

Sommaire

1. Editorial
2. Financement des infrastructures urbaines : les mesures nationales aux Philippines
3. Financement durable des infrastructures sud-africaines par les marchés de capitaux
4. Faciliter les émissions municipales
5. Développement local de nouveaux marchés privés du crédit
6. Prendre en charge ou donner les moyens d'agir : évolution du rôle des institutions internationales
7. Un nouvel horizon pour l'AFD : les financements sous-souverains
8. Nouvelles de la coopération



Vue aérienne de Maputo, Mozambique, avec le port au premier plan.

Eneas Comiche/Maputo City Council

Financer les infrastructures urbaines

La transformation urbaine à l'échelle mondiale n'est qu'à moitié engagée et déjà plus de 900 millions de personnes vivent dans des bidonvilles, un milliard ne dispose pas d'un approvisionnement suffisant en eau et deux milliards n'ont pas de système sanitaire adéquat. L'immensité du problème est telle que l'imprécision des chiffres importe peu. Le financement de ces énormes besoins en infrastructures figure clairement parmi les défis les plus urgents du millénaire.

Alors que la plupart des débats internationaux ont porté sur l'amélioration de l'aide au développement et sur l'allègement de la dette, peu d'attention a été accordée aux ressources d'investissements dans les infrastructures des villes et des agglomérations où vivent les personnes démunies. Comme l'expose en détail le rapport annuel 2005 de l'Alliance des villes, ce défi doit être relevé par les villes dans un contexte caractérisé par trois phénomènes historiques majeurs : la mondialisation, qui exige la création d'infrastructures compétitives, la décentralisation des responsabilités, qui souvent n'est pas accompagnée d'une délégation d'autorité ou de ressources, et l'urbanisation, qui exige des villes d'assurer les services de base dans des proportions sans précédent.

Pour faire face, les villes doivent prendre l'initiative dans la mise en place des infrastructures. Leur intervention nécessite l'établissement d'un cadre résolument nouveau pour les gouvernements locaux, s'appuyant sur les principes suivants :

- donner des moyens aux villes, par un véritable partage des responsabilités et des ressources ;
- élaborer des stratégies de développement comprenant des programmes d'in-

vestissement et des politiques tarifaires, avec l'accord des citoyens ;

- intégrer les besoins d'infrastructures des quartiers pauvres dans les programmes d'investissement ;
- créer des structures financières durables liant les besoins de financement des villes aux marchés intérieurs.

La principale leçon tirée du développement est la nécessité de cadres bien définis permettant, à l'aide du financement privé, d'augmenter des ressources budgétaires limitées. Ces cadres peuvent varier, mais leur objectif essentiel est d'encourager les villes à mobiliser des ressources, créer et entretenir leurs infrastructures et prendre en charge leurs dépenses sur le long terme.

Ces modes de financement favorisent l'amélioration de la gouvernance urbaine, puisqu'une plus grande responsabilisation en matière de prestation de services entraîne le soutien des citoyens en faveur de politiques tarifaires saines et donne confiance aux marchés financiers. Autre élément important, la décentralisation du financement facilite les initiatives locales, récompense les bons résultats et sanctionne la mauvaise gestion par des procédures locales. Pour mettre en œuvre un tel programme, les villes, les gouvernements nationaux et leurs partenaires de développement doivent travailler en partenariat. Les modalités de notre engagement les uns envers les autres dans cette mission de développement essentielle doivent également changer. ■

Katherine Sierra

Vice-présidente de la Banque mondiale,
responsable du Réseau infrastructures
& Co-présidente du Groupe consultatif de l'Alliance des villes

Financement des infrastructures urbaines : ——— les mesures nationales aux Philippines

Juanita Amatong, ancienne ministre philippine des Finances,
membre du Conseil monétaire de la Banque centrale des Philippines

Contact : jamatong@bsp.gov.ph

Les gouvernements nationaux sont de plus en plus nombreux à reconnaître que pour créer des infrastructures et assurer des services efficaces, il faut donner aux gouvernements locaux les moyens d'agir. L'un des plus importants est le partage des pouvoirs en matière budgétaire, permettant d'accroître les faibles ressources des gouvernements locaux en recourant aux capitaux privés pour leurs principaux investissements. Le rôle et les politiques des gouvernements nationaux en ce sens sont déterminants.

De manière générale, les mesures nationales qui touchent les grandes villes sont les politiques macro-économiques et fiscales et, plus directement, le partage des pouvoirs et des responsabilités. Le présent article expose ces mesures nationales dans le contexte des Philippines qui, peut-être à l'instar d'autres pays à forte urbanisation, doivent faire face aux énormes difficultés de financement des villes, mais connaissent également une nette évolution vers un système de financement moderne.

