

## **Assemblées Annuelles de la Banque Africaine de Développement Marrakech, Maroc, 27-31 mai 2013**

Side-event sur la mise en place d'un instrument pour le financement des investissements urbains en Afrique

### Compte-rendu

Le 29 mai 2013 a eu lieu un side-event autour du thème "Vers un instrument infra-national de financement de l'urbanisation: Le financement des collectivités locales, nouvelles opportunités pour l'Afrique" tenu en marge des 48èmes Assemblées Annuelles de la Banque Africaine de Développement à Marrakech, Maroc. Ce side-event a été co-organisé par la Banque Africaine de Développement (départements ORPC1 et OIVP) et CGLU Afrique, avec l'appui de la Commission des Finances Locales pour le Développement (CFLD) de CGLU.

Le side-event s'est tenu le 29 mai 2013 à partir de 15h30. Il a rassemblé une centaine de participants parmi lesquels les services de la BAfD en charge de la mise en œuvre de la stratégie de développement urbain de la Banque, des experts, des élus et décideurs des collectivités territoriales d'Afrique ainsi que des partenaires engagés dans l'appui au développement urbain, y compris les agences de notation, des partenaires au développement, des banques de développement, des représentants des administrations centrales et locales, et des représentants du secteur privé et des médias.

Le side-event a été présidé et modéré par M. Jean-Pierre Elong Mbassi, Secrétaire Général de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique).

Il a connu trois temps forts: (1) des exposés introductifs sur les enjeux de l'urbanisation en Afrique, les propositions de la BAfD pour y répondre, notamment à travers sa stratégie de développement urbain, et la présentation de l'expérience internationale dans le domaine du financement des investissements urbains; (2) Une table-ronde des maires cours de laquelle responsables de villes (Dakar, Rabat, Maputo) ont présenté leurs réactions aux exposés introductifs et leurs recommandations pour améliorer le financement des investissements urbains dans les villes africaines; (3) L'enregistrement des remarques et propositions des participants, parmi lesquels entre autres, des représentants des agences de notation, les experts du Fonds Mondial du Développement des Villes, et des entreprises privées.

### 1. Exposés introductifs

La présentation des enjeux de l'urbanisation en Afrique a été faite par M. François Yatta, consultant CGLU Afrique, expert en économie et finances locales. Il a souligné tout d'abord le fait que de manière générale, depuis 2007, un habitant sur deux de notre planète habite une ville. Désormais l'habitat urbain majoritaire est donc l'horizon vers lequel tendent toutes les régions du monde, y compris l'Afrique, même si son niveau d'urbanisation n'est encore que de 40%. Cette moyenne cache en réalité d'importantes disparités entre régions: L'Afrique du Nord et Australe compte déjà plus de 50% d'urbains ; L'Afrique de l'Ouest et Centrale a une proportion d'urbains qui avoisine les 40% ; L'Afrique de l'Est connaît le niveau d'urbanisation le plus faible avec 24% de population urbaine.

Les experts estiment que la population urbaine du continent devrait doubler d'ici 2030. Cette croissance urbaine très forte va s'accompagner d'une modification de l'armature urbaine du continent qui verra la montée en puissance des villes moyennes dont le poids sera bien plus important qu'il ne l'est aujourd'hui. L'urbanisation rapide de l'Afrique s'accompagne aussi de l'accroissement de l'informalité, aussi bien au niveau économique qu'au niveau de l'habitat. Cet accroissement des quartiers

d'habitat informel qui peut représenter jusqu'à 70% de la superficie de la ville est en grande partie la conséquence du manque d'anticipation des décideurs et de l'abandon des pratiques de la planification urbaine consécutif à 20 années d'application des politiques d'ajustement au cours desquelles l'attention a été centrée sur les politiques macroéconomiques au niveau national, et beaucoup moins sur les réalités vécues par populations au niveau des territoires. Sans un redressement significatif dans ce domaine, et une volonté résolue de résorber l'énorme déficit en matière d'infrastructures et d'équipements urbains, la situation des villes africaines risque de devenir incontrôlable, avec tout cela comporte de désordres politiques, économiques et sociaux.

Or les villes contribuent pour plus de 60% au PIB dans la plupart des pays africains. La santé économique des pays africains dépend de plus en plus de l'attractivité et de la compétitivité de leurs villes et territoires. C'est pourquoi il est devenu si crucial de réinscrire les villes et territoires dans les stratégies de développement, et de mieux prendre en compte les implications macro-économiques, microéconomiques et sociales des investissements urbains.

