



## SOMMET AFRICITES

NAIROBI - KENYA, 18 – 22 septembre 2006

« Construire des coalitions locales pour la réalisation effective des objectifs du Millénaire pour le Développement au sein des collectivités locales africaines »

---

### SESSION THEMATIQUE « repenser les politiques financières »

#### Recommandations

#### *Comment vont être financés les besoins en investissements des villes africaines ?*

L' Afrique compte environ 290 millions de citadins sur les quelques 800 millions d'habitants du continent.

D'après les Nations Unies, le taux d'urbanisation en Afrique pourrait atteindre 50% vers 2020, puis 54% en 2025 ; pour le monde, il sera alors de 61%. Avec l'urbanisation croissante, la taille moyenne des villes augmente. Le nombre des agglomérations de 1 million d'habitants et plus, dans le monde, est passé de 83 en 1950 à 325 aujourd'hui et pourrait dépasser 540 en 2015. L'Afrique abriterait 68 de ces villes rassemblant au total 224 millions d'habitants, soit 40% de la population urbaine.

Si cette croissance exponentielle implique des besoins en investissements sans précédent, cette demande est accentuée par les retards accumulés par les villes du continent tant en terme de transports que de logements ou d'alimentation en eau potable.

Quels seront les mécanismes de financement qui pourront répondre à ces besoins de jour en jour plus importants ? C'est la question centrale à laquelle cette session thématique transversale a essayé de fournir des pistes de réflexion.

Mais, au vu des présentations et des débats, il apparaît que la réponse à cette question dépendra de la capacité des collectivités locales à augmenter leurs ressources propres pouvant avoir un effet de levier sur des ressources additionnelles gouvernementales souvent faibles. Cela impliquera :

- (i) des transferts fiscaux rationnels et prévisibles vers les collectivités en adéquation avec leurs capacités à assumer leurs nouvelles responsabilités techniques et financières ;
- (ii) un cadre légal permettant aux opérateurs financiers privés et aux bailleurs de fonds de prêter en direct à ces collectivités (prêts « sous-souverains ») ;
- (iii) la possibilité d'avoir des mécanismes différenciés en fonction de la diversité des contextes (villes de petite taille, intermédiaire ou capitales) ;
- (iv) des actions au niveau des gouvernements locaux leur permettant d'augmenter leurs revenus et donc de mieux faire face à leurs dépenses d'investissements et de maintenance.

## **Recommandations aux gouvernements**

### **1/ Promouvoir progressivement le processus de décentralisation organisationnelle et fiscale**

Cette définition précise des rôles des entités publiques implique la mise en place de réels transferts financiers, intervenant en fonctionnement et en investissement selon des modalités variables, afin de rendre pérenne le système de financement des collectivités. Il est à ce titre particulièrement important de réduire l'écart entre les responsabilités croissantes des collectivités locales et leurs moyens financiers.

Des stratégies globales de décentralisation, des mécanismes de compensation pourraient être instaurés afin de permettre aux communes d'ajuster leurs ressources propres à leurs nouvelles charges. L'Etat devrait ainsi se diriger vers une politique contractuelle comme canal de financement des investissements des collectivités, reconnaissant ainsi une responsabilisation commune des deux entités dans la mise en place de financements croisés.

### **2/ Accroître la taille du marché des collectivités locales**

La taille insuffisante du marché des collectivités locales est souvent due au fait que l'essentiel des infrastructures et des services reste du ressort de structures centrales (office national de l'eau, agence de l'assainissement, société nationale d'électricité, etc..) qui sont dans la plupart des cas les premiers investisseurs publics dans les villes. Cela cause inévitablement une fragmentation fonctionnelle et géographique et engendre des difficultés dans la répartition des financements privés et publics. Si la tutelle administrative et financière exercée par l'Etat sur les collectivités pourrait s'orienter plus vers le conseil que le contrôle, cela permettrait sur le moyen terme d'accroître la taille du marché des collectivités mais aussi de participer à une plus grande efficacité des Institutions Financières Spécialisées (IFS).

