

Comblent le déficit d'infrastructures urbaines en Afrique

Intermédiaires financiers pour faciliter l'accès des villes au financement par emprunt en Afrique

Gundula Löffler et Astrid Haas

Août 2023



Dialogue des Maires Afrique-Europe

Principaux messages

Les villes africaines jouent un rôle central pour combler le déficit d'infrastructures du continent et atteindre les objectifs de développement durable (ODD). Cependant, elles ont du mal à accéder au financement nécessaire, en particulier pour lever des dettes pour les investissements en capital.

Les intermédiaires financiers sont des institutions, publiques ou privées, qui facilitent l'accès au financement des investissements en capital pour les villes et les gouvernements locaux en créant des conditions meilleures que celles du marché pour le débiteur.

Les intermédiaires financiers peuvent se présenter sous de nombreuses formes juridiques et institutionnelles différentes. Ils peuvent appartenir au gouvernement, à la communauté de l'aide au développement, au secteur privé ou à différentes combinaisons de ces groupes de parties prenantes. Leur financement peut provenir de différentes sources publiques et privées.

En Afrique, les intermédiaires financiers appartenant au gouvernement et financés par l'État dominant, dont beaucoup sont

aux prises avec des problèmes de mandat, de capacité et de ressources. Les intermédiaires appartenant à des partenaires de développement jouent un rôle important, mais leurs limites institutionnelles les empêchent d'investir directement dans les villes aux niveaux requis. Le volume de financement mixte et privé acheminé vers les villes par le biais d'intermédiaires est encore largement insuffisant.

Les recommandations politiques visent à renforcer les cadres juridiques et institutionnels nationaux pour les prêts infranationaux, à aider les villes et les gouvernements locaux à réaliser leur portefeuille d'investissements et à revoir les pratiques actuelles de prêt de la communauté du financement du développement.

Les lecteurs sont encouragés à reproduire le contenu pour leurs propres publications, à condition qu'elles ne soient pas vendues à des fins commerciales. L'ODI souhaite qu'en pareil cas il soit fait mention de la source et que lui soit communiqué un exemplaire de la publication. Pour une utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de créer un lien vers la ressource originale sur le site Internet de l'ODI. Les points de vue présentés dans cet article sont ceux des auteurs et ne représentent pas nécessairement les points de vue de l'ODI ou de nos partenaires.

Ce travail est sous licence CC BY-NC-ND 4.0.

Comment citer: Löffler, G. et Haas A. (2023) 'Comblent le déficit d'infrastructures urbaines en Afrique: Intermédiaires financiers pour faciliter l'accès des villes au financement par emprunt en Afrique. Article de l'ODI. Londres: ODI (www.odi.org/en/publications/bridging-africas-urban-infrastructure-gap-financial-intermediaries-for-facilitating-cities-access-to-debt-finance-in-africa/)



FMDV – Fonds mondial pour le développement des villes est le réseau international unique des gouvernements locaux et régionaux dédié à la conception de solutions de financement et d'investissement pour un développement urbain et une transition justes, robustes et durables. Le FMDV aide les villes et les régions, ainsi que les gouvernements centraux et les partenaires au développement à concevoir des stratégies et des mécanismes de financement infranationaux innovants mobilisant des financements et des investissements publics et privés, alignés sur les programmes mondiaux, en particulier les ODD, le Nouvel Agenda urbain et l'Accord de Paris. Le FMDV a travaillé avec plus de 1 500 gouvernements locaux de 100 pays, 150 banques publiques de développement, 250 entreprises et investisseurs, et a contribué à mobiliser plus de 1,3 milliard de dollars pour le développement urbain. Le FMDV détient également le Secrétariat des Alliances des banques de développement infranationales (ODD) en Amérique latine et dans les Caraïbes et en Afrique qui visent à renforcer les capacités des intermédiaires financiers à déployer pleinement leur potentiel et à développer des partenariats basés sur des dialogues entre pairs et une coopération multipartite.

Remerciements

À propos de cette publication

Ce document de travail a été préparé dans le cadre du dialogue des Maires Afrique-Europe. Cette plateforme, coordonnée par l'ODI, rassemble plus de 20 villes d'Afrique et d'Europe pour travailler sur des défis communs, notamment sur la manière d'améliorer l'accès des villes au financement afin d'accroître rapidement les investissements dans le développement urbain durable.

Les auteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont participé aux entretiens et ont fourni des informations et des commentaires précieux pour façonner ce document de travail. Une liste des personnes interrogées se trouve en annexe.

Les auteurs tiennent également à remercier le Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV), qui a généreusement contribué à cette recherche en fournissant des commentaires sur son cadre conceptuel ainsi que de nombreux contacts d'experts et de praticiens pertinents à interviewer.

Le document a également énormément bénéficié d'un examen interne et externe. En particulier, les auteurs tiennent à remercier Claire Kumar, Paul Smoke, Jean-François Habeau, Melissa Kerim Dikeni et Luc Aldon pour leurs commentaires et suggestions réfléchis et informatifs.

Les opinions et les éventuelles erreurs ou omissions restent à la charge des auteurs

À propos des auteurs

Gundula K. Löffler: Gundula est chargée de recherche ODI dans le programme de développement et de finances publiques. Elle travaille sur les réformes institutionnelles et de gouvernance dans les pays en développement dans les domaines de la décentralisation, des finances locales et urbaines et de la fiscalité. Elle s'intéresse particulièrement à la dynamique de l'économie politique qui soutient ces réformes.

Astrid R. N. Haas: Astrid est une économiste urbaine travaillant dans la recherche et la pratique, soutenant les villes d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie avec des questions de stratégie liées au financement et à l'investissement. Elle est également associée de recherche à l'African Centre for Cities de l'Université du Cap, chargée de cours extraordinaire à l'African Tax Institute, au département d'économie de l'Université de Pretoria, et membre de l'Infrastructure Institute de la School of Cities de l'Université de Toronto.

Sommaire

| | |
|---|----|
| Remerciements..... | 4 |
| Sommaire..... | 5 |
| Acronymes..... | 7 |
| Résumé analytique..... | 8 |
| 1 Introduction : Pourquoi les villes africaines ont besoin d'aide pour accéder au financement..... | 11 |
| Box 1 Méthodologie de la recherche..... | 12 |
| 2 Les obstacles à l'accès des villes au financement par la dette dans le contexte africain..... | 14 |
| 2.1 Obstacles liés au cadre juridique et réglementaire | 14 |
| 2.2 Obstacles liés à la performance et aux pratiques de la ville et du gouvernement local | 16 |
| Box 2 Méthodologie de notation sous-souveraine de Moody' s..... | 18 |
| 2.3 Obstacles liés aux projets d'investissement proposés par les villes et les gouvernements locaux | 19 |
| 2.4 Obstacles liés aux marchés financiers | 21 |
| 3 Vers une définition des intermédiaires financiers..... | 25 |
| 4 Une typologie des différents modèles d'intermédiaires..... | 27 |
| 4.1 Dimension clé un : mise en place institutionnelle des intermédiaires financiers | 27 |
| Figure 1 Structure de propriété et statut juridique des différents types d'intermédiaires financiers..... | 28 |
| Box 3 Soutenir les ODD par le biais de l'initiative Finance in Common | 30 |
| 4.1.1 La structure institutionnelle des intermédiaires financiers en Afrique..... | 38 |
| Box 4 Étude de cas de L'Afrique du Sud : Development Bank of Southern Africa (DBSA)..... | 38 |
| Box 5 Étude de cas du Maroc : <i>Fonds d'Équipement Communal (FEC)</i> | 41 |
| Box 6 Étude de cas au Malawi : Fonds de Développement des Collectivités Locales (DFLA)..... | 44 |
| Box 7 Partenaires de développement agissant en tant qu'intermédiaires financiers au Cameroun | 46 |
| Box 8 Le soutien intermédiaire de l'AFD à l'accès au financement des villes | 47 |
| Box 9 Fonds de développement urbain et municipal (UMDF) de la BAD | 49 |

| | | |
|-----------------|--|----|
| Figure 2 | Structure financière du RWST | 51 |
| Box 10 | Étude de cas du Gabon : <i>Caisses des Dépôts et Consignations</i> (CDC)..... | 51 |
| 4.2 | Deuxième dimension clé : les sources de financement des intermédiaires financiers | 53 |
| Figure 3 | Sources de financement en fonction de leur provenance | 54 |
| 4.3 | Une typologie des intermédiaires financiers selon deux dimensions..... | 57 |
| Table 1 | Typologie des intermédiaires financiers par structure de propriété et source de financement | 58 |
| 5 | Lacunes dans l'offre actuelle d'accès au financement pour les villes et les gouvernements locaux par le biais d'intermédiaires financiers en Afrique | 64 |
| Table 2 | Système de feux tricolores utilisé par FINDETER pour déterminer la solvabilité d'un gouvernement local | 66 |
| 6 | Recommandations stratégiques | 69 |
| Références..... | | 73 |
| Appendix 1 | Entretiens avec des informateurs clés | 77 |