Les études réalisées sur la décentralisation aux Philippines montrent les grandes leçons qui en ont été tirées. Elles soulignent certains principes en matière de décentralisation, concernant en particulier les responsabilités fiscales des gouvernements locaux. En premier lieu, la décentralisation ou le partage des fonctions doivent être proportionnels à la décentralisation fiscale. Aux Philippines, la décentralisation fiscale n'a pas été assortie d'une décentralisation des fonctions. La répartition inégale des recettes publiques entre les différents types de gouvernements locaux le montre.

Bien que les grandes villes soient mandatées pour assurer des fonctions également confiées aux provinces et aux petites communes, elles reçoivent en réalité une part plus importante de recettes, calculée selon la clé de répartition, que de fonctions.

En deuxième lieu, la décentralisation aurait dû être mise en œuvre de manière sélective ou progressive, en fonction du degré de préparation des gouvernements locaux : les capacités en ressources humaines, la responsabilité fiscale et la maturité institutionnelle auraient dû être prises en compte dans la délégation des fonctions et des responsabilités aux gouvernements locaux.

En troisième lieu, il convient d'élaborer des directives et des règles de calcul claires pour évaluer les performances des gouvernements locaux. En leur absence, les mesures adoptées ont généralement un effet pervers : offrir des incitations à des gouvernements peu efficaces crée un risque moral. À l'avenir, la diffusion des informations financières et l'établissement d'une notation de crédit pour les gouvernements locaux, sans oublier, bien entendu, le développement du marché

des capitaux aux Philippines, devraient permettre aux grandes villes d'étudier les différents modes de financement.

Outre les questions de décentralisation, la création d'un cadre réglementaire incombe essentiellement au gouvernement national. Il apparaît nécessaire d'établir un système transparent permettant aux grandes villes de mobiliser des capitaux nationaux, ainsi que des mécanismes de sécurité leur assurant des rentrées de capitaux à faible coût. La situation aux Philippines évolue vers une réforme et l'élaboration d'un cadre législatif solide régissant le financement des villes.

Tout d'abord, le Code des gouvernements locaux (section 151) a donné les moyens aux grandes villes de lever plus d'impôts que les provinces et les petites communes. Par ailleurs, l'émission d'obligations doit être limitée aux projets rentables. Ensuite, les grandes villes bénéficient d'un avantage établi dans la répartition ou redistribution du produit des impôts nationaux. Le gouvernement national répartit 40 % des impôts qu'il a levés la troisième année précédant l'exercice fiscal en cours. De

ce montant, 23 % sont affectés aux provinces, 23 % aux grandes villes, 34 % aux petites communes et 20 % aux villages (*barangays*), les plus petites subdivisions administratives.

Enfin, les interventions nationales dans les grandes villes doivent comprendre des politiques de renforcement des capacités. La formation passe souvent par un partage systématique des bonnes et des mauvaises pratiques. Les investissements dans ce domaine doivent être encouragés par les gouvernements nationaux au moyen de subventions. Aux Philippines, les efforts nationaux ont porté sur la formation et la diffusion des connaissances.

Sur le plan national, des organismes de formation ont été créés pour les fonctionnaires locaux. Ainsi, le ministère de l'Intérieur et des Gouvernements locaux a fondé l'École du gouvernement local dont la principale fonction est de former des fonctionnaires locaux. L'École du développement des Philippines, située à Quezon City, est un autre organisme de formation et de recherche créé pour l'ensemble des fonctionnaires. Plus récemment, cet établissement s'est spécialisé dans la formation des fonctionnaires locaux, afin de professionnaliser les cadres de l'administration locale.

Des séminaires, ateliers et autres stages de formation et de renforcement des compétences ont également été organisés par le Bureau du

développement municipal et par les différents services et organismes nationaux, à l'attention des fonctionnaires locaux. Ces programmes de formation sont généralement gratuits et constituent ce que nous appelons des subventions indirectes aux gouvernements locaux. Par-

mi eux, citons les programmes d'échanges tels que les jumelages grâce auxquels la ville la plus urbanisée et développée offre des programmes, projets ou activités reproductibles à la ville moins développée.

En conclusion, les gouvernements nationaux doivent

reconnaître que la décentralisation des responsabilités doit s'accompagner d'un partage des pouvoirs. Parallèlement, les mesures des grandes villes destinées à améliorer l'information financière et la gestion de leurs ressources propres sont déterminantes pour faire

face aux difficultés liées à la pauvreté et à la croissance. En clair, pour donner aux grandes villes les moyens d'agir, il faut élaborer des partenariats et des actions coordonnées. On n'insistera jamais assez sur le rôle du gouvernement national dans ce domaine. ■

Financement durable des infrastructures sud-africaines par les marchés de capitaux

Jason Ngobeni, trésorier de la ville de Johannesburg

Contact : jasonn@joburg.org.za

Les économies en développement ont besoin d'investissements importants dans les infrastructures, alors que leurs caractéristiques socio-économiques très défavorables freinent ces investissements. Tel est le paradoxe. Le besoin croissant d'investissements en capital permettant aux gouvernements locaux d'assurer les services publics de manière durable montre la nécessité d'une approche plus innovante du financement et des stratégies de financement, qui réduise l'endettement des contribuables ou des citoyens.

