif sont nombreux et variés : (1) il remplit une fonction sociale essentielle et ce, pour pratiquement toutes les strates de revenus (des plus faibles aux plus élevés, par exemple pour le logement des expatriés) ; (2) il représente un chiffre d'affaires important, à la mesure de sa part dans le parc, et ces revenus ne font l'objet la plupart du temps d'aucun prélèvement ; (3) il est au cœur de l'activité de la construction, laquelle représente souvent la principale activité de la ville et la première productrice d'emplois ; (4) il est un des supports privilégiés d'investissement de l'épargne intérieure et potentiellement de l'épargne extérieure (celle des migrants).

Un des effets directs les plus immédiats que les collectivités locales peuvent attendre d'une stratégie de soutien à la production du secteur de l'habitat et de sa transition vers le secteur formel est bien entendu le rendement de la taxe foncière. C'est encore plus vrai pour l'habitat locatif, dans la mesure où le bailleur est par définition solvable (voir encadré 2.15, par exemple). Cela parachève le mécanisme qui a été décrit plus haut à propos des politiques foncières, des outils de production de sols urbains, de financement par l'aménagement et finalement l'instauration d'une fiscalité urbaine et l'augmentation des ressources propres des collectivités.

Une fois que la production de sol formel est assurée, le soutien au secteur de l'habitat et à la construction peut s'effectuer par des dispositifs relativement peu coûteux. Il s'agit de mettre en place des mécanismes incitatifs et de soutien au secteur privé, de favoriser la mise en place de produits de financement adaptés pour les opérateurs. Ici encore le statut sécurisé, formel et reconnu du sol s'avère important pour les investisseurs, dans le secteur locatif en particulier, qui pourront avoir recours à l'hypothèque pour se financer (Vance 2004).

Selon les pays, les villes, les marchés, les opérateurs et promoteurs du secteur privé seront des micro-entreprises redevables peut-être de la méso-finance (voir encadré 4.11) ou des petites et moyennes entreprises (Gardner 2010), qui s'adresseront alors aux banques commerciales ou à des institutions de financement spécifiques. Celles-ci peuvent apporter à la fois des financements adaptés, des garanties partielles, mais aussi des actions de soutien, d'encadrement et de formation (voir encadré 5.14).

ENCADRÉ 5.14.**Soutien aux opérateurs : l'exemple de NURCHA en RSA**

La *National Urban Reconstruction and Housing Agency* (NURCHA) est une institution créée à l'origine pour fournir des financements, des garanties et des appuis à des opérateurs du secteur du logement n'ayant pas accès aux financements classiques. Elle a été créée en 1995 avec un don de 5 M USD d'un fonds philanthropique, le *Soros Economic Development Fund* (SEDF), et une dotation de 5 M USD du gouvernement sud-africain (via le *National Department of Human Settlements*). Le SEDF a ensuite doté à nouveau NURCHA de 50 M USD pour garantir les prêts bancaires.

NURCHA a développé plusieurs types d'instruments financiers. Elle a commencé par garantir les prêts bancaires des petits entrepreneurs investissant dans le logement à coût modéré, en proposant un partage des risques auprès des banques commerciales. Jusqu'en 1999, cette garantie s'élevait à 60 ou 70 % du montant du prêt et offrait une bonne couverture aux banques commerciales. En 1999, la monnaie sud-africaine a été dévaluée et les taux d'intérêts ont grimpé. Certains entrepreneurs n'ont plus réussi à faire face à leurs engagements, les défauts de paiement se sont multipliés et les banques se sont retirées du marché du logement à coût modéré.

À ce stade, NURCHA a entrepris d'accorder directement des prêts en utilisant ses capitaux propres. Ses compétences et les performances de son portefeuille ont été reconnues et les banques lui ont apporté des refinancements. Pour faire face à la croissance de ses engagements, NURCHA a délégué leur gestion à des intermédiaires qui sont chargés du contrôle de qualité et de conformité à la réglementation et des décaissements. Pour s'assurer de leur implication dans le suivi des programmes, on demande aux intermédiaires d'y investir eux-mêmes en fonds propres. NURCHA se consacre désormais à la structuration de ses produits financiers, à l'analyse des emprunteurs et aux actions de soutien aux entrepreneurs.

Après une période de diversification de ses activités dans des produits d'épargne, NURCHA a dû se recentrer en 2004 sur son activité de base du logement à coût modéré, élargi toutefois aux infrastructures communautaires et aux équipements sociaux. L'institution bénéficie encore de dons et subventions, mais a élargi des sources de refinancement et lève aujourd'hui des fonds auprès de banques commerciales, de sociétés d'investissement et de filiales secteur privé de bailleurs de fonds internationaux. Depuis sa création, NURCHA a été à l'origine du financement de 250 000 unités d'habitation de plus de 250 infrastructures ou équipements communautaires.

Source : World Economic Forum 2006.

Dans les marchés les plus importants, les promoteurs et constructeurs sont des entreprises plus étoffées, qui peuvent être encouragées à s'engager sur des marchés où elles ne vont pas spontanément, grâce à des incitations financières ou fiscales inscrites dans les politiques sectorielles. Autrement dit, dans leur principe, la démarche d'articulation entre la politique publique et le secteur privé peut s'appliquer à l'ensemble des cas de figure. Selon la taille des marchés, leur degré de développement, et le niveau de structuration des opérateurs, il convient d'adapter les mécanismes d'incitations, les outils financiers, les dispositifs d'encadrement et éventuellement de contractualisation.

Ce type d'action peut se mener dans le cadre de programmes nationaux (voir encadré 5.15), ou bien au niveau d'une collectivité locale, voire de regroupements de collectivités locales en association de moyens. Dans tous les cas, l'entité de pilotage du côté de la puissance publique doit disposer des moyens humains et des compétences nécessaires. Les dérapages du secteur privé sanctionnent les insuffisances de la maîtrise d'ouvrage.

ENCADRÉ 5.15

Les articulations aménagement-habitat et public-privé : l'exemple du Maroc

Le Maroc a mis en place une politique de l'habitat qui repose sur l'articulation avec le secteur de l'aménagement et le recours au secteur privé pour la construction. Cette politique est fondée sur une expérience relativement ancienne en matière de résorption des bidonvilles, qui était mise en œuvre par un aménageur spécialisé, l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI). Quoiqu'ayant été impliquée dans quelques opérations de construction à certains moments, l'ANHI était spécialisée dans les opérations d'aménagement, activité dans laquelle elle avait acquis un savoir-faire reconnu en matière de subventions croisées, qui lui a permis en particulier de produire des lots de terrain équipés et dotés de titres fonciers à des prix très serrés, pour de l'auto-construction encadrée de logements économiques. Lorsque ce système a commencé à se gripper du fait notamment de la raréfaction des terrains publics, et qu'il est apparu qu'il ne suffisait plus à répondre à la demande, l'État a procédé en 2004 à la fusion des différents opérateurs existants, en créant la *Holding Al Omrane* (HAO). Cette dernière a regroupé l'ANHI avec deux autres entreprises publiques, puis (en 2007) sept sociétés régionales d'aménagement.

Al Omrane met notamment en œuvre le programme « Villes sans bidonvilles », qui porte sur 83 villes et 325 000 ménages résidant dans près de 1 000 bidonvilles. Ce programme reprend et prolonge à plus grande échelle les missions qu'assurait l'ANHI en matière de traitement de l'habitat insalubre et de résorption des bidonvilles, au travers d'opérations classiques de restructuration et de recasements, avec

une composante accrue d'accompagnement social. Il porte également sur des opérations à grande échelle de construction de logements, plus particulièrement dans les grandes agglomérations, en recourant à la participation de promoteurs privés. Dans ce cadre, Al Omrane agit comme opérateur foncier et aménageur, qui rétrocède des terrains viabilisés. Ceux-ci sont vendus à des prix différents en fonction des marchés locaux et des catégories de logements auxquels ils sont destinés. On retrouve ici le concept des subventions croisées, puisqu'une partie des terrains, réservés à de l'habitat économique en collectif, sont cédés en dessous des prix de marché à des promoteurs. Ces derniers doivent s'engager contractuellement sur un prix-plancher pour les logements produits, qui intègre l'élément de subvention lié au prix du terrain et aux allègements fiscaux accordés à l'habitat social.

Ce programme a été estimé au départ à un montant total d'investissement public d'un équivalent de plus de 3 Md USD. Il est financé à hauteur du tiers environ par l'État *via* un dispositif spécifique, le Fonds de solidarité de l'habitat (FSH), qui est alimenté par une taxe prélevée sur les ventes de ciment à l'échelle nationale. Le reste du financement provient principalement de bailleurs de fonds, sous forme de subventions (Union européenne), ou de prêts plus ou moins bonifiés selon les cas (Banque mondiale, BEI, AFD).

Sources : AFD 2003, 2004, 2008 et World Bank 2006a et b.

Une initiative spéciale pour les villes fragiles⁷⁵

Tandis qu'une partie des pays subsahariens sont entrés ou entrent en phase de pré-émergence, une autre partie – entre un tiers et la moitié, selon les classifications – restent classés en situation fragile. La moitié de la population d'Afrique subsaharienne environ vivrait dans ces pays fragiles. La perspective d'une Afrique à deux vitesses n'est pas éloignée.

Les réponses des bailleurs de fonds aux situations de fragilité s'orientent souvent vers de l'aide budgétaire accompagnant un ensemble de travaux d'analyse, d'assistance technique et de renforcement des capacités (World Bank-ADB 2011). L'UNCTAD a formulé le concept d'une nouvelle génération de mécanisme international d'appui (*International Support Mechanism*) spécifique pour les pays les moins développés⁷⁶ (UNCTAD 2010). Certains

75. Cette section est en partie reprise de Paulais et Pigeay 2009.

76. L'UNCTAD, en français CNUCED (Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement), n'utilise pas le concept de situation fragile, mais celui de « pays les moins développés ». Les deux notions se chevauchent largement. Selon cette organisation, trente-trois pays d'Afrique sont parmi les moins développés.

auteurs recommandent de nouvelles modalités, comme des agences publiques indépendantes (*Independent Services Authorities*) pour mettre en œuvre efficacement les flux d'aide dans les pays ou territoires concernés (Bold, Collier et Zeitlin 2009).

La situation des villes des pays ou territoires en situation fragile a été évoquée dans les chapitres précédents : elles accumulent les handicaps, s'enfoncent depuis des années, voire des décennies, dans des spirales dépressives et sont confrontées à une double trappe de pauvreté et de financement. La notion de « villes fragiles » mériterait d'être instaurée pour ces collectivités locales, dont on ne voit pas concrètement comment elles pourront s'extraire de ces situations sans des aides extérieures. Certaines d'entre elles ont des populations de plusieurs millions et sont plus importantes que des États entiers qui, eux, bénéficient de programmes d'aide spécifiques⁷⁷.

Rattraper les retards et les déficits accumulés dans ces villes, les replacer sur des trajectoires de développement, instaurer des systèmes de financement pérenne : autant de challenges qui apparaissent comme quasi inatteignables aujourd'hui. Tout porte à croire qu'ils ne pourront pas être atteints sans la mise en œuvre de programmes spécifiques d'appui. En l'état actuel des contextes nationaux et de l'architecture de l'aide, aucun outil spécialisé n'existe pour aider ces collectivités locales à se remettre progressivement sur le chemin d'une croissance maîtrisée. Il faudrait donc considérer la création d'une « initiative spéciale pour les villes fragiles ».

Pour être à l'échelle, une telle initiative devrait mobiliser nombre d'acteurs nationaux et internationaux s'engageant sur le long terme. Elle pourrait par exemple prendre la forme d'un partenariat public-privé établi avec des entreprises des services marchands (groupes des secteurs eau, électricité, déchets solides et environnement, transports...), de bailleurs de fonds, de banques régionales de développement, de grandes fondations philanthropiques (dont on a vu que certaines sont déjà un peu impliquées dans le secteur urbain), d'États souverains et de villes riches du nord (à titre individuel et par le biais de leurs associations).

L'implication des fonds souverains du continent africain serait certainement un atout majeur pour cette initiative. On a vu que ces fonds disposent d'un capital accumulé de l'ordre de 100 Md USD⁷⁸. L'affectation d'une fraction de leurs résultats annuels serait déjà significative en soi. Considérant que ces

77. Voir la section « Situation fragiles : les villes aussi », chapitre 2.

78. Voir la section « Les fonds souverains, les fonds d'investissement », chapitre 4.

fonds sont alimentés par l'exploitation des richesses du sous-sol du continent, il ne paraît pas illégitime qu'ils soient en partie réinvestis dans l'amélioration de la productivité des villes et des économies africaines.

Le rôle des villes du nord dans ce partenariat porterait sur le renforcement institutionnel, pour lequel elles sont légitimes, dans le cadre de programmes pluriannuels. Leurs engagements actuels en la matière ne sont pas négligeables. Cependant, considérant que les grandes villes du nord disposent d'une richesse comparable – sinon supérieure – à celle de beaucoup d'États souverains, il est légitime de se demander si la solidarité qu'elles manifestent actuellement envers les villes du sud n'est pas sous-dimensionnée financièrement.

L'appui de l'initiative ne passerait pas nécessairement dans un premier temps par des montants d'investissements considérables, du fait de capacités d'absorption relativement réduites des villes fragiles. L'initiative n'aurait pas vocation à rétrocéder tous ses fonds sous forme de subventions aux villes bénéficiaires. L'objectif de cette initiative serait précisément de mettre les collectivités locales en état d'améliorer leur gestion et leurs ressources propres, de se procurer des ressources localement, de promouvoir les partenariats avec le secteur privé local sur les services marchands et les investissements générateurs de ressources, et de mettre en place les mécanismes de financement de la croissance de la ville par l'aménagement.

L'initiative aurait pour vocation : (1) de soutenir les actions des collectivités au plan financier, par apport de subventions, notamment pour faire de l'hybridation avec des financements classiques et de l'aide fondée sur les résultats, mais aussi – et peut-être principalement dans certains cas – par apport de garanties ; (2) d'aider les collectivités les plus importantes à mettre sur pied des fonds locaux de nouvelle génération et des outils de remembrement, d'action foncière et d'aménagement ; (3) d'aider les États à créer des fonds et des mécanismes de financement de nouvelle génération ou à moderniser les fonds existants. Ces deux dernières activités seraient du ressort d'une facilité de type fonds d'ingénierie intégrée à l'initiative.

Cette initiative pour les villes fragiles fonctionnerait pour partie sur un modèle adapté du « fonds de fonds » dont on trouve un exemple dans l'Union européenne avec JESSICA (voir encadré 5.16). Les institutions panafricaines comme l'Union africaine, les institutions financières comme la BAD et les banques de développement régionales, les autres bailleurs de fonds pourraient s'inspirer de ce modèle. Il s'agirait en somme de l'adapter aux villes africaines.

ENCADRÉ 5.16**Le « fonds de fonds » : l'exemple européen avec JESSICA**

JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in Cities Areas*) est un fonds destiné aux investissements des programmes de revitalisation des quartiers dégradés et au développement urbain. Ce fonds a été créé en 2005. Il s'agit d'une initiative conjointe de la Commission européenne, de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE), réalisée avec l'appui du Fonds européen de développement régional (FEDER). Le FEDER est un des fonds structurels de l'Union européenne, il promeut la cohésion économique et sociale par la correction des déséquilibres régionaux.

JESSICA est donc un instrument financier au service du développement urbain à destination d'un ensemble de pays, qui met en œuvre des prêts et des subventions. Les autorités sont incitées à placer une partie des aides reçues au titre du FEDER dans des mécanismes renouvelables, c'est-à-dire des fonds de développement urbain locaux, plutôt que de les utiliser comme des subventions consommables en une fois, à condition que les projets correspondent à un certain nombre de critères et soient inclus dans un plan intégré de développement urbain durable. Les fonds locaux ainsi abondés peuvent investir dans des partenariats public-privé, en fonds propres, en prêts ou en garantie.

Les fonds de développement urbain capitalisés par le FEDER montés avec l'appui de JESSICA sont en position favorable pour se financer auprès des banques partenaires ou des banques extérieures. Les établissements prêteurs examinent favorablement des dossiers de financement préparés dans un tel environnement institutionnel et techniquement bien préparés. JESSICA inclut en effet une fonction de conseil et d'expertise pour la mise en place de fonds de développement urbain, les faisabilités de projets de développement urbain intégré, et le montage institutionnel avec d'autres investisseurs potentiels (fonds de pension, fonds de placements immobiliers, etc.).

Parmi les fonds de développement urbain qui ont été montés avec le fonds JESSICA, on peut mentionner le *Saxony Urban Development Fund* (SUDF) en Allemagne, le *English Cities Fund* (ECF) en Angleterre et le *Regeneration Investment Fund for Wales* (RIFW) au pays de Galles.

Source : Union européenne, BEI, BCDE.

Le redressement des villes fragiles passe notamment par des programmes d'urgence dans les infrastructures et les services de base. Ces programmes d'urgence demanderont un effort accru de la part des bailleurs de fonds en direction de ces collectivités. Ils devraient aussi être l'occasion de partenariats

public-privé de seconde génération, impliquant notamment les opérateurs locaux. Ces derniers, comme souligné à différents endroits du texte, peuvent se montrer efficaces en matière de fournitures de services de base, d'aménagement et de construction⁷⁹.

Il faut souligner que ces programmes peuvent participer des programmes sociaux qui sont mis en place par différents États sous la pression de la montée de la précarité des plus démunis face à des éléments exogènes, comme la hausse des prix alimentaires. Les « filets de sécurité sociaux » (*social safety nets*) destinés à soutenir les populations affectées par les crises intègrent souvent des programmes de travaux publics (*workfare*) parallèlement à d'autres solutions, comme les transferts – conditionnels ou non – monétaires ou en nourriture (Ravallion 2009, Wodon et Zaman 2009).

L'expérience montre que les travaux à haute intensité de main-d'œuvre peuvent répondre à ce triple objectif d'aide à la personne, de soutien à l'activité économique et d'amélioration de la situation physique et sanitaire des quartiers déshérités (voir encadré 5.17).

ENCADRÉ 5.17

Travaux à haute intensité de main-d'œuvre et agences d'exécution

Les bailleurs de fonds impliqués en milieu urbain ont soutenu au cours des deux ou trois dernières décennies la création d'un certain nombre d'agences pour promouvoir les travaux à haute intensité de main-d'œuvre (THIMO). Sur le continent, de telles structures – regroupées sous l'appellation Agences pour l'exécution de travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP) – ont été créées dans seize pays, d'Afrique de l'Est (Burundi, Djibouti, Madagascar, Rwanda), de l'Ouest (Burkina Faso, Bénin, Cap-Vert, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo) et centrale (Centre Afrique).

Les THIMO concernent la réalisation de voiries urbaines, d'ouvrages de drainage, d'espaces publics, d'édifices publics simples. Les agences sont chargées d'identifier et sélectionner les sous-projets, puis de les faire exécuter en tant que maître d'ouvrage délégué (c'est-à-dire avec une mission allant de la passation des contrats d'étude à la réception des travaux achevés).

79. Se reporter aux sections « Situations fragiles : les villes aussi » et « Le difficile financement des services de base », chapitre 3, et « Augmenter les ressources propres et l'activité économique » du présent chapitre.

Des évaluations ex-post réalisées en Afrique et ailleurs (comme les Territoires autonomes palestiniens et des pays du pacifique) sur ce type de dispositif et sur les THIMO ont mis en évidence l'efficacité du concept d'un point de vue social et économique, du fait du nombre d'emplois créés. L'action des agences est en général positive, en particulier sur la constitution ou le renforcement du tissu de petites entreprises de travaux publics et de la construction, de petits bureaux d'études. L'activité de ces entreprises est facilitée par les conditions de transparence et de rapidité dans lesquelles les marchés sont passés, par des délais de paiement courts. Le plus souvent, des actions d'appui à la création d'entreprises et de formation des personnels sont assurées parallèlement aux programmes de travaux.

Comme toutes les structures de maîtrise d'ouvrage déléguée, les AGETIP présentent le risque de court-circuiter les autorités municipales. Certaines d'entre elles ont fait l'objet de critiques à cet égard ; d'autres ont échoué dans leurs missions par manque de professionnalisme ; plusieurs enfin peuvent être considérées comme de vrais succès. Indépendamment de la question des agences, les effets positifs des THIMO comme soutien à l'activité et à l'emploi ont été indiscutables lorsqu'ils ont pu être menés à bien sur une période de temps suffisante.

Sources : Breton et Foeth 2005 et Diou, Henry et Deme 2007.

En guise de conclusion

Dans la mesure où les changements de paradigmes invoqués au début de ce chapitre peuvent être effectués, les perspectives de la croissance urbaine sur le continent ne paraissent pas insurmontables pour ce qui est des points de vue financier et technique.

Du point de vue financier, l'urbanisation va exiger des investissements locaux certes importants, mais pas hors de proportion avec les montants d'une épargne locale croissante, les transferts des migrants et, plus généralement, ce que les économies du continent vont produire dans les décennies à venir. Pour s'en tenir aux villes subsahariennes hors Afrique du Sud, les estimations faites dans ces pages ne représentent après tout que quelque 40 USD par an par urbain pour la période 2010-2030, dont il n'est pas irréaliste de penser qu'une large partie devrait pouvoir être générée par la mécanique de croissance elle-même.

Du point de vue technique, les méthodes et les outils opérationnels nécessaires pour faire face à de tels besoins existent depuis longtemps et ont été expérimentés dans d'autres parties du monde. Sauf configuration physique

particulière liée à l'environnement ou à la disponibilité en terrains, il n'existe pas d'impossibilité théorique ou pratique à l'urbanisation à rythme soutenu qui attend le continent.

En revanche, les changements de paradigmes eux-mêmes passent, pour beaucoup de pays, par un considérable chantier de réformes structurelles et des mutations de politiques sectorielles. Ce chantier va demander de la détermination de la part des gouvernements.

À cet égard, il sera facile aux sceptiques d'émettre des doutes sur l'aptitude des États à réformer les mécanismes qui régissent la gestion urbaine et son financement, cela même sous la pression de l'urgence. L'inertie, la méconnaissance des enjeux, la résistance au changement et l'accaparement par les élites semblent en effet avoir prévalu dans ce secteur depuis plusieurs décennies.

Cependant, les sociétés et les économies du continent ont manifesté pendant la dernière crise financière une résilience et une capacité d'adaptation remarquables. La montée en puissance des classes moyennes, l'apparition d'une nouvelle génération de techniciens et de décideurs, les aspirations, ainsi que de façon générale le renforcement des mouvements de citoyenneté dans les sociétés urbaines, sont les manifestations les plus visibles des changements qui sont en cours actuellement dans la plupart des sociétés et des économies africaines. Ces mutations laissent penser, au contraire, que le moment est propice à la réussite d'un mouvement de réformes de l'environnement institutionnel du secteur urbain.

Dans ce contexte, la façon dont les bailleurs de fonds vont s'engager pourrait se révéler déterminante. D'un côté, les engagements des bailleurs en faveur de l'investissement local et des collectivités territoriales sont encore faibles, pour les raisons exposées dans ces pages. D'un autre côté, la nature même de ces engagements et leur ciblage géographique méritent d'être questionnés.

Si on considère justifiées les orientations en faveur d'un recours aux solutions endogènes pour le financement des investissements locaux par les collectivités, alors il devient opportun pour les bailleurs d'orienter la majeure partie de leur activité en faveur des réformes, et des changements structurels. L'appui à la mise en place d'outils et de mécanismes de financements devient la priorité d'une stratégie d'intervention. Cela n'empêcherait pas les bailleurs de procéder à des engagements directs, en souverain ou en sous-souverain, mais devrait néanmoins réorienter l'architecture de ces engagements en faveur des constructions institutionnelles, du renforcement des collectivités territoriales et leur autonomie financière, vers la construction de solutions pérennes.

Le groupe des villes fragiles, important en nombre et en poids de population, est le plus délaissé, pour des raisons intrinsèques aux mécanismes de l'aide au développement. Ces villes ont besoin d'aide sur tous les plans : investissements en service de base, appui à la gestion financière et à la gouvernance, appui institutionnel et à la mise en place d'opérateurs. Dans l'état actuel des choses, il n'existe pas de mécanisme qui puisse leur apporter un tel soutien de façon coordonnée et suivie. La situation économique et sociale de ces ensembles urbains dépasse la seule question de la ville. Le niveau de sous-emploi des jeunes, la malnutrition qui progresse dans le contexte de la hausse des prix des produits agricoles, la violence et les difficultés de la vie quotidienne, de façon générale la montée des inégalités, portent les germes de difficultés qui risquent d'affecter les États eux-mêmes. Ce livre milite pour la création d'une initiative spéciale multipartenaires en faveur de ce groupe de collectivités locales, dont les banques de développement, en particulier africaines, devraient nécessairement constituer un élément central (voir section précédente, « Une initiative spéciale pour les villes fragiles »).

Enfin, il existe un besoin à l'échelle du continent pour deux types d'actions, qui ne sont pas porteuses d'engagements financiers conséquents, mais paraissent néanmoins devoir constituer pour les acteurs de l'aide au développement des axes d'intervention des plus utiles et à privilégier.

La première concerne l'ingénierie institutionnelle. La mise en place d'outils financiers et d'opérateurs spécialisés, ou la modernisation de ceux existants, est nécessaire presque partout. Cela engendre une forte demande pour du conseil, des études de marché, de faisabilité et de business plans, et finalement de l'ingénierie spécialisée pour le montage et la mise en route des solutions retenues. Peu de collectivités locales et d'États ont les moyens, les compétences et le recul nécessaires pour ce faire. Cela justifierait la création d'un fonds d'ingénierie renouvelable (ré-abondé par les remboursements en cas de montage réussi de la structure, par exemple).

La seconde concerne la formation des personnels des collectivités locales. Un petit groupe de pays dispose d'un centre de formation national. Il existe en outre un nombre relativement grand d'acteurs qui interviennent sur le continent dans le domaine de la formation⁸⁰. Ces formations varient fortement sur les thématiques, les contenus, les pays concernés. Elles sont dispensées sans coordination ou vue d'ensemble, ni sur les contenus – qui peuvent être les mêmes que pour d'autres régions et par conséquent pas toujours adaptés aux contextes du continent –, ni sur les pays ciblés. La vidéoconférence et le téléenseignement se développent, dans les mêmes conditions.

80. Parmi les plus notables : WBI, CEFEB/AFD, UNITAR, RTI/USAID, AECID, INWENT/GIZ (Nguema Minko 2010).

Il existe un besoin considérable dans ce domaine pour des formations ciblées pour les personnels des collectivités locales, spécialement dans les domaines liés à la culture de l'emprunt et de l'investissement, à la gestion et à la gouvernance. Une initiative qui pourrait fédérer les initiatives, identifier les lacunes, coordonner les programmes, les adapter aux contextes et aux besoins par régions et par types de collectivités serait utile. Enfin, la mise en place de deux ou trois centres régionaux sur le continent, en liaison avec des institutions déjà existantes et en relais ou complément des programmes à distance se justifierait probablement compte tenu de l'ampleur des besoins.

Références

AFD, 2003, Mission de post-évaluation des opérations de résorption d'habitat insalubre financées par l'AFD au Maroc (Jacques Barbier).

AFD, 2004, Projet No, CMA 6009, Projet d'appui à la résorption de l'habitat insalubre au Maroc.

AFD, 2008, Projet No. CMA 1111, Ligne de crédit HAO contrat programme 2008-2012.

AFD, 2009, Project No, CVN 1126 01, Prêt de 20 M EUR au ministère des Finances du Vietnam pour le financement de la ville de Hô Chi Minh.