Le sous investissement chronique dans les villes d'Afrique a pour conséquence la faible rentabilité et compétitivité des entreprises qui y sont localisées, la plupart d'entre elles intégrant dans leur bilan des dépenses qui ailleurs, font partie des services publics apportés par la collectivité publique aux entreprises. Il y a donc une relation étroite entre le niveau et la qualité des investissements publics locaux et la rentabilité et la compétitivité des entreprises locales. En d'autres termes, faire en sorte que les collectivités locales fournissent un environnement favorable à la rentabilité des entreprises devrait figurer parmi les interventions de la BAfD en faveur du développement du secteur privé.

Les experts estiment qu'il faut investir annuellement près de 5% du PIB du continent pendant les 20 prochaines années, soit 90 milliards de dollars des États Unis par an, pour être à la hauteur des défis que l'urbanisation rapide lance à l'Afrique. Ce chiffre est à mettre en relation avec le total des aides publiques au développement investis annuellement dans le monde (soit 100 milliards de dollars des États Unis), ou du montant des investissements annuels de la Banque mondiale ou de la Banque Africaine de Développement dans le secteur du développement urbain (soit 8 milliards de dollars et 0,4 milliards de dollars respectivement).

Concluant sur cette intervention, M. Jean-Pierre Elong Mbassi a souligné qu'un effort important est à faire pour changer d'échelle en termes de volumes de financements mobilisés, les montants actuellement engagés étant très faibles au regard des besoins des villes africaines.

M. Désiré Vencatachellum, Directeur du Département des politiques opérationnelles de la BAfD, intervenant également au nom de M. Amadou Oumarou, Directeur du Département transport de la BAfD, a ensuite présenté la stratégie urbaine de la BAfD, exposé les propositions développées pour sa mise en œuvre, et les questions que cette mise en œuvre soulève.

M. Désiré Vencatachellum s'est d'abord félicité de l'excellence de la collaboration avec CGLU Afrique et la Commission Finances Locales pour le Développement de CGLU pour l'organisation du side-event. Il a souligné que l'intérêt de la BAfD pour ce side-event était avant tout d'entendre et d'écouter les acteurs de terrain, au premier rang desquels les élus présents, afin de moissonner des idées en vue de l'opérationnalisation de la stratégie urbaine de la Banque, adoptée en 2011.

La stratégie urbaine de la BAfD s'inscrit dans la perspective à long terme de la BAfD qui met l'accent sur la croissance inclusive et la transition vers la croissance verte. Cinq priorités d'intervention ont été définies dans ce cadre: 1. le développement des infrastructures; 2. le développement du secteur privé; 3. l'intégration régionale; 4. la bonne gouvernance; 5. Le développement des capacités. Pour ces priorités d'intervention la BAfD mobilise trois guichets de financement principaux: le guichet BAfD, non concessionnel ; le guichet FAD, concessionnel ; le Nigeria Trust Fund, également concessionnel.

La BAfD est tout à fait consciente qu'il faut qu'elle augmente de façon significative ses interventions dans le développement urbain, qui devraient avoisiner des montants de l'ordre de 15-20 milliards de dollars des États Unis. Elle sait également qu'investir dans les villes a l'avantage de servir la plupart de ses priorités d'intervention: infrastructures, secteur privé, gouvernance, développement des capacités.

M. Vencatachellum a souligné que la BAfD finance déjà le développement urbain à travers ses interventions sectorielles dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, de l'énergie ou des transports. Elle est partie prenante d'une entité spécifique, Shelter Afrique, qui intervient dans le domaine du logement. Dans le cadre de ses interventions dans le domaine de la gouvernance, la BAfD appuie par ailleurs la mobilisation des financements au niveau local et développe des solutions de gouvernance locale innovantes telles que l'Urban Dashboard mis en œuvre en partenariat avec l'entreprise Microsoft.

Les deux séries de questions que la BAfD se pose encore pour l'opérationnalisation de sa stratégie de développement urbain, et pour lesquelles elle espère avoir des éléments de réponse au cours de ce side-event, sont les suivantes: 1. Quels instruments financiers concevoir et mettre en place pour être à l'échelle des besoins en investissements urbains dans les villes d'Afrique, faut-il privilégier des prêts directs, avec quelles garanties, ou opter pour des interventions indirectes auprès de quels intermédiaires ? 2. La BAfD se transforme aujourd'hui et ambitionne de devenir une Banque de la connaissance. Comment accélérer et approfondir cet agenda dans le domaine du développement urbain, quels outils et quelles innovations mettre en place pour cela, quelle place et quel rôle sont attendus de la BAfD en matière de conseil et d'assistance aux villes d'Afrique ?