### **3/ Promouvoir de nouveaux outils contractuels**

Des dispositifs de type contrats de ville, contrats d'agglomération permettent de proposer sinon des alternatives au processus législatif et réglementaire de la décentralisation, tout au moins l'opportunité de tester la capacité des collectivités à assumer des responsabilités croissantes. Ces outils peuvent ainsi appuyer efficacement les processus de décentralisation et le développement des marchés des collectivités locales.

### **4/ Développer de façon pérenne les mécanismes de crédit aux collectivités**

Les gouvernements, comme suggéré par la Banque Mondiale en 2003 à Yaoundé, pourraient encadrer mais également développer de façon pérenne des mécanismes de crédit aux communes (exemple tunisien ou sénégalais expérimentant mixage prêt – subvention, financement d'un programme pluriannuel d'investissement, mesures d'accompagnement, ...). Or, le développement pérenne du crédit aux communes dans les PED repose en grande partie sur l'adoption de la notion de financement des collectivités locales par différence avec celle de financement de projets (appréciation du risque différente mettant l'accent sur le risque emprunteur, sans toutefois sous-estimer le risque projet).

### **5/ Favoriser le recours aux institutions financières spécialisées**

Le recours à des institutions financières spécialisées (IFS) pour répondre aux besoins de financement des collectivités locales constitue aujourd'hui le modèle dominant dans les PRI et les PMA de la zone Afrique, Maghreb / Proche Orient et Amérique du Sud.

Ces IFS cumulent en général : des activités de crédit et des missions d'appui aux collectivités locales en matière de programmation des investissements et plus largement de renforcement

institutionnel. Il est encore considéré que cette voie constitue la démarche la mieux à même de répondre aux besoins du secteur local à ces stades de développement.

#### 6/ Promouvoir les partenariats publics – privés au niveau local

Les gouvernements pourraient ainsi étoffer la réglementation et la législation afférentes au recours à la sous-traitance pour les collectivités locales. En effet, il n'existe pour l'instant que peu de références à ces types de partenariat dans les textes régissant les marchés des collectivités locales, le cadre contractuel public – privé restant que peu développé. Inscrire dans les statuts des collectivités cette possibilité leur permettrait de faire appel au secteur privé pour l'investissement local et la gestion des services publics locaux

### **Recommandations aux collectivités**

#### 1/ S'orienter vers un meilleur management et une plus grande transparence dans la gestion financière

Pour accéder à des sources de financement autres que celles de l'Etat, les collectivités doivent donner des signaux forts en termes d'amélioration de la gestion de leurs ressources. Ainsi la mise en place et la généralisation des outils de comptabilité analytique et de programmation pluri - annuelle participeraient à une meilleure gestion stratégique .

#### 2/ Assurer un financement pérenne de l'entretien et de la maintenance des équipements municipaux

Cette mesure contribuerait à crédibiliser la position des collectivités en termes de gestion mais faciliterait également le recours des collectivités à l'emprunt.

Le plan de financement d'un investissement doit mettre en regard les coûts de fonctionnement induits et les recettes venant en atténuation, de façon directe ou indirecte.

Les investissements locaux contribuent à augmenter le patrimoine communal qui doit être maintenu à niveau. Certains d'entre eux permettent de produire des services générant des recettes tarifaires ou fiscales, lesquelles participeront à la couverture des charges ultérieures.

#### 3/ Améliorer les conditions d'accès à l'emprunt

Les grandes villes devraient créer les conditions favorables à l'accession à l'emprunt par la constitution d'une épargne, une meilleure transparence des comptes, une bonne gestion et l'adoption de programmes pluri - annuels d'investissements. L'acte d'emprunter suppose une capacité de la part du gestionnaire de se projeter dans l'avenir. Un accès trop soudain et trop important à l'emprunt pour des collectivités insuffisamment préparées risquerait à l'inverse de les faire basculer dans une spirale dépressive.