Albrecht, Davis, Hervé Hocquart, et Philippe Papin, 2010, « Les acteurs publics locaux au cœur du développement urbain vietnamien : Moyens, limites et évolution de l'action publique locale », *Focales* 05, Paris : AFD.

Anderson, Louise. 2005, <http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/pages/statebondbank-sanderson.html>.

Angel, Shlomo, 2008, « Preparing for Urban Expansion: A Proposed Strategy for intermediate Cities in Ecuador » in *The New Global Frontier: Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century*, ed. G. Martin, G. McGranahan, M. Montgomery et R. Fernandez-Casilla, London: IIED/UNFPA and Earthscan.

Aveline, Natacha, 1997, « Le remembrement urbain nippon : un modèle pour l'Asie ? Le cas de Séoul et de Taipei », *Daruma* 1.

Bahl, Roy, et Jorge Martinez-Vazquez, 2006, « The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects », *International Studies Program Working Paper 06-37*, Andrew Young School of Policy Studies of Georgia State University, Atlanta.

Ballaney, Shirley, 2010, « Town Planning Scheme Mechanism Gujarat », *Paper prepared for the Annual Bank Conference on Land Policy and Administration*, 26-28 avril 2010, World Bank, Washington, DC.

Bold, Tessa, Paul Collier, et Andrew Zeitlin, 2009, *The Provision of Social Services in Fragile States: Independent Service Authorities as a new modality*, University of Oxford: Centre for the Study of African Economies.

Borrero Ochoa, Oscar, Esperanza Durán, Jorge Hernández, et Magda Montaña, 2011, «Evaluating the practice of betterment levies in Colombia: The experience of Bogota and Manizales», *Working Paper*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

Breton, Hervé, et Martin Foeth, 2005, *Projets d'infrastructures communautaires dans les territoires palestiniens*, Paris : AFD.

Canuto, Otaviano, et Lili Liu, 2010, «Subnational Debt Finance: Make It Sustainable» in *The Day After Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*, ed. Otaviano Canuto et Marcelo Giugale, Washington, DC: World Bank.

Chambas, Gérard, Jean-François Brun, Grégoire Rota Graziosi, 2007, «La mobilisation de ressources propres locales en Afrique», Communication destinée à l'atelier renforcement des capacités «gouvernances locales et décentralisation» au Forum «Décentralisation et Gouvernance locale» Nations Unies, Vienne, 26-29 juin 2007.

Comby, Joseph, 2007, «Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne», *Études foncières* 128 : 38-44.

Conjuguer, 2009, *Municipal Finance Authority in Ghana, Business Plan*, Washington, DC: Cities Alliance.

CWSRF, 2009, *Annual Report 2009*, Washington, DC: CWSRF.

Diou, Christian, Michel Henry, et Babaly Deme, 2007, *La délégation de maîtrise d'ouvrage en Afrique en 2007 : Bilan, enjeux et perspectives*, Washington, DC : World Bank-PPIAF.

Dye, Richard F., et Richard W. England, 2009, *The Case for Land Value Taxation*, Policy Focus Report, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Farvacque-Vitkovic, Catherine, et Lucien Godin, 1997, *L'avenir des villes africaines*, Washington, DC : World Bank.

Gama, Fernando (Evensen Dodge International, Inc.), 2010, «Financing African Cities: Accessing Local Capital Market Financing», Contribution.

Gardner, David, 2010, *Small-Scale Private Rental: A Strategy for Increasing Supply in South Africa*, Parktown: Social Housing Foundation; Hatfield: Urban LandMark.

IADB, *Project No. CO-L1052, FINDETER – Second Individual Loan for the lending program for public service providers*.

Impact Consultants, 2009, *Mission d'études socioéconomiques, architecturales et techniques de l'ensemble du marché*, Rapport de synthèse, AGETURA-SA : Cotonou, Bénin.

Inman, Robert P., 2010, «Financing Cities», in *Municipal Revenues and Land Policies*, ed. Gregory K. Ingram et Yu-Hung Hong, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Kaganova, Olga, 2011, « International Experiences on Government Land Development Companies: What Can Be Learned? », *IDG Working Paper No. 2011-01*, Urban Institute Center in International Development and Governance, Washington, DC.

Kehew, Robert, Tomoko Matsukawa, et John Petersen, 2005, « Local Financing for Sub-Sovereign Infrastructure in Developing Countries: Case Studies of Innovative Domestic Credit Enhancement Entities and Techniques », *Discussion Paper No. 1*, Washington, DC: World Bank.

Kelly, Roy, et Zainab Musunu, 2000, « Implementing Property Tax Reform in Tanzania », *Working Paper*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

Kelly, Roy, 2000, « Property Taxation in East Africa: The Tale of Three Reforms », *Working Paper*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

Krishnan, L., 2007, « Tamil Nadu Urban Development Fund: Public-Private Partnership in an Infrastructure Finance Intermediary » in *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*, ed. George E. Peterson et Patricia Clarke Annez, Washington, DC: World Bank.

Krishnaswamy, Rajivan, et S. Malathi, 2009, *The Role of Institutions in Making Public Private Partnerships Work*, New Delhi: Government of India, Non publié.

Liu, Lili, et Kim Song Tan, 2009, « Subnational Credit Ratings: A Comparative Review », *Policy Research Working Paper 5013*, World Bank, Washington, DC.

Mohapatra, Sanket, Dilip Ratha, et Ani Silval, 2011, « Outlook for Remittance Flows 2011-13 », *Migration and Development Brief 16*, Washington, DC: World Bank.

Monkam, Nara, 2010, « Mobilising Tax Revenue to Finance Development: The Case for Property Taxation in Francophone Africa », *Working Paper 195*, University of Pretoria, Pretoria.

Moreau, Corinne, 1990, *Politiques foncières comparées : Allemagne*, Paris : ADEF.

Nguema Minko, Emmanuelle, 2010, *Offres globales de formation en matière d'appui à la gouvernance locale et proposition de partenariats*, Marseille : AFD.

Painter, David (TCGI), 2009, « Innovative Financing for Urban Infrastructure: the U.S. State Bond Bank Model », Contribution.

Painter, David (TCGI), 2010, « Financing African Cities: Principles for Regulation, Monitoring and Control of African Cities' Indebtedness », Contribution.

Paulais, Thierry et Juliana Pigey, 2009, « Adaptation and mitigation: What financing is available for Local Government Investments in Developing Countries? », *Proceedings of the World Bank's Urban Research Symposium 2009*.

Paulais, Thierry, et Laurence Wilhelm, 2000, *Marchés d'Afrique*, Karthala : Paris.

Peterson, George E., 2007, « Land Leasing and Land Sale as an Infrastructure Financing Option » in *Financing Cities*, ed. George E. Peterson et Patricia Clarke Annez, 284-306, Washington, DC: World Bank.

Peterson, George E., 2009, « Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure », *Trends and Policy Options 7*, Washington, DC: World Bank-PPIAF.

Peterson, George E., et Olga Kaganova, 2010, « Integrating Land Financing in Subnational Fiscal Management », *Policy Research Working Paper 5409*, World Bank, Washington, DC.

Ramanujam, S.R, 2010, « One step backward, three steps forward », India : Samatva Infrastructure Advisors.

Raphaelson, Arnold H., 2004, « The Property Tax », in *Management Policies in Local Government Finance*, ed. J. Richard Aronson et Eli Schwartz, Washington, DC: International City/County Management Association.

Ravallion, Martin, 2009, « Responses to Economic Crisis: Bailing Out the World's Poorest », *Challenge 52* (2).

Renard, Vincent, 2008, « La ville saisie par la finance », *Le Débat 148* : 106-117.

Stoquart, Rémi, 2004, *Panorama du secteur municipal en Turquie*, Rapport provisoire, Paris : AFD.

Tax Foundation, 2004, <http://www.taxfoundation.org/>.

UNCTAD, 2010, *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs*, New York and Geneva: United Nations.

UN-Habitat, 2003, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*, Nairobi: UN-Habitat.

Vance, Irene, 2004, « Land and Collateral Issues: The Asset Dimension of Housing Microfinance » in *Housing Microfinance: A Guide to Practice*, ed. Franck Daphnis et Bruce Ferguson, Bloomfield, CT: Kumarian Press.

Vilmin, Thierry, 1992, « Quels opérateurs fonciers pour les communes ? », *Études foncières 55* : 19-23.

Wodon, Quentin, et Hassan Zaman, 2009, *Higher Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses*, Washington, DC: IMF.

World Bank, 2006a, *Prêt de développement du secteur de l'habitat au Maroc*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2006b, Programme Villes sans bidonvilles ; rapport final : *Analyse d'impact social et sur la pauvreté* (Maroc), Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2007, *Report No. 38504-VN, Credit to the Socialist Republic of Vietnam for a Ho Chi Minh City investment fund for urban (HIFU) development project*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2009, Technical Assistance Report, *The Urban Development Investment Corporations in Chongqing, China*, Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2010a, *Report No. P-111577, Local Governments and decentralization project in Indonesia.*

World Bank, 2010b, *Report No. P-121557, Amman Green Growth Program Preparation Mission.*

World Bank-ADB, 2011, *Providing Budget Aid in Situations of Fragility: A World Bank-African Development Bank Common Approach Paper*, Washington, DC: World Bank; Tunis: ADB.

World Economic Forum, 2006, *Blended Value Investing: Capital Opportunities for Social and Environmental Impact*, Geneva: World Economic Forum.

Huit ensembles pays-outils de financement

La sélection

Le chapitre 4 a souligné que la majorité des pays qui ont mis en place ou suscité la mise en place de mécanismes de financement des collectivités locales ont jusqu'à présent principalement opté pour le modèle de l'Institution financière spécialisée. Mais le continent offre en fait de ce point de vue aussi un paysage contrasté : les institutions qu'on y trouve sont de natures très diverses, beaucoup d'entre elles étant plutôt des fonds ou des agences d'investissement, dont les activités financières et de prêt sont réduites, voire totalement absentes. Et il existe des pays dans lesquels coexistent les deux grands modèles de financement – avec ou sans intermédiation –, tandis que dans d'autres les banques commerciales ont commencé à s'intéresser au marché des collectivités. En outre, la situation est mouvante, avec des taux de création comme de disparition ou de mises en sommeil d'outils de financement relativement élevés. Enfin et de façon générale, l'analyse d'un outil de financement n'a de sens que replacé dans le contexte de l'état de la décentralisation du (ou des) pays dans le(s)quel(s) il opère.

Pour cet ensemble de raisons et du fait des grandes différences de tailles des marchés de l'investissement des collectivités, nous avons choisi d'une part de centrer les études de cas non pas sur des pays, mais sur des ensembles pays/outils de financement, et d'autre part de procéder avec un échantillon qui privilégie la diversité des situations. Enfin, pour élargir la base de l'échantillon et bénéficier ainsi des exemples potentiellement les plus riches d'enseignements, c'est le continent africain dans son ensemble qui a été considéré pour la sélection.

Les huit ensembles pays/outils de financement retenus sont les suivants :

1. Cap-Vert et banques commerciales ;
2. Égypte, *National Investment Bank* (NIB) et valorisation foncière ;
3. Ghana et *District Development Fund* (DDF) ;
4. Maroc et Fonds d'équipement des communes (FEC) ;
5. Nigeria et *Urban Development Bank* (UDB) ;
6. République sud-africaine et *Development Bank of Southern Africa* (DBSA), *Infrastructure Finance Corporation Limited* (INCA) et émissions obligataires directes ;
7. Sénégal et Agence de développement municipal (ADM) ;
8. Tunisie et Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL).

Pour ce qui est des pays, l'échantillon est représentatif de la grande diversité des situations nationales existantes sur le continent, des points de vue économique et démographique (avec un panel allant des plus gros aux plus petits), comme des points de vue culturel, institutionnel et du niveau de décentralisation. Pour ce qui est des outils de financement, l'échantillon couvre pratiquement tous les cas de figure existants.

Il faut mentionner ici que les analyses portant sur les pays du bassin méditerranéen de l'échantillon (Maroc, Tunisie, Égypte) ont été réalisées avant et/ou pendant les révoltes populaires – et éminemment urbaines – de 2010-2011 et ce qu'il est convenu d'appeler le Printemps arabe. Les conséquences qu'auront les mutations politiques en cours sur les institutions, le cadre de la décentralisation, l'autonomie des collectivités locales et les systèmes de financement sont potentiellement différents entre les pays et, en tout état de cause, mettront certainement longtemps à se traduire concrètement dans l'architecture des mécanismes de financement des investissements locaux. Telles qu'elles sont, les études de cas témoigneront pour le moins de la diversité des systèmes qui existaient dans cette partie du continent et les enseignements qu'on peut en tirer éclaireront peut-être, dans une certaine mesure, les évolutions à venir dans ces pays comme dans d'autres.

De façon générale, l'analyse des huit ensembles pays/outils de financement permet de dégager quelques éléments clés de la problématique de modernisation des systèmes du financement des collectivités sur le continent. Cela est l'objet du bilan et essai de caractérisation présenté à la fin de ce dossier annexe.

1. Cap-Vert et banques commerciales

Tableau A.1 Données de base – Cap-Vert

PIB/hab. (2009)	3 064 USD	Principales villes	Habitants
IDH / rang (2010)	0,534/118	Praia	127 832
Population totale (2009)	0,5 M	Mindelo	70 468
Population urbaine (2010)	0,2 M	Assomada	12 026
Taux d'urbanisation (2010)	61 %	Pedra Badejo	9 345
Taux de croissance urbaine 2005-2010	2,7 %	São Filipe	8 125

Sources : World Bank database, World Urbanization Prospects, City Population.

Le contexte dans lequel s'inscrit le financement de l'urbanisation au Cap-Vert est sensiblement différent de celui des autres pays de la région. Le PIB *per capita* y est le plus élevé d'Afrique de l'Ouest¹, les villes sont en petit nombre et le régime démocratique s'est engagé dans une politique de décentralisation très volontaire. Depuis 1995, les municipalités sont en charge des principaux services de base, du financement des infrastructures et de l'aménagement urbain local. Elles ont eu des difficultés à assurer leurs nouvelles fonctions autant pour des raisons de capacité interne que des insuffisances de financement. La conjonction d'un bon niveau de gouvernance et de structuration du paysage bancaire avec un marché global de l'investissement, forcément réduit du fait de la taille réduite du pays, a incité l'État et un bailleur de fonds à mettre en place un système de financement peu répandu, s'appuyant sur les banques commerciales de la place.

Contexte : urbanisation et décentralisation

La République du Cap-Vert, indépendante depuis 1975, est un archipel constitué de dix îles sur une superficie de 4 033 km², dont neuf sont habitées : les six îles de Barlavento (îles « au vent ») forment le Nord de l'archipel et les quatre îles de Sotavento (îles « sous le vent ») le Sud. Cette configuration particulière, dans un pays de moins de 500 000 habitants en 2010, très pauvre en ressources naturelles et agricoles, et dépendant d'aides extérieures, pèse fortement sur les coûts d'équipement en infrastructures.

1. En 2008, le Cap-Vert passait dans le groupe des pays à niveau de développement moyen (PDM), tout en conservant un indice de vulnérabilité économique élevé due à la faible capacité productive interne et la forte dépendance de son économie envers l'aide publique au développement et les transferts monétaires de ses expatriés.

Dans ce petit pays, trois agglomérations seulement avaient une population supérieure à 10 000 habitants en 2000, mais ce nombre devrait tripler vers 2020. À près de 40 % en 2000, le taux d'urbanisation est toutefois nettement plus élevé que la moyenne de l'Afrique de l'Ouest. Plus de la moitié de la population totale (53 %) est concentrée dans les municipalités de Praia (Santiago) et Mindelo (São Vicente) et environ le quart vit dans la capitale Praia (130 000 habitants). Les besoins en investissements s'accroissent rapidement : entre 1990 et 2010, la population de Praia a en effet doublé, celle de Mindelo s'est accrue de 40 %, et une agglomération émerge à Santa Maria dont le nombre d'habitants est passé de 1 500 à 18 000.

La dispersion de la population sur plusieurs îles impose des contraintes majeures de financement et de planification des infrastructures et des services de base, comme l'énergie, l'eau/assainissement et les transports. En particulier, la fourniture d'eau potable est compliquée par le déclin des ressources en eau et la salinisation progressive des sources souterraines dans les zones côtières.

La desserte en eau potable – 80 % de la population a un accès durable à l'approvisionnement – est en très forte amélioration depuis les années 1980. Cependant, les populations les plus vulnérables des zones urbaines restent mal desservies. Les infrastructures sanitaires (assainissement, collecte et traitement des déchets, traitement des eaux usées) demeurent en revanche nettement insuffisantes, y compris dans les plus grands centres urbains. Les besoins en logements sont considérables, du point de vue quantitatif comme qualitatif. Enfin, le développement du tourisme, un secteur en forte progression très important pour l'économie nationale, alimente une forte demande en infrastructures de base.

Les déficiences en infrastructures et en services paraissent, au-delà des manques de financement, également attribuables à la faible capacité d'intervention des collectivités locales. Les infrastructures figurent parmi les cinq programmes composant la stratégie actuelle de développement du gouvernement. Les services de base (eau, assainissement et énergie) en constituent un axe prioritaire, dont la mise en œuvre repose largement sur la définition d'un cadre légal et réglementaire permettant d'associer l'État, le secteur privé et les municipalités.

Le Cap-Vert se caractérise par une démocratie active, au niveau national comme local. Le pays bénéficie d'une tradition ancienne d'administration municipale. Les premières lois sur les pouvoirs locaux (création des collectivités locales et élections municipales) datent de 1989. Les élections municipales tenues en 1991 ont amorcé le processus de décentralisation entériné par la Constitution de 1992, qui reconnaît « l'existence et l'autonomie d'un pouvoir local ainsi que la décentralisation démocratique de l'administration

publique ». Dans le Plan national de développement 2002-2005, la décentralisation constitue un axe stratégique du développement social et économique de l'archipel et du renforcement de la démocratie, et les pouvoirs des municipalités ont été confirmés avec le gouvernement issu des élections de 2006.

La municipalité constitue le seul niveau de décentralisation et le seul échelon administratif au-dessous de l'État. La dynamique de décentralisation, soutenue par les gouvernements successifs, a été adaptée au caractère archipélagique (liaisons difficiles entre îles), culturel (diversité des origines de peuplement selon les îles) et au rôle économique et social moteur des municipalités. Depuis le dernier découpage administratif de 2005, le Cap-Vert compte ainsi vingt-deux municipalités. Neuf d'entre elles se trouvent sur l'île de Santiago, la plus peuplée (55 % de la population totale), qui abrite la capitale et principale ville de l'archipel, Praia (120 000 habitants). L'Association nationale des municipalités du Cap-Vert (ANMCV), association de droit public créée en 1995, est l'organisation représentative des collectivités locales, chargée de défendre leurs intérêts et de partager leurs expériences.

Le caractère démocratique de la décentralisation (répartition du pouvoir territorial, élection des représentants et redistribution des fonctions, attributions des compétences selon le principe de subsidiarité...), est reconnu par la majorité des observateurs.

La loi de 1995 sur le statut des municipalités a transféré un certain nombre de compétences aux collectivités locales, parmi lesquelles : l'assainissement, le développement rural, la santé, l'habitat, les transports terrestres, l'éducation, la promotion sociale, la culture, le sport, le tourisme, l'environnement, le commerce, la protection civile, l'emploi et la formation professionnelle, la police et les investissements municipaux. Les travaux publics à haute intensité de main d'œuvre (compétences et équipements) ont été intégrés aux services municipaux, notamment ceux relatifs au secteur de l'assainissement. Les services municipaux attribuent les licences commerciales pour le commerce et les transports collectifs, décident des tarifs et des taxes sur les services municipaux ou délivrent les permis de construire, etc.

Il revient également aux conseils des municipalités d'élaborer leur propre Plan de développement municipal et de créer des commissions sectorielles ou spécialisées (comme les commissions sur l'environnement dans le cadre d'un programme national de lutte contre la désertification).

L'exercice de ces nouvelles compétences s'est cependant confronté à trois difficultés majeures : la subsistance d'un certain flou dans les partages d'attribution entre les municipalités et l'État, une relative carence de capacité des municipalités et un déficit de moyens matériels et financiers.

Le manque de clarification des partages d'attribution entre les municipalités et l'État est sans doute inhérent à la rapidité avec laquelle la décentralisation a été mise en place au début des années 1990. Seules quelques communes ont élaboré des Plans municipaux d'aménagement du territoire, mais ceux-ci ne sont pas articulés aux stratégies adoptées à l'échelon national. Dans le domaine de la promotion sociale, par exemple, les responsabilités dans la gestion des équipements n'ont pas été définies, les structures intermédiaires prolifèrent et il manque un système de suivi et d'évaluation du processus de décentralisation par la Direction générale de la promotion sociale.

Un nouveau statut des municipalités devrait permettre de clarifier les responsabilités respectives des municipalités et de l'État, les modalités de coordination des tâches entre l'Administration centrale et les administrations locales, les services et entreprises municipaux, le fonctionnement des organismes municipaux.

Bien que non négligeables, les moyens financiers octroyés aux municipalités n'ont pas toujours été à la hauteur du surcroît de fonctions qui leur reviennent. Le déficit de compétences dans les municipalités (faible encadrement, manque de qualification du personnel administratif) les handicape dans la définition de stratégie de développement et d'investissements. Le renforcement des capacités et la réalisation de plans de développement économiques municipaux figurent au premier rang des objectifs des Plans nationaux successifs. En dépit d'un manque de moyens directement affectés à la réalisation et au suivi des études d'urbanisme, un problème pour la planification urbaine à long terme, les municipalités capverdiennes cherchent à développer les compétences nécessaires au montage de dossiers de demande de financement, la réalisation d'études de conception et le suivi des travaux. Chaque municipalité dispose d'un bureau technique, parfois épaulé par un bureau au niveau intercommunal. Ces deux structures reçoivent l'appui de plusieurs agences de coopérations bilatérales de pays européens. Le Plan de modernisation des municipalités forme le personnel administratif en administration, gestion urbaine et développement local. La création d'un corps de fonctionnaires municipaux pour renforcer la professionnalisation des métiers est envisagée. Cette politique de renforcement des pouvoirs municipaux s'accompagne de réformes de la gestion publique et de l'administration des finances locales.

Mécanismes de financement

Les collectivités locales du Cap-Vert sont donc dotées par l'État d'importantes compétences et de moyens financiers qui ne sont pas négligeables. À titre de comparaison, le budget municipal moyen par habitant était de 276 euros,

contre 7 euros au Sénégal (2007). Les ressources des collectivités locales proviennent de leurs recettes propres, des transferts d'État, des contrats-programmes pour la construction de certaines infrastructures et de quelques financements directs *via* des projets des bailleurs de fonds.

Les conseils municipaux disposent d'une partie des recettes publiques recouvertes sur leur territoire (statut des municipalités), qu'elles peuvent utiliser pour leurs dépenses courantes et leurs investissements. La plupart des ressources internes proviennent de la gestion foncière (taxation et cession), mais cela de manière inégale selon le niveau de développement économique des îles. De fait, le modèle de croissance économique du pays accentue les disparités spatiales entre les collectivités bénéficiant des revenus du tourisme, comme la municipalité de Sal, et celles dépendant des transferts d'État, comme Santo Antao.

Les transferts de l'État représentent 28 % des budgets municipaux en moyenne et transitent pas un Fonds de financement des municipalités. Le montant de ce dernier doit être supérieur à 7 % des recettes de recouvrement d'impôts, directs et indirects, de l'année budgétaire précédente. Il est réparti entre les vingt-deux municipalités en deux dotations : la Dotation générale municipale dont une part est forfaitaire, et dont l'autre est calculée en fonction de la population et de la superficie, ainsi que la Dotation de solidarité inter-municipale qui a une fonction de redistribution des ressources, et qui est attribuée aux municipalités dont la moyenne des impôts municipaux perçus est inférieure à la moyenne nationale.

Les transferts d'État connaissent une progression régulière depuis plusieurs années. Ils représentent environ 10 % des recettes fiscales, elles-mêmes en nette progression suite à l'introduction d'une TVA.

Le financement par emprunt auprès des banques commerciales

Avant même les lois de décentralisation, les collectivités locales capverdiennes ont eu la possibilité d'emprunter auprès du système bancaire pour financer leurs investissements. Dans la période récente, des villes comme Praia, São Vicente, Tarrafal, Porto Novo, Ribeira Grande ont financé des équipements marchands (cinémas, centres commerciaux) par l'emprunt bancaire, principalement auprès de la *Caixa Economica do Cabo Verde* et de la *Banco Commercial de Atlantico*. Ces prêts étaient relativement coûteux (13-14 %) et courts (5 ans). Les banques se garantissent des risques par les moyens usuels, hypothèques, comptes séquestres, préemption des transferts d'État. Dans les lois sur les finances municipales de 1998 et 2005, afin de limiter le risque de surendettement, le service annuel de la dette doit être inscrit au budget municipal et ne peut dépasser soit 15 % des recettes courantes, soit 25 % des

investissements réalisés l'année précédente. L'État doit donner son aval à tout emprunt. En fait, le recours à l'emprunt pour l'investissement est resté limité, en particulier du fait des taux élevés. En revanche, un certain nombre de municipalités ont eu recours régulièrement à l'emprunt court terme pour leurs besoins de trésorerie.

Le secteur bancaire est aujourd'hui composé de quatre institutions commerciales ; deux banques détiennent 75 % du marché. Longtemps unique banque du pays, la *Banco Commercial do Atlantico*, privatisée en 2000, conserve encore plus de 50 % des parts de marché. Plus récentes et plus dynamiques, la *Caixa Economica de Cabo Verde*, la *Banco Interatlantico* et la *BCN Banco Caboverdiano de Negocios* affichent des résultats en progression et cherchent à diversifier leurs segments de clientèle. Le secteur bancaire du Cap-Vert, quoique bénéficiant de flux des rémittances relativement élevés, pâtit comme beaucoup d'autres en Afrique de la relative faiblesse des dépôts et du fait que ces derniers restent de court terme.

Pour pallier cette rareté de ressources, inciter les banques à s'engager plus, et, de façon générale, renforcer le marché des collectivités, le gouvernement et un bailleur bilatéral (l'AFD) ont élaboré un projet spécifique. Le bailleur a mis en place en 2005 une ligne de crédit à taux bonifié de 5 M EUR, conventionnée avec les trois principales banques commerciales (BIA, BCA et CECV). Il s'agit de financer partiellement (à 90 % au maximum) les investissements des municipalités dans des conditions bancaires favorables (taux plafonnés à 8 %, durée minimale de 5 ans). Dans le même temps, une subvention a été attribuée à l'ANMCV pour mettre en place une cellule de conseil et une assistance technique aux municipalités dans l'élaboration des dossiers de prêts à présenter aux banques.

Ce projet poursuit donc au total plusieurs objectifs : premièrement, l'amélioration des conditions de financement (taux et maturité) des municipalités par les institutions bancaires ; deuxièmement, le développement d'un nouveau marché et la diversification de l'offre de services financiers ; troisièmement, une meilleure appréhension du risque municipal par les banques commerciales ; et enfin l'amélioration des capacités et des savoir-faire des municipalités sur les plans technique, financier et de gestion.

Une mise en perspective

En dépit d'une montée en régime assez lente et de quelques retards de décaissements, le projet a créé une véritable dynamique auprès des acteurs locaux. Une nouvelle ligne de crédit va être mise en place. Les municipalités souhaitent prolonger leur relation financière avec les banques et anticipent leurs

investissements futurs avec le lancement de nouvelles études préalables. Les institutions bancaires ont de leur côté pu développer un nouveau marché avec un niveau de risque limité. Une quatrième banque, la BCN, non éligible, souhaiterait être associée à la démarche dans le cadre du renouvellement de la ligne de crédit, actuellement à l'étude.