Acronymes

| | |
|-----------|---|
| AFD | <i>Agence française de développement / French Development Agency</i> |
| BAD | Banque africaine de développement |
| CDCS | <i>Caisses des dépôts et consignations (Gabon)</i> |
| CDG | <i>Caisse de dépôt et de gestion (Maroc)</i> |
| DBSA | Banque de développement de l'Afrique australe (Development Bank of Southern Africa (Afrique du Sud)) |
| DFLA | Fonds de développement pour les Collectivités locales |
| BERD | Banque européenne pour la reconstruction et le développement |
| UE | Union Européenne |
| FEC | <i>Fonds d'équipement communal (Maroc)</i> |
| FEICOM | <i>Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (Cameroun)</i> |
| FMDV | <i>Fond Mondial pour le Développement des Villes</i> |
| GCF | Fonds vert pour le climat |
| PIB | Produit intérieur brut |
| GIIF | Ghana Infrastructure Investment Fund (Fonds d'investissement dans les infrastructures du Ghana) |
| IGFTs | Transferts fiscaux intergouvernementaux |
| KfW | Banque allemande de développement |
| LGfV | Local Government Finance Vehicle (Véhicule de financement des collectivités locales) (Chine) |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| PIDG | Private Infrastructure Development Group |
| ODD | Objectifs de développement durable |
| BID | Banques infranationales de développement |
| DDC | Direction Suisse du Développement et de la Coopération |
| SIDA | Agence suédoise de coopération internationale pour le développement |
| SPV | special purpose vehicles (Véhicule à usage spécial) |
| TNUDF | Fonds de développement urbain du Tamil Nadu |
| TURF-IMIF | Fonds pour la résilience urbaine - Fonds international d'investissement municipal |
| CGLU | United Cities and Local Governments (Cités et gouvernements locaux unis) |
| UMDF | Fonds de Développement Urbain et Municipal |
| FENU | Fonds d'équipement des Nations Unies |
| USAID | Agence des États-Unis pour le développement international |
| UEMOA | Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine |

Résumé analytique

L'urbanisation, le changement climatique et d'autres défis mondiaux mettent les villes et les gouvernements locaux en Afrique, comme dans de nombreuses autres régions du monde, sous pression croissante pour fournir des infrastructures et des services urbains plus nombreux et de meilleure qualité à leurs populations croissantes. Leur rôle clé dans la réalisation de cet objectif et dans la contribution aux Objectifs de développement durable (ODD) et à l'Accord de Paris est reconnu depuis longtemps (Nations Unies, 2017). Pourtant, à ce jour, la plupart des villes et des gouvernements locaux africains manquent cruellement de ressources, ce qui les empêche de faire les investissements nécessaires.

Cette tension est encore aggravée par le fait que les villes et les gouvernements locaux en Afrique ont du mal à accéder au financement de tiers, y compris la dette. Les raisons sont multiples et résident dans le cadre juridique et réglementaire souvent peu développé régissant les emprunts municipaux ; le manque de solvabilité des villes et des gouvernements locaux ; dans la rareté des projets d'investissement matures et bancables ; et dans le sous-développement des marchés financiers dans la région. Cependant, les villes et les gouvernements locaux peuvent surmonter certains de ces défis et accéder au financement par emprunt par le biais d'intermédiaires financiers.

Les intermédiaires financiers sont des institutions qui facilitent l'accès au financement des investissements en capital pour les villes et les gouvernements locaux en créant des conditions meilleures que celles du marché pour le débiteur. Les intermédiaires financiers peuvent provenir du secteur public ou privé et se présenter sous différentes formes juridiques et institutionnelles. Cet article propose une typologie pour cet ensemble diversifié d'institutions basée sur deux de leurs principaux éléments constitutifs, à savoir leur structure institutionnelle, y compris la propriété et la structure juridique et organisationnelle, et leurs sources de financement. En termes de structure institutionnelle, la typologie classe les intermédiaires financiers en trois catégories : ceux qui appartiennent au gouvernement, à la communauté de l'aide au développement ou au secteur privé, ou ceux qui sont co-détenus par différentes combinaisons de ces groupes de parties prenantes. En termes de financement, la typologie différencie plusieurs sources publiques et privées différentes.

Un examen des intermédiaires financiers facilitant l'accès des villes au financement par emprunt en Afrique révèle que les intermédiaires financiers appartenant au gouvernement et financés par l'État sont les plus importants sur le continent, bien que beaucoup soient confrontés à des défis en matière de mandat, de capacité et de ressources. Les intermédiaires appartenant à des partenaires de développement peuvent jouer un rôle important ; c'est encore plus le cas avec le financement des partenaires de développement acheminé par le biais d'intermédiaires financiers. Cependant, de nombreuses institutions de développement bi- et multilatérales sont empêchées d'investir directement dans les villes aux niveaux requis par leurs propres limitations institutionnelles. Les intermédiaires financiers détenus par le secteur privé en Afrique constituent toujours l'exception plutôt que la norme, bien que quelques exemples prometteurs indiquent leur potentiel. Le volume de financement mixte et privé acheminé vers les villes africaines par le biais d'intermédiaires est encore largement insuffisant.

Compte tenu de ce paysage actuel des intermédiaires financiers en Afrique, l'accès généralisé au financement par la dette pour les villes et les gouvernements locaux est encore loin d'être une réalité. Les gouvernements locaux plus petits et moins compétents, en particulier, ne sont pas en mesure de contracter des emprunts municipaux pour répondre à leurs besoins en infrastructures, même avec l'aide d'intermédiaires financiers. Ici, les intermédiaires financiers publics et les gouvernements qui en sont propriétaires ont un rôle important à jouer pour développer une large offre de financement avec une gamme d'instruments de financement différents qui permettent aux villes et aux gouvernements locaux de les utiliser stratégiquement en fonction de leur capacité d'emprunt, ainsi que de la nature et de la bancabilité des investissements à financer.

Dans de nombreux pays, cela nécessite également de combler les lacunes des cadres juridiques et réglementaires afin de garantir un équilibre raisonnable entre la gestion des risques budgétaires découlant des emprunts infranationaux et la facilitation de l'accès des villes et des gouvernements locaux au financement des infrastructures nécessaires.

Le document se termine par un certain nombre de recommandations politiques à l'intention des gouvernements nationaux, des partenaires de développement, des villes et des gouvernements locaux qui peuvent aider à relever certains de ces défis et à combler certaines de ces lacunes. Celles-ci se concentrent sur le renforcement des cadres juridiques et institutionnels nationaux pour les prêts infranationaux, le soutien aux villes et aux gouvernements locaux dans la réalisation de leur portefeuille d'investissements et la révision des pratiques actuelles de prêt de la communauté du financement du développement. Ils peuvent alimenter la stratégie globale de réforme d'un pays pour faire un usage efficace des intermédiaires financiers

afin de faciliter l'accès au financement pour les villes et les gouvernements locaux, leur permettant de répondre à leurs besoins en infrastructures.

1 Introduction : Pourquoi les villes africaines ont besoin d'aide pour accéder au financement

Le continent africain et les villes africaines, en particulier, sont confrontés à l'énorme défi de combler un déficit d'infrastructure qui s'est accumulé au fil des décennies. La Banque africaine de développement a estimé les besoins actuels en infrastructures du continent à 130–170 milliards de dollars par an (BAD, 2018). Ces chiffres ne devraient qu'augmenter, car la population de l'Afrique devrait augmenter d'un milliard d'ici 2050 (UNDESA, 2022).

Cette situation est encore exacerbée par un certain nombre de facteurs, parmi lesquels les conflits, les crises prolongées et le changement climatique, qui accélèrent encore une urbanisation déjà rapide. L'Afrique est actuellement le continent qui connaît la croissance urbaine la plus rapide au monde, avec un taux de croissance de 3,4 %. La part de sa population vivant dans les zones urbaines est actuellement de 44 % et devrait passer à 60 % d'ici 2050 (ONU Habitat, 2022). Cette urbanisation rapide est motivée par la croissance démographique ainsi que par la migration rurale-urbaine. Cependant, une grande partie de cette migration ne vise pas les zones métropolitaines, mais les villes secondaires (Haas, 2023a ; The Economist, 2023). En conséquence, les villes et les gouvernements locaux de toutes tailles doivent faire face à une population en croissance constante, mettant à rude épreuve les infrastructures urbaines existantes, souvent en ruine, tout en subissant des pressions pour les étendre à grande échelle.

À la lumière de ces défis, ainsi que du rôle de plus en plus important des villes et des gouvernements locaux dans la fourniture de services publics et d'infrastructures urbaines – notamment pour atteindre les Objectifs de développement durable (Nations Unies, 2015) et s'aligner sur l'agenda de l'Accord de Paris – les villes et les gouvernements locaux ont subi une pression énorme pour faire des investissements substantiels dans leurs infrastructures urbaines. Le Nouvel Agenda Urbain, adopté en 2016 à ONU-Habitat III, reconnaît le rôle central des villes dans la réalisation de ces objectifs mondiaux de développement et souligne les opportunités d'une urbanisation

bien planifiée et bien gérée, y compris les finances municipales, en tant qu'outil de développement durable (Nations Unies, 2017).

Malgré les énormes demandes d'investissement auxquelles les villes et les gouvernements locaux sont confrontés (Cirola, 2020), leur part de l'investissement en pourcentage de l'investissement public total reste faible. En 2020, les investissements des gouvernements infranationaux dans le monde représentaient 39,5 % de l'investissement public total, tandis que pour les gouvernements infranationaux africains, cette part n'était que de 24 %. En termes de part du Produit intérieur brut (PIB), l'investissement public infranational ne représentait, en moyenne, que 1,5% au niveau mondial, et seulement 0,7% en Afrique (OCDE et CGLU, 2022). Cela s'explique en partie par le fait que la plupart des administrations infranationales ne peuvent pas accéder à un financement autre que les transferts souvent insuffisants de l'administration centrale et leurs propres sources de revenus généralement maigres. En particulier, le financement de la dette par des investisseurs privés ou par les marchés financiers nationaux ou internationaux est hors de portée pour la plupart des villes et des gouvernements locaux africains. Cela pour une multitude de raisons, allant de l'absence de dispositions juridiques appropriées à la faible solvabilité des villes, en passant par un manque d'investisseurs potentiels susceptibles d'être intéressés par le financement de projets d'infrastructures urbaines.