M. Thierry PAULAIS, Directeur adjoint du département Afrique de l'Agence Française de Développement, auteur de la publication « financer les villes d'Afrique » co-éditée par l'AFD et la Banque mondiale, a introduit son propos en soulignant la nécessité, pour les décideurs africains et leurs partenaires, de changer d'échelle et de paradigme concernant les investissements urbains en Afrique, et la nécessité pour eux de s'intéresser à la réalité des marchés des villes d'Afrique et leur segmentation pour pouvoir adapter les outils et mécanismes en tenant compte des différents contextes d'intervention.

Il faut avoir à l'esprit que les pays africains sont divers, et que s'intéresser aux collectivités locales implique de s'intéresser à la réalité du marché, donc aux cultures institutionnelles différentes, aux conditions politiques et économiques diversifiées. On ne peut donc pas utiliser les mêmes outils partout, d'autant plus que les marchés de l'investissement urbain en Afrique sont fractionnés, souvent de petite dimension, et que l'on se heurte partout à la faiblesse des capacités de réalisation des investissements.

Si l'on s'intéresse aux expériences internationales en matière de financement des villes, on constate qu'il existe partout une forte légitimité au recours à l'emprunt par les collectivités locales, et à fortiori en Afrique où les villes connaissent une forte croissance démographique. Cependant, les systèmes de financement actuels en Afrique ne sont pas organisés pour s'adresser au marché des collectivités locales, qu'il s'agisse des banques de développement ou des banques commerciales. Ces institutions ne connaissent pas bien le potentiel d'affaires que représentent les collectivités locales d'Afrique. Ce travail de sensibilisation et de plaidoyer est à faire, et la BAfD et CGLU Afrique devraient y contribuer. L'expérience internationale montre de bons exemples de réussite dans l'implication du système bancaire au financement des investissements urbains, comme c'est le cas au Mexique qui a un des marchés de financement bancaire du développement local parmi les plus actifs au monde.

En Afrique on note partout un faible intérêt du système bancaire pour les prêts aux collectivités locales. Par ailleurs le recours au marché des capitaux est l'exception et non la règle. La pratique des instruments innovants comme les fonds d'investissements locaux qui jouent le rôle d'interface entre les collectivités locales et le secteur privé est exceptionnel. Le recours au partenariat public/privé qui a connu une expansion remarquable dans les autres régions du monde, notamment aux Etats Unis, en Europe et en Asie, peine à se développer en Afrique à une échelle adéquate par rapport au potentiel.

Pour être à la hauteur des enjeux posés par leur urbanisation rapide, les pays africains doivent sans délais mettre en place des mécanismes de régulation et de contrôle de l'endettement des collectivités locales et entreprendre des réformes visant à utiliser les opérations d'aménagement et la valorisation du foncier pour financer les investissements urbains. Autant que possible, la philosophie à appliquer doit être que la ville finance la ville. Au cours des 20 dernières années la Chine a financé les investissements dans ses villes en recourant systématiquement à l'anticipation et à la captation des plus values d'urbanisation et d'agglomération.

Cette pratique peut utilement inspirer la définition de stratégies de financement des investissements urbains en Afrique.

A côté de cette approche, l'une des solutions de financement parmi les plus durables est aussi de recourir au marché financier local, donc à l'épargne locale, pour financer l'investissement local, et ce, en monnaie locale. En Afrique on manque cependant de mécanismes et d'instruments financiers à même d'aller chercher la capacité d'investissement là où elle est, y compris pour les petites villes. Les exemples de l'Inde, des Etats Unis et de l'Amérique Latine montrent que des solutions institutionnelles et techniques existent, qui permettent à différentes organisations et institutions financières de collecter de l'argent sur les marchés locaux des capitaux et de le redistribuer en direction des collectivités, y compris les plus petites, en utilisant notamment la méthode de la syndication.