Les populations les plus pauvres ne peuvent s'offrir ces services et vivent essentiellement dans des agglomérations aux budgets limités, confrontées à la difficulté d'assurer des services de base bien au-dessus de leurs moyens. Les transferts du gouvernement central ne suffisent pas : dans le cas des communes sud-africaines, ils restent en moyenne inférieurs à 30 % du revenu total et s'adressent essentiellement aux communes urbaines importantes et aisées. Un financement extérieur des infrastructures est donc nécessaire. À des fins de garantie contre l'insolvabilité et dans l'intérêt du contribuable, le gouvernement central a établi une législation restreignant les

emprunts à long terme aux investissements en capital, accordés dans un cadre budgétaire négocié avec les contribuables. Il a ensuite strictement limité l'endettement des communes à un pourcentage du revenu total, variant généralement entre 30 % et 50 % selon la taille du bilan et du budget de la ville.

Rappel historique

Emprunts obligataires municipaux (LALF – *Local Authorities Loan Fund*) : à partir des années 1980, les communes ont commencé à émettre un nombre important d'obligations, équivalentes à des obligations de pacotilles. Sans notation de crédit, ces titres à rendement élevé provenaient,

pour la plupart, d'émissions privées sur la Bourse des valeurs obligataires et étaient non négociables. Ils étaient généralement émis en cas de dégradation des lignes de crédit bancaire. Une grande partie était destinée à la Development Bank of South Africa, chargée du financement des infrastructures et du développement des communes.

Banques commerciales et établissements financiers : ils étaient peu enclins à accorder des prêts aux communes sans une garantie de l'État ou une sûreté réelle sous forme d'actifs municipaux immobilisés ou d'une part du futur flux de rentrées fiables des communes. Tout cela dans un contexte d'insécurité des flux de tré-

sorerie municipaux, d'instabilité politique et de protestations contre le régime de l'apartheid, conduisant à un boycott massif des frais de gestion par les communes. À une exception près, toutes les banques commerciales d'Afrique du Sud sont fortement exposées auprès des communes.

Marchés de capitaux sud-africains : ils sont solides et développés, mais en raison de leur taille, l'économie du pays manque encore d'établissements bancaires et financiers spécialisés dans le financement municipal et public. L'INCA, créée pour concurrencer l'organisme chargé du financement du développement dans l'offre de prêts aux communes, est la seule société privée spécialisée dans le financement municipal et public. Elle enregistre de bons résultats. Compagnies d'assurance : source importante de financement à long terme, les compagnies d'assurance recherchaient des actifs à long terme dans lesquels investir. Avec l'intensification de la concurrence sur les

prix et la structure de l'offre, la plupart des assureurs n'étaient et ne sont toujours pas compétitifs en matière de prêts aux communes et ont progressivement abandonné le marché ces dernières années.

Development Bank of South Africa (DBSA) : cet organisme de financement du développement a été créé par le gouvernement central pour assurer le financement des infrastructures et du développement des communes. Il a structuré quelques instruments innovants de financement à long terme, adaptés aux flux de trésorerie des communes et aux exigences en matière de garantie. La DBSA présentait des avantages compétitifs sur d'autres bailleurs de fonds : elle bénéficie d'une garantie explicite du gouvernement central lui donnant accès à un financement moins onéreux, à des taux compétitifs, sur les marchés de capitaux et elle n'est pas assujettie à des coûts supplémentaires liés aux réserves obligatoires. À ce jour, la DBSA présente l'exposition auprès des communes la plus importante, avec un total des avances en cours s'élevant à 1,6 milliard EUR.

Apparition du financement public municipal

Les premières élections démocratiques sud-africaines

qui se sont déroulées en 1994 ont marqué la fin de l'apartheid, ouvrant la voie à la rationalisation et au développement de services de base dans des domaines jusqu'alors peu exploités. Des ressources supplémentaires sous forme de transferts du gouvernement central et de prêts se sont avérées nécessaires pour obtenir les investissements en capital exigés. Le budget d'investissement de la ville de Johannesburg est ainsi passé de 125 millions EUR en 1995 à 350 millions EUR en 2005, avec une réserve d'investissement supérieure à 900 millions EUR, pour restaurer les services de base dont les populations ont besoin.

En 2004, la ville de Johannesburg a poursuivi cette démarche avec un emprunt obligataire municipal, le premier de l'ère post-apartheid : montant de 125 millions EUR, durée de 6 ans et coupon fixe de 11,95 %. Celui-ci a été immédiatement suivi par le premier emprunt obligataire partiellement garanti en Afrique du Sud : 40 % du capital et des intérêts garantis par la DBSA et la SFI, montant de 125 millions EUR, durée de 12 ans et coupon fixe de 11,90 %. Cette obligation est unique sur le marché dans la mesure où elle peut faire l'objet de plusieurs rachats.