La démarche suivie peut susciter des interrogations, principalement sur la pérennité du dispositif. Les banques sont-elles réellement en train de se constituer un marché, ou bien simplement de profiter de l'effet d'aubaine d'une ligne de crédit peu coûteuse (Euribor-1,30 %) ? Celle-ci leur laisse une marge relativement confortable avec un risque commercial réduit et une demande d'expertise de leur part minimale, puisque les projets d'investissement présentés sont validés par ailleurs. La question est de savoir si le marché sera suffisamment renforcé à terme pour que tous les acteurs – prêteurs et emprunteurs – assument leurs responsabilités respectives. En dépit de ces questionnements, le mécanisme qui a été instauré au Cap-Vert présente de grandes qualités de simplicité et pourrait constituer un exemple pour beaucoup de pays aux marchés restreints.

Sources

AFD. 2007. *Première ligne de crédit aux municipalités du Cap-Vert* CCV 1016. Mission de supervision. Paris : AFD.

AFD. 2008. *Deuxième ligne de crédit aux municipalités du Cap-Vert* CCV 6000. Mission de suivi. Paris : AFD.

ANMCV. 2004. *Étude diagnostic pour la mise en place d'une ligne de crédit au bénéfice des municipalités capverdiennes*. Praia (Cap-Vert) : ANMCV.

UN-Habitat. 2008. *The State of African Cities 2008: A framework for addressing urban challenges in Africa*. Nairobi: UN-Habitat.

2. Égypte, NIB et valorisation foncière

Tableau A.2 Données de base – Égypte

PIB/hab. (2009)	2 270 USD	Principales villes	Habitants (millions)
IDH / rang (2010)	0,620/101	Le Caire (2009)	10,902
Population totale (2009)	83 M	Alexandrie (2010)	4,387
Population urbaine (2010)	40 M	Port Saïd (2006)	0,57
Taux d'urbanisation (2010)	43 %		
Taux de croissance urbaine 2005-2010	2,0 %		

Sources : World Bank database, World Urbanization Prospects, City Population.

Seconde économie en PIB et seconde place boursière du continent (après l'Afrique du Sud), l'Égypte est un pays resté hautement centralisé. Le taux d'urbanisation réel est beaucoup plus élevé que le chiffre officiel, du fait des définitions administratives. Le niveau de desserte en services de base est relativement bon en zones urbaines grâce aux efforts d'investissements continus de l'État, soutenu par une aide extérieure importante. La plupart des services sont hautement subventionnés et ne font pas l'objet de recouvrement des coûts. Le déficit en logements et les dysfonctionnements du secteur de l'habitat constituent un des problèmes majeurs de la société et ce, alors que l'État mène depuis des décennies une coûteuse politique de création de villes nouvelles qui restent peu ou pas occupées. Les compétences des collectivités locales sont des plus limitées, leur autonomie, spécialement en matière financière, extrêmement réduite – pour ne pas dire nulle. La *National Investment Bank* alloue des prêts bonifiés aux seuls échelons déconcentrés de l'administration, les gouvernorats. Parallèlement, le système de financement des villes nouvelles, qui est tout à fait à part, cherche à prendre levier sur la valorisation foncière... L'Égypte est un cas de figure unique.

Contexte : urbanisation et décentralisation

Avec un taux de croissance démographique annuel moyen de 2 % pour une population de l'ordre de 80 millions d'habitants, l'Égypte poursuit sa phase de transition démographique en consolidant un niveau d'urbanisation déjà élevé. Il en résulte notamment une forte demande de logements urbains accessibles au plus grand nombre. Or, s'il existe une offre publique – résultat d'une production hautement subventionnée depuis des décennies –, elle est inadaptée à la demande, comme en témoigne le fait que 2 millions de logements

sont vacants. Plus de 25 millions d'habitants (60 % de la population urbaine totale) vivent dans des quartiers illégaux/informels, dont plus de 10 millions pour la seule ville du Caire. Pendant près de trente ans, l'État a poursuivi une politique de création de villes nouvelles et y a consacré une bonne partie de ses capacités d'investissements. Le niveau de réussite de cette politique peut être mesuré au fait que la vingtaine de villes nouvelles réalisées accueillent moins d'un million d'habitants.

Le taux de desserte en services de base est assez bon dans les zones urbaines, grâce à vingt ans d'investissement étatiques et de financements de l'aide au développement, et spécialement de l'aide bilatérale américaine. Les besoins en financement des villes sont toutefois largement supérieurs aux estimations des statistiques officielles, ces dernières sous-estimant fortement le taux d'urbanisation. Cette sous-estimation est due à la définition administrative de l'urbain et aux très rares reclassements de communes rurales en très forte expansion démographique, ce qui engagerait le gouvernement à fournir davantage de services et engendrerait des changements dans la représentation parlementaire. En prenant en compte un seuil de 10 000 habitants pour la définition d'une zone urbaine, le taux d'urbanisation serait de l'ordre de 70 % (et non pas de 45 %) en 2010.

L'administration locale égyptienne est régie par la Loi 43 de 1979 (amendée à plusieurs reprises de 1981 à 2003). Cette loi découpe l'Égypte en cinq niveaux de gouvernements locaux : la *Muhafaza* (vingt-huit gouvernorats, dont trois totalement urbains, Caire, Suez et Port Saïd, plus la ville de Louxor), le *Markaz* (agglomération de villes et villages), la *Medina* (ville), le *Hayy* (district) et le *Qaria* (village). Chaque niveau administratif comprend deux conseils : l'un nommé, le Conseil exécutif local (*Maglis al-tanfizi*) et composé de représentants des différents ministères centraux ; l'autre élu, le Conseil populaire local (*maglis al-mahalli*).

En pratique, les collectivités locales n'ont que très peu de pouvoir décisionnel, quasiment aucune autonomie financière et elles n'ont pas la main sur leur budget. Ce qu'il est convenu d'appeler la décentralisation se limite ici à la déconcentration administrative. L'Égypte est un des pays les plus centralisés au monde. La loi de 1979 a renforcé le rôle et les pouvoirs des ministères à travers les gouverneurs. Véritables relais du chef de l'État dans leurs circonscriptions, ils exercent un fort pouvoir de tutelle et de contrôle sur les conseils des échelons inférieurs.

Les fonctions des Conseils populaires locaux (CPL), théoriquement en charge de la préparation des budgets locaux, de la proposition et de la supervision de l'exécution de projets, se réduisent à un simple rôle consultatif. De plus, le Premier ministre peut se substituer à ces conseils dans l'exercice de leurs

attributions et le ministre du développement local peut éventuellement les dissoudre pour des raisons liées à l'intérêt général. La mission des CPL est en outre souvent contrariée par l'intervention de différentes agences gouvernementales aux missions et mandats confus et enchevêtrés. Enfin, malgré un nombre considérable de fonctionnaires, les collectivités souffrent d'un manque de personnel qualifié et expérimenté.

Si les compétences des collectivités locales sont limitées, il en va de même de leur autonomie financière. 80 % de leurs ressources proviennent des subventions dispensées par le gouvernement central. Les collectivités ne peuvent guère lever l'épargne locale ou établir leurs propres taux d'imposition, même si la législation considère les impôts, taxes et emprunts parmi les sources de financement local. Les faibles revenus collectés localement² doivent souvent être rétrocédés au budget de l'État. La plupart des dépenses des administrations locales sont consacrées aux salaires des fonctionnaires (pour 65 %) et aux coûts d'opération et de maintenance.

Les collectivités ne disposent d'aucun pouvoir budgétaire réel, bien que la loi de 1979 stipule qu'elles sont en charge de la préparation de leurs budgets. Ceux-ci sont en fait préparés en fonction des lignes directrices des plans quinquennaux définies par le ministère des Finances, qui décide des secteurs d'investissement ; le gouvernorat n'a que la possibilité de choisir parmi ceux-ci et transmet ses directives aux niveaux inférieurs.

Les administrations locales elles-mêmes sont soumises à un fort contrôle du pouvoir central, aussi bien en matière de finances, de prise de décision que de gestion et exécution des services. La planification du développement s'opère dans une continuité institutionnelle du sommet à la base de l'État. Les décalages entre les budgets demandés et les crédits accordés sont fréquents, sans compter les retards, pesant immanquablement sur l'exécution des projets, l'approvisionnement et la qualité des infrastructures et services. Les revenus des collectivités locales ne sont pas non plus à la hauteur de leurs besoins en investissements.

Les déclarations officielles, les mesures et réformes récentes laissaient penser que le gouvernement entendait s'engager plus fermement sur la voie d'une décentralisation effective. Le ministère des Finances a ainsi récemment accordé aux gouverneurs le droit de disposer à leur guise de leur budget d'investissement et de transférer des fonds d'une ligne budgétaire à l'autre.

2. Par exemple, le gouvernorat ne bénéficie que de 50 % du produit des taxes sur les importations/exportations et les produits commerciaux, 25 % de celui sur les taxes de propriétés. Les villes et villages disposent de 75 % des revenus des taxes sur les terres agricoles de leurs circonscriptions. S'ils peuvent collecter certaines taxes (parkings, locations de commerces), ils ne peuvent pas les réinvestir.

Le programme *National Decentralization Strategy* du ministère du Développement local vise à promouvoir la décentralisation des secteurs de l'éducation, de la solidarité sociale et du logement par une simplification du système de planification du budget, et à renforcer le rôle des CPL dans la planification du budget, le contrôle et la surveillance des dépenses du gouvernement local.

Mécanismes de financement

En Égypte, les entités urbaines – à l'exception des villes nouvelles – comme rurales sont financées par un système unique en matière de budget, planification, allocations et suivi. De même, les fonds du ministère des Finances dirigés vers les gouvernorats ou les agences sectorielles (Fonds social pour le développement, par exemple) interviennent aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale. Seuls le Plan national de réhabilitation des quartiers illégaux, lancé en 1993, et le Fonds de développement des bidonvilles sont spécifiques aux zones urbaines.

Les investissements locaux sont donc essentiellement du ressort du gouvernement central. Il n'existe pas d'institutions de crédit auxquelles les collectivités locales pourraient recourir. Aucune disposition ne permet aux banques commerciales de prêter aux collectivités locales. Les prêts des bailleurs de fonds aux gouvernorats sont théoriquement autorisés, mais découragés (ainsi en 2006 un projet entre la Banque mondiale et le gouvernorat d'Alexandrie fut-il rejeté *in fine* par le Conseil des ministres).

La *National Investment Bank* (NIB), sous l'autorité du ministère des Finances, demeure la seule source de crédits d'investissement pour les gouvernorats. Bien que le taux de remboursement des gouvernorats auprès de la NIB soit plutôt bon, l'idée que ceux-ci sont financièrement irresponsables semble répandue dans les sphères du gouvernement central. Cette opinion paraît partagée par les banques commerciales, d'investissement ou encore les banques publiques de développement. Il a été question de mettre en place d'autres facilités d'emprunt pour les gouvernorats, mais elles n'ont pas vu le jour.

La NIB alloue des fonds aux gouvernorats pour le secteur du logement et des infrastructures en fonction du budget annuel de l'État. Les prêts sont bonifiés et atteignent des durées très longues, jusqu'à 40 ans. Les autorités responsables de l'habitat et l'Autorité des nouvelles communautés urbaines (ANCU) peuvent aussi bénéficier de ces prêts pour des projets spécifiques. La NIB exerce un contrôle minutieux sur les déboursements et peut mener des inspections afin de vérifier l'avancement des projets. Peu d'informations précises sont disponibles concernant les défauts de paiement des collectivités locales, mais il semble établi qu'ils sont rares. La NIB, outre les diligences du prêteur vis-à-vis de la conformité des dépenses et du niveau d'endettement

des emprunteurs, exécute en fait également des fonctions de contrôle des projets d'investissement du gouvernement central.

Le financement des infrastructures et des services par l'État

Jusqu'à une période récente, l'État considérait les infrastructures (eau, drainage, assainissement) et le logement comme des services sociaux, non marchands, dont il avait l'entière responsabilité et qu'il devait fournir aux citoyens sans contrepartie de leur part. Les infrastructures et services étaient donc réalisés sur fonds d'État et ce, sans qu'aucun mécanisme de recouvrement des coûts (et *a fortiori* de subventions croisées) n'ait été mis en place.

La centralisation est totale, qu'il s'agisse d'allocation de budget, de planification, de construction ou d'exécution, par les ministères ou leurs directions placées dans chaque gouvernorat. Même si, légalement, le gouverneur a l'autorité administrative et financière sur les directions ayant leur budget décentralisé, il n'a pas le droit de modifier les attributions de revenus ou de dépenses, ni les politiques décidées par les ministères. Les chefs des directions sont sous l'autorité de leur ministère de tutelle pour les aspects techniques, et sous celle des gouvernorats sur les plans administratifs. Cette double subordination ne facilite pas la coordination et suscite un certain nombre de conflits peu propices à l'efficacité.

Ces difficultés s'ajoutent à celles issues de la fragmentation du système. Pour prendre un exemple, la voirie fait intervenir un ensemble d'intervenants : le ministère des Transports *via* l'Autorité des routes et ponts et le ministère de l'Habitat *via* l'Agence centrale pour la reconstruction. Cette dernière est responsable de l'exécution de certains grands ouvrages urbains (ring road du Caire, corniche d'Alexandrie) ; la direction des routes et ponts de chaque gouvernorat est responsable du financement et de la maintenance des réseaux secondaires. Et c'est l'ANCU qui a la responsabilité des routes de desserte et de la voirie des villes nouvelles.

Le ministère de l'Habitat est l'acteur dominant dans le secteur de la distribution d'eau potable et de l'assainissement. Il est responsable des politiques tarifaires, de la préparation des stratégies de développement, des plans à l'échelle nationale et de l'exécution de ces services, *via* l'Organisation nationale de l'offre en eau et en assainissement (ONOE) dans tous les gouvernorats³, à l'exception

3. À la fin des années 1990, un décret présidentiel est édicté pour promouvoir une gestion décentralisée de ces services. Des Autorités économiques pour l'eau et l'assainissement, administrativement et financièrement autonomes, sont créées dans sept gouvernorats. Leurs budgets n'entrent plus dans celui de l'État et leurs revenus n'y sont plus transférés. Des branches sont établies dans les villes, mais elles ne peuvent bénéficier des revenus collectés pour financer leurs coûts d'opération et de maintenance, ceux-ci étant directement transférés au gouvernorat.

de ceux du Grand Caire et d'Alexandrie, qui sont dotées de leur propre autorité générale spécialisée. Le secteur de l'eau et de l'assainissement a connu un certain nombre de réformes depuis 2004 en vue de promouvoir un recouvrement des coûts qui n'ont connu qu'une modeste concrétisation.

Le recours au secteur privé

Les gouvernorats procèdent fréquemment à des arrangements contractuels avec des entreprises de services du secteur privé et/ou des fournisseurs d'infrastructures. Les exemples les plus connus sont les contrats de collecte et traitement des déchets entre des entreprises italienne (AMA), espagnoles (ENSER et FCC) et française (ONYX) et, respectivement, les gouvernorats de Giza, du Caire et d'Alexandrie. Ces contrats s'apparentent à des mandats de gestion plus qu'à des PPP au sens plein du terme, lesquels sont peu répandus. À partir de 2005, le gouvernement avait entrepris de promouvoir les PPP⁴, mais principalement avec des ministères et non pas des collectivités locales. Il existe cependant des exceptions dans le secteur de l'habitat, des gouvernorats (par exemple celui d'Ismailiyya dans les années 2000) dotant des opérations en terrains et des promoteurs privés finançant la construction de logements revendus à prix encadrés.

Les financements des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds interviennent quasi exclusivement majoritairement dans le cadre de financement de projets et leurs contributions à l'investissement doivent être soumises aux services centraux du ministère des Finances, celui du développement économique ou des ministères sectoriels. La combinaison des exigences des bailleurs en matière de sécurité financière et des exigences de contrôle des services de l'État a débouché sur des mécanismes de gestion et de contrôle très centralisés. Même dans les quelques cas où les fonds des bailleurs ont été directement alloués aux gouvernorats, comptabilité et contrôle financier sont conduits par les antennes du ministère du Développement économique au sein des gouvernorats. Il en résulte que les projets des bailleurs, même dans leurs composantes d'assistance technique, souffrent fréquemment d'une faible appropriation par les administrations locales.

Le recouvrement de la plus-value foncière et des coûts des infrastructures

L'État égyptien possède et contrôle un vaste domaine public, essentiellement désertique, dont une partie est propice au développement urbain. Mais il n'a que très rarement adopté de stratégie de captation de la plus-value générée sur les terres soumises à la pression urbaine.

4. En 2006, la PPP Central Unit a été créée au sein du ministère des Finances. Elle a pour mission l'étude, l'application, la mise en œuvre et la coordination entre les ministères et le secteur privé des PPP.

Les autorités locales (gouvernorats ou municipalités) y sont de toute façon peu encouragées, n'ayant pas le pouvoir de conserver ou réinvestir les revenus issus de la vente éventuelle de terrains, ceux-ci devant être rétrocédés au budget central ou utilisés pour compléter des programmes nationaux de logements publics. Des expériences de financement par le foncier n'ont été tentées que récemment, dans le cas des villes nouvelles (voir paragraphe suivant).

Les gouvernorats ont toutefois le droit de mettre en place des Fonds pour le développement et les services locaux (*Sanadiq al-khidemat al-mahalia*) qui n'entrent pas dans le budget national, éventuellement abondés par la vente de réserves foncières. Dans la plupart des cas, ces fonds sont utilisés pour constituer une part d'autofinancement dans les projets du gouvernement central, en particulier dans le secteur du logement.

L'exception des villes nouvelles

Le système de financement des villes nouvelles est institutionnellement distinct de celui du reste de l'Égypte urbaine. Il s'agit d'un programme du ministère de l'Habitat administré par l'Autorité des nouvelles communautés urbaines (ANCU). La législation permet à l'ANCU d'acquérir gratuitement des terrains du domaine public, puis de les vendre ou d'en disposer et de conserver les recettes pour financer de futurs développements dans les villes nouvelles. De tels pouvoirs ne sont pas accordés aux collectivités locales. Toutefois, les revenus sont fongibles, c'est-à-dire qu'ils sont intégrés dans un fonds budgétaire général.

Jusqu'au milieu des années 2000, les terrains des villes nouvelles étaient alloués gratuitement ou à des prix symboliques couvrant à peine le prix des infrastructures afin d'attirer les investisseurs. À partir de 2005, les parcelles de choix ont été vendues au prix du marché lors de ventes sous scellés au plus offrant. En 2007, les médias se sont fait écho d'une vente de terrains à des investisseurs étrangers à Six Octobre et New Cairo, qui rapporta des milliards de livres égyptiennes. Cette vente semble avoir été un cas isolé en réponse à une opportunité. En revanche, en 2009, l'ANCU a réalisé une émission obligataire de 4,65 milliards de livres égyptiennes (environ 840 M USD à cette date), qui devait être suivie d'une seconde tranche équivalente, ces deux émissions avalisées par le ministère des Finances et utilisant le foncier comme garantie. Cette première opération de financement structuré témoignait d'un changement radical dans la façon de concevoir le financement des investissements.

Une mise en perspective

Les réformes en faveur de la décentralisation que l'État disait vouloir engager n'ont que peu progressé. Quelques mesures encourageantes ont été prises, mais l'appareil administratif égyptien demeurait manifestement réticent à la participation des citoyens aux affaires locales ; en témoigne l'annulation du droit précédemment accordé aux CPL de questionner l'exécutif, ou encore la promulgation d'une loi de remplacement de celle de 1964 régissant les ONG et qui, pour nombres d'observateurs, réduit les activités et marges de manœuvre de ces dernières.

Le système de financement des investissements locaux est resté lui aussi globalement figé. Cependant, et contre toute attente, c'est dans le domaine quasi parallèle et autonome que constitue le système des villes nouvelles que l'innovation a eu lieu, avec des émissions obligataires prenant levier sur de la valorisation foncière.

Avec cette opération, sauf erreur la première de ce type sur le continent, l'Égypte se positionnait d'un seul coup en leader de l'innovation financière en faveur de l'investissement local.

À l'issue des révoltes – essentiellement urbaines – et des événements dramatiques de 2011 qui ont vu la chute du régime, puis l'engagement d'un processus de transformation institutionnelle, il est impossible de se prononcer sur les évolutions que va connaître le modèle national d'administration hautement centralisée. Il est certain que la question de la représentation des citoyens dans la vie de la cité est désormais un sujet majeur pour la société ; et avec cette question, c'est l'ensemble du système de gestion du secteur local et de son financement qui est mis en cause.

Sources

Abdel-Latif Lobna. 2009. *Institutionalizing Community Participation in Decentralization*, Conference organized by GTZ-Participatory Development Program in Urban Areas, Cairo.

Madbouly Mostafa (2005), *United Nations Common Country Assessment in Egypt: Background Paper on Urban Planning, Management and Administration*. New York: United Nations.

Moriconi-Ebrard François. 1994. *Geopolis, pour comparer les villes du monde*. Paris : Economica, Anthropos, coll. Villes.

Séjourné Marion. 2009. « Historical background of Informal Settlements », in *Cairo's Informal Areas Between Urban Challenges and Hidden Potentials, Facts, Voices, Visions*, Participatory Development Programme in Urban Areas. Cairo: GTZ-GmbH.

Séjourné, Marion, et David Sims. 2009. « Financer les investissements urbains en Égypte ». (Contribution).

Sims David, et Séjourné, Marion. 2008. *The Dynamics of Peri-urban Areas around Greater Cairo*, Concept Note, Egypt Urban Sector update, ESW. Washington, DC: World Bank.

Sims David. 2007. *Review of Egyptian Subsidized Housing Programs and Lessons Learned*. Cairo: USAID, TAPRII.

Sims David. 2008. *Egypt Urban Sector Update*. Washington DC: World Bank – Sustainable Development Department.

Sims, David. 2010. *Understanding Cairo: The Logic of A City Out Of Control*. Cairo et New York: The American University in Cairo Press.

UNDP, Institute of National Planning. 2004. *Egypt Human Development Report. Choosing Decentralization for Good Governance*. Cairo: Institute of National Planning.

World Bank. 2006a. *Intergovernmental Relations and Fiscal Decentralization, Egypt Expenditure Review 2006*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2006b. *Housing Supply in Egypt, Evaluation of Previous Policies and Practices*. Washington, DC: World Bank.

3. Ghana et DDF

Tableau A.3 Données de base – Ghana

PIB/hab (2009)	1 098 USD	Principales villes	Habitants (millions)
IDH / rang (2010)	0,467/130	Accra	1,659
Population totale (2009)	24 M	Kumasi	1,170
Population urbaine (2010)	12 M	Tamale	0,202
Taux d'urbanisation (2010)	52 %	Takoradi	0,175
Taux de croissance urbaine 2005-2010	3,6 %		

Sources : World Bank database, World Urbanization Prospects, City Population.

Au Ghana, les infrastructures et services locaux relèvent des institutions locales issues des lois sur la décentralisation, mais leur financement s'effectue plus sur le modèle de la déconcentration que de la dévolution des compétences de l'État. Les décisions et les financements restent dans les faits du ressort de l'État et l'autonomie des collectivités locales est relativement réduite.

Les villes ont été longtemps desservies par le système de financement en vigueur qui reposait essentiellement sur les transferts. Le système de décentralisation-déconcentration ghanéen, assez singulier dans ses modalités de fonctionnement, se traduisait par une pauvreté relative des premières villes du pays, peu incitées ou empêchées statutairement d'augmenter leurs ressources propres. Il n'est pas évident que les outils de financement qui viennent d'être instaurés conduisent à un rééquilibrage suffisant des ressources.

Contexte : urbanisation et décentralisation

La politique de décentralisation a évolué dans les nomenclatures, le découpage et le nombre de collectivités locales créées depuis la première loi en 1988. Depuis 1992, l'entité unique de décentralisation est le district. Mais bien qu'inscrit dans les dispositions de la Constitution de 1992, et en dépit d'une législation accordant de larges pouvoirs et compétences aux assemblées élues des districts (*District Assemblies*), le processus n'est pas allé au-delà de la décentralisation politique. En particulier, les assemblées de districts ne sont guère en mesure d'influencer les décisions relatives à leurs propres besoins en services et infrastructures.

Urbanisation : villes secondaires et étalement urbain

Un peu moins de la moitié des 24 millions de Ghanéens vit dans une zone urbaine, soit un taux d'urbanisation relativement élevé pour la sous-région. Le réseau des villes est assez dense et le phénomène d'étalement continu des plus grandes villes y est particulièrement marqué. La croissance urbaine des dernières décennies s'est en effet traduite par l'augmentation sensible du nombre de villes et l'émergence de larges centres urbains secondaires. Les grandes villes, Kumasi, Accra et Sekondi-Takoradi, ont connu une forte expansion spatiale.

En 2006, environ 60 % de la population urbaine avait accès à l'eau potable. Le taux de desserte est en baisse sensible par rapport à 1990 (où il était de 85 %), spécialement dans les plus grandes agglomérations. Le taux d'accès à un système d'assainissement est de 30 % en moyenne, avec de grandes disparités entre les quartiers. Le taux de desserte en électricité atteint environ 90 % à Accra, mais beaucoup moins dans d'autres villes (60 % à Tamale, par exemple).

Le Ghana consacre 4,8 % de son PIB aux investissements et à la maintenance de ses infrastructures, alors qu'il devrait en consacrer 12 %, selon l'estimation de la Banque mondiale. Le financement des grandes villes, sous la responsabilité des districts, est particulièrement problématique.

Un processus joint de décentralisation et de déconcentration

Les structures de la déconcentration administrative, c'est-à-dire les services techniques issus des administrations centrales, sont intégrées aux collectivités locales. Il s'agit là d'une particularité du système ghanéen qui retarde le moment où les collectivités locales pourront effectivement exercer les fonctions qui leur sont assignées.

Chaque district, quelle que soit sa catégorie, dispose d'une instance délibérante (*Assembly*) et d'un exécutif (*Urban Council*, *Zonal Council* ou *Town Council*) fonctionnant sur un modèle identique. L'*Assembly* est constituée de membres élus au suffrage universel direct, à proportion de 70 %, des élus locaux du Parlement ainsi que de membres nommés par l'État (représentation des chefferies), mais qui ne disposent pas du droit de vote. Elle élit son président et rémunère ses propres membres. Le *Chief Executive* du *Council* est nommé par l'État avec approbation de l'Assemblée.

Les districts s'inscrivent géographiquement dans le découpage administratif en régions. Ainsi, la région d'Accra (ou *Greater Accra*) est composée de cinq districts. Un *Regional Coordinating Council* (RCC), constitué de membres élus représentant les assemblées de districts et des responsables des administrations centrales, a une mission de coordination, dont le rôle et les compétences restent peu effectifs.

Le contrôle des administrations centrales : déconcentration plus que partage des compétences

D'après les dispositions législatives, les Assemblées de district sont responsables de 86 fonctions locales. Dans les faits, l'autonomie de décision des assemblées est réduite. Le ministère du Développement local, *Ministry of Local Government and Rural Development* (MLGRD), a des attributions de contrôle très étendues. Il évalue le fonctionnement des assemblées, approuve leurs décisions, émet des directives sur les tarifs des services et impôts locaux ainsi que sur la gestion financière. Il sert d'intermédiaire entre les Assemblées et les bailleurs de fonds. Le ministère des Finances et la *National Development Planning Commission* audient les comptes des assemblées et ont droit de regard sur leurs budgets et plans de développement.

Qu'il s'agisse de la faiblesse des délégations des compétences, du poids des contrôles du MLGRD, du fait que le *chief executive* soit nommé par l'État et que les compétences techniques soient détenues par le personnel des ministères et agences publiques en place dans les districts, tout concourt à limiter la décentralisation à sa seule dimension politique. Les ministères et agences gouvernementales continuent de détenir les pouvoirs et les ressources. Le processus de décentralisation administratif et fiscal est d'autant moins effectif que l'essentiel des revenus des districts provient de transferts de l'État.