#### 4/ Assurer une meilleure communication

Premier échelon d'organisation territoriale et première autorité publique de proximité, les collectivités devraient porter une attention particulière à leurs relations avec leur population. Ainsi, elles devraient communiquer plus en avant autour de leurs actions et expliquer à leurs usagers – contribuables les implications financières de leurs besoins et demandes.

#### 5/ Améliorer les capacités de programmation et de maîtrise d'ouvrage

La problématique des investissements des collectivités locales en Afrique semble se poser aujourd'hui plus en termes d'emplois que de ressources. Bien que cela puisse paraître paradoxal au vu de l'ampleur des besoins, nombre d'exemples témoignent de ce que l'accès à la ressource n'est pas la difficulté majeure. Dans beaucoup de pays, les ressources en

financement dépassent les capacités d'absorption, du fait de la faiblesse des opérateurs, des insuffisances de la maîtrise d'ouvrage et de la fragilité du tissu d'entreprises

### **Recommandations aux agences de coopération**

1/ Reconnaître l'importance croissante du financement du développement urbain dont les collectivités sont les acteurs centraux et différencier leur appui en fonction des besoins, des contextes nationaux

Le financement des collectivités locales s'inscrit dans une typologie de clientèle étendue et complexe dont les principaux paramètres traduisent la multiplicité des situations économiques des pays mais également des traditions politiques, juridiques et administratives des Etats<sup>1</sup>.

2/ Faciliter l'accès aux marchés financiers des collectivités les mieux gérées.

Le recours au marché obligataire est un phénomène encore limité, freiné par les exigences des montages requis (rating, multiplicité des intervenants, accord de tutelle, garanties) et par leur coût (profil de financement, coût des intermédiations). Ce mode de désintermédiation peut être facilité par des fonds de garantie ou des mécanismes de rehaussement de crédit. Il suscite beaucoup d'intérêt dans les pays où les banques et autres établissements financiers sont souvent surliquides. Par ailleurs, des outils comme des prêts à maturité ajustable sont susceptibles de rendre plus aisé le remboursement des investissements lourds notamment dans le domaine de l'eau et l'assainissement.

Dans le même ordre d'idées, la question de la création d'un système de type Fonds de garantie mutuel qui serait porté par les collectivités locales elles-mêmes (ou leurs associations) au niveau international mérite d'être posée.

3/ Soutenir le recours des collectivités locales à la sous-traitance privée

Les partenaires du développement devraient appuyer toutes les initiatives des gouvernements visant à mettre en place et rénover la réglementation spécifique aux partenariats publics – privés au niveau des collectivités locales.

4/ Coordonner leurs soutiens et leurs appuis

De façon plus générale, comme il a été suggéré à Yaoundé, les partenaires du développement devraient coordonner l'ensemble de leurs interventions sur ce secteur. Les pistes d'action sont nombreuses : moins de concurrence sur les guichets, mise en cohérence des interventions sur les villes, concertation entre les partenaires en termes de produits proposés, ....

### **Recommandations au Programme de Développement Municipal (PDM)**

Accélérer la constitution de l'Observatoire des finances locales afin d'assurer une meilleure diffusion des informations et des données et procède à des analyses comparées, comme préconisé à Yaoundé 2003 :

1/ mise en place effective de l'Observatoire des finances locales, nécessaire pour développer une culture de l'évaluation, repérer les bonnes pratiques, les valoriser et les diffuser ;

---

<sup>1</sup> D'autres données sont déterminantes dans l'architecture des systèmes de financement : l'attribution ou non des compétences eau/électricité aux communes, le caractère plus ou moins équilibré du réseau urbain, la taille des villes, les disparités entre les plus grandes et les plus petites, les plus riches et les plus pauvres,...

2/ mise en place d'une base de données sur le coût des services de base et sur la tarification et les modes de financement de ces services.

Par ailleurs, la session recommande au PDM de :

3/ suivre les avancées des Etats dans le processus de décentralisation ;

4/ mettre en place un cadre pour les intermédiaires financiers leur permettant de juger de la performance des marchés financiers locaux.