Bien que la question de la dette publique des gou-

vernements locaux sur les marchés de capitaux sud-africains soit relativement nouvelle, la ville de Johannesburg avait émis en 1982 son premier emprunt obligataire international, libellé en marks allemands, d'un montant total de 50 millions DM. C'était le premier lancé par une commune sud-africaine : avec une échéance de quatre ans, il était totalement garanti par la République d'Afrique du Sud. Le coupon avait été fixé à 10 %, à une époque où les taux d'intérêt nationaux à long terme étaient sensiblement plus élevés. Il démontrait ainsi que les coûts d'un emprunt international pouvaient être sensiblement plus faibles que ceux d'un emprunt national, en chiffres absolus, notamment lorsque le titre était libellé dans une monnaie forte. La pratique d'une garantie souveraine pour les gouvernements locaux a ensuite été abandonnée, le financement à long terme devant alors être assuré en fonction de la solidité du bilan et de la notation de crédit.

À l'heure actuelle, la ville de Johannesburg étudie de nouveaux instruments de financement qui contribueront non seulement à réduire ses coûts de financement, mais aussi à révolutionner les marchés de capitaux pour les communes.

Comparaison internationale

Les emprunts municipaux, hors pays du G7 et d'Europe occidentale, se maintiennent à un niveau de 12 milliards EUR depuis 1980, avec un montant inférieur à 500 millions EUR en Afrique du Sud, Bulgarie, Pologne, Hongrie, Estonie, Brésil, Colombie, Chine, République Slovaque et Ukraine.

Le montant total des émissions a atteint des niveaux records, les émetteurs profitant de taux d'intérêt historiquement faibles. Dans l'Union européenne, les montants ont été élevés ; ces émetteurs bénéficient d'une notation comprise entre BBB+ et A-, semblable à celle de la République d'Afrique du Sud.

En 2005, trois opérations libellées en rands sud-africains (ZAR) ont été lancées par le land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (durées de 3 et 5 ans) et la province de l'Ontario (durée de 10 ans). Preuve encore que la monnaie et les taux d'intérêt sud-africains sont devenus attractifs pour les émetteurs étrangers. ■

Faciliter les émissions municipales

Leader mondial des services financiers au secteur public local, Dexia élabore des produits visant à développer le financement des investissements des collectivités locales par la mise en place de garanties partielles sur leurs émissions obligataires. La banque a ainsi conçu des montages destinés à réduire le risque des émissions en monnaie locale pour faciliter leur placement auprès d'investisseurs locaux. La première réalisation a concerné, au Mexique, la ville de Tlalneptla, avec le financement d'une unité de traitement des eaux usées domestiques pour leur ré-utilisation indus-

trielle en lieu de l'eau potable jusqu'alors utilisée. Cette opération a été conclue en 2003 aux côtés de la SFI (Société financière internationale) qui signait là sa première transaction municipale. Il s'agissait de la première opération municipale mexicaine rehaussée sans recours à la garantie de l'État - cette garantie était jusqu'alors assurée sur les transferts budgétaires fédéraux - et la première transaction financière garantie au Mexique dans le secteur de l'eau sur les factures de consommation à venir.

Contact : www.dexia.com

Développement local de nouveaux marchés — privés du crédit

David Vetter, consultant

Contact : VetterDav@aol.com

Avec la décentralisation toujours croissante dans les pays en développement, les gouvernements locaux sont de plus en plus souvent chargés, dans les secteurs importants, des investissements dans les infrastructures. Les marchés locaux du crédit pourraient contribuer au financement de ces énormes besoins en infrastructures, comme ils le font dans les pays développés.

Le marché obligataire local aux États-Unis a versé en moyenne plus de 300 milliards USD par an pendant la période 1993-2004, pour un total de 3,5 billions USD. En 2003, une seule banque privée spécialisée, Dexia Crédit Local, a financé les gouvernements locaux à hauteur d'environ 50 milliards USD, ainsi que les prestataires privés d'infrastructures et de services de ces derniers, par l'intermédiaire de concessions et de partenariats public-privé (PPP). Avec des politiques macroéconomiques appropriées et un cadre législatif et réglementaire satisfaisant, ces marchés privés du crédit à dimension locale peuvent également :

- inciter les gouvernements locaux à améliorer la gestion et la rentabilité de leur système fiscal, puisqu'une bonne notation de crédit fait baisser sensiblement les taux d'intérêt ;
- favoriser le développement de marchés nationaux du crédit en offrant des investissements d'une qualité de crédit élevée.