Mécanismes de financement

Le processus de décentralisation/déconcentration au Ghana a été accéléré par la mise en place en 1993 du *District Assembly Common Fund* (DACF), un fond de l'État dédié au financement des investissements des collectivités locales. En 2007, de nouveaux projets de financement ont été inscrits dans le *National Decentralisation Action Plan* afin de développer la décentralisation et préparer une réforme fiscale. L'objectif de ce plan était également de faciliter l'inclusion des financements des bailleurs de fonds.

Répartition des ressources financières et des dépenses des districts

Les transferts de l'État représentaient en 2004, *via* le DACF, 84 % du total des revenus des districts. Le niveau des revenus propres des districts est inférieur à celui des collectivités locales d'autres pays de la sous-région. Les districts métropolitains ont toutefois réussi à accroître sensiblement leurs revenus propres dans la dernière décennie. Les districts – mais pas nécessairement les villes importantes – ont également bénéficié de financements du programme des PPT (Pays pauvres très endettés) dont a bénéficié le Ghana.

Il faut noter que les districts ghanéens n'ont que peu de dépenses en personnel, puisque celui-ci est rémunéré par l'administration centrale : les charges salariales ne représentent que environ 10 % des budgets en moyenne.

Le *District Assembly Common Fund* (DACF)

Le DACF présente trois caractéristiques notables : 1) le montant qui lui est alloué annuellement par la loi de finances est fixé à 5 % des recettes fiscales de l'État ; 2) les fonds sont attribués en fonction d'une clé de répartition ; 3) sa gestion est assurée par un organe *ad hoc* directement relié à la présidence. Le fonds a vu son importance progressivement augmenter et financerait aujourd'hui quelque 50 % des investissements locaux.

Dans les faits, le DACF privilégie les zones rurales. En effet, bien que la clé de répartition prenne en compte un grand nombre de facteurs (taux d'équipement dans des secteurs sociaux, capacité de mobilisation des ressources, densité de la population, etc.), 85 % des fonds sont répartis en fait de façon égalitaire entre districts. Cette formule, qui a le mérite politique de répartir également les subventions sur le territoire national, handicape les villes dont les besoins en investissements lourds croissent avec la taille. Une grande ville comme Accra reçoit ainsi presque vingt fois moins par habitant que le moins peuplé des districts.

Le *District Development Fund* (DDF)

Le DDF a été mis en place en 2009 à l'instigation d'un groupe de bailleurs de fonds pour mettre à la disposition des districts des ressources financières complémentaires. Les allocations versées sont fonction des performances de chaque municipalité évaluées annuellement. La performance des municipalités est mesurée sur la base d'indicateurs de types administratif, organisationnel et financier. Le DDF est dédié aux projets d'investissement et de maintenance dans les secteurs économique, social et environnemental. Il vise à renforcer la décentralisation, particulièrement au niveau fiscal, les districts étant responsables de l'utilisation de ces ressources.

Le DDF est alimenté pour une part *via* le DACF et pour l'essentiel par les fonds des bailleurs. Sa création répond à l'objectif de créer un réceptacle de l'aide internationale et un véhicule pour sa mise en œuvre harmonisée et économique. En régime de croisière, il est attendu qu'il atteigne environ la moitié des montants versés par le DACF.

Le DDF se décompose en trois enveloppes : 40 % affectés aux investissements indépendamment de la performance, 40 % affectés aux investissements selon la performance, 20 % affectés au renforcement des capacités. Pour en bénéficier, les districts doivent répondre à certains critères relatifs à la programmation des investissements, à la gestion financière et à la connaissance des marchés publics. La mesure des performances relève d'un système d'évaluation, le *Functional and Organisational Assessment Tool*, lequel demande pour

fonctionner un certain nombre de données qu'il faut collecter au préalable. Le niveau de performances est un des paramètres de la clé de répartition. Cette dernière attribue cependant un élément déterminant au poids de population.

Financement par l'emprunt : le projet d'une *Municipal Finance*

Authority (MFA)

L'insuffisance des ressources des districts et des subventions face aux besoins en investissements a conduit les autorités ghanéennes à envisager le recours à l'emprunt pour les grandes villes. Le gouvernement a fait procéder à l'élaboration d'un texte de loi, la *Financial Bill*, modifiant les textes en vigueur qui excluent de fait les collectivités locales de l'accès au crédit. Parallèlement, une réflexion a été engagée sur les conditions de création d'une institution financière mettant en œuvre des prêts pour les investissements locaux, la MFA. Un plan d'affaires a été réalisé afin de déterminer sa faisabilité et les conditions de son équilibre à terme.

Le plan d'affaires a procédé à une analyse du marché potentiel. Une vingtaine de districts seulement ont été identifiés comme susceptibles de dégager de l'épargne et, par conséquent, d'emprunter. Les conditions seraient pour les districts d'avoir la possibilité d'utiliser les subventions du DACF pour rembourser les échéances, et d'avoir accès à des produits financiers adaptés, c'est-à-dire avec des taux bas et des durées longues. Dans ce cas, les coûts auxquels le MFA pourrait se financer constituent un élément déterminant de faisabilité. Les conditions du marché financier au Ghana, notamment du fait de sa taille modérée et d'une monnaie (le cedi) qui lui est spécifique, ne sont pas des plus favorables, avec des obligations d'État à deux ans sortant à 20 % (au moment de l'étude). Par conséquent, la viabilité du schéma envisagé dépend de la possibilité de doter en capital le MFA et de lui donner accès à des ressources de bailleurs de fonds et de banques de développement continentales, comme les prêts bonifiés, voire des subventions (pour faire éventuellement de l'hybridation avec une part de ressources collectée sur le marché local).

Par ailleurs, les conditions d'équilibre d'exploitation du MFA reposeraient sur des coûts d'exploitation contenus au minimum, des marges relativement élevées sur les prêts et une sélectivité des opérations.

Mise en perspective

Le DDF apporte un certain nombre d'améliorations par rapport au DACF qu'il complète, notamment du fait de la mesure des performances à caractère incitatif et d'une clé de répartition moins pénalisante pour les grandes villes.

Il relève cependant de la même grande famille de fonds qui se limitent à véhiculer des transferts d'État ou des subventions. Le caractère structurant de la mesure des performances risque d'être limité, comme l'ont montré des exemples comparables.

Le recours à la subvention comme instrument unique de financement ne favorise pas la motivation des collectivités à développer l'épargne. Les grandes villes ghanéennes ne devraient pas être traitées à cet égard sur le même pied que les districts des campagnes. Cela témoigne d'une conception à dominante ruraliste de la décentralisation. Quelles que soient ses qualités, le modèle DACF-DDF traduit une certaine réticence à l'encontre de l'autonomie financière des grandes villes. Il pérennise une double dépendance pour le financement des investissements locaux, celle des collectivités envers les transferts d'une part, celle de l'État envers les bailleurs de fonds d'autre part.

À l'inverse, le projet de MFA visait spécifiquement les villes et l'amélioration de leur capacité d'épargne et d'autofinancement par recours à l'emprunt. Son étude de faisabilité a montré qu'un marché de la taille de celui du Ghana constitue le plancher pour envisager la création d'une IFS. Au-dessous d'un certain volume d'activités, la viabilité d'une IFS est impossible. On peut alors préférer travailler en faisant levier avec les banques commerciales (voir exemple du Cap-Vert). Compte tenu de l'insuffisance des ressources DACF-DDF par rapport aux besoins croissants en investissements, l'État sera probablement conduit à terme à engager ses plus grandes collectivités sur la voie des solutions endogènes et à chercher des effets levier avec ses transferts. Des réformes structurelles seront nécessaires, dans la mesure où cela suppose un passage de la déconcentration à la décentralisation au sens plein du terme et des solutions à la question du cadre de gouvernance des grandes agglomérations.

Sources

Chomentowski, Victor (Conjuguer). 2009. « Le financement des investissements locaux au Ghana ». (Contribution).

Chomentowski, Victor (Conjuguer). 2009. *Municipal Finance Authority in Ghana; Business Plan*. Cities Alliance.

UN-Habitat 2009 Ghana. *Accra urban Profile*; Nairobi: UN-Habitat.

PDM 2007. Fiche pays.

World Bank. 2007. *Republic of Ghana; urban Development and Economic Growth*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2011. *Project appraisal document on a proposed credit to the Republic of Ghana for a local government capacity support project*. Washington, DC: World Bank.

4. Maroc et Fonds d'équipement des communes

Tableau A.4 Données de base – Maroc

PIB/hab (2009)	2811 USD	Principales villes	Habitants (millions)
IDH / rang (2010)	0,567/114	Casablanca	3,284
Population totale (2009)	32 M	Rabat	1,770
Population urbaine (2010)	19 M	Fès	1,065
Taux d'urbanisation (2010)	58 %	Marrakech	0,928
Taux de croissance urbaine 2005-2010	2,3 %		

Sources : WorldBank Database, World Urbanization, City Population, Prospects.

En dépit d'efforts constants, la fourniture des services de base au Maroc est restée longtemps relativement à la traîne de la croissance démographique. Depuis le début des années 2000, le gouvernement a mis en place un ensemble de stratégies sectorielles de long terme visant à améliorer l'accès à l'eau, le traitement des déchets solides et les transports urbains, trois secteurs qui nécessitent des investissements considérables au cours des deux prochaines décennies. En même temps, la politique de décentralisation et de déconcentration a été poursuivie avec l'adoption de réformes fiscales en faveur des collectivités locales. Le gouvernement marocain a soutenu les partenariats avec le secteur privé et encouragé la sous-traitance de nombreux services urbains.

Contexte : urbanisation et décentralisation

Le taux d'urbanisation marocain, encore relativement modéré par rapport à d'autres pays du bassin méditerranéen, progresse rapidement. Les villes présentent des insuffisances, notamment en matière de mobilité urbaine, l'accès à l'eau, l'environnement ou le traitement des déchets solides. Bien que l'économie marocaine ait maintenu un taux de croissance de 5 % en 2009, le chômage urbain (14 % en 2008) et des jeunes (30 %) crée des pressions supplémentaires sur les communes en termes de développement économique.

Selon le recensement de 2004, 55 % de la population, soit 16,5 millions de personnes, était classée urbaine, c'est-à-dire qu'elle résidait dans une commune urbaine. La croissance urbaine devrait se ralentir à l'horizon 2030. Le taux d'urbanisation était estimé à 60 % en 2008. En 2010, 70 % de la population vit dans une commune de 100 000 habitants ou plus. Dans moins d'une vingtaine d'années, la population urbaine totale aura atteint ou dépassé 25 millions de personnes.

Les nouveaux besoins en investissements sont particulièrement pressants au nord et au sud de Casablanca, le long d'une bande côtière d'environ 150 km, où sont situées les agglomérations de Casablanca- Mohammedia-Rabat-Salé-Kenitra, lieu de résidence déjà de plus des 2/5^e de la population urbaine.

En dépit d'une amélioration des services depuis une dizaine d'années, le Maroc est l'un des pays les moins bien desservis de la région MENA et des pays de niveau économique comparable. Si le taux de raccordement au réseau d'eau potable est de l'ordre de 90 %, le taux de raccordement à un réseau d'assainissement n'est de 40 % dans les petites et moyennes villes. 70 % des déchets solides sont collectés dans les zones urbaines, mais moins de 10 % sont retraités selon les normes environnementales en vigueur⁵.

Compétences des collectivités locales

Trois niveaux de collectivités locales ont été établis en 1996 par une révision de la Constitution, qui a divisé l'ensemble du territoire marocain en 16 régions économiques, 45 préfectures (zones urbaines), 26 provinces (zones rurales) et 1 503 communes. Ces collectivités sont gouvernées par un conseil élu. L'exécutif dans les régions et les provinces/préfectures est nommé par le roi, alors que les conseils communaux élisent leur maire. Les municipalités de Casablanca, Rabat, Tanger, Marrakech, Fès et Salé sont divisées en arrondissements qui disposent d'une autonomie administrative et financière et sont gérées par une assemblée.

Les compétences des régions (loi sur les régions de 1997) incluent la définition d'un Plan de développement régional et d'un schéma régional d'aménagement du territoire, les zones d'activité industrielles et économiques ainsi que la protection de l'environnement. Les provinces et les préfectures ont compétence sur la construction et la maintenance des routes provinciales, la création et/ou la gestion des transports interurbains, la participation à des programmes de logement urbain et la réhabilitation des zones urbaines et d'habitat précaire.

Les communes sont chargées de la fourniture et de la distribution d'eau potable, du réseau d'égouts, du ramassage, du transport et du traitement des déchets solides, de l'éclairage public, du transport et de la régulation du trafic, des parkings et des marchés. Ces fonctions sont assurées soit par les services municipaux en régie directe, soit par des sociétés municipales en régie autonome, soit encore par le secteur privé (contrat extérieur, concession, délégation de services).

5. Ces mauvaises performances ont conduit le gouvernement à adopter un Programme national de gestion des déchets ménagers (PNDM), appuyé par la Banque mondiale.

La révision de la Charte communale de 1960 en 2008 renforce l'autonomie financière des communes (allègement de la tutelle financière, possibilité de s'associer avec le secteur privé ou des institutions publiques) qui restent toutefois soumises au triple contrôle des ministères de l'Intérieur et des Finances, et des cours régionales des comptes. L'autonomie de décision et d'action est très limitée par la tutelle administrative de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), organe du ministère de l'Intérieur. La révision ne résout pas non plus les difficultés résultant des empiètements de prérogatives existant entre les trois niveaux de collectivités locales et entre ces dernières et les agences nationales ou les ministères. Les compétences respectives ne sont pas toujours clairement statuées ou ne sont pas pourvues.

La nouvelle charte communale prévoit la formation de groupements d'agglomérations qui doivent constituer un territoire continu de plus de 200 000 habitants. Dès leur création, ils deviennent responsables de l'aménagement urbain, du transport urbain et de la préparation d'un plan de déplacement urbain, du traitement des déchets solides, du réseau d'assainissement et des usines de traitement d'eau, ainsi que des réseaux d'eau et d'électricité.

Mécanismes de financement

Les Schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU) sont définis par les institutions étatiques, en charge de l'aménagement du territoire et leur maîtrise d'œuvre revient aux entreprises et agences publiques (dont vingt-cinq agences urbaines installées dans les principales agglomérations).

Face aux besoins en infrastructures et en services, et aux empiètements de compétences, le gouvernement marocain tend à jouer un rôle d'orientation, y compris dans les secteurs qui sont sous la responsabilité des municipalités, comme les déchets solides et le transport urbain. En 2008, plus d'un tiers des entreprises publiques marocaines étaient fournisseurs de services d'eau, électricité et de transport, et leur importance s'accroît.

Services publics

L'Office national de l'eau potable (ONEP) a le monopole de la production d'eau potable et la responsabilité de la distribution auprès de 500 petites et moyennes villes. Il réalise une partie du Programme national d'assainissement dans 200 centres urbains. L'ONEP vend également de l'eau en vrac aux municipalités. Ses tarifs incluent un élément de subvention pour les zones rurales.

Les communes urbaines sont responsables de la collecte, du transport et du traitement des déchets solides, mais la plupart d'entre elles ne font que la collecte. La loi sur la gestion des déchets solides, adoptée en 2006, a été suivie l'année d'après par un Programme national des déchets ménagers (PNDM),

dont l'objectif à terme est le ramassage de 90 % des déchets produits, le traitement en décharge contrôlée dans tous les centres urbains, la fermeture de 300 décharges à ciel ouvert et la valorisation de 20 % des déchets recyclables.

En 2007, les communes urbaines consacraient 10 % de leur budget de fonctionnement aux déchets solides, dont 85 % à la collecte et au transport. Les coûts supplémentaires occasionnés par les nouveaux sites d'enfouissement sont censés à terme être financés par les communes, la loi sur les déchets solides prévoyant notamment l'instauration d'une redevance.

L'organisation, la gestion et les investissements du transport urbain dépendent de plusieurs niveaux d'intervention, ce qui provoque des conflits de compétences. De façon générale, le transport public est insuffisant, peu performant et souffre d'une tarification inadéquate et d'une concurrence excessive entre les opérateurs privés. Une Nouvelle stratégie de déplacement urbain (NSDU) a été adoptée et un fonds de soutien au transport public créé. La moitié de ce fonds a été affectée à Casablanca et Rabat, qui réalisent chacune des lignes de tramway.

Les délégations de services

Depuis 1997, le gouvernement marocain a progressivement introduit le secteur privé dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, initialement sous la forme de contrats attribués à des entreprises dans quatre grandes agglomérations : Casablanca, Rabat, Tanger et Tétouan, qui représentent 34 % du marché urbain de l'eau. Des contrats de délégation de services ont également été signés dans le secteur des transports publics, par exemple à Casablanca en 2004 et à Rabat en 2009.

Environ les deux tiers des déchets des municipalités sont collectés et transportés par des opérateurs privés. Beaucoup de ces contrats ont révélé des insuffisances. Une loi sur la gestion déléguée a défini en 2006 les obligations et responsabilités des signataires, les règles de mise en concurrence et les dispositions de contrôle et de suivi des contrats.

Une autonomie mesurée

En dépit de la politique de décentralisation affichée par le Maroc, les décisions des collectivités locales sont sujettes à nombre de contrôles par la DGCL. Les documents et modifications budgétaires, les emprunts et garanties, les taxes et redevances locales, les agréments avec les opérateurs privés, la gestion des services municipaux, etc., doivent être approuvés *a priori*. Certaines dépenses sont obligatoires et doivent être acquittées en priorité. Les deux grandes sections du budget des communes, opérations courantes et investissements, doivent être équilibrées. Les dépenses de fonctionnement ne peuvent être financées par des revenus non récurrents.

Les difficultés de mise en œuvre et la capacité d'absorption

Les recettes courantes des communes urbaines reposent sur la fiscalité locale directe et indirecte. En 2009, les revenus propres représentaient 23 % des recettes. Les dépenses étaient pour moitié des dépenses de personnel. Environ la moitié des recettes propres provient de taxes et d'impôts locaux dont les conseils municipaux ont la possibilité de fixer le montant à l'intérieur d'une fourchette fixée par la loi, le reste étant constitué de revenus sur les biens et de redevances sur les services. Le reste des recettes courantes provient des revenus des taxes et impôts redistribués par l'État. Il s'agit d'une part de la taxe professionnelle (80 % reversés aux communes), la taxe d'habitation et la taxe sur les services communaux (95 % reversés aux communes) ; d'autre part, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont un tiers est alloué aux collectivités locales selon une clé de répartition comprenant un montant fixe, une péréquation et une compensation dépendant de l'effort fiscal réalisé⁶.

Les communes marocaines constituent un exemple assez remarquable de faible capacité d'absorption : elles n'arrivent pas à réaliser la totalité de leurs budgets d'investissement. Elles terminent les exercices budgétaires avec environ 30 à 40 % de surplus par rapport aux montants d'investissements affectivement réalisés. Ce phénomène trouve ses racines d'une part dans les capacités humaines et techniques, d'autre part dans les superpositions ou conflits de compétences territoriales, enfin dans les procédures administratives générales ou liées au code des marchés publics. Parallèlement, elles ont emprunté en 2009, à hauteur de 30 % des investissements.

Financement par emprunt

En 2009, les emprunts représentaient 8 % des ressources des communes urbaines et 30 % des dépenses d'investissement étaient réalisées par l'emprunt ; le service de la dette était de 11 % des dépenses totales.

Le Fonds d'équipement communal

Créé en 1959, le FEC est un établissement public possédant une autonomie financière. Il est doté d'un conseil d'administration présidé par le ministre de l'Intérieur. Il a le statut de banque et est régi par la législation bancaire. Sa vocation d'utilité publique se traduit en particulier par l'assistance technique qu'il est susceptible d'apporter aux collectivités locales et aux entreprises publiques. Il accorde des prêts destinés aux infrastructures et aux investissements, ainsi que des crédits de court terme réservés aux études. Les fonds du FEC proviennent du marché national des capitaux (notamment pour les

6. Voir également encadré 4.1.

financements de moyen terme), de sources multilatérales et bilatérales ainsi que du gouvernement. Cette institution est capable d'intervenir sur le marché des capitaux sans garantie de l'État.

Dans les exercices les plus récents, environ 80 % des concours du FEC ont été attribués à des communes urbaines, dont la moitié à Casablanca, Agadir, Meknès, Fès et Marrakech. Des prêts sont également accordés aux régies municipales, notamment pour des investissements dans l'assainissement, parfois dans des montages avec des banques (BCP, Attijariwafa, BMCE...).

Les fonds collectés par le FEC sont prêtés à des taux relativement élevés du fait d'une marge substantielle. Bien que cette disposition soit absente de la législation, la FEC a pour règle de ne pas accorder de prêt représentant un taux d'effort supérieur à 40 % des transferts fiscaux de l'État, mais ce taux n'était que de 14 % en 2009. Le FEC demande en outre un cofinancement des communes correspondant à 20 % du coût du projet financé ainsi qu'une garantie des communes pour les prêts aux régies. Depuis 2010, les communes ne sont plus exonérées de la TVA, ce qui alourdit le coût de la dette de 10 %.

Le potentiel d'évolution du crédit municipal et le recours aux banques commerciales

Le Fonds d'équipement communal (FEC) ne détient pas le monopole légal, mais reste *de facto* le seul prêteur aux collectivités locales. Plusieurs grandes villes envisagent de recourir à des financements complémentaires en émettant des obligations sur le marché domestique ou auprès des banques. Le système financier marocain est relativement bien structuré, avec seize banques, dont onze privées (et cinq à capitaux majoritairement étrangers), dont le financement repose pour les trois quarts sur les dépôts nationaux.

L'approche administrative de la gestion et le contrôle étroit exercé par l'État sur les opérations budgétaires n'incitent pas à la responsabilisation financière des communes. Les notations de crédit réalisées par Fitch Ratings pour Casablanca, Marrakech et Salé en 2007 indiquaient qu'aucune des trois n'effectuait un suivi de ses liquidités ni ne poursuivait une politique de gestion de la dette ou ne calculait d'échéancier de remboursement de la dette. La faible capacité d'absorption et de réalisation des investissements témoigne aussi globalement de faiblesses de gestion et de management des communes. Il faut noter également, dans un autre ordre d'idées, qu'il n'existe pas de réglementation relative à la restructuration des dettes d'une collectivité locale. Dans ces conditions, l'hypothèse de l'ouverture du marché du prêt aux collectivités à d'autres acteurs que le FEC pourrait rester pour le moment assez théorique.

Une mise en perspective

Au cours de la décennie écoulée, le Maroc a pris des mesures destinées à combler le déficit accumulé en infrastructures et en services de base en concevant des stratégies sectorielles de long terme. Mais en dépit d'une fourniture de services à l'échelle des grandes agglomérations, la législation élaborée pour la création de structures intercommunales est restée sans effet. L'urgence à répondre aux besoins des agglomérations dans leur globalité pourrait conduire l'État à prendre l'initiative, mais des structures imposées requerront une assistance considérable pour fonctionner de manière efficace.

Le FEC est un établissement public en situation monopolistique et étroitement encadré par l'État. En tant que tel, il fait l'objet de critiques de la part des ses emprunteurs, dont certains lui reprochent sa lenteur, son attentisme et ses marges. D'un autre côté, il est indiscutable qu'il s'agit d'un établissement bien géré qui a su se moderniser et même s'engager dans des mécanismes de financement novateurs, comme celui du développement propre (MDP) de la Banque mondiale dans le secteur des déchets.

Le FEC dispose manifestement d'une plus grande marge de manœuvre que son équivalent tunisien quant aux produits et services offerts, comme le montre notamment le développement de lignes de crédit au lieu de prêts associés à des projets, ou bien encore sa participation à des consortiums bancaires.

Jusqu'à une période récente, il n'était pas certain que le gouvernement soit réellement disposé à ouvrir le marché du crédit municipal et à encourager l'intervention des banques commerciales et/ou le recours au marché des capitaux. Il est vraisemblable que les réformes engagées par le pays au lendemain des événements dits du Printemps arabe vont renforcer le mouvement de décentralisation, l'autonomie et la responsabilisation des collectivités locales. Ce mouvement devrait nécessairement s'accompagner du renforcement des capacités, de la résolution des morcellements des responsabilités dans les grandes agglomérations. À cet égard, si des regroupements de communes ou des structures intercommunales sont créés, le marché de la dette pour l'investissement local devrait connaître une forte croissance. On peut penser que la situation monopolistique du FEC deviendrait délicate à tenir, et que la répartition du risque avec d'autres opérateurs s'imposerait. Avec ce mouvement, la modernisation des techniques et des outils financiers, déjà bien engagée par le FEC, devrait également se poursuivre, parallèlement au renforcement de la capacité des emprunteurs.

Sources

Catin, Maurice *et al.* 2008. « L'évolution de la structure et de la primatie urbaines au Maroc » in *Région et Développement* n°27.

European Investment Bank. 2007. *Study on Clean Development Mechanism (CDM) Project Identification in FEMIP Countries*. Luxembourg: EIB.

Fitch Ratings 2008. Finances Publiques. *Rapport de notation – Commune urbaine de Salé*.

Pigey, Juliana H. (The Urban Institute). 2010. « Case study financing urban investment in Morocco ». (Contribution).

World Bank. 2009. *Country Partnership Strategy for the Kingdom of Morocco for the Period FY 10-13*. Report No. 50316-MA. Washington, DC : World Bank.

World Bank. 2009. *Document de programme pour prêt de politique de développement du secteur des déchets ménagers*. Rapport No. 47535-MA. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2009. *Implementation Completion and Results Report for a Water Sector Policy Development Loan*. Report No. ICR00001255. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2009. *Project Information Document (PID) Appraisal Stage: Morocco Urban and Rural Water Systems*. Report No. AB5044. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2009. *Project Information Document (PID) Concept Stage: Morocco Urban Transport Sector DPL*. Report No. AB4928. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2010. *The Urban Rehabilitation of Medinas: The World Bank Experience in the Middle East and North Africa*. Urban Development Series Knowledge Papers 54935 No. 9. Washington, DC: World Bank.

5. Nigeria et la *Urban Development Bank*

Tableau A.5 Données de base – Nigeria

PIB/hab (2009)	1 118 USD	Principales villes	Habitants (millions)
IDH / rang (2010)	0,423/142	Lagos	10,578
Population totale (2009)	155 M	Kano	3,395
Population urbaine (2010)	79 M	Ibadan	2,837
Taux d'urbanisation (2010)	50 %	Kaduna	1,561
Taux de croissance urbaine 2005-2010	3,8 %	Benin City	1,302
		Port-Harcourt	1,104
		Ogbomosho	1,032
		Abuja	1,857

Sources : World Bank database, World Urbanization Prospects, City Population.

Le financement local des infrastructures et des services au Nigeria s'effectue par un système de redistribution des revenus nationaux allant directement de l'État fédéral aux gouvernements locaux. Ce système très centralisé dans sa conception et ses modalités de gestion n'a guère évolué, bien que le retour à un régime civil en 1999 ait permis la tenue d'élections locales et la reprise d'une politique de décentralisation⁷. Les transferts de compétences prévus par la nouvelle Constitution ne se sont toutefois guère concrétisés par une réelle autonomie locale, que les réformes les plus récentes tentent de construire. Les États et les administrations locales dépendent de la politique fédérale des transferts sans que les moyens accordés puissent faire face aux besoins en investissements. Cependant, plusieurs initiatives de diversification des outils de financement des investissements ont été prises dans la dernière décennie, dont les plus notables sont présentées ici.