Les besoins énormes et les multiples défis décrits ci-dessus ont suscité un regain d'attention pour les soi-disant intermédiaires financiers, un large éventail de différents types d'institutions qui facilitent l'accès au financement par emprunt pour les villes et les gouvernements locaux afin de leur permettre de répondre au moins à certaines des nombreuses demandes en infrastructures auxquelles ils sont confrontés. Compte tenu de ce rôle unique de facilitateur, les intermédiaires financiers pourraient devenir de plus en plus importants pour le développement des infrastructures urbaines dans le contexte africain (FMDV et UNCDF, 2018). Ce document fait le point sur la diversité des intermédiaires financiers et évalue leur rôle actuel et potentiel dans la facilitation de l'accès des villes au financement par la dette en Afrique.

Box 1 Méthodologie de la recherche

La recherche pour cet article s'est appuyée sur deux approches principales pour la collecte de données. Tout d'abord, les auteurs ont procédé à un examen approfondi de la littérature académique et grise existante, ainsi que des informations accessibles au public sur les différents intermédiaires financiers et projets d'investissement urbain. Deuxièmement, ils ont mené un certain nombre d'entretiens avec des informateurs clés (14 au total) avec des experts et des praticiens sur le terrain (voir l'annexe pour une liste des informateurs clés).

En outre, un petit nombre d'intermédiaires financiers appartenant au gouvernement ont été sélectionnés pour élaborer des études de cas approfondies afin d'illustrer certaines des caractéristiques clés de ces institutions et de démontrer l'ampleur de la diversité et des capacités institutionnelles que l'on peut trouver sur le continent africain. De brefs résumés de ces études de cas peuvent être trouvés tout au long de cet article, tandis que les versions longues sont présentées dans une publication d'accompagnement intitulée « Intermédiaires financiers infranationaux en Afrique - Études de cas ».

Le document est organisé comme suit : la section suivante décrit brièvement les nombreux obstacles auxquels les villes et les gouvernements locaux africains sont confrontés pour accéder au financement par emprunt pour les investissements dans les infrastructures. La section 3 fournit une définition provisoire des intermédiaires financiers. La section 4 constitue le cœur de cet article, proposant une typologie des intermédiaires financiers pour l'accès des villes au financement. La typologie est composée de deux dimensions, qui sont présentées et illustrées avec divers exemples dans les sous-sections 4.1 et 4.2, avant de se combiner dans une matrice de typologie qui fournit un aperçu du paysage diversifié des intermédiaires financiers africains dans la sous-section 4.3. La section 5 traite des lacunes qui existent dans l'offre de financement aux villes africaines par les intermédiaires financiers, et la section 6 conclut en faisant des recommandations politiques pour élargir l'accès à la dette pour les villes et les gouvernements locaux en Afrique.

2 Les obstacles à l'accès des villes au financement par la dette dans le contexte africain

Cette section approfondira les obstacles auxquels les villes sont confrontées dans leur quête d'accès au financement par la dette dans le contexte africain. Les obstacles sont regroupés en fonction du facteur contextuel auquel ils se rapportent : cadre juridique et réglementaire, performances et pratiques des autorités municipales et locales, projets d'investissement envisagés et marchés financiers.

2.1 Obstacles liés au cadre juridique et réglementaire

Il existe plusieurs obstacles liés au cadre juridique et réglementaire qui limitent l'accès des villes au financement, tant en termes de capacité des villes à contracter des prêts (côté demande) que de capacité et de volonté des investisseurs à faire des offres financières appropriées (côté offre). Un obstacle concernant la demande qui est fréquemment souligné est que dans de nombreux pays d'Afrique, les villes et les gouvernements locaux ne sont légalement pas autorisés à emprunter pour des investissements en capital ou, le cas échéant, uniquement dans des circonstances très spécifiques (Smoke, 2022 ; Tyson, 2022 ; ONU Habitat, 2015).

Cependant, même dans les pays où l'emprunt municipal est autorisé en principe, l'absence fréquente d'un cadre juridique et réglementaire approprié pour permettre aux villes et aux gouvernements locaux d'accéder au financement par emprunt les empêche efficacement de suivre cette voie. Ici, l'absence de règles et de procédures formelles claires qui fournissent une autorisation et des garanties (par exemple, en ce qui concerne les garanties ou les renflouements du gouvernement central) pour l'activité d'emprunt du gouvernement local a un effet dissuasif en rendant ces efforts difficiles et risqués pour eux. Les villes déterminées à obtenir un financement par emprunt doivent souvent tracer leur propre voie au fur et à mesure du processus, généralement avec le soutien de conseillers financiers externes et sans l'assurance que cela fonctionnera à la fin.

Ces obstacles sont particulièrement prononcés dans les pays à faible décentralisation, alors que ce problème tend également à aggraver le

problème. Un cadre de décentralisation limité qui n'accorde pas aux gouvernements locaux une autonomie fiscale et administrative ou qui ne déconcentre pas des sources de revenus suffisamment productives pour leur permettre d'avoir des entrées de revenus adéquates et fiables, par exemple, peut être un obstacle pratique majeur pour les villes et les gouvernements locaux qui souhaitent accéder au financement de la dette par eux-mêmes (Smoke 2022 ; Habeau, entretien, 2023). Dans de tels contextes, les gouvernements locaux n'ont ni l'autorité ni l'agence pour emprunter.

Du côté de l'offre, l'absence de règles et de règlements bien définis qui aident à quantifier et à atténuer les risques et à définir des procédures et des exigences claires pour guider les emprunts municipaux tend à réduire la confiance des investisseurs et rend le processus difficile à naviguer pour toutes les parties impliquées (Saxena, 2022 ; Machano, entretien, 2023 ; Painter, entretien, 2023). Dans de nombreux pays africains, les exigences légales en matière de rapports sur les finances des administrations locales ont tendance à être de portée limitée et sont souvent mal appliquées. Seuls très peu de pays ont mis en place un cadre d'évaluation quantitative des risques qui oblige les gouvernements infranationaux à fournir un aperçu régulier et transparent des variables financières clés¹ qui aident à déterminer la viabilité de leurs finances et à rechercher des signes de détresse financière (Saxena, 2022). Sans ces informations facilement disponibles, il est difficile pour les prêteurs potentiels de quantifier avec précision le risque de prêt à une ville ou à un gouvernement local particulier.

Les cadres d'atténuation des risques, lorsqu'ils existent, ont tendance à être de base, s'appuyant souvent simplement sur l'approbation par le gouvernement central de toutes les activités d'emprunt infranationales. D'autres mesures comprennent parfois des exigences pour des budgets équilibrés, des limites prudentielles sur l'encours/le flux de la dette, ou le service de la dette, etc. Cependant, cette approche ne peut créer un environnement favorable au financement de la dette infranationale que si elle est strictement basée sur des considérations et des analyses techniques et financières et ne permet pas à la politique de guider la prise de décision. D'autres mesures d'atténuation des risques ou des garanties en cas de défaillance sont rarement mises en place par le législateur. Il s'agit, par exemple, de règles claires sur les garanties du gouvernement central pour les prêts des villes et des gouvernements locaux (Machano, entretien, 2023) ou d'une législation qui exige ou permet explicitement aux gouvernements locaux de restreindre certaines sources de revenus pour garantir le remboursement de la dette ou de mettre certains actifs en garantie. Enfin, peu de pays ont mis en place des réglementations claires en

¹ Selon Saxena (2022), un cadre d'évaluation quantitative des risques devrait être construit autour des cinq dimensions analytiques suivantes : 1) capacité et flexibilité budgétaires ; 2) performance opérationnelle ; 3) gestion des liquidités ; 4) capacité d'endettement ; et 5) gestion des actifs.

matière d'insolvabilité ou de litiges qui énoncent une ligne de conduite claire au cas où une ville ou un gouvernement local deviendrait incapable de respecter ses obligations financières envers ses prêteurs (Machano, entretien, 2023 ; Painter, entretien, 2023 ; voir également Liu et Waibel 2008 ; Saxena 2022).

2.2 Obstacles liés à la performance et aux pratiques de la ville et du gouvernement local

Peu de villes ou de gouvernements locaux en Afrique sont considérés comme solvables.² Les prêteurs évaluent la solvabilité principalement en fonction des flux de trésorerie et de la disponibilité des garanties, et les villes ne peuvent souvent pas fournir suffisamment non plus (Smoke, 2022 ; Tyson, 2022 ; Machano, entretien, 2023). Dans de nombreux cas, cela s'explique par le fait que les villes ne sont pas en mesure de mobiliser des revenus autonomes suffisants pour fournir un flux de revenus adéquat et fiable afin d'assurer le service de la dette. En partie, c'est parce que les gouvernements centraux ont tendance à garder les sources de revenus les plus productives pour eux-mêmes, ne transférant que les sources avec des rendements plus faibles ou qui sont plus fastidieuses à collecter. Cependant, cela est également lié au fait que de nombreuses villes et gouvernements locaux n'ont pas encore mis en place de systèmes efficaces et efficients pour la collecte des recettes locales (Haas, 2023a ; Moore et al., 2018). Alors que plusieurs villes à travers l'Afrique, telles que Freetown (Sierra Leone), Kampala (Ouganda) ou Dakar (Sénégal), ont commencé à briser ce schéma, elles restent rares. Pendant ce temps, la plupart des villes continuent de se heurter à de nombreux obstacles techniques et politiques pour augmenter leur collecte de revenus propres à des niveaux opportuns (voir, par exemple, Moore et al., 2018 ; Fjeldstad et Heggstad, 2012). Des études récentes (OCDE et Lincoln Institute of Land Policy, 2022) ont montré que les instruments de capture de la valeur des terres peuvent être utilisés efficacement pour produire des sources de revenus fiables pour les gouvernements locaux. Cependant, à ce jour, de tels instruments n'ont pas été largement établis à travers l'Afrique et présentent potentiellement des défis et des risques qui leur sont propres (Paulais, 2012).