C'est pourquoi les bailleurs de fonds multilatéraux tentent de stimuler le développement de ces marchés dans les pays en développement. Le Mexique ayant commencé avec succès la mise en œuvre des réformes nécessaires

pour développer ces nouveaux marchés locaux du crédit, nous dresserons un panorama rapide de ces mesures et de leurs effets. Celles-ci ne portent pas seulement sur la politique macro-économique et la décentralisation, mais aussi sur les principaux aspects du système financier national (banques, marchés de capitaux et investisseurs institutionnels).

Politiques macro-économiques

En 1999, le gouvernement fédéral a décidé de recourir à la régulation basée sur le marché pour éliminer les emprunts excessifs des États et des communes, qui lui semblaient une menace à la relative stabilité macro-économique qu'il avait mise en place.

Décentralisation

Les réformes entreprises à la fin des années 1990 ont jeté les bases de cette régulation basée sur le marché en rendant le système des transferts entre autorités fédérales et locales plus transparent et prévisible. Toutefois, le gouvernement fédéral a dû d'abord éliminer un risque moral qui permettait la souscription d'emprunts locaux irresponsables : le recours aux transferts automatiques entre autorités fédérales et locales (*mandatos*) comme garanties de prêts, grâce auquel les

prêts bancaires aux gouvernements locaux étaient presque sans risque. C'est ainsi que les banques permettaient aux gouvernements locaux d'emprunter de manière irresponsable, sans prendre pratiquement aucun risque. Pour éliminer ce problème, le gouvernement fédéral a supprimé les *mandatos*.

Réglementation bancaire

Autre problème connexe : la réglementation bancaire établissait une pondération du risque très faible pour les emprunts des gouvernements locaux. Pour y remédier, le gouvernement fédéral a modifié la réglementation bancaire afin de lier la pondération du risque aux notations de crédit établies par les agences externes, comme le proposaient les premières versions de l'accord de Bâle II. Ces notations ont également augmenté la transparence des comptes des gouvernements locaux et créé une saine concurrence entre les États et communes, chaque maire ou gouverneur s'enorgueillissant d'avoir une meilleure notation que ses pairs.

Marchés de capitaux

Une pondération des risques plus réaliste des prêts bancaires a permis de réduire ces types d'emprunt, tandis que la nouvelle réglementation

a encouragé les marchés de capitaux à entreprendre des émissions obligataires de gouvernements locaux. Depuis 2001, les États et les communes ont procédé à 21 émissions d'obligations pour un montant total dépassant 1,3 milliard USD. Grâce à une autre modification récente de la réglementation, le Mexique est devenu le leader du financement structuré dans la région.

Investisseurs institutionnels

En 1997, la réforme des retraites a créé les gestionnaires privés des fonds de pension obligatoires (*afores*). En cinq ans, ces *afores* ont accumulé des actifs supérieurs à 8 % du PNB (34 milliards USD en avril 2003), qui devraient atteindre 20 % du PNB en 2015. Les compagnies d'assurance sont également des investisseurs potentiels dans les obligations des gouvernements locaux présentant une qualité de crédit élevée.

Amélioration du crédit

Les compagnies d'assurance ont aussi pour rôle d'assurer les obligations des gouvernements locaux, comme le font les grands assureurs américains monoline : AMBAC, FSA et MBIA. De la même façon, les banques peuvent favoriser le crédit au moyen de lettres de crédit et autres produits. Dans un contexte de plein encouragement du crédit, le risque pour l'investisseur obligataire devient celui de la compagnie d'assurance ou de la banque la mieux notée, ce qui réduit le taux d'intérêt. Ainsi, le lancement d'une émission

d'obligations de la commune de Tlalnepantla, garanties par Dexia Crédit Local et le Fonds municipal de la SFI, a permis d'obtenir une notation AAA de S&P et de Moody's.

Résumé

Une relative stabilité macro-économique et une grande décentralisation ont permis au Mexique de réformer son système financier national, améliorant le financement des infrastructures par les investisseurs institutionnels, au moyen des marchés de capitaux, tout en établissant une régulation des emprunts des gouvernements locaux basée

sur le marché. Pour maintenir localement ces nouveaux marchés privés du crédit, le Mexique devra bien sûr éviter de se porter caution pour les gouvernements locaux et éliminer tout autre risque moral pouvant survenir.

Et les autres pays en développement ?

D'autres pays en développement pourraient-ils suivre l'exemple du Mexique ? Oui, s'ils sont prêts à entreprendre les réformes macro-économiques et les décentralisations nécessaires, ainsi que les mesures concernant le système bancaire, les

marchés de capitaux et les investisseurs institutionnels. Toutes les conditions macro-économiques et réglementaires doivent être réunies.