Contexte : urbanisation et décentralisation

La population urbaine du Nigeria est la plus nombreuse d'Afrique de l'Ouest (140 millions estimés en 2010) et l'une des moins bien desservies en infrastructures et services de base. Les réformes constitutionnelles et économiques importantes entamées depuis le retour au gouvernement civil vont dans le sens d'une plus grande dévolution des compétences et des pouvoirs de l'État fédéral, mais qui n'est encore qu'à ses débuts.

7. Le premier programme de décentralisation fut le *Local Government Reform* de 1976.

Un nombre important de grandes villes mal équipées

Le réseau urbain du Nigeria compte deux mégapoles en forte croissance, Lagos (environ 15 millions d'habitants) et Ibadan (3 millions), six agglomérations de plus de 1 million d'habitants et trois cents agglomérations de plus de 50 000 habitants. Les chiffres sont assez approximatifs : en 2006, l'État de Lagos estimait les résultats du recensement amputés d'un million de personnes et revendiquait le droit de réaliser son propre comptage. Le poids de population conditionnant largement le volume des transferts de ressources de l'État central vers les collectivités, les recensements sont porteurs d'enjeux importants.

Le réseau urbain s'est très rapidement consolidé depuis la fin des années 1960, avec l'émergence de nouvelles villes nées du boom pétrolier, mais surtout de la déconcentration territoriale. Le nombre d'États, et donc de capitales, est en effet passé de douze à trente-six entre 1967 et 1996. Les problèmes des villes (sous-emploi, services de base défaillants, environnement, sous-investissements, habitat précaire ou insalubre, lacunes de gestion et gouvernance) sont analogues à ceux de beaucoup de pays africains, mais au Nigeria ils sont renforcés par la taille des agglomérations, leur forte croissance et leur fragmentation territoriale, ainsi que par la dépendance des collectivités envers les ressources pétrolières et la faiblesse de leurs ressources propres. Les déficits des services de base sont très importants, en matière de fluides (plus de la moitié de la population nigérienne n'a pas accès à l'électricité), d'habitat, de transports (lesquels représentent par exemple plus de 20 % du budget des ménages à Lagos).

La gestion et l'équipement en infrastructure des grandes villes sont compliqués par une forte fragmentation territoriale des agglomérations et des zones métropolitaines. Ibadan est gouvernée par treize conseils locaux, Port Harcourt par sept et Kano par six. Cette fragmentation s'est traduite, comme c'est souvent le cas, par l'interventionnisme des États, qui se sont impliqués dans les infrastructures ou ont créé des agences gouvernementales. L'État de Lagos a ainsi mis en place la *Lagos State Waste Management Authority* (LAWMA) pour le traitement des déchets, la *Lagos Metropolitan Area Transport Authority* (LAMATA) pour les transports et la *Lagos State Traffic Management Authority* (LASTMA) pour la régulation de la circulation. Ces agences se substituent aux schémas institutionnels antérieurs souvent complexes qui faisaient également intervenir les échelons verticaux de la hiérarchie territoriale. Dans le cas de Lagos, c'est également à travers ces agences et sur leur proposition que les initiatives récentes en matière de financement des investissements de l'agglomération sont envisagées.

La décentralisation et ses racines administratives

774 administrations locales⁸ (*local governments*), soit une vingtaine en moyenne par État, forment le niveau inférieur du découpage territorial de la fédération nigériane en trois niveaux. Le deuxième niveau est constitué de 36 États (*states*), administrés par des gouverneurs élus, comme le sont aussi les présidents. La capitale Abuja n'est pas un État, mais un *Federal Capital Territory* divisé en six *area Councils*. Dans cet État fédéral, la décentralisation et les réformes en faveur de la gouvernance se conçoivent aux deux premiers échelons du découpage territorial. Le retour à un régime civil en 1999, entériné par la tenue d'élection des conseils locaux, puis des assemblées nationales de chaque État, a été suivi depuis 2003 d'un certain nombre d'améliorations dans la gestion des finances publiques, avec l'adoption d'une stratégie nationale de renforcement de l'autonomie et du développement économique, d'un programme ambitieux de privatisation et de concessions en vue d'améliorer la transparence budgétaire et d'un processus rationnel d'établissement du budget. Depuis 2007, le Nigeria est engagé dans une politique de dévolution de pouvoir et de ressources vers les administrations locales et les États ainsi que dans un programme de réforme de la gouvernance et d'encouragement à la participation à l'échelon local. Le recours au secteur privé pour la fourniture des services est également encouragé.

Le processus de décentralisation se heurte toutefois à un manque de transparence et à une gouvernance particulièrement déficiente dont les administrations locales constituent le maillon le plus faible⁹. Elles ont en effet été soumises à des politiques inconsistantes sous le régime militaire et manquent de capacité de gestion politique et administrative ; elles ne disposent plus que de compétences territoriales réduites. L'enracinement de la corruption à tous les échelons territoriaux constitue probablement l'écueil le plus difficile à surmonter.

Compétences territoriales : un principe constitutionnel et des règles administratives

La répartition des compétences entre les trois niveaux territoriaux (État fédéral, États et administrations locales) est en effet prévue par les dispositions de la Constitution nigériane de 1999. Celle-ci transfère aux États et aux administrations locales la responsabilité des services d'éducation, de santé et les autres services de base, et charge le gouvernement fédéral d'allouer environ un tiers

8. Il n'existait que 449 collectivités locales en 1990.

9. Certains projets à approche participative soutiennent localement la gouvernance des villes. Ainsi, le projet *Community Based Urban Upgrading*, un partenariat entre la Banque mondiale, l'État fédéral, 7 États et les administrations locales et les groupes bénéficiaires, destiné à financer des infrastructures et une amélioration des services de base. Les composantes du projet ont été identifiées à partir des priorités définies par chaque groupe bénéficiaire en consultation avec l'État et les Conseils des administrations locales.

des recettes fédérales à ces entités. La Constitution n'octroie pratiquement pas de compétences exclusives aux trente-six États qui exercent leurs prérogatives de concert avec l'État fédéral, notamment dans le secteur des routes nationales et fédérales ou du réseau électrique. Le texte est cependant vague quant au partage effectif de ces compétences, qui demeure une source de confusion et de demandes réitérées des États pour, à la fois, une plus grande autonomie et des ressources accrues¹⁰.

L'État fédéral encourage l'adoption de politiques en phase avec sa propre stratégie de renforcement de l'autonomie et du développement économique (NEEDS) à travers l'élaboration de programmes propres aux États (SEEDS) et aux administrations locales (LEEDS). Toutefois, l'approfondissement attendu des réformes fiscales, de gestion des dépenses publiques et de privatisation se heurte à une forte disparité des structures d'administration locales ainsi que des ressources humaines et financières. Le contrôle budgétaire exercé sur les administrations locales peut varier considérablement d'un État à l'autre selon la manière dont ces derniers interprètent leur mission de coordination des fonctions qu'ils partagent avec les gouvernements locaux ; seul l'État du Delta octroie une autonomie financière totale. Dans de nombreux cas, les administrations locales n'ont pas la disposition des décisions budgétaires (budgets liés). Le Bureau des gouvernements locaux (*Bureau of Local Government Affairs*) des États fournit des directives sur la préparation des budgets, les délais de réalisation et les priorités, et supervise étroitement les dépenses. Certains États laissent en revanche aux gouvernements locaux le soin de préparer leurs budgets, lesquels sont alors toutefois fréquemment irréalistes et exécutés de manière inefficace. La gouvernance locale souffre du manque de formation des leaders locaux, d'un fort niveau de corruption, du manque de définition des modalités de gestion, du chevauchement de compétences avec les autres échelons administratifs, dont les décisions peuvent impacter sévèrement les budgets (par exemple lorsque l'État fédéral augmente de manière unilatérale les salaires des enseignants).

L'origine des ressources budgétaires – composées à 65 % des recettes pétrolières versées directement par les compagnies exploitantes – explique largement cette prépondérance de l'État fédéral. L'avancée du processus de décentralisation et l'amélioration de la gouvernance locale dépendent essentiellement de la répartition des compétences territoriales et de l'attribution des ressources correspondantes, qui font l'objet de négociations permanentes avec le gouvernement fédéral dans l'enceinte du parlement.

10. Les programmes et projets nouveaux (LAMATA pour les transports fluviaux à Lagos) financés par les bailleurs de fonds ne réduisent pas les problèmes de double compétence entre l'État fédéral et les États.

Mécanismes de redistribution et de financement

Le gouvernement fédéral collecte l'essentiel des impôts et des recettes pétrolières dont les revenus sont reversés¹¹ directement ou redistribués principalement par des transferts directs de l'État fédéral aux États fédérés et aux administrations locales. Ces transferts se font à partir de deux grands fonds de redistribution.

Le Compte de la Fédération (*Federation Account*) constitue plus de 90 % du total des fonds de redistribution (recettes pétrolières budgétisées, revenus pétroliers excédentaires et divers taxes et droits de douane). Le mécanisme d'allocation repose sur huit facteurs, dont la population, mais 40 % du total est réparti en parts égales entre les États. Ces transferts issus du *Federation Account* représentent plus de 75 % du total des transferts en moyenne sur la décennie 2000.

La taxe sur la valeur ajoutée (*Value Added Tax*, VAT), introduite au Nigeria en 1994, est répartie à 30 % égalitairement entre les États, 50 % selon la taille de la population et 20 % selon la contribution de chaque État au pot commun.

Au total, l'État fédéral transfère 55 % de ses revenus totaux, dont 35 % aux États et 20 % aux administrations locales. L'État fédéral redistribue également ses recettes pétrolières inscrites au Compte des excédents de pétrole brut¹².

Les administrations locales disposent également des revenus des taxes et impôts locaux (taxes foncières, taxes de collecte des déchets et d'assainissement, équipements productifs, droits de stationnement, etc.). Mais le rendement de ces taxes et impôts est particulièrement faible. Bien qu'ayant triplé en valeur absolue au cours de la décennie écoulée, les ressources propres de l'ensemble des administrations locales n'excèdent pas 4 % de leurs revenus.

La constitution de 1999 prévoit que chaque État reverse aux administrations locales une proportion de ses revenus (10 %), mais ces transferts ne se font pas en pratique. Au final, ce sont donc les transferts du gouvernement fédéral qui constituent une très grande partie des financements, un témoignage d'une décentralisation financière peu avancée.

Les États, à l'exception de celui de Lagos (*Lagos State* génère en moyenne plus de 60 % de ses revenus), sont dans une situation de dépendance similaire. Durant les années de la décennie 2000, la part des transferts provenant du Compte de la Fédération pouvait atteindre 85 % des ressources budgétaires

11. Selon le dispositif *Oil derivation* appliqué depuis 2000 : 13 % du total des revenus pétroliers bruts sont reversés aux États producteurs de pétrole au prorata de leur production.

12. Il s'agit des recettes qui ne sont pas inscrites au budget général sur la base de prix de référence prédéfinis.

totales des États. Les ressources des États sont très insuffisantes pour leur permettre d'assumer les dépenses d'investissement qui découlent de leurs attributions, naturellement encore plus pour ceux qui ne sont pas producteurs de pétrole et ne reçoivent pas les recettes reversées à ce titre.

Les outils de financement de l'investissement

Les contextes dans lesquels l'autonomie financière des collectivités locales est faible se traduisent en général par le sous-investissement et de mauvais niveaux de services ; ils empêchent l'émergence d'une culture de l'investissement et de l'emprunt, et en définitive freinent l'émergence d'un marché de la dette locale. Ce constat se vérifie avec force au Nigeria, où en dépit d'une taille de marché de l'investissement local potentiellement considérable, d'un niveau de développement économique relativement élevé, d'un système financier et bancaire considéré comme bien structuré et dynamique, les mécanismes de financements de l'investissement sont sous-utilisés.

Le fait que les expériences les plus significatives de la période récente soient celles menées par l'État de Lagos ne fait d'ailleurs que renforcer ce constat : on a vu que cet État est le seul de la fédération à bénéficier d'un niveau de ressources propres élevé. Il a pu ainsi sécuriser les investisseurs et a émis avec succès un programme d'émissions obligataires. Par ailleurs, l'autonomie financière a permis également de se doter d'un certain nombre d'outils *ad hoc* de montage techniques et financiers, et de structurer ainsi une série de PPP en faveur des investissements et des services.

En outre, on ne peut qu'être frappé par la faiblesse des outils de financement par rapport à la taille du pays. L'IFS publique qui existait, la *Urban Development Bank*, a été privatisée, et cette IFS privée est la seule à intervenir sur un marché de la dette locale anormalement contracté pour une population de 80 millions d'urbains.

Les deux paragraphes qui suivent sont consacrés à l'expérience de Lagos et à l'UDB.

Lagos State : émissions obligataires directes et PPP

Les États de la Fédération ont le pouvoir d'emprunter sur le marché domestique des capitaux ou auprès des institutions internationales, avec l'autorisation du gouvernement fédéral.

L'État de Lagos s'est engagé en 2008 dans un programme d'émissions d'obligataires d'un montant total de 1,850 Md USD environ. Trois émissions ont été effectuées de 2008 à 2010¹³. L'emprunt est destiné à financer un

13. Les émissions obligataires de l'État de Lagos font aussi l'objet de l'encadré 4.7, dans le corps du livre.

programme d'infrastructures et d'aménagement (transports en commun, zone d'activités, grande voirie), dont la plupart font l'objet de PPP. Un quart de l'emprunt est destiné au refinancement de la dette.

L'État de Lagos bénéficie de bonnes notes (AA ou A+) attribuées par Fitch Ratings et deux autres agences de notation (GCG et Augusto & Co). Les souscriptions étaient réservées aux investisseurs institutionnels. Elles ont été souscrites très largement. Les raisons de ce succès tiennent à des dispositions fiscales avantageuses et un rendement (13 à 14,5 % sur 5 à 7 ans) supérieur à celui des obligations de l'État central. De plus, Lagos a mis en place dès la seconde émission un fonds de réserve alimenté par des ressources propres dédiées et a ainsi sécurisé les investisseurs.

Ce niveau de souscription montre s'il en était besoin à quel point l'épargne locale disponible est importante et qu'elle est en fait captable pour de l'investissement local à condition de savoir s'organiser¹⁴.

Les montants collectés sur les marchés ont été mobilisés notamment pour le financement de projets d'infrastructures en PPP (BOT, concessions) en particulier dans le secteur des transports : voie rapide Lekki-Epe, route de la péninsule de Lekki (300 M USD, concession sur 30 ans), transports en commun (*Lagos Light Rail Project*).

L'État de Lagos a acquis un savoir-faire en montage et financement de projet notamment au travers de ses différentes agences. Dans le secteur des transports, la LAMATA, avec un appui de la Banque mondiale, a mis en place une première ligne de bus en site propre (*Bus Rapid Transit*) qui transporte environ 150 000 passagers par jour et a permis une réduction de 30 % des tarifs, ainsi qu'une réduction de 40 % des temps de trajet. Des opérateurs privés sont partie prenante dans l'exploitation de la ligne, dans le cadre d'un partenariat avec syndicat des transporteurs, *National Union of Road Transport*. Les banques commerciales sont aussi impliquées et ont financé des prêts pour l'acquisition du matériel roulant exploité par les opérateurs privés.

Du parapublic majoritairement public au majoritairement privé : la *Urban Development Bank*

La *Urban Development Bank* (UDB) a été créée par l'État fédéral en 1992. Comme son nom l'indique, cette institution financière spécialisée parapublique était explicitement destinée au financement de l'investissement local des collectivités locales urbaines. Il s'agissait d'une IFS classique, avec une structure de capital dans laquelle on trouvait l'État fédéral, les États fédérés, les collectivités locales, les syndicats (au travers du *Nigerian Labour Congress*)

14. Lagos a bénéficié d'un soutien de la Banque mondiale et du PPIAF pour ces opérations.

et, pour une petite part (10 %), des opérateurs privés. L'UDB première version a été un échec à tous points de vue. Elle a souffert de tous les maux qui affectaient les entreprises publiques du pays : faiblesse de management, mauvaise gestion, incompetence, corruption. Quinze ans après sa création, la banque accumulait les pertes opérationnelles et les impayés, elle ne devait sa survie qu'à une injection régulière de subventions de l'État fédéral.

Le passage à une majorité privée – il ne s'agit pas d'une privatisation complète – de l'UDB a été engagé en 2008. Une société d'investissement, *Investment and Credit Holdings Limited* (ICHL), a été créée par des investisseurs privés et institutionnels. Ces investisseurs détiennent aujourd'hui plus de 53 % des parts. Les autres actionnaires sont restés les mêmes, la plus grosse part (20 %) étant maintenant détenue par les collectivités locales. La banque a subi une réorganisation complète, bénéficié d'une injection de capital, été dotée d'un nouveau management et a renforcé ses capacités d'intervention technique et financière. L'ensemble du processus de privatisation et de réorganisation a bénéficié de l'attention particulière de IFC¹⁵ et a été largement inspirée par l'expérience de INCA en Afrique du Sud, dont des dirigeants se seraient portés actionnaires de UDB à titre privé.

La politique de communication de UDB ne se caractérise pas par la mise à disposition régulière et spontanée d'informations précises. Il est difficile de déterminer la structure et les performances du portefeuille d'encours, ou dans quelles proportions elle se refinance par les différents moyens à sa disposition. Comme la plupart des IFS, UDB peut effectuer des émissions obligataires. Elle s'est financée auprès de banques commerciales nationales et internationales, mais bénéficie de financement de bailleurs de fonds orientés secteur privé (*IFC, Export Development Bank of Canada*) et aussi de bailleurs de fonds de l'aide internationale, au moins pour certains types de projets à vocation sociale.

Depuis sa création en 2008 et dans la période post-crise financière, UDB semble avoir élargi ses préoccupations à un champ plus vaste que le seul financement d'infrastructures. Elle a significativement fait évoluer ses partenariats en Afrique du Sud et a signé un accord avec la DBSA sud-africaine. Comme cette dernière, elle affiche des préoccupations d'ordre public, propose de l'appui technique aux administrations locales ou aux États, par exemple pour émettre leurs propres émissions obligataires ou pour structurer des montages financiers, pour faire de la formation, etc. Elle s'implique dans des commissions nationales, comme celle qui promeut les PPP, et assure le management de fonds revolving créés par le Gouvernement fédéral, comme le *Public Mass Transit Revolving Fund*.

15. La filiale secteur privé du groupe Banque mondiale.

UDB se présente aujourd'hui comme mettant en œuvre un modèle d'activités à cinq volets : l'activité de prêt, le conseil financier et la fonction d'arrangeur, l'investissement en capital, la gestion de fonds pour tiers et, enfin, le renforcement des capacités et l'assistance technique.

La question qui se pose naturellement est si ce programme ambitieux n'est pas un peu large et si une seule institution peut le remplir efficacement à l'échelle d'un pays comme le Nigeria.

Une mise en perspective

Le Nigeria est un pays unique, ne serait-ce que par sa taille et l'importance de sa population. Son organisation fédérale et son histoire administrative et politique se traduisent assez paradoxalement par une tendance à la centralisation. La dépendance des collectivités locales aux transferts d'État et leur très faible autonomie financière sont un handicap certain à la sortie du sous-investissement dont souffrent les villes.

Il existe pourtant beaucoup d'opportunités et un potentiel extraordinaire du développement d'un marché de l'emprunt pour l'investissement local. Le cas de l'État de Lagos montre qu'en quelques années, des stratégies renouvelées en matière de financements et de montage de projets peuvent se révéler payantes. Cet exemple illustre de façon claire comment la conjonction d'une autonomie financière, d'une gestion rationnelle des revenus et d'un savoir-faire technique et financier permet d'enclencher une dynamique opérationnelle et de lever des fonds du secteur privé.

Il est certain que les autres États de la fédération ont beaucoup d'enseignements à tirer de l'exemple de Lagos. Tous ceux qui reçoivent une quote part des revenus pétroliers qu'ils génèrent (*oil derivation*) bénéficient par exemple d'un atout que beaucoup de collectivités africaines leur envieraient. Le nantissement de recettes pétrolières procure un effet de levier sur les marchés financiers. Or le Nigeria est un des pays du continent où le système financier est des plus structurés et des plus dynamiques et où, par conséquent, les effets de levier peuvent être des plus efficaces.

Sur un autre plan, la façon dont la *Urban Development Bank* a évolué depuis sa création est également riche d'enseignements. À la lumière de cette expérience, on peut au moins souligner que le statut parapublic présente un certain nombre de qualités, au premier rang desquelles la possibilité de déplacer le curseur de public à privé et ce, sans casser l'outil, simplement en modifiant la structure du capital.

Les besoins en infrastructures et en investissements locaux ne pourront pas être satisfaits avec la structure actuelle des ressources des administrations locales

et de la majorité des États. L'augmentation des ressources propres des collectivités et la progression de leur autonomie financière est un passage obligé. C'est la condition pour mettre en œuvre des solutions modernes et actionner les effets levier du recours à l'emprunt et de l'implication du secteur privé.

Beaucoup des éléments nécessaires pour réussir cette mutation existent, comme le montrent cet exemple de Lagos ou le cas UDB. Cependant, la disproportion est grande entre le nombre et l'importance des outils de financement et d'appui aux collectivités disponibles par rapport à la taille du pays et le poids de sa population urbaine.

Sources

- AFD. 2009. *Note de présentation du projet de transport urbain à Lagos*, Nigeria.
- Banque africaine de développement – République du Nigeria. 2009. Profil de gouvernance pays.
- Brunn, S. D., M. Hays-Mitchell et D. J. Zeigler. 2008. *Cities of the World: World Regional Urban Development*. Lanham: Rowman and Littlewoods Publishers, Inc.
- Central Bank of Nigeria. 2007. *Annual Report and Statement of Accounts*. Abuja: Central Bank of Nigeria.
- Egwaikhide, Festus et Stanley Okafor (Ibadan University). 2010. «Urbanization and Urban Infrastructure Investment in Nigeria». (Contribution)
- Funnel the money. *Allocating Resources to Reduce Poverty*. Washington, DC: World Resources Institute. <http://www.funnelthemoney.org/en/node/44>.
- Mabogunje, A. L. .1981. «Towards an Urban Policy in Nigeria», in *Urbanization Processes and Problems in Nigeria*, Sada, ed. P.O. and Oguntoyinbo, J.S, 7-20. Ibadan: Ibadan University Press.
- World Bank. 2002. *State and Local Governance in Nigeria*, Report No.24477-UNI. Washington, DC: World Bank.

6. République sud-africaine : IFS publique, IFS privée, marché des capitaux

Tableau A.6 Données de base – République sud-africaine

PIB/hab (2009)	5 786 USD	Principales villes	Habitants (milliers)
IDH/rang (2010)	0,597/110	Durban	2 879
Population totale (2009)	49 M	East Rand	3 202
Population urbaine (2010)	31 M	Johannesburg	3 670
Taux d'urbanisation (2010)	62 %	Port Elizabeth	1 068
Taux de croissance urbaine 2005-2010	1,8 %		

Sources : World Bank database, World Urbanization Prospects, City Population.

Au rythme actuel d'investissement, le déficit en infrastructures de base observé en Afrique du Sud ne serait comblé qu'en 2065. Ces immenses besoins, notamment en voirie, réseaux d'assainissement et d'eau potable, sont localisés pour 45 % dans les six plus grands centres urbains. Mais une partie non négligeable de la demande provient également de l'expansion urbaine et de la croissance économique, ce qui place une partie des besoins en planification à une échelle régionale, à l'exemple de Gauteng autour de Johannesburg.

La nouvelle Constitution de 1996 attribue aux collectivités locales de premier niveau, les municipalités, la responsabilité des infrastructures et des services. Les inégalités de taille, les capacités gestionnaires et le potentiel de mobilisation des ressources propres se traduisent toutefois par des situations financières individuelles diversifiées pour les municipalités.

L'Afrique du Sud bénéficie de deux atouts essentiels pour développer un marché vivace de financement de l'investissement local par l'emprunt : d'une part un système financier développé avec notamment un marché des capitaux parmi les plus importants des pays émergents ; d'autre part une tradition municipale bien ancrée qui remonte à une centaine d'années.

Contexte : urbanisation et décentralisation

Les profondes transformations territoriales et institutionnelles de l'organisation municipale ont donné lieu à une période d'ajustements d'une vingtaine d'années (limites géographiques, modalités de gestion, contenu sociodémographique) qui s'achève au milieu des années 2000. Les compétences territoriales,

les attributions des collectivités locales et le rôle du gouvernement central ont été revus par l'adoption d'un cadre législatif très complet mis en place entre 1996 et 2004. Cependant, les dernières réorganisations territoriales ont aussi provoqué une recentralisation des institutions de la décentralisation et une série de mesures et de projets gouvernementaux semblent aussi œuvrer en ce sens.

La fin de l'Apartheid en 1994 marque le début d'une nouvelle politique de décentralisation, dans une perspective de réduction des inégalités économiques et de la pauvreté. Le *Municipal Act Structure* de 1998 revoit les délimitations territoriales administratives et abolit la ségrégation spatiale entre les villes, traditionnellement blanches, et les townships, « noirs » ou « colorés ». Après une période de réformes intérimaires, au cours de laquelle coexistent un niveau métropolitain (*metropolitan council*) et municipal (*metropolitan local councils*), en 2000, l'État supprime les municipalités existantes qu'il remplace par des *district municipalities*, divisés en *local municipalities*, et des *metropolitan municipalities* dans les plus grandes villes du pays. Dans ces dernières, un conseil métropolitain mis en place par le *Local Government : Municipal Systems Act* de 2000 est élu au suffrage direct avec un maire à sa tête tandis qu'un *city manager* remplit les fonctions administratives. À l'échelon inférieur, la recentralisation institutionnelle opérée par la fusion métropolitaine s'accompagne d'un processus de décentralisation par l'intermédiaire des *wards committees*¹⁶. En 2006, les 283 municipalités se répartissent en 6 *metropolitan municipalities*, 46 *district municipalities* et 231 *local municipalities*. Les deux réformes successives ont ainsi divisé par quatre le nombre de municipalités entre 1995 et 2000. Les Provinces, au nombre de neuf, forment l'échelon supérieur du découpage territorial et de décentralisation.

Les six *metropolitan municipalities* : Johannesburg, eThewini (ex Durban), Cape Town, Ekurhuleni (ex East Rand), Nelson Mandela (Port Elizabeth), Tshwane (Pretoria) représentent un tiers de la population sud-africaine et plus de la moitié de la population urbaine du pays. Johannesburg, eThewini et Cape Town comptent chacune environ 3 millions d'habitants. Trois autres *municipalities*, Buffalo City, Mangaung et Msunduzi, se sont jointes aux précédentes pour former le *South Africa City Network*, une initiative du *Minister for Provincial and Local Government*, en partenariat avec la *South African Local Government Association* (SALGA).

16. Les *wards* (circonscriptions électorales dans le système anglo-saxon) deviennent des mini-municipalités, des instruments de participation et de démocratie locale de par les dispositions du *Local Government: Municipal Structures Act* de 1998 ; les *wards committees* sont ainsi présidés par l'élu local de la circonscription, qui en nomment les membres, qui prennent chacun en charge une fonction parmi les dix suivantes : lien avec les civils, lien avec les ONG, jeunesse, femmes, églises, développement économique local, activités culturelles et sportives, santé, sécurité, éducation.

Les compétences des municipalités et efforts d'investissement

Le Livre blanc sur les collectivités locales de 1998 (*White Paper on Local Government*) place les municipalités au cœur du développement local, en leur accordant l'autonomie et la responsabilité des services sociaux et infrastructures de base : distribution d'eau et d'électricité, collecte des déchets, assainissement, centres de soins, dessertes locales. En revanche, la répartition des fonctions entre les trois niveaux (État, provinces et municipalités) n'est pas déterminée par les textes.