Le remboursement de la dette, en principe, peut également être garanti par des transferts budgétaires intergouvernementaux (IGFT), en particulier des transferts inconditionnels qui permettent aux villes et aux gouvernements locaux de les allouer comme bon leur semble. Malheureusement, dans de nombreux pays, les gouvernements locaux reçoivent principalement des IGFT qui sont étroitement affectés à des fins spécifiques, ce qui les rend inadaptés au service de la dette. En Ouganda, par exemple, l'utilisation de presque tous

² Alors que le terme « solvabilité » dans son usage courant suggère une certaine absolue du concept – une ville est soit solvable, soit non – l'évaluation se trouve finalement dans l'œil de l'investisseur et est fonction de son appétit pour le risque et de son retour sur investissement souhaité.

les IGFT est prédéterminée par le gouvernement central en spécifiant à quoi les gouvernements locaux peuvent les dépenser. Cela prévient efficacement toute décision d'allocation par les gouvernements locaux et les empêche d'utiliser les fonds à des fins autres que celles prévues. De plus, une fois qu'ils arrivent dans le fonds général de la ville, les IGFT ont tendance à être rapidement utilisés par d'autres besoins de dépenses prioritaires. Ensemble, cela signifie que compter sur cette source de revenus pour le service de la dette n'est souvent pas une option viable non plus (bien qu'elle ait été utilisée dans certains contextes – voir, par exemple, des exemples internationaux dans la section 5).

Mettre en place des garanties appropriées pour garantir un prêt, telles que des terres ou d'autres actifs, peut également être problématique pour les villes et les gouvernements locaux pour diverses raisons (voir, par exemple, Paulais, 2012). En particulier, dans des contextes moins décentralisés, les terrains et bâtiments publics, même s'ils sont gérés localement, pourraient ne pas appartenir à la ville mais être la propriété du gouvernement central. Cependant, même si la ville est propriétaire des actifs, une mauvaise gestion des actifs locaux – comme l'absence d'un registre des actifs de base identifiant précisément les actifs et leur valeur – peut entraver l'utilisation effective de ces actifs en garantie. En outre, la mise en place de terrains ou de bâtiments destinés à l'intérêt public en garantie pourrait être controversée et créer des problèmes politiques en fin de compte, en particulier si ces actifs finissent par être saisis. Enfin, les terres, en particulier en dehors des zones métropolitaines, ne valent souvent pas assez pour fournir des garanties appropriées pour plus que de modestes prêts (Dahan, entretien, 2023).

Compte tenu de cette situation, de nombreuses villes et gouvernements locaux ne sont pas assez solides financièrement pour mettre les investisseurs potentiels à l'aise et leur donner des assurances crédibles que la dette sera payée ou peut au moins être garantie. Il n'est donc pas surprenant que seules quelques villes à travers l'Afrique aient jamais obtenu une notation³ de crédit formelle de l'une des agences de notation mondiales ou régionales. Recevoir une telle note, dans de nombreuses autres régions du monde, tend à être l'une des premières étapes pour toute institution, publique ou privée, qui cherche à accéder au financement par emprunt. Une exception notable ici est l'Afrique du Sud, où un nombre considérable de villes et de municipalités ont demandé et obtenu des notations de crédit, bien que la plupart d'entre elles ne se classent pas au niveau investissement.

³ Un certain nombre de villes africaines, dont Kampala, Windhoek, Arusha, Dar es Salaam, Gaborone, Lusaka, Maputo et Port Louis, ont obtenu des cotes « fictives » pour se faire une idée de l'endroit où elles obtiendraient une cote de crédit officielle et des aspects sur lesquels elles devraient probablement prendre des mesures correctives (C40 Cities, 2016).

Box 2 Méthodologie de notation sous-souveraine de Moody's

Les gouvernements infranationaux peuvent demander une notation de crédit à toute agence de notation mondiale ou régionale. Ces notations sont appelées notations de crédit « sous-souveraines ». La méthodologie utilisée pour noter les sous-souverains est similaire d'une agence à l'autre, bien que de légères différences de classement soient toujours possibles (Liu et Tan, 2009).

Moody's applique sa méthodologie de notation des sous-souverains à l'échelle mondiale à tous les gouvernements régionaux et locaux, à l'exception de ceux des États-Unis, qui sont notés séparément. La méthodologie comprend deux composantes principales : l'*évaluation de base du crédit* (BCA), qui mesure la force intrinsèque d'un gouvernement infranational ; et un *soutien extraordinaire*, qui évalue la probabilité qu'un gouvernement de niveau supérieur vienne à la rescousse d'un gouvernement infranational risquant de faire défaut.

Le BCA est déterminé en évaluant le *risque de défaut idiosyncratique* d'un gouvernement infranational, son *risque systémique* de défaut et plusieurs *facteurs supplémentaires*.

Les facteurs clés déterminant le score de *risque idiosyncratique* sont :

- Fondamentaux économiques : force économique ; et volatilité économique.
- Cadre institutionnel : contexte législatif ; et flexibilité financière.
- Performance financière et profil de la dette : marge opérationnelle ; charge des intérêts ; liquidité ; charge de la dette ; et structure de la dette.
- Gouvernance et gestion : contrôle des risques et gestion financière ; gestion des investissements et de la dette ; et transparence et divulgation.

Le score de *risque systémique* correspond généralement à la notation obligataire du souverain. La raison en est les liens macroéconomiques et financiers entre les gouvernements centraux et les gouvernements de niveau inférieur.

La composante de *soutien extraordinaire* est évaluée en tenant compte des éléments suivants :

- la note du gouvernement à l'appui
- une estimation de la corrélation par défaut entre les deux entités (« dépendance »)
- une estimation de la probabilité d'un soutien gouvernemental extraordinaire (« soutien »).

À ce jour, seuls quelques gouvernements infranationaux en Afrique ont demandé une notation à une agence de notation mondiale ou régionale, la majorité d'entre eux étant concentrés en Afrique du Sud.

Étant donné que de nombreux facteurs de notation sont liés au contexte national, les notations des gouvernements infranationaux ont tendance à être fortement liées à celles de leurs gouvernements centraux (Liu et Tan, 2009). En fait, les notations souveraines ont tendance à constituer la limite supérieure pour les sous-souverains. Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'un gouvernement infranational peut obtenir une note supérieure à celle de son gouvernement national.

Source : Méthodologie de notation de Moody's pour les gouvernements régionaux et locaux (2018)

2.3 Obstacles liés aux projets d'investissement proposés par les villes et les gouvernements locaux

Un autre ensemble important d'obstacles à l'accès des villes et des gouvernements locaux au financement des investissements est que les villes ont souvent du mal à identifier et à formuler des projets d'investissement qui sont « bancables » au sens le plus large, c'est-à-dire qui réussiront à obtenir du financement auprès d'un tiers. Déterminer la bancabilité et avoir une idée de quels projets pourraient être attrayants pour quels types d'investisseurs n'est pas anodin, car cela nécessite, entre autres, un certain niveau de compréhension des motivations intrinsèques et des systèmes d'incitation des différents financiers.

Une fois qu'un projet potentiellement bancable a été identifié, le prochain défi réside souvent dans la qualité et la solidité de la préparation technique et financière de l'investissement. Les grands projets d'infrastructure nécessitent souvent une expertise en ingénierie et en architecture hautement spécialisée pour mener les études préliminaires requises et préparer des plans détaillés pour le projet. Sur le plan financier, ils doivent être structurés avec soin pour s'assurer que l'accord est financièrement viable pour toutes les parties concernées et que les entrées et les sorties de trésorerie sont conformes aux exigences du projet et aux attentes des investisseurs. Les villes et les gouvernements locaux du monde entier, même ceux qui ont des capacités élevées, ne maintiennent généralement pas ce type d'expertise en interne. Au contraire, ils le sous-traitent à des sociétés d'ingénierie et de services financiers spécialisées. Sur le marché africain, ces types d'expertise ne sont pas largement disponibles. Ainsi, même si les villes ou les gouvernements locaux pouvaient les payer, ce qui peut constituer un investissement initial considérable pour un projet pour lequel ils ne seront peut-être pas en mesure de mobiliser des fonds, ils pourraient avoir du mal à trouver des entrepreneurs appropriés pour faire le travail. On estime que 80 % des projets d'infrastructure en Afrique échouent au stade de la faisabilité et du plan d'affaires, en partie à cause de ce manque

d'expertise (Lakmeharan et al., 2020). Ce problème est encore aggravé par le manque de données financières, physiques, démographiques et socio-économiques nécessaires pour mener toutes les analyses quantitatives connexes. En conséquence, les villes et les gouvernements locaux en Afrique présentent souvent des projets d'investissement qui n'en sont qu'au stade de l'idée initiale et qui nécessitent encore beaucoup de travail pour déterminer la faisabilité, les avantages sociaux et économiques et la durabilité (Habeau, entretien, 2023).