Rôle des organismes multilatéraux

Les organismes multilatéraux peuvent apporter leur soutien aux réformes nécessaires, comme la Banque mondiale l'a fait en accordant un prêt pour la décentralisation du Mexique, d'un montant de 600 millions USD, qui a contribué à l'établissement du cadre réglementaire nécessaire. Les fonds pour le dévelop-

pement municipal, créés par des prêts multilatéraux dans de nombreux pays, peuvent aider les communes à se préparer à l'entrée sur le marché privé du crédit, par l'intermédiaire de leurs instruments de développement et de leurs incitations à une bonne gestion fiscale municipale. Ces fonds peuvent également être privatisés, comme dans l'État indien de Tamil Nadu. Dans les années 1980, le gouvernement français a créé le Crédit local de France (CLF), fonds public destiné à la décentralisation, privatisé ultérieurement avec succès. ■

Prendre en charge ou donner les moyens d'agir : — évolution du rôle des institutions internationales

Rajivan Krishnaswamy, conseiller en finance urbaine auprès de Cities Alliance
Contact : krajivan@worldbank.org

La réduction de la pauvreté des villes du monde en développement passe par l'amélioration des infrastructures et la fourniture des services. Cette nécessité pose des problèmes majeurs de financement dont la meilleure solution est la mobilisation de capitaux nationaux. Le présent article porte sur la contribution des institutions financières internationales à cette tâche.

Les villes du monde en développement sont à la fois des centres de croissance et de pauvreté. Alors que la part des grandes agglomérations urbaines dans le revenu national est considérable, les villes deviennent des lieux où un nombre jamais vu de pauvres, habitant des quartiers denses, sont exposés à des risques pour leur santé et leur existence. En outre, la qualité des services assurés par les villes équivaut rarement à la part de ces personnes dans l'économie urbaine. Pour réduire ce déséquilibre, les villes doivent fournir des infrastructures de qualité, qui favorisent la croissance (com-

me les transports, les routes et l'électricité) et qui améliorent l'environnement (comme l'eau, le système sanitaire et la gestion des déchets solides). Cette nécessité d'aménagement d'infrastructures crée un problème de financement majeur dont la meilleure solution est la mobilisation de capitaux nationaux.

Ces exigences imposées aux gouvernements municipaux se produisent dans le cadre d'une décentralisation presque universelle, que l'on observe dans le monde entier, quelle que soit la couleur politique du gouvernement national. Mais dans la plupart des cas, le partage des

responsabilités n'est pas accompagné d'une délégation d'autorité. Le principal objectif du financement urbain au XXI^e siècle est donc de répondre aux besoins croissants en donnant les moyens aux gouvernements locaux de choisir, de concevoir et de financer les infrastructures urbaines.

L'expérience mondiale montre clairement qu'avec une politique et un cadre législatif et réglementaire appropriés, les villes peuvent accéder aux marchés de capitaux privés pour financer leurs infrastructures. D'ailleurs, ces modalités de financement des infrastructures offrent

aussi des incitations fortes et concrètes pour améliorer la gouvernance, l'efficacité et la responsabilisation des gouvernements locaux, influant directement sur la capacité d'emprunt des villes. Étant donnée la taille des problèmes d'infrastructures, les gouvernements nationaux doivent travailler avec les villes pour concevoir un cadre définissant clairement les notions d'autorité et de responsabilité, pour permettre aux financeurs privés de traiter avec des emprunteurs autonomes. Le présent article porte sur la contribution des institutions financières internationales à cette tâche.

Jusqu'aux années 90, la plupart des villes du monde en développement recherchaient des méthodes de financement traditionnelles, habituellement basées sur des subventions *ad hoc* et des garanties de l'État. Ces systèmes de financement prémodernes ont

en général les caractéristiques suivantes : les fonds sont souvent empruntés au nom de la ville par des instances plus élevées ; en conséquence, la ville ne peut plus imposer ses conditions contractuelles. En outre, dans la plupart des cas, les plans de remboursement de la dette et de maintien des actifs ne sont pas clairement définis ni basés sur des taxes ou des impôts. Cette méthode de financement avec garantie entraîne souvent un faible niveau d'implication du gouvernement municipal et du bailleur de fonds dans la conception, l'exécution et le financement des projets. Enfin, cet endettement est souvent imposé par défaut à la collectivité et n'est pas le résultat d'une stratégie de développement urbain, accompagnée d'un plan de financement résultant d'un consensus local.

Depuis les années 90, la nécessité générale d'une vaste réforme urbaine a conduit certains pays à fournir un cadre donnant aux villes les moyens de mobiliser des capitaux nationaux, de créer des infrastructures et de prendre en charge le remboursement de la dette. Des partenaires internationaux ont participé à la mise en place de ce cadre en jouant un rôle catalyseur et stratégique, pour aider les villes à obtenir un financement national. Ces initiatives comprennent les soutiens financiers partiels

du Fonds municipal de la SFI (Société financière internationale) en Afrique du Sud et au Mexique, ainsi que le cadre de l'USAID - DCA (Development Credit Authority) permettant aux petites et moyennes villes d'accéder aux marchés de capitaux pour financer les réseaux de distribution d'eau et les systèmes sanitaires, dans les États indiens de Karnataka et de Tamil Nadu.