Concrètement, les attributions des municipalités se décomposent en trois grandes catégories.

- a) Les activités de planification urbaine et de gestion du processus d'extension alimenté par une croissance qui reste relativement soutenue.
- b) Le rattrapage du déficit en infrastructures accumulé pendant le régime de l'Apartheid et la période de faible investissement qui a suivi. À la fin de la décennie 2000, environ 30 % de la population n'a pas accès à l'assainissement, 8 % n'a pas accès à l'eau potable et 8 % à l'électricité. La région urbanisée de Gauteng est celle où les taux de desserte sont les plus faibles du pays.
- c) La fourniture de logements et services à bas prix ou gratuits pour les populations les plus démunies. Il s'agit d'une obligation inscrite dans la Constitution. La population concernée représente en moyenne le quart de la population des neuf villes principales. Celles-ci doivent ainsi produire plus de 1,25 million de logements sociaux d'ici 2020.

Mécanismes de financement

Les collectivités locales disposent d'une autonomie financière relativement importante, fondée sur le niveau de ressources propres, complétées par les transferts de l'État et un accès à l'emprunt dont les émetteurs sont détaillés. Les municipalités métropolitaines sud-africaines dépendent beaucoup moins des transferts que nombre de leurs homologues sur le continent. Cependant, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs revenus est en diminution, phénomène principalement attribuable aux réformes institutionnelles du gouvernement central.

Les ressources propres

Les grandes villes bénéficient de revenus fondés sur l'activité économique. Les recettes sont issues de la taxe foncière (pour les *metropolitan* et *local municipalities*), de la vente des fluides (électricité principalement) et, jusqu'à récemment, du *Regional Service Council* (RSC), une taxe professionnelle assise sur le chiffre d'affaires et la masse salariale. Le budget des municipalités métropolitaines

reposait à environ 90 % sur ces recettes. Pour les municipalités moyennes et petites, ce ratio est très inférieur.

Le Conseil constitutionnel a supprimé en 2006 la RSC. Celle-ci générait 17 % des revenus totaux des neuf grandes villes contre 10 % pour les transferts d'État. Ces derniers n'ayant pas été augmentés à hauteur égale, cette mesure a eu comme conséquence, outre la perte d'autonomie financière des municipalités, la réduction des ressources globales.

D'autres mesures semblent aller dans le sens d'un certain recul en matière de responsabilités exercées par les municipalités. Ainsi la distribution d'électricité, qui générait des surplus financiers non négligeables, voire importants pour les grandes métros, est-elle transférée à des distributeurs régionaux. Et le gouvernement envisage de regrouper les montants d'investissements des municipalités ayant accumulé du retard dans la mise à niveau de leurs infrastructures réseaux au sein d'un fonds central (voir section « Les évolutions récentes », ci-après).

Les transferts : État et Provinces

L'État a mis en place deux types de transferts destinés aux investissements : l'*Equitable Share* (ES) est un mécanisme de péréquation par lequel transitent environ 50 % des transferts globaux ; le *Municipal Infrastructure Grant* (MIG) destiné au financement des infrastructures de base notamment pour les municipalités les plus pauvres et qui constitue environ 35 % des transferts nationaux.

Il existe parallèlement trois fonds de restructuration et de renforcement de capacités (*Municipal Systems Improvement Grant*, *Financial Management Grant*, *Local Government Restructuration Grant*), qui ne constituent qu'une faible fraction des transferts.

Le gouvernement consacre chaque année une part croissante du budget national aux transferts (3,3 % en 2002, 5,9 % en 2006 et 6,5 % en 2009), un signal clair adressé aux municipalités qui disposent d'une bonne visibilité pour effectuer leurs programmations d'investissement. Cependant, les municipalités les plus pauvres ne perçoivent que 12 % des ressources publiques, contre la moitié pour les plus riches.

Les collectivités locales reçoivent également des fonds des provinces. Cela provoque d'ailleurs des conflits de compétences dans des secteurs aussi sensibles que le logement, les services de santé primaires et les transports publics. Les grandes municipalités reprochent aux transferts des provinces l'imprévisibilité des montants et des calendriers de déboursement ainsi que le manque de transparence dans les processus d'allocation.

Le financement par l'emprunt

Il existe une tradition de l'emprunt des municipalités en Afrique du Sud, qui remonte au régime d'Apartheid, pendant lequel les municipalités blanches empruntaient auprès de banques commerciales et, pour certaines, émettaient des obligations. Néanmoins, il était implicite que le gouvernement central apportait sa garantie, et les mécanismes d'encadrement et d'analyse du risque étaient limités. La nouvelle constitution après la chute du régime, à l'inverse, prévoyait explicitement que le gouvernement ne garantissait pas l'emprunt des collectivités. Il en a résulté que les prêteurs et les investisseurs se sont retirés de l'activité.

En 2004, l'entrée en vigueur du *Municipal Financial Management Act* (MFMA) a apporté un cadre de régulation destiné à lever les inquiétudes dues aux réformes municipales et à rassurer les investisseurs. La nouvelle délimitation administrative des municipalités, la fin de la garantie de l'État sur les prêts sous-souverains, et le vide juridique concernant les conditions d'endettement des gouvernements locaux avaient en effet créé un climat d'incertitudes. La hausse du niveau de risque et l'augmentation des coûts de transaction avaient conduit au retrait des investisseurs privés. Le MFMA établit des règles du jeu claires et incitatives, et encadre les conditions d'emprunts des collectivités tout en les incitant à une amélioration de la gestion, de la transparence et des compétences.

Dès lors, le marché de la dette municipale s'est reconstitué progressivement, mais à un rythme soutenu. Il présente toutefois la caractéristique d'être très concentré sur les six municipalités métropolitaines, et parmi elles principalement Johannesburg, Durban, eThekweni et Cape Town. Selon les termes du MFMA, l'emprunt est uniquement destiné aux dépenses en capital et la durée du prêt limitée à la durée de vie des infrastructures financées. L'endettement sert le plus fréquemment à financer les réseaux d'eau, d'électricité et de voirie. Le marché de la dette reste en deçà de son potentiel de développement. Le cadre législatif est propice au recours à l'emprunt, mais dans les faits les capacités d'endettement et d'absorption des municipalités petites et moyennes restent faibles et freinent le développement du marché.

L'offre de crédit est très développée avec, comme acteurs principaux, une banque publique de développement, une institution financière spécialisée privée et les banques commerciales, parallèlement au marché des capitaux.

Development Bank of South Africa (DBSA)

La *Development Bank of South Africa* (DBSA), détenue par l'État, domine le marché de la dette municipale avec, à la fin de la décennie 2000, près de 50 % des encours de crédits. Créée en 1983 afin d'améliorer les équipements en

infrastructures des anciens *townships* et *homelands* noirs, elle s'est tournée vers les collectivités locales au cours des années 1990. Il s'agit d'une banque de développement classique qui, bénéficiant de son statut public, peut se refinancer sur le marché et auprès des bailleurs de fonds à des conditions avantageuses. La DBSA est par conséquent à même de faire du prêt long terme. Elle a aussi vocation à apporter un soutien aux collectivités : ses excédents opérationnels abondent un fonds dédié au renforcement des capacités, le *DBSA Development Fund*. La banque enfin a progressivement déployé une activité de financement d'infrastructures à l'international qui représente aujourd'hui environ 25 % de ses engagements.

Infrastructure Finance Corporation Limited (INCA)

Infrastructure Finance Corporation Limited (INCA) est une société privée créée en 1996, dont le cœur de métier est le financement des infrastructures. Principal acteur privé présent sur le segment des prêts aux municipalités, INCA détient environ 20 % des parts de marché, derrière la DBSA. INCA finance également des sociétés de distribution d'eau et des organismes publics et parapublics impliqués dans le développement des infrastructures.

INCA mobilise ses ressources par émissions obligataires pour les deux tiers environ et par des emprunts long terme pour le tiers restant. Quoique institution du secteur privé, INCA a pu bénéficier de prêts bonifiés de bailleurs de fonds (parfois sous condition d'isoler l'élément don dans un fonds spécifique à vocation sociale). D'autres emprunts ont été contractés auprès des filiales secteur privé de bailleurs de fonds ou auprès de banques d'investissements, avec éventuellement des garanties partielles apportées par des bailleurs de fonds (Blaylock & Partners et garantie USAID, par exemple).

Banques commerciales

Une des principales banques commerciales du pays, *Amalgamated Banks of South Africa* (ABSA), emboîta le pas de INCA dans le financement des infrastructures dès 1997. D'autres banques, comme *First National Bank*, *Nedbank* et *Standard Bank*, se sont intéressées progressivement à ce marché. S'agissant du marché de la dette des collectivités locales *stricto sensu*, la part du secteur privé hors INCA reste à ce jour modeste.

Financement direct sur les marchés

L'Afrique du Sud dispose de marchés financiers et obligataires très développés. Le *Johannesburg Stock Exchange* (JSE) est une place financière internationale. On a vu qu'à l'époque du régime de l'Apartheid, les municipalités blanches procédaient déjà à des émissions d'obligations municipales. Le MFMA a restauré concrètement cette possibilité, mais le marché des émissions obliga-

taires municipales ne s'est pas développé autant que ce à quoi on pouvait s'attendre. De fait, seule la ville de Johannesburg a eu recours à ce mode de financement, avec une série d'obligations depuis 2004, en partie avec des rehaussements de crédit apportés par des garanties d'institutions internationales (IFC) ou par la DBSA (voir encadré 4.6, dans le corps du livre). Les premières émissions ont été saluées dans le milieu professionnel comme un événement précurseur qui annonçait une nouvelle ère. De ce point de vue les attentes ont été déçues, les émissions obligataires municipales sont restées l'exception. Les réalités du marché financier se sont imposées. Même pour les plus grandes municipalités, les caractéristiques (taux, durée, différé) des produits proposés par les établissements de crédit restent plus intéressantes. Tant que ces conditions perdurent, le recours à l'émission, qui peut se justifier par soucis de diversification de la dette ou d'indépendance, ne paraît pas appelé à devenir le mode dominant.

Le bilan du dispositif des dernières décennies

Le financement de l'investissement local en Afrique du Sud bénéficie indiscutablement de l'existence d'un dispositif complet, faisant intervenir tous les outils et types d'acteurs existants. Il a toutefois aux yeux de l'État le défaut d'être concentré sur les grandes villes, les six *metros*. En dépit des efforts des gouvernements successifs, les villes moyennes et plus encore les petites n'ont que peu ou pas bénéficié de prêts pour les investissements. Globalement, leur solvabilité ne s'est pas améliorée significativement, leurs efforts d'investissements ont été contraints par le manque de produits financiers adaptés. Les *local municipalities* sont restées très dépendantes des transferts, pour la mise en œuvre desquels elles ont souvent par ailleurs des difficultés.

La DBSA a fait l'objet de critiques à cet égard. À partir du milieu des années 1990, son rôle, en tant qu'institution publique, aurait été dans un premier temps de montrer au secteur privé que le financement des infrastructures municipales était une activité viable et rentable, de susciter l'apparition de nouveaux acteurs, puis de leur laisser le marché des emprunteurs solvables et de se consacrer au soutien et à l'accompagnement des moins solvables. Mais si de nouveaux acteurs privés sont bien apparus, la DBSA est restée le principal acteur sur le marché de la dette municipale et a continué à financer les villes du haut du segment solvable, avec un encours à près de 65 % sur les *metros*. Les établissements privés lui ont reproché d'exercer une concurrence déloyale sur la base des ressources privilégiées qu'elle obtient du fait de son statut public. Les gouvernements lui ont reproché de ne pas exercer son rôle de relai des politiques publiques.

Certains de ces reproches paraissent un peu faciles. De fait, la DBSA n'est pas dotée par l'État des moyens pour assurer une mission de service public à perte et doit aussi assurer sa viabilité financière. Dès lors, il est inévitable qu'elle reste positionnée sur le segment solvable du marché. En outre, des établissements privés ont eu accès dans une certaine mesure à des ressources aidées et ne se sont pas privés de s'en servir comme instruments de conquête de marché. Il reste que le résultat – un plus grand nombre d'acteurs qu'avant se faisant une concurrence acharnée sur un marché qui ne s'est que peu élargi en nombre d'emprunteurs – n'est pas satisfaisant pour l'État.

Sur un autre plan, la forte concentration des encours des établissements privés sur un petit nombre d'emprunteurs n'est pas non plus une situation très saine. Du fait que la DBSA, qui possède une partie plus grande encore de l'encours, est une institution publique, il n'est pas à exclure que les établissements privés considèrent qu'ils bénéficient eux aussi de la garantie (implicite, celle-ci) de l'État, même si le cadre réglementaire l'exclut. Il existe probablement un risque d'aléa moral¹⁷.

Le déficit en investissement qui affecte les petites collectivités locales découle autant ou plus de leur faible capacité d'absorption (par manque de moyens humains et de savoir-faire) que de difficultés d'accès aux financements. Certains aspects de la réglementation mise en place par le MFMA participeraient à ces difficultés. Ces problèmes affectent aussi dans une certaine mesure les villes moyennes. La politique publique de renforcement des capacités d'investissement des moyennes et petites villes est le plus souvent perçue comme un échec.

Il faut noter enfin que le financement par émissions obligataires s'est finalement peu répandu, puisque Johannesburg est restée la seule collectivité à y avoir recours. Ce constat a pu décevoir les observateurs qui attendaient la forte montée en puissance de ce modèle de financement. Mais ce résultat en demi-teinte ne fait que refléter les réalités du marché : les collectivités locales ont trouvé à se financer à de meilleures conditions et plus facilement auprès des institutions financières et des établissements de crédit qu'en procédant à des émissions.

Les évolutions récentes

Le système qui vient d'être décrit est entré dans une phase de mutations à la fin de la décennie 2000. Les deux moteurs de changement sont d'une part l'augmentation des engagements des bailleurs de fonds avec l'arrivée notamment

17. Sur la notion d'aléa moral, voir le chapitre 5, section « Un cadre législatif et réglementaire de l'endettement en sous-souverain ».

des plus gros d'entre eux, et d'autre part la perspective de création d'un fonds central d'intervention pour les petites municipalités.

Parmi les bailleurs, l'AFD, déjà engagée en refinancement de la DBSA et d'INCA, s'est manifestée en prêtant en sous-souverain à eThekweni. Ce prêt a été effectué à des conditions avantageuses pour la ville du fait qu'il s'agissait de financer un programme d'investissements à vocation environnementale. Puis la Banque mondiale a fait une entrée remarquée dans le secteur en mettant en place un important financement de 1 Md USD. Le projet correspondant comprend une composante d'alimentation des mécanismes de transferts d'État aux collectivités, une composante de soutien des collectivités à l'accès direct au marché financier, notamment par du rehaussement et la promotion d'un marché secondaire, et enfin une composante d'appuis institutionnels divers au niveau national ou local. Il est attendu que ce financement de la Banque soit abondé par d'autres bailleurs. Parmi ceux-ci, outre l'AFD, figureraient des gros prêteurs européens, dont la BEI.

Parallèlement, le gouvernement prévoit de créer un fonds spécial de centralisation des dépenses d'infrastructures de base des municipalités. Ce fonds vise à pallier les lacunes en matière de préparation et d'exécution des projets par les petites et moyennes municipalités. Il prévoirait notamment des regroupements de moyens et la mutualisation de capacités d'intervention pour des ensembles de municipalités.

Ces deux développements sont d'ailleurs assez caractéristiques d'une évolution perceptible dans d'autres pays du continent : d'une part les bailleurs de fonds s'engagent sur la voie du financement budgétaire *via* les mécanismes de transfert, d'autre part les gouvernements procèdent à une certaine recentralisation fondée sur une recherche affichée de rationalisation et d'efficacité technique.

Une mise en perspective

L'Afrique du Sud est un cas de figure exemplaire à plusieurs titres. Le cadre institutionnel, légal et réglementaire de la décentralisation a été conçu en s'inspirant des meilleures expériences internationales. L'existence d'un marché des capitaux développé, d'un système financier performant et d'une politique nationale qui a longtemps maintenu à l'écart les grands bailleurs a permis le développement d'un système où cohabitaient les trois grands types d'outils de financement (l'IFS publique, l'IFS privée et les émissions obligataires directes).

Dans le milieu de la décennie 2000, les premières émissions obligataires ont laissé penser aux observateurs que le pays s'engageait sur un modèle de financement des investissements apparenté à celui des États-Unis. Quelques années

après, il est frappant de voir à quel point le système s'est en fait rapproché du modèle européen : les établissements de crédit privés et l'IFS publique continuent conjointement leurs activités, certaines banques commerciales sont entrées sur le marché, le recours au financement direct par obligations ne se déploie que modérément en volume et en diffusion. L'arrivée de grandes institutions financières comme la BEI et la KfW, qui sont des acteurs importants du financement des infrastructures dans l'Union européenne, conforte la comparaison.

Le gouvernement, confronté à des besoins de financements croissants, tirant le constat de l'échec relatif de ses efforts pour renforcer les capacités des petites et moyennes villes, a fini par passer des accords avec les bailleurs de fonds. Le concours apporté par la Banque mondiale et qui va être abondé par d'autres multilatéraux ou bilatéraux représente un tournant décisif, aussi bien par son ampleur que par ses caractéristiques. Il est représentatif d'un type d'intervention de nouvelle génération, adopté par plusieurs bailleurs, qui s'apparente à de l'aide budgétaire.

Le financement des transferts d'État constitue en effet la part la plus importante du programme. Celui-ci comprend, outre une composante classique d'accompagnement institutionnel, une composante destinée à soutenir l'accès des emprunteurs au marché des capitaux et le financement par l'émission obligataire... Mais l'arrivée sur le marché de nouveaux financeurs multilatéraux aux moyens importants, intéressés par le potentiel d'activités, risque d'exacerber une concurrence déjà forte. Celle-ci s'exerce entre acteurs nationaux (IFS, banques), mais aussi avec des bailleurs déjà fortement engagés en intermédiation et/ou en financement direct en sous-souverain. Dans ces conditions, on peut douter que le financement direct sur le marché des capitaux puisse prendre une part relative plus importante que celle qu'il a actuellement sur le marché européen.

Sources

AFD. 2004. *Ligne de crédit de 40 M EUR en faveur de municipalités d'Afrique du Sud avec Infrastructure Finance Corporation Limited*. Paris : AFD.

DBSA. 2006. *Annual report 2005-2006*. Midrand: Development Bank of Southern Africa.

Glaser Matthew et Roland White, 2004. « South Africa », in Freire Mila et John Petersen, ed. *Subnational Capital Markets in Developing Countries*. Oxford University Press, World Bank.

INCA 2007. *Annual report 2007*. Johannesburg: INCA.

Kruger Johan et Georges E. Peterson. «INCA: a South African Private Sector Intermediary» in Peterson, George E., et Patricia Clarke Annez, eds. 2007. *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*. Washington, DC: World Bank.

Liebig, Klaus, *et al.* 2008. «Municipal Borrowing for Infrastructure Service Delivery in South Africa – A Critical Review». *Studies* 34. Bonn, Germany: German Development Institute.

Ries, Alain. 2008. *Évaluation de l'usage de la concessionnalité dans les interventions de l'AFD en Afrique du Sud (1995-2005)*. Paris : AFD.

SACN. 2007. *State of city finances report*. Johannesburg: South African Cities Network.

SACN. 2009. *Report to the South African Cities Network: State of finances, creditworthiness and borrowing of municipalities in Southern Africa*. Johannesburg: South African Cities Network.

World Bank. 2010. *South Africa: Large cities support program. Project concept note*. Washington, DC : World Bank.

7. Sénégal et Agence de développement municipal (ADM)

Tableau A.7 Données de base – Sénégal

PIB/hab (2009)	1022 USD	Principales villes	Habitants
IDH / rang (2010)	0,411/144	Dakar	2 396 800
Population totale (2009)	12 M	Thiès	278 200
Population urbaine (2010)	5 M	Kaolack	193 400
Taux d'urbanisation (2010)	42 %	Saint-Louis	180 900
Taux de croissance urbaine 2005-2010	3,2 %	Ziguinchor	165 100

Sources : World Bank database, World Urbanization Prospects, City Population.

En 1996, les lois sur la décentralisation ont prévu d'importants transferts de compétences aux collectivités locales sénégalaises. Celles-ci n'ont toutefois pas toujours disposé des ressources techniques, humaines et matérielles exigées par leur nouvelle autonomie, en particulier lorsqu'il s'agissait des infrastructures et services. Plusieurs projets successifs soutenus par des bailleurs de fonds (Banque mondiale, AFD) depuis la fin de la décennie 1990 – mis en œuvre par une structure créée à cet effet, l'Agence de développement municipal – ont cherché à instaurer un mécanisme de financement des investissements communaux. Ce mécanisme visait à utiliser à la fois l'autofinancement, la subvention et l'emprunt, ce dernier étant instillé progressivement dans le cadre d'un dispositif de soutien aux communes reposant notamment sur le principe du Contrat de ville. Le bilan qu'on peut en dresser est assez mitigé, entre autres parce que la démarche et l'institution elle-même ne semblent pas s'être imposées dans le paysage institutionnel, lequel a vu récemment apparaître des entités nouvelles affichant tout ou partie des mêmes objectifs.

Contexte : urbanisation et décentralisation

Le Sénégal présente un taux d'urbanisation comparable à ceux des autres pays de la sous-région. Ses villes présentent aussi des caractéristiques comparables. Elles croissent à un taux supérieur à 3 %, elles souffrent d'un sous-équipement en services de base, eau et électricité en premier lieu, la gestion foncière et la croissance spatiale des périphéries y sont défailtantes.

L'agglomération de Dakar à elle seule compterait plus de 1 million de personnes vivant dans des quartiers non régulés et sous-équipés, et il y existe des poches de grande pauvreté. Les autorités ont engagé dans la période récente des grandes opérations structurantes, notamment dans le domaine

des infrastructures (nouvel aéroport, voie rapide urbaine à péage). Le système de voirie demeure congestionné, l'absence de transports en commun ayant favorisé le recours aux taxis collectifs et individuels et aux véhicules particuliers. L'ensemble du parc est dégradé et contribue largement à une pollution atmosphérique par ailleurs abondée par les émissions d'origine industrielle et qui atteint un niveau préoccupant.

Les capitales régionales, dont le réseau est relativement dense, souffrent globalement des mêmes types de problèmes, avec elles aussi des taux de croissance soutenus et de gros besoins en investissements, en particulier dans les services de base.

Décentralisation et transfert des compétences

Le Code des collectivités locales de 1996 définit trois catégories de collectivités locales : la région, la commune et la communauté rurale. Fin 2010, le territoire sénégalais était découpé en 14 régions, 45 départements, 150 communes et 353 communautés rurales. Le nombre de régions et de communes a fortement augmenté depuis 1996 (le dernier redécoupage date de 2008), et beaucoup manquent de ressources humaines et financières propres. Ce nombre ne facilite pas non plus l'exercice d'un contrôle régulier et efficace par les services de l'État.

La législation reconnaît la personnalité morale et l'autonomie financière des collectivités locales, leur libre administration ; elles sont administrées par des conseils élus. Les transferts concernent les secteurs suivants : domaines, gestion des ressources naturelles, santé, population et action sociale, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation, planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat.

Au début des années 2000, une évaluation du système de gestion des finances publiques (étude CFAA) a souligné la faible capacité d'investissement du fait de leur autofinancement réduit et leurs faibles capacités de réalisation.

Mécanismes de financement

Les budgets locaux sont alimentés par les ressources propres (impôts locaux et produits de l'exploitation des domaines et des services), le Fonds de dotation à la décentralisation (FDD), dont la finalité est d'assurer une compensation pour les transferts de compétences et une péréquation financière entre les collectivités locales et le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) destiné à financer les investissements prioritaires, et enfin le Budget consolidé d'investissement (BCI).

Le FDD a été créé pour compenser les charges issues du transfert des compétences entre l'État et les collectivités locales en 1996, mais n'est pas suffisant

pour réaliser les charges induites par ces transferts. Ces dotations servent également à assurer le fonctionnement des services déconcentrés de l'administration centrale. Ses ressources proviennent d'une partie des produits de la TVA. Il a été en augmentation continue sauf exception depuis sa création, mais ne suffit pas à couvrir l'ensemble des charges induites par le transfert.

Le FECL, créé en 1977, a vocation à financer les investissements. Il devait accorder des prêts sans intérêt aux collectivités (cette disposition n'est jamais entrée en vigueur) et des fonds de concours ; originellement doté par une taxe sur le chiffre d'affaires, il est alimenté par les recettes générales de l'État. Sa répartition est effectuée selon trois grandes enveloppes : les collectivités locales de la région de Dakar, les autres communes, et enfin les communautés rurales. Le FECL assure la contrepartie de l'État dans la mise en œuvre de projets et de programmes financés par les bailleurs de fonds.

Le BCI est issu d'une réforme de 2006 élaborée à la suite de l'étude CFAA mentionnée plus haut. La consolidation des budgets par souci de rationalisation a concerné dans un premier temps les secteurs éducation et santé seulement. Le BCI a connu des retards importants d'exécution au démarrage et semble souffrir d'une méconnaissance par les acteurs des mécanismes qui régissent son fonctionnement.

Les concours financiers directs de l'État par ces mécanismes restent toutefois insuffisants au regard des compétences transférées et des besoins, et une large partie des financements des collectivités locales provient de ressources extérieures et de programmes alimentés par l'aide au développement.

Ces programmes fonctionnent souvent sur le principe de l'appui budgétaire et proposent des financements gratuits avec une contrepartie de l'État de 10 % des financements accordés : c'est le cas par exemple du Projet d'appui au développement local urbain (PADELU), du Programme d'appui aux régions (PAR), ou du Programme de soutien aux initiatives de développement locales (SPIDEL) mis en place par l'Union européenne.

Étant dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les collectivités locales sénégalaises peuvent en outre recevoir des financements extérieurs directs, comme ceux issus de la coopération dite décentralisée avec des villes européennes, par exemple.

Le soutien au développement municipal

Dans le courant de la décennie 1990, le gouvernement sénégalais et des bailleurs de fonds (originellement la Banque mondiale, puis secondairement l'AFD) ont construit une démarche globale et structurée de soutien au développement

municipal. Les programmes correspondants témoignaient d'une vision globale stratégique du phénomène de l'urbanisation et de la volonté de mettre sur pied des solutions pérennes et structurantes. Ils reposaient sur l'idée centrale de faire accéder les communes au cercle vertueux du développement, dans lequel les collectivités – améliorant leur gestion et leur autofinancement, ayant accès à des financements privilégiés (y compris, progressivement, à l'emprunt) – réalisent des investissements, améliorent leur productivité, par conséquent à nouveau leur autofinancement, et ainsi de suite.

Ces programmes d'Appui aux communes (PAC) reposaient sur une approche institutionnelle sophistiquée et étaient mis en œuvre par une agence spécialement créée à cet effet, l'Agence de développement municipal. Les PAC s'adressaient essentiellement aux communes. Ils ont été suivis du Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL) pour ce qui concerne le financement de l'AFD. Le PRECOL poursuit des objectifs similaires, mais cible l'agglomération de Dakar, avec notamment une composante d'appui aux nouvelles structures intercommunales. Il est également mis en œuvre par l'ADM.

L'Agence de développement municipal (ADM)

L'ADM concentre la fourniture de tous les services d'intermédiation financière et technique prévus dans les programmes d'appui aux communes. L'agence est récipiendaire des fonds, agissant ainsi comme guichet unique des collectivités pour le financement de leurs programmes d'investissement et d'ajustement. Ces programmes d'investissement et d'ajustement sont préparés avec une série d'outils spécifiques, au premier rang desquels le Contrat de ville, qui comprend le plan d'ajustement municipal, le programme d'investissement prioritaire et le programme d'entretien prioritaire.