Même dans les cas où l'investissement est limité à l'acquisition de machines et d'équipements de grande taille, tels qu'une nouvelle flotte d'autobus électriques, par exemple, les administrations municipales doivent avoir le mandat et la capacité de gérer adéquatement l'achat de ces articles « coûteux ». Cependant, ce type de mandat et de capacité n'est souvent pas présent dans de nombreuses villes africaines, où la responsabilité des achats de grande valeur incombe au gouvernement central, et souvent au sein d'une agence spécialisée. Lorsque c'est le cas, la question de savoir si et comment la passation des marchés peut être gérée de manière centralisée au nom de la ville devra faire l'objet d'une enquête, tandis que cette dernière restera en charge de l'ensemble de la transaction.

Un autre obstacle concerne la viabilité financière du projet d'investissement. La plupart des besoins d'investissement dans les villes africaines concernent les infrastructures urbaines de base telles que les routes, les ponts, les réseaux d'eau et d'assainissement, et les installations publiques telles que les écoles et les centres de santé. Ce type d'investissement génère rarement des bénéfices, ce qui signifie que toute dette contractée pour leur réalisation devrait être remboursée par d'autres sources de revenus. C'est généralement plus facile à dire qu'à faire. Certains besoins d'investissement, cependant – tels que les ports et les aéroports, les systèmes de transport public, les marchés et les centres commerciaux – ont le potentiel d'être (au moins partiellement) autofinancés. Cela signifie que tout revenu généré par leur utilisation peut être affecté au service de la dette associée (voir également Smoke 2019 ; 2022). Ce dernier type d'investissements, s'il est structuré correctement, peut générer suffisamment de revenus pour attirer les investisseurs, même si une partie du coût devra encore être subventionnée par d'autres sources. Pour le premier type d'investissements, il est généralement beaucoup plus difficile de plaider de manière convaincante en faveur du financement par emprunt, à moins qu'une source de revenus alternative robuste ne puisse être garantie. De tels projets continueront probablement à dépendre fortement du financement par subventions, même à long terme.

Alors que la recherche de financements privés pour des besoins d'infrastructure appropriés est devenue une nécessité pour la plupart des villes africaines, elle risque de détourner les capacités et les

ressources de leurs responsabilités pour fournir des services de base à un niveau abordable en faveur d'investissements susceptibles de générer un rendement. Les villes peuvent le mieux relever ce défi grâce à une planification stratégique des investissements qui aide à hiérarchiser les besoins de développement et à faire correspondre les projets au type de financement approprié.

Enfin, l'ampleur des besoins d'investissement peut également constituer un obstacle à l'accès des villes au financement. Les villes, en particulier les villes secondaires et les petits gouvernements locaux, ont tendance à formuler des projets en fonction de leurs besoins et de leur capacité financière – et ceux-ci sont trop petits pour être intéressants pour la plupart des investisseurs privés. La plupart des investisseurs ne veulent pas investir en dessous d'un certain seuil, car les frais généraux, tels que les coûts de diligence raisonnable, etc., sont généralement relativement fixes et deviennent donc trop chers proportionnellement à un petit investissement. Bien que ces seuils puissent varier d'un investisseur à l'autre, les petits projets d'investissement (inférieurs à 1 million de dollars semble être un seuil souvent cité) ont tendance à avoir plus de mal à attirer des financements que les grands (Dahan, entretien, 2023).

2.4 Obstacles liés aux marchés financiers

Malgré des variations considérables entre les pays, la plupart des marchés financiers en Afrique ne sont pas à ce jour suffisamment profonds et matures pour faire des offres financières appropriées aux villes et aux gouvernements locaux pour le financement des infrastructures. Selon les experts, les marchés financiers les plus développés du continent sont probablement celui de l'Afrique du Sud et celui de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), dont la monnaie commune est soutenue par le Trésor français (Habeau, entretien, 2023 ; Machano, entretien, 2023 ; Painter, entretien, 2023).

Les marchés émergents ont tendance à être dominés par le secteur bancaire, qui, dans de tels environnements, s'oriente généralement vers des activités de prêt à faible risque et à forte marge, telles que les obligations du gouvernement central, le financement du commerce ou les prêts aux grandes entreprises. Les clients plus risqués tels que les petites et moyennes entreprises – mais aussi les villes et les gouvernements locaux – restent souvent mal desservis (Dahan, entretien, 2023). Dans le même temps, les banques commerciales sont généralement plus familières avec l'émission de prêts avec des durées comprises entre 30 jours et 3 ans (Peintre, entretien, 2023). Ils ont peu d'expérience dans la réalisation d'évaluations de diligence raisonnable des villes et des gouvernements locaux, en particulier dans le cas d'investissements à long terme. Les services bancaires spécialisés pour le financement des infrastructures sont encore assez limités sur les marchés émergents. Cela a tendance à laisser les villes et les gouvernements

locaux avec des options bancaires privées minimales pour les investissements en capital, car seules quelques banques sont disposées à leur prêter et surtout pas des prêts à long terme (Machano, entretien, 2023).

Les institutions non bancaires telles que les fonds de pension, les compagnies d'assurance, les sociétés de crédit-bail ou d'autres fonds d'investissement, qui pourraient potentiellement être intéressées à investir avec les villes et les gouvernements locaux, ne sont pas souvent présentes sur les marchés africains par rapport à d'autres régions du monde. En principe, les fonds de pension ou d'assurance constituent des investisseurs tout à fait appropriés pour les projets d'infrastructure avec des horizons d'investissement de 10 à 20 ans ou plus, car ils reçoivent continuellement des cotisations/primes dont ils ont besoin pour investir avec une durée conforme à leur calendrier de paiement, soit par le biais d'obligations ou de prêts directs. Cependant, à ce jour, il existe peu de tels fonds en Afrique et ils ont tendance à être fortement réglementés, ce qui les limite dans le portefeuille d'investissement. En Ouganda, par exemple, les discussions avec ces institutions non bancaires ont révélé que malgré leur appétit croissant d'investir localement, elles ont du mal à trouver des projets qu'elles jugent appropriés pour l'investissement.

Les marchés de capitaux ont tendance à en être à leurs balbutiements dans la majeure partie de l'Afrique. Alors que les obligations souveraines et d'entreprises deviennent de plus en plus courantes (Nzebo et al., 2021), les obligations municipales sont encore rares en dehors de l'Afrique du Sud. Dans de nombreux pays, les bourses n'ont pas encore établi de règles et de réglementations formelles pour l'émission d'obligations municipales. Cela nécessite que les pionniers consacrent beaucoup de temps et de ressources à l'exploration et à la négociation d'une procédure acceptable pour toutes les parties prenantes, y compris le ministère des Finances, le ministère chargé des administrations locales, le régulateur des marchés de capitaux et le souscripteur de l'obligation, entre autres (Sarr, entretien, 2023). Et même lorsqu'une ville parvient à franchir tous ces obstacles, il n'y a toujours aucune garantie que cela fonctionnera, comme dans le cas de Dakar, où la première émission d'obligations municipales – un processus qui avait pris à la ville plus de trois ans pour se préparer – a été arrêtée par le gouvernement central la veille de sa mise sur le marché (Sarr, entretien, 2023 ; Delbridge et al., 2022).

Même dans les endroits où des règles et des règlements clairs pour l'émission d'un cautionnement municipal sont en place, le coût de cette démarche est considérable. Les villes doivent embaucher des conseillers en transactions pour aider à structurer l'obligation, obtenir une cote de crédit d'une agence de notation réputée, couvrir les frais et dépenses du souscripteur et, le cas échéant, payer un garant (Haas, 2023b).

Même si des villes isolées ou des gouvernements locaux parviennent à faire flotter une obligation municipale, la découverte des prix restera un défi – car les acheteurs potentiels n'ont généralement aucun moyen d'évaluer l'adéquation du prix et du taux de coupon en le comparant à des offres d'obligations similaires. Par conséquent, leurs décisions d'achat devront être basées sur d'autres considérations. En outre, sans un nombre important et diversifié d'acteurs du marché, il n'y a généralement pas de marché secondaire dynamique sur lequel les obligations peuvent être négociées. En conséquence, les acheteurs initiaux pourraient être obligés de conserver l'obligation jusqu'à son échéance, ce qui réduirait la flexibilité de l'investissement pour le détenteur de l'obligation. Certains experts ont fait valoir que ces défis structurels constituent un obstacle important au développement des obligations municipales en tant que mécanisme de financement efficace pour les villes africaines à plus grande échelle, en particulier dans les petits pays qui ont naturellement des marchés de capitaux plus petits (Dahan, entretien, 2023). D'autres pensent que les marchés de capitaux ont un grand potentiel pour transformer le paysage financier des villes et des gouvernements locaux en Afrique, si ces marchés peuvent être structurés davantage et si davantage d'investisseurs, y compris de l'extérieur du continent, peuvent être sensibilisés et convaincus des opportunités qu'ils offrent (Machano, entretien, 2023).

Bien sûr, en l'absence d'offres appropriées sur le marché financier national, les villes et les gouvernements locaux pourraient être tentés d'explorer les possibilités d'emprunter sur le marché international. Cela, cependant, s'accompagne de ses propres défis. Les investisseurs internationaux pourraient avoir des seuils d'investissement minimums plus élevés et être plus défavorables au risque, étant donné les obstacles qui les empêchent d'obtenir des informations sur les conditions locales. Cela limite les types de projets d'investissement qui pourraient être envisagés à des projets à grande échelle offrant une marge bénéficiaire solide. En outre, dans de nombreux pays, l'emprunt sur le marché international pour les gouvernements locaux est réglementé plus strictement ou peut ne pas être autorisé du tout (Ter-Minassian et Craig, 1997).