En Afrique comme ailleurs, le recours des collectivités locales à l'emprunt et au marché financier suppose la mise en œuvre d'une décentralisation véritable, avec des transferts financiers du niveau national au niveau local qui soient proportionnés aux coûts des compétences transférées aux collectivités locales, et qui soient versés de manière régulière et prévisible. Il suppose aussi d'augmenter de manière significative les ressources propres des collectivités locales, en reconnaissant à ces dernières un pouvoir fiscal notamment sur les impôts reliés aux activités économiques comme la TVA, ou sur les impôts reliés aux plus value d'urbanisation ou d'agglomération comme l'impôt foncier et/ou immobilier. À cet égard M. Thierry Paulais signale que l'impôt foncier et immobilier représente 80% des ressources propres des collectivités locales aux États Unis, 70% dans la plupart des autres pays développés, et seulement 6% en Afrique. D'importants progrès peuvent donc être réalisés dans ce domaine, à la condition expresse d'affronter la difficile question du système et du marché foncier dans le contexte des pays d'Afrique. Un pré-requis incontournable de l'intervention de tout financier dans une collectivité est la sincérité des comptes présentés par ladite collectivité en appui à sa demande de financement. D'où l'importance de tenir à jour les données financières et comptables des collectivités, et d'étalonner les informations financières des collectivités locales de sorte à pouvoir se donner les éléments de comparaison chiffres, en vue de l'amélioration des performances et de la bancabilité des collectivités locales d'Afrique.

M. Thierry Paulais s'est interrogé sur le rôle que doivent jouer les banques de développement comme la BAfD dans le domaine du financement des investissements urbains en Afrique. Selon M. Thierry Paulais, les interventions de la BAfD devraient rechercher avant tout les effets structurels en faveur des financements endogènes et de la maturité des marchés financiers locaux, et non pas être dirigées prioritairement vers le financement direct des projets d'investissements urbains. Les interventions de la BAfD devraient contribuer: (i) à la mise en place des conditions nécessaires pour le développement et la collecte pérennes de l'épargne locale; (ii) à soutenir des systèmes d'intermédiation et des mécanismes de garantie; (iii) à améliorer les performances des collectivités locales dans le domaine de la préparation des projets bancables et dans le domaine de la gouvernance des finances locales. M. Thierry Paulais a appelé l'attention sur le cas particulier des villes des Etats fragiles. L'Afrique compte les 2/3 des États fragiles et post-conflits du monde. Dans ces Etats, beaucoup de villes, comme Kinshasa par exemple (10 millions d'habitants), apparaissent comme des villes fragiles, prises dans une double trappe de pauvreté et de financement, personne ne souhaitant financer des villes ayant autant de problèmes, alors mêmes que leurs besoins sont importants et pressants. C'est la raison pour laquelle pour cette catégorie de villes, M. Thierry Paulais suggère la mise en place d'une facilité multi-bailleurs, à l'initiative de laquelle la BAfD devrait jouer un rôle important.

## 2. Table-ronde des Maires

La table ronde a démarré par la réaction de M. Khalifa SALL, Maire de Dakar, Sénégal, Président de CGLU Afrique. M. Khalifa Sall s'est d'abord félicité de l'organisation du side-event dans le cadre des assemblées annuelles de la BAfD, ce qui démontre la volonté de cette institution de s'investir à la mise en œuvre effective de sa stratégie de développement urbain adoptée depuis octobre 2011 déjà. Cela démontre aussi un nouvel état d'esprit de la BAfD qui doit être salué, et qui manifeste sa volonté de s'ouvrir aux autres acteurs pour la réalisation de ses objectifs. M. Khalifa Sall a particulièrement salué la nouvelle orientation de la BAfD en faveur de

la croissance inclusive. Il estime que cette réorientation va réconcilier la croissance économique avec le développement humain qui est l'aune à laquelle doit être jugé le progrès de toute société. De ce point de vue, les collectivités locales qui sont le niveau de gouvernance publique le plus proche des populations sont particulièrement bien placées pour s'assurer que les interventions de la BAfD ont un impact positif sur l'amélioration concrète du cadre et des conditions de vie des populations locales. C'est aussi pourquoi les villes et territoires d'Afrique doivent être considérés désormais comme des interlocuteurs à part entière de la BAfD dans la mise en œuvre de sa stratégie de développement urbain.

A Dakar, l'Agence Française de Développement (AFD) ou encore la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD) ont montré la voie, en intervenant dans le financement des programmes d'investissement de Dakar, permettant à la Ville de commencer à régler ses problèmes d'investissements. Cela démontre qu'il est effectivement possible de développer des modes de financement innovants, compatibles et cohérents avec la réalité des collectivités locales africaines. La BAfD devrait s'inspirer des exemples de ce type pour ses interventions dans le domaine du développement urbain. Réaliser le potentiel de développement de l'Afrique suppose une mobilisation et une mise en capacité des populations africaines, et ce, d'abord au niveau local. C'est le sens du travail entrepris par CGLU Afrique en direction de l'ensemble des villes et territoires d'Afrique, convaincus que nous sommes que l'Afrique se construit avant tout à partir de ses territoires. C'est cette expérience que CGLU Afrique voudrait apporter à la BAfD pour la mise en œuvre de sa stratégie de développement urbain. Une proposition de partenariat a été formulée dans le cadre d'un mémoire d'entente entre la BAfD et CGLU Afrique. Nous souhaitons que la BAfD examine positivement cette proposition de partenariat dans les meilleurs délais à sa convenance.