Le Contrat de ville lie des objectifs à des moyens et introduit l'obligation de résultat. Il est signé pour trois ou cinq ans. Les 67 communes sénégalaises qui ont bénéficié du PAC ont été signataires d'un Contrat de ville.

Le Plan d'ajustement municipal aide les communes à améliorer leur gestion administrative et financière, et les administrations déconcentrées de l'État à fournir leurs services auprès des communes. Ce volet est financé sous la forme de subventions. La commune est ainsi amenée à traiter simultanément de la question des infrastructures physiques et de sa gestion municipale ; elle a l'obligation de rembourser les prêts qui lui ont été consentis et de consacrer une partie de son budget propre à l'entretien de ses infrastructures.

Le Programme d'investissement prioritaire détermine les investissements jugés prioritaires à la suite d'un audit initial concernant les différents secteurs d'investissements. La maîtrise d'ouvrage des investissements est déléguée à une autre agence technique, l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP).

Le Programme d'entretien prioritaire est défini par l'audit comme pour les investissements, et est financé par le budget de fonctionnement de la commune. Il représente 5 % du budget des recettes ordinaires communales.

Une atomisation du secteur et des acteurs

Le soutien à la décentralisation relève du ministère de la Décentralisation et des collectivités locales, des ministères chargés de l'intérieur, de l'aménagement du territoire, des finances et de différents ministères techniques sectoriels. Parallèlement à l'ADM, il existe des Agences régionales de développement (ARD) dont la mission est notamment d'apporter une expertise auprès des exécutifs et de coordonner les interventions des collectivités locales. Les ARD sont les antennes régionales du Plan national de développement local (PNDL), un programme de soutien à la décentralisation qui cohabite avec le PAC-PRECOL.

De façon générale, le Sénégal est connu pour compter un grand nombre d'agences (l'expression d'« agencisation du pays » a été utilisée). C'est un fait que dans le domaine du développement local, de la décentralisation et de l'urbanisme, les agences à caractère national ou local sont en grand nombre : outre ADM, ADL, ARD et AGETIP déjà citées, on peut mentionner CETUD, AATR, FDV, APIX...¹⁸. Les chevauchements de compétences ne sont pas rares, et l'articulation des interventions de ces agences avec les collectivités locales fait souvent question.

Le cas de l'agglomération de Dakar est emblématique : celle-ci comprend pour l'essentiel quatre communes-villes auxquelles correspondent également un département plus deux autres communes, le tout enchâssé dans une région, plus deux structures intercommunales : la CADAK et la CAR, coiffées par une troisième (l'Entente intercommunale) chargée de les coordonner. Les questions de répartition de maîtrise d'ouvrage entre les collectivités, les agences nationales ou locales, l'agence chargée des grands projets présidentiels (l'APIX), plus les sociétés d'État des secteurs de l'eau et de l'électricité deviennent complexes. Dans un tel paysage institutionnel, le financement des investissements locaux par l'emprunt des collectivités peut probablement difficilement prendre de l'importance.

18. CETUD : Centre d'études des transports urbains à Dakar ; AATR : Agence autonome des travaux routiers ; FDV : Fondation droit à la ville ; APIX : Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux ; APRODAK : Agence pour la propreté de Dakar.

Un bilan mitigé pour l'ADM

Les évaluations des PAC en saluent de façon générale l'architecture, la conception au contenu procédural et technique bien défini et opérationnel, la fourniture d'infrastructures aux communes et l'amélioration des services. L'appareillage du Contrat de ville et ses outils ont clairement amélioré les procédures de diagnostic urbain et financier et, de façon générale, la gestion des communes, comme leurs relations avec les administrations d'État.

Cependant, l'intermédiation réalisée par l'ADM n'aurait finalement été que peu internalisée par les collectivités. Celles-ci n'auraient pas été suffisamment impliquées dans des démarches déterminées plus par l'offre que par la demande et le recours systématique à la maîtrise déléguée.

Du point de vue des structures de financement, le bilan est en effet modeste, la partie autofinancée par les collectivités n'ayant que modérément progressé (à moins de 10 % du total des fonds) et le recours à l'emprunt pour réaliser les investissements étant resté à un niveau modeste (de l'ordre de 8,5 %).

Confronté à ce bilan, le gouvernement a fait réaliser une étude sur l'évolution institutionnelle de l'ADM. Trois scénarios – pérennisation, transformation ou fusion – ont été envisagés. La pérennisation confirmait l'ADM dans son rôle actuel et ses activités, ce qui supposait toutefois une redéfinition de son statut. La transformation portait sur un renforcement du rôle de l'ADM et l'élargissement de ses compétences, en la transformant en institution financière spécialisée. La fusion misait sur un regroupement des programmes et des agences dans une structure unique, dans le but de rationaliser le dispositif de soutien au développement local.

Aucune des trois solutions n'a réellement été retenue. En effet, une nouvelle agence, l'Agence de développement local (ADL), est venue s'ajouter à l'ADM et aux autres agences comme les ARD. L'ADL est une agence de type fonds d'investissement dépourvu des attributions de prêteur dont la mission serait de fédérer les programmes et projets existants et coordonner les acteurs impliqués dans les activités de développement local et de décentralisation.

Une mise en perspective

La création de l'ADL semble signifier l'adoption d'un schéma binaire dans lequel les éventuelles activités de prêt seraient assurées séparément par les bailleurs et éventuellement un établissement spécialisé. Ce dernier rôle pourrait être celui de la Caisse des dépôts et consignations. Cette dernière, qui a été créée en 2006, est autorisée par son statut à faire des prêts aux collectivités locales pour la réalisation d'investissement. Cela est toutefois soumis à l'agrément de la commission bancaire de l'UEMOA.

Pour ce qui est de l'ADM, la mécanique du cercle vertueux et de la consolidation des capacités d'investissements par les collectivités ne s'est donc pas réellement enclenchée. L'ADM a souffert d'un statut peu adapté de type associatif, et l'objectif d'en faire progressivement une institution financière spécialisée qui aurait accompagné la montée en puissance du recours à l'emprunt pour l'investissement local est manifestement manqué. L'ADM semble finalement avoir été perçue plus comme une agence d'exécution de projets que comme une institution indiscutablement inscrite dans le paysage institutionnel national.

Le gouvernement sénégalais ne semble en fait jamais l'avoir réellement placée au cœur de sa stratégie de développement municipal et urbain, encore moins pour l'agglomération de Dakar qu'ailleurs. Finalement, les bailleurs de fonds eux-mêmes semblent avoir fini par se lasser de leur création et peut-être se désengager progressivement de ce type d'approche structurante, au profit notamment de prêts directs et/ou de projets spécifiques.

Cela ne condamne pas le modèle « recherche du cercle vertueux » en tant que tel. À l'examen, on peut penser que l'expérience ADM a échoué pour des raisons d'ordre institutionnel et non pas pour des raisons essentielles au concept.

Sources

AFD. 2007. *Financement partiel du Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales. Document de suivi de projet*. Paris : AFD.

Dupont, Hervé. 2003. *Rapport de mission sur l'urbanisation du grand Dakar*. Paris : AFD.

Lemelle, Jean-Pierre. 2007. *Capitalisation à partir de la mise en œuvre et des résultats du programme d'appui aux communes (PAC) mené au Sénégal sur la période 1998-2005*. Paris : AFD.

Nodalis. 2010. *Étude de préparation de l'évolution institutionnelle de l'ADM*. Paris : Nodalis Conseil, Groupe Fondas.

World Bank. 2005. *Implementation completion report on a credit in the amount of 75 M USD to the Republic of Senegal for an urban development and decentralization program*. Report No: 32408. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2006. *Project appraisal document on a proposed credit in the amount of 80 M USD to the Republic of Senegal for a local authorities development program*. Report No: 34941-SN. Washington, DC: World Bank.

8. Tunisie et CPSCCL

Tableau A.8 Données de base – Tunisie

PIB/hab (2009)	3792 USD	Principales villes	Habitants (millions)
IDH / rang (2010)	0.683/81	Tunis (2009)	0,759
Population totale (2009)	10 M	Sfax	0,265
Population urbaine (2010)	7 M	Sousse	0,173
Taux d'urbanisation (2010)	67%	At-Tadaman	0,118
Taux de croissance urbaine 2005-2010	1,6%	Kairouan	0,118

Sources : World Bank Database, World Urbanization Prospects, INS Tunisie 2004.

Pays de taille modérée, à revenus moyens et considéré comme émergent, la Tunisie est urbanisée déjà depuis plusieurs décades. Elle dispose d'une desserte en infrastructures et services de base de très bon niveau dans la plupart des zones urbaines. Les besoins futurs découlent d'un environnement naturel fragile et d'une amélioration attendue de la qualité des infrastructures par la population des zones rurales. Cette bonne couverture en infrastructures et services est le résultat d'une approche centralisée et sectorielle du financement. Les autorités tunisiennes ont opté pour des monopoles publics placés sous la tutelle des ministères techniques, monopoles qui n'excluent toutefois pas le recours au secteur privé, notamment en sous-traitance. Dans ce dispositif, les collectivités locales ont peu de compétences et d'autonomie de décision et, pour la plupart, n'ont guère eu les moyens de développer des capacités de gestion financière et techniques.

Contexte : urbanisation et décentralisation

En 2010, 67 % des Tunisiens étaient urbains (c'est-à-dire, selon la définition en vigueur dans le pays, qu'ils résidaient dans une commune de 5 000 habitants et plus), et un tiers de la population urbaine (soit 2,25 millions d'habitants) résidait dans le Grand Tunis.

La communalisation du territoire, mise en place sous sa forme actuelle en 1975, ne concerne que 30 à 35 % du territoire et 60 % de la population totale. Les communes sont au nombre de 264, dont 50 comptent moins de 500 habitants. Elles sont gouvernées par des conseils élus et le maire est élu parmi les membres du conseil. Le reste du territoire tunisien n'a qu'un seul niveau territorial, les gouvernorats. Ceux-ci sont au nombre de 24, avec à leur tête un

gouverneur, nommé, et un conseil régional constitué d'élus. Bien que la loi sur les communes prévoit des mécanismes de coopération intercommunale, aucune institution n'existe à l'échelle des conurbations qui se sont formées le long de la côte tunisienne¹⁹, où résident les trois quarts de la population communale et où se sont développées l'industrie et les installations touristiques. Les autorités tunisiennes ont abordé jusqu'ici la question de la gestion des conurbations par le biais de la planification stratégique, comme en témoigne la création en 1995 de l'Agence urbaine du Grand Tunis, qui sert 82 communes sur 4 gouvernorats, ou encore la réalisation d'une stratégie de développement du Grand Sfax.

Un bon réseau d'infrastructures et de services

Le niveau de desserte en services de base est élevé : en 2010, environ 98 % de la population des communes avait accès à l'eau potable et 83 % à un réseau d'assainissement. Les secteurs des déchets solides (les décharges aux normes environnementales et sanitaires ne desservent que 35 % de la population urbaine) et des transports urbains demandent des investissements supplémentaires. Améliorer les infrastructures et services existants en fonction des risques posés par le changement climatique constitue le principal défi, en particulier dans la zone côtière longue de près de 1 300 km. Faire face aux pénuries d'eau attendues vers 2015 exige la réhabilitation de nombreux ouvrages et la création de nouvelles installations de production et de distribution.

Organisation et financement par secteur

L'électricité, l'eau, l'assainissement et les transports urbains sont du ressort du gouvernement central. Plusieurs institutions sont impliquées dans chacun de ces secteurs : le ministère technique (orientations de politique, contrôle et régulations), l'agence ou office fournisseur public du service, et, dans une certaine mesure, les communes, qui doivent être consultées avant la mise en place de tout projet sur leur territoire.

Les principaux opérateurs nationaux sont la Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG), société publique, la Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE), établissement public à caractère non administratif, doté de l'autonomie financière, l'Office national de l'assainissement (ONAS), société publique industrielle et commerciale, dotée de l'autonomie financière, l'Agence nationale de la gestion des déchets (ANGeD). Il existe d'autres opérateurs publics à caractère plus ou moins local (gestion des transports urbains, marchés de gros d'intérêt national, etc.), sous tutelle des ministères concernés.

19. Grand Tunis était estimée à 2,25 millions d'habitants en 2010, la région urbaine du Grand Sfax totalise 500 000 habitants dans sept communes et la troisième ville du pays, Sousse, fait partie d'une conurbation d'environ 450 000 habitants formée avec la ville de Monastir et huit autres communes. D'autres conurbations apparaissent également autour de Bizerte et de Hammamet-Nabeul.

Les grands opérateurs financent majoritairement leurs investissements par des emprunts auprès des bailleurs de fonds multi ou bilatéraux ; cependant, récemment, la SONEDE s'est financée sur le marché national des capitaux.

Délégations, concessions, sous-traitance au secteur privé

La participation du secteur privé est effective depuis longtemps dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, sous la forme de contrats passés auprès d'opérateurs privés pour l'extension du réseau et les raccordements. Un certain nombre de délégations de services existent dans le secteur de l'assainissement et des déchets notamment. Des aménagements législatifs réalisés en 2004 et 2007 permettent aujourd'hui la signature de contrats de concessions à 30 ans, par exemple pour des installations de désalinisation, de stations de traitement des eaux usées, de réseaux de transports urbains...

Des compétences et capacités limitées pour les collectivités

Bien que de nouvelles dispositions législatives (2006) aient octroyé un pouvoir de décision accru aux gouverneurs, les collectivités locales (gouvernorats et communes) restent sous tutelle administrative. Les délibérations et décisions des conseils municipaux, les budgets et les transactions immobilières doivent ainsi être approuvés. Les projets d'investissement importants sont décidés par décret et approuvés à la fois par le ministère de l'Intérieur et du développement local et par le ministère des Finances.

Les attributions des communes en matière de services sont limitées : voies et trottoirs, circulation, parking, drainage, entretien des rues, éclairage public, espaces verts, collecte et transport des déchets solides, contrôle de la pollution, entretien des marchés et abattoirs, ordre public et sécurité.

Cette relative déresponsabilisation des collectivités a pour corrélatif un certain nombre de déficiences observées dans leur gestion technique et financière. La qualification du personnel est souvent inadaptée aux activités attendues aujourd'hui des municipalités, comme la mise en place et le suivi des partenariats public-privé, qui exigent une certaine technicité de la maîtrise d'ouvrage.

Mécanismes de financement

Ressources des communes

Les revenus courants des communes sont issus de leurs revenus propres (impôts locaux, taxes sur la propriété et autres taxes, recouvrement des prix des services) et des transferts de l'État issus du Fonds commun des collectivités locales (FCCL). Le montant des taxes, ainsi que les mécanismes de prélèvement (régime de redevances pour services rendus), sont déterminés par décret et les communes n'ont pas la capacité de les ajuster.

Les revenus propres des communes ont connu une période d'augmentation régulière d'environ 6 % par an depuis 1999. Cette croissance est attribuable essentiellement aux initiatives de l'État en faveur du relèvement des taux d'imposition, de l'élargissement de l'assiette fiscale et de l'amélioration de la collecte. La part des transferts de l'État dans les dépenses totales des communes a régulièrement décliné, passant de 45 % en 1989 à 25 % en 2008. Les dotations du FCCL sont réparties selon quatre clés de répartition : un montant fixe de 10 % à toutes les municipalités, 45 % selon la population, 41 % selon les montants de la Taxe sur les immeubles bâtis (TIB) collectée et 4 % de péréquation.

Les Programmes d'investissement des communes

Le haut niveau de desserte en services et la qualité des infrastructures est donc essentiellement le résultat d'une politique de planification nationale, conduite par secteur par le gouvernement et liée au budget national. L'outil principal de cette politique est le Plan quinquennal de développement économique et social mis en place depuis l'Indépendance, à partir duquel chaque Plan d'investissement communal (PIC) est défini et approuvé.

Dans le IX^e Plan (1997-2001), les investissements des communes étaient pour 37 % financés par emprunt, pour 17 % par les revenus propres et pour 45 % par les transferts du CPSC. Dans le XI^e Plan (2010-2014), la part des emprunts baisse à un peu moins du tiers.

Une grande attention a été apportée au financement des programmes d'investissement des communes au cours de la décade écoulée, à travers une série de Projets de développement municipaux (PDM) financés partiellement par la Banque mondiale et l'AFD. Le dernier en date de ces projets a mis l'accent sur les faiblesses financière et gestionnaire des communes, notamment au travers de la mise en place des Contrats de ville²⁰. Parallèlement, le dernier Plan quinquennal a inscrit dans ses priorités le renforcement des capacités des communes, l'encouragement au développement économique local, la sauvegarde de l'environnement urbain et la préservation du patrimoine.

La Caisse de prêts et de soutien des collectivités locales (CPSC)

La CPSC est une institution financière spécialisée au statut d'Établissement public, établie sous sa forme actuelle en 1975. Ses ressources viennent d'une part du budget de l'État, et d'autre part de financements par l'emprunt, principalement auprès de bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux (à ce jour, la CPSC n'a levé qu'une seule fois des fonds sur le marché des capitaux intérieur). Ses clients potentiels sont les communes, les institutions inter-

20. Voir aussi encadré 1.8.

communales, les conseils des gouvernorats et les établissements publics locaux. La CPSCL n'a pas d'autonomie de décision. Elle finance essentiellement les projets des PIC. Les taux d'intérêt et les échéances (de 7 à 15 ans) dépendent du type de projet financé.

La CPSCL présente la caractéristique particulière de mettre en œuvre, parallèlement à son activité de prêteur, les subventions de l'État pour le compte de celui-ci.

La privatisation – partielle ou totale – de la CPSCL a été envisagée à l'instigation des bailleurs dans le triple objectif d'accroître son autonomie, d'élargir le marché du crédit municipal et de diversifier les sources de financement. Cette option a été rejetée par le gouvernement, peu disposé à abandonner ne serait-ce qu'une partie de son contrôle sur le secteur local. Une autre raison militait en ce sens : la perte du statut public aurait eu pour conséquence probable le renchérissement de la ressource pour l'institution. Celle-ci en effet bénéficie des taux bonifiés des bailleurs qu'ils ne pourraient pas accorder s'il ne s'agissait pas de prêts souverains ; elle bénéficie aussi d'une garantie sur le risque de change facturée à faible coût par l'État. La privatisation même partielle de la Caisse se traduirait également par une baisse de sa note de crédit (l'État n'étant plus perçu comme le garant ultime qu'il est actuellement de fait) et ce, plus particulièrement dans le contexte de la crise actuelle d'endettement des communes.

Crise d'endettement des communes

En théorie, le montant des prêts aux communes est calculé d'après leur capacité de remboursement. En pratique, dans l'objectif d'une mise à disposition universelle de fonds et d'équité, le droit d'emprunter semble avoir été garanti sans tenir réellement compte de la situation financière ni du niveau d'endettement. Pour la même raison, la CPSCL n'est pas en mesure d'ajuster ses conditions de prêts en fonction du risque crédit de chaque municipalité.

En 2005, l'encours de la dette des communes représentait 39 % de leur revenu total, correspondant à un triplement du montant global de crédit alloué entre 1993 et 2005. Les montants du service de la dette étaient passés de 7,7 % en 1993 à 15 % en 2005, et cette moyenne masquait une situation financière intenable pour un certain nombre de municipalités. Les arriérés de Tunis, à eux seuls, représentaient environ 40 % du total national et correspondaient à la totalité du budget de la ville hors investissement. Ces situations ne découlaient pas seulement d'une politique de prêt non directement corrélée aux capacités de remboursement des communes, mais également de la dégradation de la gestion de ces dernières, en matière de dépenses et de collecte des ressources.

Un ensemble de mesures ont été prises pour lutter contre cette dégradation dans le cadre de l'instauration des Contrats de ville. Les communes ont été classées en trois catégories financières : vulnérables, faibles et saines. À chacune de ces catégories correspond un ensemble de dispositions particulières, notamment en matière d'emprunt.

Il est manifeste toutefois que la priorité est d'aider les communes plutôt que de prémunir l'opérateur financier contre le risque. Le taux d'intérêt des prêts a ainsi été baissé pour les communes les plus vulnérables. Ainsi, contrairement aux usages bancaires de base, les emprunteurs les plus solides supportent actuellement les taux les plus élevés ; et les rééchelonnements ne donnent pas lieu à des pénalités. Autrement dit, il n'existe guère d'incitation à la vertu et à la qualité de gestion, c'est peut-être même l'inverse. Seules les communes les plus vulnérables sont exclues des prêts de la CPSCL.

Mise en perspective

Le système tunisien de financement de l'investissement local peut faire état d'une réussite indiscutable en matière de réalisation, comme en témoignent les taux de desserte en matière de services de base. Il est certain que ce système est très centralisé, ce qui peut se justifier considérant la taille relativement modeste du pays et référence faite à la rationalité technique d'une approche sectorielle. La conséquence en est que le marché de l'investissement local par les collectivités locales est des plus réduits.

De fait, la CPSCL peut être appréhendée, en l'état actuel des choses, plus comme une agence de l'État chargée de mettre en œuvre une politique publique que comme une institution financière au sens plein du terme. Sans autonomie de décision, sur un marché étroit et avec des sources de financements non diversifiées, la Caisse ne bénéficie pas des conditions optimales pour se moderniser et proposer à ses emprunteurs des produits et des services innovants.

La CPSCL, les Agences nationales et les offices se financent quasi exclusivement avec des prêts à long terme plus ou moins bonifiés des bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux. Le secteur financier tunisien ne contribue que marginalement au financement des infrastructures publiques. C'est une situation paradoxale, parce que les banques sont sur-liquides et qu'une opportunité de mobiliser l'épargne locale est ainsi négligée, alors que l'État doit assurer par ailleurs le risque de change sur des emprunts en devises.

Au lendemain des événements du Printemps arabe, il est impossible de prévoir les évolutions que vont connaître les systèmes de répartition des compétences et plus généralement le cadre de la décentralisation. Quoi qu'il en soit,

il est certain que le problème de l'endettement des communes sera au cœur de la problématique. Dans la perspective possible d'une réduction des transferts de l'État, il apparaîtra vraisemblablement nécessaire de refonder le système de financement des investissements urbains locaux pour le rendre effectivement viable. La CPSCL pourrait dans ce cas moderniser son offre, diversifier ses produits et ses sources de financements, élargir sa clientèle à des opérateurs publics et privés. Ces évolutions devront être décidées à la lumière des aspirations des populations en matière de démocratie locale comme aux enjeux de l'adaptation aux risques du changement climatique et des arrangements institutionnels à prendre en matière de gestion des grandes conurbations.

Sources

Hammami, Mokhtar. 2005. « La stratégie du développement local en Tunisie », *Atelier sur la gouvernance locale et l'allègement de la pauvreté*. 21-24 juin 2005, Tunis.

Pigey, Juliana H. (The Urban Institute). 2010. « Case study financing urban investment in Tunisia ». (Contribution).

Urbaconsult. 2010. *Étude d'évaluation du 3^e Projet de développement municipal (PDM3)*. DGCP.

Urbaconsult. 2010. *Stratégie de développement des villes tunisiennes*. AFD.

World Bank. 2002. *Appraisal Document on a Proposed Loan the Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL)* Report No. 24309-TUN, 2002. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2009. *Country Partnership Strategy for the Republic of Tunisia for the Period FY 10-13*. Report No. 50223-TUN, November 23, 2009. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2009. *Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Republic of Tunisia for a Second Water Sector Investment Project*. Report No. 46396-TUN. Washington, DC.

World Bank. 2009. *République Tunisienne: Réflexion Stratégique sur l'Eau Potable et l'Assainissement en Tunisie*. Rapport No. 44744-TN. Washington, DC : World Bank.

Bilan : un essai de caractérisation

Ces études de cas déterminent un système relativement complexe. D'une part, les catégories d'outils de financement sont variées, et il arrive que plusieurs de ces outils cohabitent dans le même contexte national (voir tableau A.9) – non sans avoir, en ce cas, des interactions les uns avec les autres. D'autre part, les contextes nationaux sont eux-mêmes extrêmement variés, dépendants de l'environnement juridico-administratif et de la taille du marché de l'emprunt par les collectivités – marché de l'emprunt qui, lui-même, dépend d'un ensemble de facteurs interdépendants.

Tableau A.9 Récapitulatif : types d'outils par pays

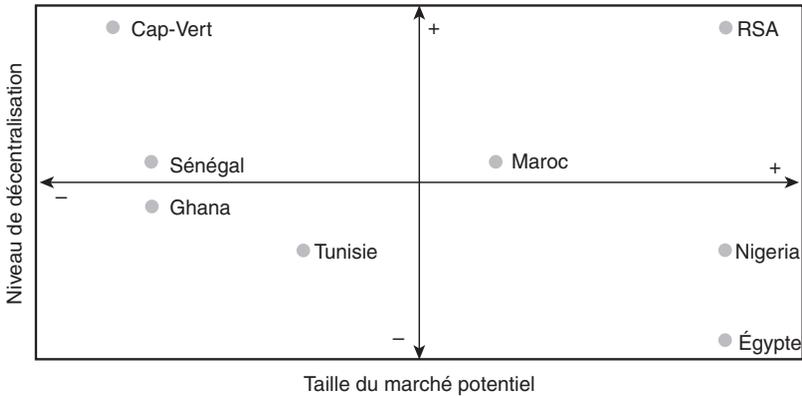
	Banques commerciales	Banque nationale	Fonds décentralisation	IFS publique	IFS privée	Marché obligataire
Cap-Vert	●					
Ghana			●			
Égypte		●				
Maroc				●		
Nigeria					●	●
RSA				●	●	●
Sénégal			●			
Tunisie				●		

Les principaux constats en enseignements qui paraissent devoir être soulignés sont exposés ci-après.

Leçon 1. La taille du marché de l'emprunt par les collectivités pour l'investissement local est une notion ambiguë. Il convient de distinguer marché potentiel et marché effectif. Le marché potentiel est déterminé schématiquement par le poids démographique du pays, son taux d'urbanisation et son niveau de développement économique. Le marché effectif résulte de ces mêmes critères pondérés par le niveau de décentralisation et par l'ampleur et la nature des compétences qui sont allouées aux collectivités locales (voir tableau A.10). Le marché effectif en Égypte est réduit, alors que le marché potentiel est considérable compte tenu du poids démographique et économique des villes du pays. Le marché effectif en Tunisie est très inférieur à ce qu'il pourrait être, du fait des choix qui ont été faits dans ce pays en faveur

d'offices ou des sociétés nationales ayant la responsabilité des investissements pour les infrastructures et les services de base. La différence est marquée avec des pays où les attributions des collectivités locales sont plus étendues, par exemple le Maroc et plus encore la RSA.

Tableau A.10 Positionnement des pays sur une grille taille de marché/niveau de décentralisation



Leçon 2. La taille du marché effectif est le facteur déterminant pour la viabilité des systèmes de financement. Il existe un point mort, en dessous duquel la viabilité financière d'une institution ne peut plus être assurée. Le cas du Ghana est instructif à cet égard, l'étude de faisabilité du MFA ayant montré que l'équilibre aurait été délicat à trouver compte tenu du chiffre d'affaires potentiel (indépendamment des problèmes de concurrence, voir leçon 8). Passer outre cette considération signifie que l'on passe à un modèle de service public, une institution tenant à la fois de l'IFS et d'un service déconcentré de l'État, ce mélange pouvant exister dans des proportions variées (cas de la Tunisie et du Sénégal, par exemple). Dans un marché restreint, le schéma recours aux banques commerciales de la place, avec un mécanisme d'incitation *ad hoc* (l'exemple du Cap-Vert) devient une alternative à envisager.