Les initiatives de partenariat récentes concernent des actions menées aux niveaux mondial, national et municipal. Au niveau mondial, l'Alliance des villes a lancé un grand partenariat de financement municipal pendant l'exercice 2005 pour aider les villes à devenir des aménageurs d'infrastructures urbaines proactifs en mobilisant des capitaux nationaux à long terme. À cet effet, elle a établi un groupe de travail pour le financement municipal, composé d'experts et de praticiens provenant des agences de notation, institutions financières privées, banques bilatérales et multilatérales et agences de développement. Ce groupe de travail aide à analyser et à partager les connaissances et l'expérience des villes ayant réussi à mobiliser des capitaux privés à long terme, ainsi que les cadres à mettre en place à tous les niveaux de gouvernement pour faciliter ce processus. Parallèlement,

l'Alliance soutient l'initiative de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) pour établir une commission mondiale et une commission régionale de maires sur le financement municipal, qui collaboreront avec le groupe de travail et contribueront à élargir et à approfondir l'engagement des villes dans l'amélioration de ces instruments et de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, à un niveau plus microéconomique, les financeurs privés apprécient les organismes publics possédant une stratégie d'investissement globale et participative. En effet, ces deux caractéristiques réduisent sensiblement les risques politiques cycliques. En conséquence, l'utilisation du cadre stratégique de développement urbain comme point de départ afin que les villes passent en revue les financements et prennent les dispositions leur permettant d'accéder aux marchés locaux pour financer leur stratégie de développement serait une mesure politique logique. Les membres de l'Alliance des villes, les gouvernements nationaux et les villes élaborent actuellement ce type de cadre dans des pays aussi différents que la Fédération russe, le Pérou et l'Inde.

Ces actions tournées vers les besoins favoriseraient également l'utilisation des nouveaux instruments de tenue

de marché développés notamment par le Fonds municipal de la SFI (Banque mondiale), GuarantCo et USAID-DCA, travaillant tous avec les villes et offrant des produits tels que les garanties partielles, qui aident à réunir des capitaux nationaux. ONU-HABITAT a aussi créé récemment un département d'amélioration des bidonvilles pour offrir aux villes une assistance technique leur permettant de mobiliser des capitaux nationaux.

Le financement moderne est essentiellement menacé par l'utilisation constante des subventions isolées et des prêts traditionnels, généralement avec de bonnes intentions, par les gouvernements nationaux et parfois par les institutions de développement internationales et bilatérales. Ces interventions risquent de fausser le mécanisme d'incitations locales et d'affaiblir les possibilités émergentes d'obtention de ressources nationales pour les infrastructures urbaines. L'ampleur et la croissance des besoins urbains mènent au financement moderne. Cette évolution, impliquant un partage du pouvoir, ne se fera pas sans douleur. Le défi qu'auront à relever les villes, les gouvernements nationaux et leurs partenaires de développement est de donner une impulsion à ce processus de façon organisée. ■

Un nouvel horizon pour l'Agence Française de Développement (AFD) : les financements sous-souverains

Deux paramètres renforcent le rôle des collectivités locales dans le développement économique et la vie publique. Le premier tient à la démographie et à la croissance des villes : l'explosion des besoins en infrastructures et services est aggravée par la montée de la pauvreté urbaine. Le second est de nature institutionnelle : la décentralisation, effective dans un nombre croissant de pays, s'accompagne d'un transfert de responsabilités de l'État aux municipalités. Ce contexte conduit certains bailleurs - l'AFD en a fait un de ses objectifs stratégiques - à accompagner les financements attribués à l'État (« souverains ») par des financements aux collectivités (« sous-souverains ») direc-

tement ou via des institutions spécialisées, ou encore en leur facilitant l'accès au marché financier. Ceci implique le recours à des techniques spécifiques et renvoie à des problématiques nouvelles. L'AFD a animé en 2004 un groupe de travail sur ces questions. Ce groupe a bénéficié d'un large panel de participants : bailleurs de fonds, banques et institutions financières, consultants, chercheurs.

Une synthèse sera bientôt disponible en français, sous forme imprimée et en ligne sur les sites de l'AFD et du Municipal Finance Task Force (MFTF). Une version en anglais est en préparation.

Contact : www.afd.fr

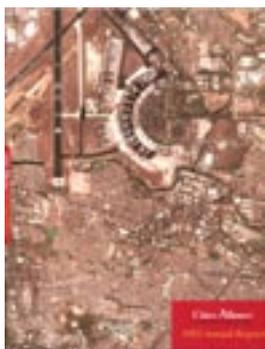
Nouvelles de la coopération

Nomination

Chantal Haage succède à Bernard Hoarau au poste de Chef du bureau de la réforme administrative et de la décentralisation de la sous direction de la gouvernance démocratique au sein de la direction des politiques de développement du ministère des Affaires étrangères. Anciennement conseillère de coopération et d'action culturelle à l'Ambassade de France à Montevideo (Uruguay).