Plus important encore, emprunter sur le marché international signifie emprunter en devises fortes. Cela comporte un risque de change considérable pour les villes et les gouvernements locaux, qui génèrent des revenus exclusivement en monnaie nationale tout en devant rembourser leur dette en monnaie étrangère. Toute dépréciation substantielle de la monnaie locale – un risque difficile à évaluer compte tenu de la longue durée de la dette d'infrastructure – augmentera effectivement le coût du service de la dette, potentiellement à des niveaux insoutenables. Cela peut être si préjudiciable que certains experts estiment qu'il devrait être interdit aux villes et aux gouvernements locaux d'emprunter dans une autre monnaie que leur propre monnaie (Painter, entretien, 2023). D'autres

ont fait valoir qu'avec le bon type de soutien et un cadre approprié pour la gestion du risque budgétaire en place, l'emprunt étranger par les gouvernements infranationaux est faisable et devrait être encouragé (Machano, entretien, 2023 ; Tyson, 2022).

3 Vers une définition des intermédiaires financiers

La section précédente décrivant les obstacles à l'emprunt brosse un tableau sombre de la capacité des villes et des gouvernements locaux à accéder au financement de la dette pour le développement des infrastructures en Afrique. Il n'est donc pas surprenant qu'à ce jour, peu d'activité d'emprunt ait été observée au niveau local. Cependant, compte tenu des énormes pressions sur les infrastructures urbaines créées par l'urbanisation en rapide progression sur le continent, un nombre croissant de solutions ont commencé à émerger qui peuvent aider les villes à surmonter certains des obstacles à l'accès à la dette. Les solutions peuvent être fournies par des « intermédiaires financiers »⁴ pour l'accès d'une ville au financement. Certains de ces intermédiaires financiers existent depuis des décennies ; d'autres ne sont apparus que récemment. Ils se présentent sous de nombreuses formes et structures juridiques et institutionnelles différentes, et les sources de financement et les mécanismes sur lesquels ils s'appuient sont multiples. Pourtant, ce qu'ils ont tous en commun, c'est qu'ils aident les villes et les gouvernements locaux à surmonter certains des obstacles auxquels ils sont confrontés pour accéder à la dette à long terme pour le financement des infrastructures (Smoke, 2019 ; 2022 ; Tyson, 2022 ; Haas, 2023a ; 2023b).

Compte tenu de la diversité des institutions qui peuvent relever de ce terme générique, une définition va nécessairement être générale et exploratoire. Pour ce document, nous comprenons un intermédiaire financier pour l'accès des villes au financement comme une institution, publique ou privée, qui facilite l'accès au financement des investissements en capital pour les villes et les gouvernements locaux en créant des conditions meilleures que celles du marché pour le débiteur. En ce sens, les intermédiaires financiers aident à corriger une défaillance du marché qui empêche la demande croissante de financement des infrastructures infranationales de générer une offre adéquate.

Un intermédiaire financier pour l'accès des villes au financement est une institution, publique ou privée, qui facilite l'accès au financement des investissements en capital pour les villes et les gouvernements

⁴ Ils sont également parfois appelés « intermédiaires financiers spéciaux » (voir, par exemple, Smoke, 2022).

locaux en créant des conditions meilleures que celles du marché pour le débiteur.

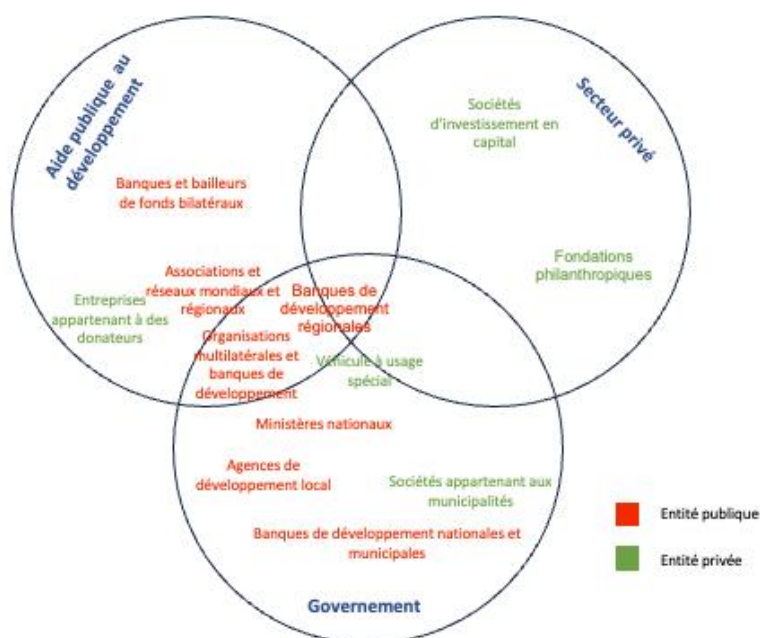
4 Une typologie des différents modèles d'intermédiaires

À première vue, certains de ces intermédiaires financiers peuvent sembler si différents dans leur nature et leur fonction que l'on pourrait difficilement les reconnaître comme travaillant vers le même objectif global. Il est donc utile de développer une typologie des différents modèles d'intermédiaires financiers à partir de deux de leurs principaux éléments constitutifs. Ces éléments sont la structure institutionnelle de l'intermédiaire financier, y compris sa propriété et sa structure juridique et organisationnelle, d'une part, et les sources de financement sur lesquelles l'intermédiaire financier s'appuie, d'autre part. Elles formeront chacune une dimension clé de la typologie. Les deux sections suivantes présentent chacune des dimensions clés et discutent des manifestations les plus rencontrées en Afrique, avant de les combiner en une typologie d'intermédiaires financiers.

4.1 Dimension clé un : mise en place institutionnelle des intermédiaires financiers

Comme mentionné ci-dessus, les intermédiaires financiers peuvent se présenter sous de nombreuses formes et structures juridiques et institutionnelles différentes. La figure 1 cartographie la propriété et le statut juridique des différents types d'intermédiaires financiers facilitant l'accès au financement des infrastructures pour les villes et les gouvernements locaux.

Figure 1 Structure de propriété et statut juridique des différents types d'intermédiaires financiers



Source : Auteur

La figure montre que, de manière générale, les intermédiaires financiers opérant dans cet espace sont soit détenus par les gouvernements des pays dont les villes et les gouvernements locaux sont ciblés ; par la communauté de l'aide au développement (contributeurs à l'aide publique au développement) ; par le secteur privé ; ou co-détenus par une combinaison de ces trois groupes. En termes de statut juridique, les intermédiaires financiers peuvent être des entités publiques ou privées, ce qui est souvent une simple fonction de leur structure de propriété, mais peut également constituer une tentative délibérée d'exploiter des avantages ou des incitations spécifiques inhérents à une forme juridique particulière.

Intermédiaires financiers détenus par l'État

Les intermédiaires financiers appartenant au gouvernement sont généralement des entités publiques telles que des départements ou des agences ministériels ayant pour mandat de fournir des infrastructures et d'autres financements d'investissement en capital aux villes et aux gouvernements locaux. Certaines de ces agences sont des institutions bancaires, ce qui leur permet de lever leurs propres fonds. Il peut s'agir de banques municipales de développement spécialisées ou de banques nationales de

développement dotées d'un guichet de prêt municipal et leur rôle principal est de fournir un financement par emprunt aux gouvernements infranationaux à des taux concessionnels ou non concessionnels. D'autres sont des institutions non bancaires, telles que des fonds ou des agences de développement local qui sont principalement chargés de restituer ou de restituer des financements du budget national et d'autres sources aux villes et aux gouvernements locaux. Ces organismes publics émettent généralement des subventions et des prêts concessionnels à des gouvernements infranationaux ou à des entreprises municipales pour des projets d'investissement. Ils peuvent également leur fournir des garanties ou d'autres types de rehaussement de crédit pour les prêts de tiers. Beaucoup de ces agences offrent également une forme d'assistance technique aux gouvernements infranationaux pour soutenir la préparation ou la mise en œuvre de projets (Smoke, 2019 ; 2022 ; Habeau, entretien, 2023 ; FMDV, 2022).

Dans une grande partie du monde en développement, ces institutions publiques jouent un rôle essentiel dans le financement de la dette municipale, car elles sont souvent les seules à offrir des options de financement de la dette aux villes et aux gouvernements locaux plus petits et moins compétents. En combinant l'assistance technique avec un mélange bien structuré de subventions et de prêts, par exemple, ils peuvent aider les gouvernements locaux à combler les déficits de financement tout en renforçant leurs capacités et en les incitant à augmenter leurs revenus autonomes (Smoke, 2019 ; 2022). Ils peuvent également fournir un soutien technique et/ou financier aux villes pour les aider à formuler des projets entièrement développés et bancables et les mettre en contact avec des bailleurs de fonds potentiels, ou ils peuvent mettre en commun plusieurs petits projets bancables pour atteindre le seuil d'investissement des grands investisseurs. En outre, ils peuvent s'assurer que les investissements locaux sont bien alignés sur les politiques nationales de développement ou les engagements mondiaux tels que les Objectifs de développement durable (ODD) ou l'Agenda climatique de Paris (Habeau, entretien, 2023).