Réagissant à son tour, M. Fathallah OUALALOU, maire de Rabat, Président de la commission finances locales et développement (CFLD) de CGLU a rappelé que l'Europe a mis un siècle et demi (soit 5 générations) pour voir la majorité de sa population devenir urbaine; en Afrique ce passage se fait en une génération (30 ans). L'urbanisation en Europe s'est réalisée dans un environnement dominé par les économies nationales dirigées par les Etats, alors que l'urbanisation de l'Afrique se fait dans un environnement dominé par la dynamique de la mondialisation, avec des capacités d'action des États nettement diminuées. Les villes africaines sont par la force des choses devenues le cœur de la compétitivité des économies nationales. Mais ces villes sont en même temps, et aujourd'hui plus qu'avant, au centre des déséquilibres sociaux, de l'asymétrie du développement africain, des désespérances, mais aussi des espérances.

Si l'Afrique fait aujourd'hui face à de sérieux problèmes urbains, elle possède en revanche les moyens d'y répondre, avec un potentiel économique fort, lié à la jeunesse de sa population, mais aussi à une amélioration de la gestion du cadre macro-économique depuis une dizaine d'années. Etant donné que le développement de l'Afrique passe de plus en plus par les villes il est nécessaire que la BAfD le reconnaisse et qu'elle inscrive systématiquement dans son dialogue avec les États membres, une discussion sur l'importance de la décentralisation, et du transfert d'une partie des pouvoirs politiques et financiers du niveau national au niveau local.

L'autonomie financière des collectivités locales est en effet essentielle pour assurer la santé financière des villes, et leur permettre d'accéder à l'emprunt, sur le marché domestique comme à l'international, afin de leur permettre d'investir et d'améliorer ainsi l'attractivité de leur territoire. C'est pourquoi il convient que le dialogue sur l'assistance de la BAfD aux États membres soit élargi aux autres acteurs pertinents, en y associant notamment les autorités locales à travers leur association nationale. Ce dialogue peut même s'organiser de manière continue autour des comités nationaux des finances locales dont les autorités locales souhaitent la mise en place avec le soutien de la BAfD. Il peut également s'appuyer sur un observatoire des finances locales dont la mise en place est en cours à l'initiative de CGLU Afrique, et qui pourra produire des informations de référence sur les performances de la gestion des collectivités locales au sein du continent.

L'intervention de M. Rogerio NKOMO, Conseiller municipal en charge des finances de la ville de Maputo, a mis en exergue la réalité des problèmes auxquels sont quotidiennement confrontées les collectivités locales en Afrique. Capitale du Mozambique, Maputo compte aujourd'hui 1,5 millions d'habitants, plus de 2 millions si l'on prend en compte l'aire urbaine entourant Maputo, composée de villes de taille moins importante, mais bénéficiant des externalités de Maputo en termes de services publics et d'activités économiques.

L'économie de la ville repose en grande partie sur un secteur informel important, et bon nombre d'habitants vivent dans des zones d'habitat informel à la périphérie de la ville.

Concernant les ressources, la ville a de réelles difficultés à se procurer des ressources propres via les modalités dites classiques de financement (fiscalité, revenus du foncier, etc.), et le niveau global des ressources est très insuffisant pour lui permettre de faire face à la demande croissante de services publics. 75% du budget de la ville proviennent de transferts de l'Etat ou de subventions internationales. Or ces ressources ne suffisent pas pour le moment à financer l'ensemble des compétences transférées à la ville lors du mouvement de décentralisation engagé il y a 20 ans. A ces difficultés structurelles s'ajoute une forte résistance des habitants face à l'impôt local, perçu comme une double imposition, les habitants estimant avoir déjà payé des impôts à l'Etat central. Les difficultés de recouvrement sont par ailleurs accentuées par le manque de documents cadastraux et l'étendue des zones d'habitat informel. La ville de Maputo se trouve ainsi face à un dilemme, entre un besoin croissant en services publics, et une incapacité à collecter les recettes fiscales, et à augmenter ses ressources propres.

Les quelques financements internationaux dont a bénéficié la ville - un financement de la Banque mondiale concernant les infrastructures, et un financement de Cities Alliance pour la réalisation d'une stratégie de planification urbaine - ne sont pas à la hauteur des besoins de financement de la ville. C'est donc avec beaucoup d'espoir que Maputo accueille l'entrée en lice de la BAfD dans le domaine du développement urbain, en espérant que son intervention va permettre de faire des avancées significatives en matière de financement des investissements dans les villes et territoires d'Afrique.