Leçon 3. La taille du marché effectif dépend aussi étroitement du savoir-faire et des capacités de mise en œuvre des collectivités locales. Le savoir-faire porte sur leurs aptitudes à identifier des investissements adaptés à leurs besoins, priorités et situation économique, sur le recouvrement des recettes et la qualité de gestion en général. Les capacités de mise en œuvre déterminent les rythmes de réalisation des investissements et, par conséquent, des emprunts. Le cas du Maroc, où les plus grandes collectivités locales terminent leur exercice avec des excédents budgétaires, est symptomatique à cet égard.

Autrement dit, la taille du marché effectif se construit et se soutient... Cela est de la responsabilité des autorités de tutelle. Des outils comme les Contrats de ville ou d'agglomération (exemples de la Tunisie et du Sénégal) peuvent se révéler précieux à cet égard.

Leçon 4. Les IFS publiques ou parapubliques (Égypte, Tunisie, Maroc...), spécialement celles en situation de monopole, sont confrontées à deux types de difficultés particulières. Les gouvernements ne résistent pas toujours à interférer dans des décisions d'investissement, et le statut des dirigeants ne les met pas forcément à l'abri des pressions. Des financements peuvent être ainsi attribués alors qu'ils n'auraient pas dû l'être sur des seuls critères technico-financiers, et suscitent des créances douteuses et des impayés. Ces derniers ont en outre tendance à croître par effet d'entraînement : à la longue, il y a un risque que les emprunteurs finissent par intégrer le fait que le prêteur est l'État et que les annulations ou échelonnements de dettes finissent toujours par arriver.

Leçon 5. Les IFS du secteur privé (RSA, Nigeria...) sont confrontées à un type de risques particulier. En l'absence de ressources concessionnelles, leurs prêts sont nécessairement ciblés sur les investissements les plus rentables et générateurs de recettes, et/ou les emprunteurs les plus solvables. Or, même dans les marchés effectifs les plus larges du continent, cette niche n'est pas inépuisable et ce marché spécifique finit par se réduire. Parallèlement, si l'IFS a réussi à prospérer sur son marché pendant les premières années d'existence, son succès finit par susciter l'intérêt des banques commerciales qui commencent à se positionner sur ce même marché. Les banques commerciales ont accès à des ressources meilleur marché, spécialement dans les pays où les dépôts sont importants et emportent relativement aisément une part du marché dont l'IFS a besoin dans son intégralité pour sauvegarder sa viabilité.

Leçon 6. Il arrive que certaines IFS privées (RSA, Nigeria...) soient dotées par des bailleurs de fonds en ressources concessionnelles. Ceci est en général lié à des conditions d'utilisation particulières – ces ressources bonifiées doivent être réservées à des investissements à caractère social par exemple, ou bien encore l'élément don de la ressource est isolé dans un compte spécial. Quelles que soient les conditions particulières, il semble que finalement ces pratiques induisent d'une façon ou d'une autre une distorsion de concurrence. Elles sont par conséquent accusées d'empêcher le développement normal du marché obligataire dans les cas où il existe, ou de nuire à l'entrée des banques commerciales - et donc à l'utilisation de l'épargne - dans le secteur de l'investissement local.

Leçon 7. Sur les marchés importants (RSA, Nigeria...), la coexistence de différents types d'établissements (IFS parapubliques, privées, banques commerciales) et de différents types de financement (financement direct sans intermédiation sur le marché obligataire ou financement par l'emprunt) est tout à fait possible et paraît souhaitable considérant les effets dynamiques sur le marché qu'elle implique. Cependant, cette concurrence ne suffit pas à elle seule à répondre automatiquement à tous les besoins sur l'ensemble du spectre des collectivités locales et des types d'investissement, tous les établissements cherchant naturellement à se positionner sur les marchés les plus rentables, ou sur les emprunteurs les plus solvables. Les États doivent par conséquent prendre des mesures incitatives ou réglementaires pour renforcer le marché dans ses segments les plus fragiles et/ou mettre en place des dispositifs spécifiques pour assurer la réalisation des investissements dans les services de base.

Leçon 8. Sur les marchés restreints (Ghana, Sénégal...), il n'y a pas de place pour la concurrence entre entités privées, mais la concurrence entre entités publiques peut être exacerbée et relativement destructrice. Il peut s'agir d'une compétition entre différentes entités publiques visant le même marché, dans un contexte où le pouvoir central a du mal à arbitrer, voire d'une compétition, au niveau des services de l'État ou des bailleurs, entre des conceptions différentes de la décentralisation et du développement territorial.

Leçon 9. Le recours direct au marché obligataire par une collectivité locale sans intermédiation (RSA, Nigeria...) reste l'exception jusqu'à maintenant. Les perspectives de développement sont freinées par la complexité des montages et leurs coûts induits. Les caractéristiques des fonds levés (durée en particulier) ne sont pas des mieux adaptées pour la réalisation des infrastructures. Dans les conditions actuelles du marché, il semble que dans les pays où l'alternative existe (cas de la RSA), une collectivité locale bien notée puisse se financer en monnaie locale plus aisément auprès d'IFS ou des banques commerciales.

Leçon 10. Le recours aux marchés obligataires par les IFS pour se financer connaît des destins divers selon les pays (Tunisie, Maroc, Ghana, RSA, Nigeria...). Le premier paramètre est l'existence de marchés de capitaux suffisamment développés. Dans beaucoup de pays, ces marchés sont encore balbutiants. De façon générale, les ressources qu'on peut y lever restent relativement coûteuses. Pour cette raison, plusieurs IFS ont délibérément préféré se financer auprès de bailleurs de fonds plutôt que de lever des fonds sur le marché. Cela a débouché sur des situations aberrantes dans certains pays, avec des institutions qui empruntent en devises pour financer des investissements locaux, tandis que dans le même temps les banques locales sont sur-liquides...

Pourtant, la plupart des défauts (complexité, coûts de montage, durée et absence de différé) qui rendent ce mode de financement peu aisé pour une collectivité sont de moindre importance pour des IFS, qui sont en principe mieux armées techniquement et doivent, de toute façon, se refinancer régulièrement. Et, du point de vue des États, cette solution présente beaucoup de qualités, collecte de l'épargne en tête. Pour ces raisons, on peut estimer probable que le recours aux ressources du marché par les IFS est appelé à prendre de l'importance sur le continent, au même rythme que la maturation des marchés des capitaux.

Leçon 11. Cependant, il demeure qu'en l'état actuel des marchés des capitaux sur le continent, il est peu envisageable dans la majorité des cas que les IFS se financent exclusivement par émissions obligataires. L'étude de faisabilité et le plan d'affaires prévisionnel du MFA au Ghana met en évidence un certain nombre de difficultés : le coût de la ressource sur le marché est élevé et on n'obtient que du court terme. Même en maintenant au plus bas ses coûts opérationnels, une IFS ne peut pas, dans ces conditions, proposer des produits correspondant aux besoins des collectivités pour leurs investissements lourds. Il en découle que la viabilité d'une institution dans ce type de configuration repose sur la possibilité d'accéder à des ressources bonifiées et/ou à des subventions. L'hybridation de subventions avec des ressources de marché en monnaie locale peut constituer dans ces cas de figure la solution optimale, permettant de fabriquer des produits de prêts aux caractéristiques de taux et de durée adaptées.

Leçon 12. Les banques commerciales se sont encore rarement intéressées au marché des collectivités locales sur le continent. Les exemples de la RSA et du Cap-Vert montrent qu'il pourrait en être autrement à l'avenir. Rappelons que dans la plupart des pays européens, les banques commerciales généralistes se sont progressivement imposées dans les dernières décennies comme un acteur majeur du financement des collectivités au côté des institutions spécialisées. En RSA, les banques commerciales ont commencé à s'intéresser à ce secteur d'activités naturellement, lorsqu'elles ont estimé que le marché était suffisamment développé. Au Cap-Vert, à l'autre extrémité du spectre des marchés des collectivités locales sur le continent, les banques commerciales, qui étaient déjà quelque peu présentes dans le secteur pour des raisons historiques, y sont désormais très impliquées du fait d'un dispositif incitatif mis en place par l'État avec l'appui d'un bailleur. L'opération pose les questions habituelles à ce type de démarche – comment vont évoluer les choses en cas de retrait du bailleur, les banques ne profitent-elles pas simplement de l'effet d'aubaine ? – mais ouvre néanmoins un champ prometteur. Dans beaucoup

de pays où le marché est restreint, ce montage permettrait d'envisager la mise en route d'un processus d'accès à l'emprunt et de renforcement des capacités, sans avoir à créer d'institution spécifique dont les coûts de fonctionnement obéiraient la performance du système.

Les leçons mentionnées ici sont celles qui ont paru devoir être soulignées. Cette liste n'est pas exhaustive. Les études de cas, qui sont présentées ici sous une forme abrégée, ont été une source d'enseignements nombreux. Ces enseignements se retrouvent en filigrane dans l'ensemble du texte. Ils ont irrigué, parallèlement aux expériences collectées sur les autres continents, les analyses et les orientations formulées dans les différents chapitres du livre.

À propos de l'auteur

Thierry Paulais est urbaniste (DPLG/ENPC, Paris) et économiste (Doctorat de 3^e cycle en économie, Université Paris X). Il a commencé sa carrière dans différents bureaux d'ingénierie. Il a plus tard travaillé dans des sociétés de conseil aux collectivités locales dans le domaine de l'analyse économique de l'investissement et des stratégies de financement, en France et dans plus de vingt pays. Il a par la suite rejoint la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'institution financière française qui collecte l'épargne et finance, entre autres, le logement social et l'aménagement urbain. À la CDC, il était le responsable d'une équipe chargée d'une ligne de crédit et des prêts projets urbains (PPU) pour les municipalités en difficulté dans le cadre de la politique de la ville, en France métropolitaine et dans les territoires français d'outre-mer. En 2000, il a intégré l'Agence française de développement (AFD) comme responsable de la Division du développement urbain à la création de celle-ci. Cette division s'est notamment spécialisée dans le financement des collectivités locales, directement ou en refinancement d'intermédiaires financiers, en Afrique du Nord, Afrique subsaharienne, Moyen-Orient et Asie du Sud-Est. En 2008, il a rejoint le secrétariat de Cities Alliance à Washington DC, notamment pour y conduire un programme de recherche/publication sur le financement des villes du continent africain. Il est auteur ou coauteur de plusieurs livres sur différents sujets relatifs à l'économie du secteur de l'habitat et du développement urbain et au financement des investissements des villes.

ACRONYMES

<i>ADB</i>	<i>African Development Bank</i>
<i>ADIA</i>	<i>Abu Dhabi Investment Authority (Émirats Arabes Unis)</i>
<i>ADL</i>	<i>Agence de développement local (Sénégal)</i>
<i>ADM</i>	<i>Agence de développement municipal (Sénégal)</i>
<i>AFD</i>	<i>Agence Française de Développement</i>
<i>AGEF</i>	<i>Agence de gestion foncière (Côte d'Ivoire)</i>
<i>AGETIP</i>	<i>Agences pour l'exécution de travaux d'intérêt public contre le sous-emploi</i>
<i>AGGP</i>	<i>Amman Green Growth Program</i>
<i>AICD</i>	<i>Africa Infrastructure Country Diagnostic</i>
<i>ANICT</i>	<i>Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (Mali)</i>
<i>APD</i>	<i>Aide publique au développement</i>
<i>BAD</i>	<i>Banque africaine de développement</i>
<i>BDCE</i>	<i>Banque de développement du Conseil de l'Europe</i>
<i>BDEAC</i>	<i>Banque de développement des États de l'Afrique centrale</i>
<i>BEI</i>	<i>Banque européenne d'investissement</i>
<i>BNDA</i>	<i>Banque nationale de développement agricole (Mali)</i>
<i>BNDE</i>	<i>Banque nationale pour le développement économique (Maroc)</i>
<i>BOAD</i>	<i>Banque ouest-africaine de développement</i>
<i>BOT</i>	<i>Built Operate Transfer</i>
<i>BRS</i>	<i>Banque régionale de solidarité</i>
<i>BRVM</i>	<i>Bourse régionale des valeurs mobilières d'Afrique de l'Ouest</i>
<i>BVMAC</i>	<i>Bourse des valeurs mobilières de l'Afrique centrale</i>
<i>C2D</i>	<i>Contrat désendettement développement</i>
<i>CAD</i>	<i>Comité d'aide au développement</i>
<i>CAECL</i>	<i>Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (France)</i>
<i>CDC</i>	<i>Caisse des dépôts et consignations (France)</i>
<i>CDG</i>	<i>Caisse de dépôt et de gestion (Maroc)</i>
<i>CDM</i>	<i>Clean Development Mechanism</i>
<i>CDMH</i>	<i>Caisse de mobilisation de l'habitat (Côte d'Ivoire)</i>
<i>CEDEAO</i>	<i>Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest</i>
<i>CEMAC</i>	<i>Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale</i>
<i>CEMR</i>	<i>Council of European Municipalities and Regions</i>

CET	Centre d'enfouissement technique
CIF	<i>Climate Investment Fund</i>
CO ₂	Dioxyde de carbone
CPIA	<i>Country and Policy Institutional Assessment</i>
CPSC	Caisse de prêts et de soutien des collectivités locales (Tunisie)
CTF	<i>Clean Technology Fund</i>
CTU	Compte des terrains urbains (Côte d'Ivoire)
CWSRF	<i>Clean Water State Revolving Fund (États-Unis)</i>
DBSA	<i>Development Bank of Southern Africa</i>
DCA	<i>Development Credit Authority</i>
DDF	<i>District Development Facility (Ghana)</i>
DSRP	Documents stratégiques de réduction de la pauvreté
EADB	<i>East African Development Bank</i>
ECA	<i>Economic Commission for Africa</i>
ECX	<i>Ethiopian Commodity Exchange</i>
ERPA	<i>Emission Reduction Purchase Agreement</i>
EU	<i>European Union</i>
EUR	Euros
FCCL	Fonds commun des collectivités locales (Tunisie)
FDD	Fonds de dotation de la décentralisation (Sénégal)
FEC	Fonds d'équipement communal (Maroc)
FECL	Fonds d'équipement des collectivités locales (Sénégal)
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEICOM	Fonds d'équipement et d'intervention intercommunale (Cameroun)
FHA	<i>Federal Housing Authority (États-Unis)</i>
FHMA	<i>Federal Home Mortgage Association (Freddie Mac ; États-Unis)</i>
FIDL	Fonds d'investissement et de développement local (Vietnam)
FIN SAP	<i>Financial Sector Structural Adjustment Program (Ghana)</i>
FMI	Fonds monétaire international
FMO	<i>Netherlands Development Finance Company (Pays-Bas)</i>
FNMA	<i>Federal National Mortgage Association (Fannie Mae ; États-Unis)</i>
FPCL	Fonds de péréquation des collectivités locales (Burkina Faso)
FSH	Fonds de soutien à l'habitat (Côte d'Ivoire)
GAVI	<i>Global Alliance for Vaccines and Immunization</i>
GCF	<i>Green Climate Fund</i>

GCR	<i>Global Credit Rating</i>
GEF	<i>Global Environment Facility</i>
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Allemagne)</i>
GSE	<i>Government Sponsored Enterprises (États-Unis)</i>
HCR	Haut Commissariat aux réfugiés
HIFIC	<i>Hô Chi Minh City Finance and Investment State-owned Company (Vietnam)</i>
HIFU	Hô Chi Minh City Investment Fund for Urban development (Vietnam)
HUD	<i>Department of Housing and Urban Development (États-Unis)</i>
IDH	Indice de développement humain
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IFS	Institution financière spécialisée
IFSL	<i>International Financial Services London</i>
IGD	Institut de la gestion déléguée
IMF	Institution de micro-finance
INCA	Infrastructure Finance Corporation Limited (Afrique du Sud)
JESSICA	<i>Joint European Support for Sustainable Investment in Cities Areas</i>
LATF	<i>Local Authority Transfert Fund (Kenya)</i>
MENA	<i>Middle East and North Africa</i>
NDB	<i>National Development Bank (Égypte)</i>
NURCHA	<i>National Urban Reconstruction and Housing Agency (Afrique du Sud)</i>
OBA	<i>Output Based Aid</i>
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PANA	Plans nationaux d'adaptation
PAS	Prêt d'ajustement structurel
PDM	Partenariat pour le développement municipal
PEFA	<i>Public Expenditure Financial Accountability</i>
PEPFAR	<i>President Emergency Plan for AIDS Relief (États-Unis)</i>
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
POP	Petits opérateurs privés

PPP	Partenariats public-privé
PPTE	Pays pauvres très endettés
RDC	République démocratique du Congo
RDC	République sud-africaine
SADEC	<i>Southern African Development Community</i>
SAIF	<i>South Africa Infrastructure Fund</i>
SCF	<i>Strategic Climate Fund</i>
SEDF	<i>Soros Economic Development Fund</i>
SETU	Société d'équipement de terrains urbains (Côte d'Ivoire)
SICOGI	Société ivoirienne de construction et de gestion immobilière (Côte d'Ivoire)
SIDA	<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>
SOGEFIHA	Société de gestion financière de l'habitat (Côte d'Ivoire)
SRH	Société de refinancement hypothécaire (Côte d'Ivoire)
TCX	<i>Currency Exchange Fund</i>
THIMO	Travaux à haute intensité de main-d'œuvre
TRE	Taux de rentabilité économique
TRI	Taux de rentabilité interne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCLG	<i>United Cities and Local Governments</i>
UDB	<i>Urban Development Bank (Nigeria)</i>
UDIC	<i>Urban Development Investment Corporations (Chine)</i>
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UN	<i>United Nations</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNDP	<i>United Nations Development Program</i>
UNHCR	<i>United Nations Refugee Agency</i>
UPM	Union pour la Méditerranée
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USD	<i>United States Dollars</i>
WBI	<i>World Bank Institute</i>
WDR	<i>World Development Report</i>
WSPF	<i>Water and Sanitation Pooled Fund (Inde)</i>
ZAR	Rand sud-africain (devise)

A

action collective · 11
Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD) · 118
agences d'exécution · 164
Agences pour l'exécution de travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP) · 306
aide budgétaire · 134
aléa moral · 281
aménagement · 108
analyse de rentabilité économique des investissements · 43
analyse financière prospective · 53
Angola mode · 213
arrangeur financier · 277 technique · 277
attributions et compétences (des collectivités) · 140
autosuffisance alimentaire · 78

B

banques commerciales · 268, 384, 386
banques régionales de développement · 193, 270
biais en faveur de l'urbain · 85
bonds · 255
general obligation bonds · 255
revenue bonds · 255
structured obligation bonds · 255
BOT (*Built, Operate, Transfer*) · 19
Buy-Down · 24

C

cadre stratégique · 44
capacité d'absorption · 36, 161
capacité d'emprunt · 149
cercle vertueux · 36
changement climatique
adaptation · 30
financement · 99
mitigation · 30
risques · 95

chefferies traditionnelles · 163
 China Export-Import Bank
 (Exim Bank) · 213
 classe moyenne
 définition · 77
 habitat · 112, 298
Clean Technology Fund (CTF) · 31
Climate Investment Fund (CIF) · 31
 communalisation · 134
 comptabilité générationnelle · 41
 Compte-séquestre · 260
 Contrat de ville · 51
 conurbation · 13
 corruption
 discrète · 80
 indicateurs · 80
*Country and Policy Institutional
 Assessment (CPIA)* · 168
 coûts de base (estimation par) · 120
 crédits délégués · 141
 croissance endogène · 38

D

décentralisation(s) · 131
 déconcentration · 131
 découpage en grands ensembles
 régionaux · 3
 déflation par la dette · 169
 délégation · 131
Demarcation Act · 137
 densité d'occupation · 121
 dévolution · 131
 Dexia · 64
diaspora bonds · 224
 différé · 275
 Documents stratégiques de réduction
 de la pauvreté (DSRP) · 88

E

eau gratuite · 154
 effort de décentralisation fiscale · 133
 émission obligataire
 directe · 263, 385
 par intermédiation · 265
 syndiquée · 266
 émission obligataire
 en Afrique · 201
*Emission Reduction Purchase Agreement,
 ERPA* · 33
 emprunts (type de) · 17
 épargne locale · 244, 245
 équivalence de Ricardo · 40
 ERPA (en Afrique) · 220
 États fragiles · 48

F

Fannie Mae · 66
 finance carbone (en Afrique) · 219
 finance verte · 274
 financement endogène · 192, 243
 financement structuré · 255
 Fischer, Irving · 169
 foncier
 accaparement des terres · 106
 continuum de droits · 105
 modèle étatique · 106
 régime informel · 100
 régimes «néo-coutumiers» · 102
 fondation Gates · 211, 212
 fonds
 d'amortissement · 259
 de décentralisation · 141
 de dotation · 183
 de pension · 189, 257
 de réserve · 259

d'investissement · 196, 200
 d'investissement local de seconde
 génération · 272, 278
 d'investissement privés · 217
 renouvelable · 24
 fonds souverains africains · 76, 219
 formation des personnels · 309
 Freddie Mac · 66

G

gigacités · 13
*Global Alliance for Vaccines and
 immunisation* (GAVI), · 212
Global Environment Facility (GEF) · 32
 gouvernance locale · 45, 165
 grande maille d'anticipation · 288

H

hybridation · 24, 276, 386
 hypercollectivité · 11

I

Impact Fee · 23
 India Exim Bank · 215
 InfraMed · 218
 ingénierie institutionnelle · 309
 institution financière spécialisée
 continentale ou régionale · 253
 dans les PRI · 196
 faisabilité de · 248, 383
 monopole · 18
 refinancement · 252, 386
 statut · 250

institutions de micro-finance
 (IMF) · 226
 intégration régionale (des marchés
 des capitaux) · 187
 interception · 26, 260
 intermédiation · 17
 investissement local
 définition · 9
 financement de · 16
investment grade · 63, 257

J

*Joint European Support for Sustainable
 Investment in Cities Areas* (JESSICA) ·
 305

L

La crise financière de 2008 · 61

M

maîtrise d'ouvrage · 10
 maîtrise d'ouvrage collective · 13
 marché (de l'investissement local) · 247,
 382
 marché domestique (des obligations) · 188
 marginalisation · 156
 méso-finance · 228
 micro-opérateurs · 159
Millenium Challenge Corporation
 (MCC) · 47
monoline insurance companies · 63
 multiplicateurs d'investissement · 37

N

nantissement de recettes · 260
negative equity · 67
New Public Management · 50
 niveaux de services · 121
 notation financière
 critères · 54
 méthodes alternatives · 57
 par les agences · 54
 nouveaux financements · 273

O

obligations · *Voir Bonds*
 offre et demande · 34
 Olson, Mancur · 11
Open Society Institute · 211
 opérateur aménageur · 289
 opérateur foncier · 289
 opérateurs privés · 152
Output Based Aid · 24

P

partenariats public-privé (PPP)
 bilan · 19
 seconde génération · 20
 sous maîtrise d'ouvrage des
 collectivités locales · 209
 sur le continent · 206
 pauvreté en milieu urbain · 86
 Pays pauvres très endettés (PPTE) · 75
Performance Based Contract · 49
 plafond d'endettement · 258, 282
 plus-value foncière
 captation · 22
 taxation · 23
 politique de l'habitat · 111, 298

population urbanisée
 définitions · 82
 projections · 82
 pouvoir d'agglomération · 15
 prélèvement d'office · *Voir* interception
 prêt bonifié · *Voir* hybridation
 Printemps arabe · 316
 production de sol urbain · *Voir*
 aménagement
Public Expenditure and Financial
Accountability (PEFA) · 57, 58

R

recentralisation · 151
 réfugiés · 168
 registre de la dette · 285
 registre foncier simplifié à usage
 fiscal · 297
 règle d'or · 17
 rehaussement
 par garantie · 276
 par garanties · 27
 par interception · 26, 276
 principes · 25
 rehausseur de crédit · 63
 remembrement urbain · 287
 résistances au changement · 165
 ressources propres · 17
 ressources-emplois · 34
 risques de change · 191

S

satisfaction des besoins essentiels · 86
 secteur locatif privé · 69, 114, 299
 seuil de pauvreté absolue · 78
 situation fragile · 168

Smith, Adam · 37, 93, 281
Soros Economic Development Fund · 300
 Soto, de · 114
 sous-investissement · 1
 spirale dépressive · 169
States Revolving Funds · 24
Subnational Finance Program · 204
 subvention croisée · 29
 sur-liquidité (des banques) · 185, 385

T

Tax Increment Financing · 23
 taxe foncière · 295
 taxe sur la plus-value · 291
Town Planning Scheme Mechanism · 288
 transferts · 16
 transferts financiers des migrants · 222
 trappe de financement · 172
 trappes à sous-développement · 94

travaux à haute intensité de
 main-d'œuvre (THIMO) · 306
 trust · 260
 TVA (partage de) · 183

V

valorisation du foncier
 bail emphytéotique · 117
 cadre juridique · 285
 corruption · 294
 méthodes · 21, 291
 outils d'intervention · 287
 risques et régulation · 293
 villes chinoises · 21
Value Increment Financing · 23
 viabilisation · 161
 villes fragiles
 concept · 174
 initiative pour · 303, 309

Le continent africain connaît le plus fort taux de croissance urbaine de la planète. Les villes d'Afrique sub-saharienne à elles seules vont accueillir plus de 300 millions d'habitants supplémentaires dans les vingt prochaines années. Dans la plupart des pays du continent, la productivité économique des villes et les conditions de vie des habitants sont déjà aujourd'hui gravement affectées par les dysfonctionnements et le sous-équipement. Or, dans la majorité des cas, il semble que le retard des investissements urbains réalisés par rapport aux considérables besoins induits par la croissance démographique ne diminue pas mais, au contraire, s'aggrave. Un changement d'échelle dans les montants d'investissements s'impose pour que la ville puisse réellement être le moteur de croissance et de création d'emplois qu'elle a été pour les pays émergents en Asie. Parallèlement à la poursuite des efforts pour augmenter la solvabilité et améliorer la gouvernance des collectivités, les modalités et systèmes de financement sont à repenser.

Le sujet du financement de l'investissement local s'inscrit dans les vastes ensembles des systèmes financiers nationaux et des finances des collectivités territoriales. Ce dernier renvoie lui-même à une série de thèmes, comme la décentralisation, la fiscalité locale, l'encadrement de l'endettement sous-souverain, la gouvernance urbaine, ainsi qu'à des politiques sectorielles, en particulier celles du foncier, de l'aménagement et de l'habitat.

Ce livre propose une synthèse et une mise en perspective – rarement effectuées – de ces différents sujets. Il offre un éclairage méthodologique de la problématique de l'investissement local à l'usage des décideurs et des opérationnels. En s'appuyant sur une série d'études de cas africains et sur un grand nombre d'exemples dans d'autres parties du monde, il propose des pistes concrètes pour moderniser les systèmes de financement de l'investissement, promouvoir l'implication du secteur privé, le recours à des solutions endogènes et mobiliser de nouvelles sources de financement.

La crise financière récente a mis en évidence l'imbrication profonde des finances des collectivités territoriales et des politiques de l'habitat avec l'ensemble des systèmes financiers et de l'économie. De ce point de vue, le financement de l'investissement local peut être vu comme un fil rouge dans la lecture d'un système complexe de questions devenues essentielles pour les sociétés du continent africain.

Couverture : El Anatsui, Nigerian, (b. Ghana, 1944)

Hovor II (détail), 2004. Nigeria, Ewe people

Tissage de capsules de bouteilles, aluminium et fils de cuivre. 304,8 x 365,8 cm (120 x 144 in.)

The Fine Arts Museums of San Francisco, museum purchase, James J. and Eileen D. Ludwig Endowment Fund, Virginia Patterson Fund, Charles Frankel Philanthropic Fund and various tribute funds, 2004.109



BANQUE MONDIALE

ISBN : 978-2-7440-7606-0