Alliance des villes rapport annuel 2005

L'avant-propos de Jeffrey Sachs souligne le rôle central que les villes peuvent jouer dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, en élaborant des stratégies de développement urbain novatrices et à long terme, liant les investissements dans les infrastructures et les services à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Le premier chapitre aborde les difficultés de financement de ces investissements et, notamment, les modalités de mobilisation des capitaux nationaux à long terme pour financer les stratégies de développement urbain dont les programmes municipaux d'amélioration de l'habitat. Les autres chapitres montrent comment les membres et les partenaires de l'Alliance des villes conçoivent et mettent en œuvre les activités financées par l'Alliance dans le monde entier, pour donner aux villes les moyens d'agir dans ce processus.



Le financement de l'aide au développement au cœur des débats du sommet de l'ONU de New-York

15 - 17 septembre 2005

La limitation tardive de l'accès de l'immeuble des Nations unies aux seules délégations gouvernementales n'a pas permis aux ONG de suivre de manière rapprochée les débats de cette Assemblée générale. De nombreux débats « parallèles » se sont dispersés dans les hôtels de la ville. L'Institut de la gestion déléguée a pu profiter de celui organisé par le « World Business Council for Sustainable Development » pour présenter une contribution sur le financement des services essentiels. L'impossibilité de lancer véritablement le débat sur la réforme des Nations unies et la correction d'attitude imposée aux autorités américaines par la situation à la Nouvelle Orléans ont finalement permis de garder une place, plus importante qu'elle n'était espérée, aux objectifs du millénaire pour le développement et d'une manière plus générale aux débats sur le financement de l'aide au développement. Les Objectifs du millénaire pour le développement ont été ré-endossés par la communauté internationale. L'importance d'augmenter le niveau de l'Aide publique au déve-

loppement a été réaffirmée et des initiatives pour diversifier l'origine et la mobilisation de cette aide ont été enregistrées avec par exemple la proposition française des taxes sur les billets d'avion.

Un sommet qui a aussi permis aux collectivités locales de devenir des partenaires spécifiques officiels de l'ONU et d'atteindre ainsi un des objectifs que les organisations de villes et pouvoirs locaux s'étaient donnés au sommet de la terre à Rio.

En conclusion, un sommet en demi-teinte. Heureusement, les débats sur l'aide au développement n'ont pas été totalement supplantés par ceux sur la sécurité et le terrorisme. Un sommet que « les peuples du monde auront à juger par le changement dans leur vie quotidienne » a affirmé le Secrétaire général des Nations unies. Les objectifs du millénaire pour le développement restent de plus en plus à transformer en programmes concrets et dotés.

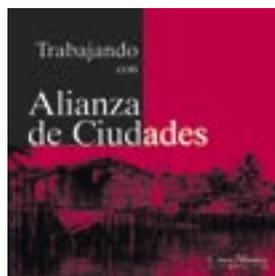
Contact : Jean Marie Tétart, Conseil général des ponts et chaussées, j.m.tetart@wanadoo.fr

CITIES ALLIANCE : un guide en espagnol et en arabe

À la demande de Cities Alliance, l'Isted a coordonné la traduction et l'édition du guide « Devenir partenaire de l'Alliance pour l'avenir des villes » dans ses versions espagnole et arabe. Ce document, qui présente de manière synthétique

l'organisation, le fonctionnement et les procédures de cofinancement de projets proposées par Cities Alliance, existe déjà en anglais et en français (les deux versions viennent d'être réactualisées).

Contact : www.citiesalliance.org



Financé par :

Ministère
des Transports, de l'Équipement,
du Tourisme et de la Mer

Ministère
des Affaires étrangères

Cities Alliance

Directeur de publication :
Jean Didier Blanchet,
Président de l'ISTED

Rédacteur en chef :
Jean-Michel Maurin,
Association de professionnels
développement urbain
et coopération (Adp)

Comité de rédaction :
Michel Arnaud
Anne Charreyron-Perchet
Xavier Crépin
Philippe Gratadou
Chantal Haage
Marc Hildebrand
Françoise Reynaud
Jean-Marie Tetart

Rédactrice : Isabel Diaz

Secrétaire de rédaction et PAO :
Christiane Rebel-Graechen

Impression Lefevre - LP Presses
(91) Saint Michel sur Orge

ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 4 n° par an 20 Euros

ISTED
Centre de documentation et d'information
«Villes en développement»
Arche de la Défense
Paroi Nord
92055 La Défense Cédex
France
Tél. (33) 1 40 81 78 01
Fax. (33) 1 40 81 78 07
anne-marie.gonzalez@i-carre.net
www.isted.com

Ce bulletin est en ligne
sur le site internet de l'ISTED