### 3. Remarques des participants

A la table-ronde des maires ont succédé un certain nombre d'interventions d'experts et des partenaires intervenant dans le domaine du développement urbain et dans le financement des villes en Afrique.

M. Habib ABICHO, Consultant pour la BAfD, a insisté sur le fait que le recours à l'emprunt des collectivités nécessite que soit établi un diagnostic sérieux et professionnel des finances locales, et que les mécanismes financiers mobilisés doivent être adaptés au type de collectivités auquel on s'adresse. Les grandes villes d'Afrique doivent pouvoir dès maintenant avoir accès à l'emprunt et au marché financier, soit directement, soit à travers des partenariats public/privé. Les villes moyennes sont encore fragiles et dépendantes des transferts de l'Etat. C'est pourquoi il est suggéré de les financer en passant par l'Etat, et en utilisant pour cela l'outil contrat de ville développé avec succès par la Banque mondiale. Les interventions dans les petites villes devraient essentiellement prendre la forme de subventions à partir de lignes de crédits négociés à cet effet entre la BAfD et l'Etat.

M. Serge ALLOU, Senior Urban specialist à Cities Alliance, a présenté le travail et les modalités d'action de Cities Alliance.

Cities Alliance est un partenariat mondial entre des coopérations bilatérales, des institutions multilatérales, des Etats des pays en développement, des représentants de collectivités locales, et des ONG internationales de développement. Créé en 1999, Cities Alliance s'est donné pour objectifs d'impulser la planification stratégique des villes du Sud (CDS, City Development Strategy) et d'aider à la définition et à la mise en place des programmes villes sans bidonvilles (CWS, Cities Without Slums). Les montants engagés demeurent modestes, mais sont mobilisés sous forme de subventions en direction de plusieurs acteurs. Cities Alliance promeut la mise en place de forums urbains nationaux visant à rapprocher et faire dialoguer l'ensemble des protagonistes du développement urbain: Etat, collectivités locales, secteur

privé, société civile, habitants. Ce travail est essentiel pour aboutir à la définition consensuelle des programmes d'investissements urbains, gage de leur acceptation, de leur appropriation et de leur durabilité. Cette approche a des incidences très concrètes, comme le montre l'exemple de l'Ouganda, où Cities Alliance a mis en place avec le Ministère de l'Urbanisme un programme d'appui ciblant les 14 plus importantes villes moyennes du pays. Parallèlement, Cities alliance a aussi engagé avec CGLU Afrique un travail d'évaluation de l'environnement institutionnel plus ou moins favorable aux initiatives et à l'action des collectivités locales dans 50 pays africains. Ce travail fait actuellement l'objet d'une revue par les pairs en vue de sa publication à l'occasion du congrès mondial de CGLU en octobre 2013.

Intervenant au nom de l'Agence Française de Développement (AFD) M. François TIROT, Responsable de la division des collectivités locales et du développement urbain au sein de cette agence, a présenté la stratégie d'intervention de l'AFD en matière de financement du développement urbain. Cette stratégie repose sur 3 piliers : (1) La reconnaissance d'un rôle majeur aux collectivités locales, fondée sur l'idée que sans pilotage politique fort dans le cadre d'un projet de territoire mis en œuvre sous l'impulsion des autorités locales, les interventions en matière d'investissements urbains sont vouées à l'échec; (2) L'importance d'accorder une attention particulière à l'exploitation et à la maintenance des infrastructures et équipements réalisés grâce aux prêts de l'AFD, ce qui conforte le rôle stratégique des collectivités locales; (3) l'impérieuse nécessité d'avoir une approche globale et intégrée des territoires, pour dépasser l'approche sectorielle souvent mise en avant dans la plupart des projets de développement urbain. Cette approche intégrée est la seule qui permet de prendre en compte les aspects physiques d'un territoire et leurs interactions fortes avec les dimensions économiques et environnementales. Cette approche permet aussi d'assurer la cohérence des investissements projetés avec les exigences du développement territorial à long terme, y compris dans ses interactions avec les autres territoires.

L'AFD prête directement aux villes quand cela est possible, ou aux opérateurs de services urbains comme dans le cas de « Casa-transport » pour le tramway de Casablanca, Maroc. Quand le niveau de décentralisation s'avère insuffisant pour prêter directement aux collectivités locales, l'AFD prête aux Etats, mais pour autant, elle travaille avec les collectivités pour la mise en œuvre des prêts. Enfin, certains prêts sont faits par l'agence à des institutions financières spécialisées faisant de l'intermédiation financière pour le compte des collectivités locales, comme par exemple la DBSA en Afrique du Sud, ou le FEC au Maroc.