En plus de faciliter directement l'accès des villes et des gouvernements locaux au financement par la dette, compte tenu de leur position au sein du gouvernement, ces institutions publiques sont bien placées – du moins en principe – pour remplir deux fonctions essentielles pour améliorer les conditions générales du financement par la dette municipale dans le pays. Tout d'abord, ils peuvent exploiter leur accès privilégié aux décideurs politiques en utilisant les connaissances et l'expérience techniques pour proposer et plaider en faveur d'améliorations du cadre juridique et réglementaire qui permettent davantage l'accès local au financement de la dette dans des limites raisonnables. Deuxièmement, ils sont bien placés pour collecter des données sur les finances des gouvernements locaux, les conditions-cadres et les besoins d'investissement auprès de différentes sources, pour les compiler et

les analyser, et les mettre à la disposition de financiers publics ou privés potentiels. Il s'agit notamment d'autres organismes gouvernementaux, mais aussi de partenaires de développement intéressés à soutenir le développement des infrastructures locales. Cette deuxième fonction améliorera la transparence en ce qui concerne la solvabilité des gouvernements locaux et, à terme, augmentera la confiance des investisseurs, car elle renforcera leur capacité à prendre une décision éclairée (Habeau, entretien, 2023).

Pour donner plus de poids et de visibilité à ces types d'agences, le *Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV)* a inventé le terme fourre-tout « banques infranationales de développement » (BDD), défini comme les banques publiques de développement (BPD) ou les institutions publiques de financement soutenues par les gouvernements ou les États nationaux, avec le mandat spécifique de fournir des fonds aux gouvernements locaux et de soutenir les investissements urbains infranationaux. Comme indiqué ci-dessus, elles ne sont pas toutes techniquement des banques (voir aussi Suchodolski et al., 2021)

Box 3 Soutenir les ODD par le biais de l'initiative Finance in Common⁵

FMDV, dans le cadre de l'initiative Finance in Common – un réseau mondial dirigé par l'Agence française de développement (AFD) et rassemblant plus de 500 banques publiques de développement (BPD) engagées dans le financement de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 de l'Accord de Paris – a soutenu les BDD à s'organiser en alliances régionales qui permettent à ces institutions de se mettre en réseau, d'échanger des bonnes pratiques, de renforcer leurs capacités et de faire entendre leur voix dans des forums internationaux où elles peuvent faire pression pour leurs préoccupations communes. Une première alliance des ODD en Amérique latine et dans les Caraïbes a été lancée en 2020 (FMDV et FICS, 2022), suivie de l'alliance des ODD en Afrique en 2022. L'alliance SDB en Afrique compte actuellement 22 membres à part entière et potentiels, dont la majorité se trouve dans les pays francophones (document interne FMDV).

En ce qui concerne les institutions gouvernementales, les entreprises municipales, telles que les entreprises de services publics, peuvent également fonctionner comme des intermédiaires financiers pour faciliter les emprunts infranationaux, mais d'une manière très différente des institutions décrites ci-dessus. En raison de leur statut d'entreprise privée, les entreprises municipales ont tendance à avoir plus de liberté pour emprunter auprès d'investisseurs publics ou privés que les municipalités qui en sont propriétaires. Ils peuvent ne pas être préoccupés par les restrictions des gouvernements locaux

⁵ Finance in Common, page d'accueil (<https://financeincommon.org/>).

sur les emprunts, ou ils peuvent avoir un accès plus facile aux prêts du secteur bancaire, car les banques commerciales peuvent être plus familières avec la diligence raisonnable sur les structures d'entreprise et donc plus à l'aise pour faire des affaires avec elles. Plus important encore, leur statut d'entité juridique distincte isole leurs finances de celles du gouvernement local associé. Par conséquent, tant que le bilan d'une entreprise montre un flux de revenus adéquat et stable – par exemple, des frais d'utilisation ou des subventions – ou qu'elle peut offrir des garanties appropriées, elle pourrait être en mesure d'obtenir un prêt, même si la municipalité qui en est propriétaire est loin d'être solvable. Cette approche peut donner aux villes et aux gouvernements locaux un accès indirect au financement par emprunt pour les investissements en capital dans les infrastructures liées au mandat de prestation de services de l'entreprise, tels que le renouvellement ou l'expansion de leur réseau d'approvisionnement en eau.

Des principes similaires s'appliquent à un autre type d'intermédiaire financier que les villes ou d'autres entités gouvernementales peuvent mettre en place pour faciliter l'accès au financement par des tiers pour les gouvernements locaux, communément appelés véhicules à usage spécial (SPV). Les SPV sont des entités juridiques privées établies pour se prémunir contre les risques financiers. Ils sont largement utilisés dans les secteurs privé et public pour séparer certains actifs ou transactions financières de leur institution mère. De cette façon, si l'une ou l'autre des parties éprouve des difficultés financières, l'autre partie est protégée. En tant qu'intermédiaires financiers, les SPV peuvent, en principe, être mis en place à tout niveau et avec toute la portée qui convient à l'arrangement financier. Ce type de mise en place, par exemple, peut permettre aux villes et aux gouvernements locaux d'émettre une obligation d'entreprise pour financer un projet ou un ensemble de projets particulier. En fonction des risques associés au projet, le SPV est susceptible d'obtenir une meilleure évaluation de crédit que celle dont dispose le gouvernement local, ce qui lui permet de faire baisser le taux d'intérêt de l'obligation. Les SPV sont particulièrement utiles en tant que véhicule permettant un financement mixte, lorsqu'un ou plusieurs investisseurs privés et/ou partenaires de développement souhaitent s'associer à une ville ou à un gouvernement local pour financer un projet ou un ensemble de projets particulier. Alternativement, une ville peut mettre en place un SPV comme une sorte de fonds d'investissement pour mobiliser des investissements privés dans un but particulier, à l'instar du Paris Green Fund ou du London Green Fund (Voges, 2018 ; Detter et al., 2020 ; Habeau, interview, 2023).

Les intermédiaires financiers dans la prise en charge de l'aide au développement

La communauté de l'aide au développement fournit également un grand nombre d'intermédiaires financiers qui facilitent l'accès au financement par la dette pour les villes et les gouvernements locaux

dans de nombreuses régions du monde. Ceux-ci se présentent principalement sous la forme de projets et de programmes mis en place par une ou plusieurs organisations donatrices bilatérales et fournissent une assistance financière et/ou technique pour la réalisation d'investissements dans les infrastructures locales. Ces projets ou programmes peuvent être spécifiques à un pays, ou ils peuvent offrir un soutien à l'échelle régionale ou mondiale. Leur capacité à mobiliser des ressources substantielles permet à ces intermédiaires financiers non seulement d'investir des sommes importantes dans le financement des infrastructures à des taux concessionnels, mais aussi d'acquérir une expertise hautement spécialisée pour fournir des conseils techniques et renforcer les capacités des emprunteurs potentiels et actuels.

Une caractéristique intéressante de ces accords bilatéraux est qu'ils peuvent agir à la fois comme une institution au premier étage et au deuxième étage, ce qui signifie qu'ils peuvent soit fournir un soutien direct aux villes et aux gouvernements locaux par le biais de leurs propres structures de projet, soit canaliser leur soutien par le biais d'un intermédiaire financier appartenant au gouvernement. En tant qu'institution du premier étage, ils ont tendance à avoir plus de contrôle sur le décaissement des fonds et le respect des conditions attachées à leur décaissement. En tant qu'institution du deuxième étage, ils encourrent moins de frais généraux tout en renforçant la capacité financière et technique des intermédiaires financiers publics à fournir des prêts. Cela pourrait à son tour encourager ces intermédiaires ou d'autres bailleurs de fonds à concentrer davantage leurs activités sur les prêts et moins sur le financement de subventions à l'avenir.

Bien que crucial pour la disponibilité du financement par emprunt pour les villes et les gouvernements locaux à travers l'Afrique, ce type d'intermédiaire financier relie souvent leurs engagements de financement à un programme spécifique en ligne avec leurs objectifs stratégiques actuels, tels que les ODD ou l'Accord de Paris sur le climat. Ou ils peuvent avoir une orientation sectorielle particulière, comme les systèmes de transport verts ou les infrastructures d'atténuation des inondations (FMDV, 2022 ; FMDV, 2021). Ces liens ou cette orientation pourraient ou non bien s'aligner sur les stratégies gouvernementales nationales et les besoins et priorités concrets des villes et des gouvernements locaux qui cherchent à emprunter. Parfois, trouver un terrain d'entente nécessite donc de longues discussions et négociations à l'avance pour élaborer un ensemble de conditions garantissant que toutes les parties peuvent atteindre leurs objectifs respectifs.

L'un des défis auxquels sont confrontés certains de ces intermédiaires financiers pour tenter de faciliter l'accès des villes au financement est que, puisqu'ils sont eux-mêmes des institutions publiques représentant un pays donateur, ils doivent – au moins en principe – s'associer avec les organismes gouvernementaux

centraux du pays bénéficiaire. Par conséquent, pour pouvoir financer directement les villes et les gouvernements locaux, ils doivent souvent établir un « contournement » qui le permet. Cela peut être réalisé, par exemple, en créant un fonds fiduciaire au niveau central qui prête aux gouvernements locaux ou, comme mentionné ci-dessus, en confiant le financement à un intermédiaire appartenant à l'État pour la rétrocession. De telles approches tiennent également compte du fait que la plupart des projets urbains seraient trop petits pour être financés par une organisation donatrice.

Enfin, les projets de donateurs bilatéraux sont généralement des interventions limitées dans le temps dont la durée de vie varie généralement de deux à sept ans, à la fin desquelles le soutien est souvent interrompu. Certains projets visent à institutionnaliser les structures et les pratiques qu'ils ont construites en les intégrant dans des institutions gouvernementales nouvelles ou existantes, en espérant que celles-ci continueront à fonctionner sur les ressources gouvernementales après la fin du soutien. D'autres projets voient leur principale contribution dans le soutien qu'ils ont pu apporter au cours de leur mandat – par exemple, les infrastructures urbaines qu'ils ont financées et l'expérience acquise par les villes et les gouvernements locaux dans la gestion de leur mise en œuvre.