Un autre point auquel l'AFD attache une grande importance concerne le suivi et l'analyse financière des collectivités locales. Cet aspect doit figurer parmi les priorités d'intervention de la BAfD en amont de la mise en place de ses interventions. En effet avant toute intervention l'AFD s'assure que les finances des collectivités leur permettent d'emprunter, et que l'équilibre de leur budget sera assuré à long terme. Il faut noter par ailleurs que l'AFD prête aux collectivités sans garantie de l'Etat. Une des manières pour elle de minimiser les risques de défaut est effectivement de s'assurer de la crédibilité et de la fiabilité de l'emprunteur. C'est pourquoi l'AFD fournit un important effort de renforcement des capacités des villes candidates à ses interventions en y implantant un outil d'évaluation de la performance financière encore connu sous le vocable PEFA (Public Expenditure Financial Assessment). La mise en œuvre des PEFA a été réalisée dans les Villes de Dakar, Ouagadougou et Cotonou, en collaboration avec le PPIAF, en prélude aux interventions sous souveraines de l'AFD dans ces villes. Il faut souligner que grâce à cet effort de renforcement des capacités, l'AFD a un très bon recouvrement de ses prêts sous souverains.

M. Stanislas ZEZE, PDG de Bloomfield Investment Corporation, a présenté l'intérêt de recourir aux agences de notation pour faciliter l'accès à l'emprunt des collectivités locales.

Pour M. Stanislas Zeze, les investisseurs cherchent toujours à connaître la capacité de remboursement des emprunteurs, ainsi que leur capacité d'absorption et de gestion des fonds mis à leur disposition avant de s'engager. De ce point de vue, la notation financière fait figure d'outil incontournable pour les investisseurs comme pour les bailleurs de fonds souhaitant courir le moins de risques de défaut de remboursement pour leur investissement. La notation permet d'identifier les problèmes structurels influant sur les ressources des collectivités, par exemple lorsqu'il existe une

décentralisation des compétences qui ne s'accompagne pas des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences. La notation permet ainsi d'identifier les éléments à améliorer à partir desquels un dialogue politique pour apporter les corrections nécessaires peut être amorcé. Les institutions publiques ou privées qui font l'objet d'une notation peuvent avoir recours au marché des capitaux sans besoin de garantie de l'Etat la note indiquant le niveau de risque de défaut résultant de l'analyse de l'institution faite par l'agence de notation, et justifiant un taux d'intérêt donné pour l'argent emprunté. Le suivi de l'institution assuré par l'agence de notation permet de l'accompagner au fil du temps dans l'amélioration de la qualité de sa note. M. Stanislas Zeze signale que la bourse régionale des valeurs mobilières d'Abidjan est prête à émettre des obligations des collectivités locales sur le marché financier régional sans garantie de l'Etat à condition qu'elles aient été notées.

L'équipe de Microsoft a ensuite présenté le tableau de bord urbain (Urban Dashboard), développé et mis en œuvre à Fès, au Maroc, sur cofinancement de la BAfD.

Cet outil de gouvernance innovant utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication fonctionne sur le modèle de l'open data. Il réunit des données pour environ 70 indicateurs permettant de mieux connaître la ville et d'évaluer son fonctionnement, tant au niveau des équipements, que des services publics ou encore de sa santé financière. Cet outil d'aide à la décision permet de guider sur une base raisonnée, le choix des investissements à réaliser. L'équipe de Microsoft est prête à développer cet outil et à le mettre en place au sein des villes africaines, afin que la programmation des investissements soit désormais faite sur la base d'une meilleure connaissance de l'évolution des principaux paramètres de la dynamique du territoire.

M. Ghazi HIDOUCI, ancien Ministre de l'économie et des finances d'Algérie, ancien président de l'Assemblée des Gouverneurs de la Banque africaine de développement (1989-1991), Administrateur du Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV), a clôturé les interventions et remarques des participants. Il a d'abord rappelé la nécessité de mettre en place un écosystème urbain viable pour être à même de tirer avantage de l'urbanisation rapide du continent. Cet écosystème doit viser autant que possible à développer les moyens financiers autonomes et durables au sein des territoires, en tirant profit de toutes les potentialités dont ils recèlent. Les collectivités locales sont en première ligne dans la création de cet écosystème favorable notamment à travers la mise en place des services publics nécessaires pour le bon fonctionnement et la rentabilité des entreprises. Tout part en réalité de la capacité des territoires à définir une vision partagée par tous les acteurs du développement endogène et durable desdits territoires. Ce travail amont est nécessaire pour fonder légitimité des investissements à mettre en place, ce qui va faciliter le remboursement des emprunts correspondants. D'où l'impérieuse nécessité pour la BAfD de s'intéresser au renforcement des capacités et à l'outillage des responsables de la gestion des villes et territoires pour qu'ils soient à même de créer cet écosystème favorable, gage de la bonne santé budgétaire des villes et territoires. Le FMDV offre des services d'experts ayant une connaissance intime des collectivités locales pour développer la stratégie des villes en vue de la mise en place l'écosystème favorable; il conduit également les analyses utiles pour le choix des instruments et stratégies de financement en fonction des différents types d'investissements envisagés. Il peut également appuyer les villes et territoires dans la mise au point de projets bancables, et dans l'évaluation technique des propositions de financement reçues par les collectivités locales, notamment dans le cadre des partenariats public/privé. FMDV collabore sur ce plan avec CGLU Afrique, et est tout à fait prêt à collaborer avec la BAfD pour la mise en œuvre de sa stratégie de développement urbain. Il offre dans ce cadre de travailler à la mise en place d'un instrument spécifique, le Fonds Africain du Développement Urbain (FADU) dont les contours pourraient être discutés dans le cadre d'un groupe de travail créé à cet effet par la BAfD, et auquel le FMDV serait heureux de contribuer aux côtés de CGLU Afrique et des autres protagonistes qu'il plaira à la BAfD de regrouper à cette occasion.

La mise en place d'un tel fonds permettra d'éduquer les villes et territoires à emprunter de façon soutenable. Si la BAfD souhaite appuyer la réalisation d'investissements concrets, cela signifie que les villes doivent être en capacité de présenter des projets solides, affichant des capacités de remboursement suffisantes. C'est tout le sens de l'action du FMDV qui souligne la spécificité et le caractère de



pré-requis de l'action des collectivités locales pour toute stratégie urbaine gagnante en Afrique.

M, Jean-Pierre Elong Mbassi a conclu le side-event en insistant sur le fait qu'il est important que le dialogue entamé entre la BAfD et les collectivités au travers de CGLU Afrique et CGLU se poursuive, afin de travailler ensemble à l'ouverture d'une nouvelle ère pour le financement des investissements urbains en Afrique.

Il est évident que se pose la question de l'accès à des ressources de moyen et long termes, et à des taux concessionnels pour être à l'échelle de la demande en investissements urbains des villes et territoires d'Afrique. Pour y répondre il faut savoir si dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie de développement urbain, la BAfD peut émarger aux ressources concessionnelles du FAD, y compris pour intervenir dans les villes et territoires des pays qui n'ont pas accès à ce guichet. Il faut également savoir si dans la nouvelle facilité africaine sur les infrastructures en cours de discussion il peut être envisagé de créer un guichet spécifique pour les investissements urbains, permettant l'accès direct des fonds de la BAfD aux entités sous souveraines. Reste également entière la question des mécanismes particuliers de financements des villes dans les Etats fragiles et/ou en situation post-conflits, pour lesquelles des solutions originales et spécifiques doivent être recherchées. Incontestablement l'adoption et la mise en œuvre de sa stratégie de développement urbain donne à la BAfD un rôle privilégié dans la relance des réflexions sur la meilleure manière d'aborder les enjeux de l'urbanisation rapide du continent. Afin de nourrir sa réflexion dans ce domaine, il est suggéré que la BAfD crée auprès de ses organes dirigeants un comité consultatif des maires et autorités locales pouvant faire bénéficier la BAfD des informations et réflexions de première main sur les attentes et propositions qui émanent des villes et territoires d'Afrique. Il est également proposé que la BAfD prenne l'initiative d'organiser annuellement à date fixe à son siège, une semaine africaine du développement urbain qui ferait un plaidoyer en faveur des investissements dans les villes et territoires et identifierait les actions prioritaires à mener pour que les villes et territoires deviennent véritablement compétitifs et soient le moteur de la croissance et du développement de l'Afrique.

Une grande partie de ces propositions est contenue dans le projet de Mémoire d'Entente (MoU) que CGLU Afrique vient de soumettre à la BAfD pour approbation.

La séance a été levée à 17:45 après les remerciements d'usage.

**Le Modérateur du Side-Event**

**Jean Pierre Elong Mbassi**  
**Secrétaire Général, CGLU Afrique**