Alors que la plupart des projets de donateurs bilatéraux agissant en tant qu'intermédiaires financiers pour le financement des villes sont des entités publiques, il existe quelques exemples où les donateurs ont créé des entreprises avec ce mandat. Un exemple d'une telle société est le Private Infrastructure Development Group (PIDG), qui est une société à responsabilité limitée constituée en Angleterre et au Pays de Galles. Le PIDG a été créé en 2002 (à l'origine en tant que fiducie) et est actuellement détenu et financé par les gouvernements du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Suisse, de l'Australie, de la Suède, de l'Allemagne et de la Société financière internationale (SFI), dans le but de démontrer la viabilité commerciale du développement des infrastructures en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud et du Sud-Est. Bien que son principal objectif soit de soutenir l'accès au financement pour le secteur privé, elle a efficacement facilité le financement de la dette municipale à de nombreuses reprises. Cependant, son champ d'application reste limité.

Intermédiaires financiers dans la propriété du secteur privé

Du côté du secteur privé, les fondations philanthropiques ont également servi d'intermédiaires financiers pour le financement des villes dans le monde entier. Essentiellement, leurs méthodes et leurs approches sont semblables à celles d'autres partenaires de développement, bien que leur structure de gouvernance interne et leurs mécanismes de responsabilité soient bien sûr très différents. Au cours de la dernière décennie ou des deux dernières, les fondations sont devenues de plus en plus importantes dans le

secteur du développement international, en raison du volume considérable de ressources qu'elles fournissent et du large éventail de différentes parties prenantes qu'elles soutiennent (OCDE, 2020). Cela comprend également un soutien considérable au développement urbain. En 2018, par exemple, l'engagement global de la philanthropie privée en faveur de l'ODD 11 sur les villes et communautés durables a atteint 1,9 milliard de dollars, juste derrière leur engagement en faveur de l'ODD 3 sur la bonne santé et le bien-être (Ibid).

Plus récemment, quelques sociétés de capital-investissement privées ont commencé à explorer les possibilités de financement des investissements urbains dans les pays en développement. L'un d'eux est Meridiam, une société privée internationale d'investissement dans les infrastructures et de gestion d'actifs dont la mission est de « fournir des infrastructures durables qui améliorent la qualité de vie des gens ».⁶ Meridiam a mis en place un fonds d'investissement en capital appelé Fonds pour la résilience urbaine - Fonds international d'investissement municipal (TURF-IMIF), qui est destiné à effectuer des investissements à long terme en fonds propres et en quasi-fonds propres dans des projets d'infrastructure urbains résilients et durables pour les villes en dehors des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et principalement pour les villes africaines. Pour atténuer certains des défis liés à de tels investissements, Meridiam s'est associée au Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), aux côtés de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) et de FMDV (Nasse Bridier, entretien, 2023). Ce partenariat est une source précieuse d'identification et de développement de pipelines à un stade précoce. Le fonds est un fonds de financement mixte attirant des capitaux concessionnels et commerciaux avec un montant ciblé de 350 millions d'euros (Nasse Bridier, entretien, 2023). Le premier closing a permis de lever environ 290 millions d'euros (Habeau, entretien, 2023). En plus du TURF-IMIF, Meridiam gère également plusieurs autres fonds qui investissent dans les infrastructures urbaines dans les villes africaines. Il s'agit des Meridiam Infrastructure Africa Funds (MIAF) I et II. C'est à partir de l'expérience de ces fonds que Meridiam a pris la décision stratégique de mettre en œuvre une stratégie d'investissement dédiée aux projets de villes en Afrique (Nasse Bridier, entretien, 2023).

Intermédiaires financiers co-détenus par le gouvernement et la communauté de l'aide au développement

En termes de propriété, il existe également un nombre considérable d'institutions hybrides, c'est-à-dire des institutions co-détenues par deux groupes ou plus, qui fonctionnent comme des intermédiaires financiers pour l'accès des villes au financement. Parmi ceux qui sont co-détenus par le gouvernement et la communauté de l'aide au

⁶ Meridiam, Page d'accueil (www.meridiam.com/about-us/our-mission-values/).

développement, les plus importants sont certainement les banques et organisations multilatérales de développement, ainsi que les banques régionales de développement. En principe, en raison de la multitude et de la diversité de leurs propriétaires, ces institutions pourraient être légèrement plus cohérentes dans l'adhésion à leurs objectifs à long terme et moins exposées aux changements de priorités d'un gouvernement. Dans la pratique, cependant, les types d'instruments de soutien et les modes de prestation fournis par ces institutions sont assez similaires à ceux offerts par la communauté des donateurs bilatéraux. Ils facilitent l'accès au financement des infrastructures urbaines par le biais de programmes et de projets qui fournissent des subventions et des prêts (concessionnels et non concessionnels), des garanties et d'autres instruments de renforcement du crédit, ainsi que de l'assistance technique et du renforcement des capacités – par exemple, pour la préparation et la mise en œuvre de projets pour les villes et les gouvernements locaux.

La Banque mondiale, par exemple, dispose d'un vaste portefeuille de développement urbain, à travers lequel elle aide les villes et les gouvernements locaux du monde en développement à répondre aux exigences critiques de l'urbanisation. L'une des principales priorités de sa stratégie urbaine⁷ est de renforcer les systèmes fiscaux et de financement des villes, en élargissant leur accès au financement pour le développement des infrastructures à partir de multiples sources, y compris le financement privé, tout en renforçant leurs systèmes et capacités budgétaires. Cela comprend la fourniture de subventions et de prêts aux villes et aux gouvernements locaux, ainsi qu'une assistance technique pour renforcer les systèmes institutionnels, fiscaux et réglementaires aux niveaux municipal et national. L'objectif est de mettre les villes et les gouvernements locaux sur une base financière plus solide, tout en créant un environnement propice à la participation et au financement du secteur privé.

En plus de son programme de prêts réguliers, la Banque mondiale héberge quelques facilités et mécanismes spécialisés qui permettent aux villes et aux gouvernements locaux d'accéder au financement. Le Mécanisme de conseil sur les infrastructures public-privé (PPIAF), par⁸ exemple, est un mécanisme d'assistance technique multidonateurs géré par la Banque mondiale qui soutient les gouvernements des pays en développement dans leurs efforts pour renforcer les politiques, les réglementations et les institutions qui permettent aux investissements du secteur privé dans les infrastructures publiques. Il dispose d'un programme spécial d'assistance technique sous-nationale (SNTA) destiné aux gouvernements sous-nationaux, qui fournit des subventions pour le

⁷ Banque Mondiale, « Urban Development » : Stratégie (www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#2).

⁸ PPIAF, Page d'accueil (<https://ppiaf.org/>).

développement des capacités dans des domaines critiques du développement des infrastructures urbaines, allant de l'établissement de sources de revenus fiables à la conception de plans d'investissement en capital bancables. Il aide également les gouvernements infranationaux et d'autres entités à accéder au financement sans garanties souveraines. Dans le passé, par exemple, le PPIAF a contribué à améliorer la viabilité commerciale de la compagnie des eaux et des égouts de Lusaka en Zambie, ou a soutenu une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) de Nouakchott, en Mauritanie, afin d'identifier des mesures pour améliorer la solvabilité de la ville.

Sous l'égide des Nations Unies, il existe également des institutions bien placées pour faciliter l'accès des villes au financement. L'UNCDF, par exemple, sous la rubrique « Local Transformative Finance », s'est engagé à :

promouvoir et soutenir les investissements transformateurs par le biais des gouvernements locaux et des banques nationales dans les PMA [pays les moins avancés] en pilotant et en développant des mécanismes et des politiques de financement innovants dans les secteurs public et privé.⁹

À cette fin, l'UNCDF travaille sur cinq éléments constitutifs pour renforcer l'écosystème financier pour le financement des infrastructures locales, parmi lesquels le développement des marchés de capitaux locaux.

Le Fonds vert pour le climat (FVC),¹⁰ créé par les Nations Unies à travers sa Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC), a également le potentiel d'être assez transformateur en tant qu'intermédiaire financier pour l'accès des villes au financement. Le FVC est un fonds fiduciaire multipartite qui a recueilli des fonds auprès de pays, de régions et de villes du monde entier, totalisant actuellement 10,3 milliards de dollars d'annonces de contributions. Il agit par l'intermédiaire de la Banque Mondiale en tant que son fiduciaire. Les instruments financiers qu'elle offre comprennent des subventions, des subventions conditionnelles, des prêts concessionnels, des fonds propres, des garanties et un financement basé sur les résultats.¹¹ Suivant une approche pilotée par les pays, le FVC finance la mise en œuvre de programmes nationaux qui décrivent les politiques, stratégies et projets d'adaptation et d'atténuation du climat respectifs des pays. Le financement de leur mise en œuvre est accessible à un large éventail d'institutions, y compris les villes et les banques de développement infranationales, à condition qu'elles obtiennent une accréditation auprès du FVC. *Le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) au Cameroun, par exemple, travaille actuellement sur le*

⁹ UNCDF, Page d'accueil (www.uncdf.org/ltf).

¹⁰ Fonds vert pour le climat, page d'accueil (www.greenclimate.fund/).

¹¹ Climate Funds Update, Green Climate Fund (<https://climatefundsupdate.org/the-funds/green-climate-fund/>).

processus d'accréditation avec l'aide du FMDV, ce qui permettra à l'agence d'accéder à des financements pour des investissements locaux verts (Zo'obo Belinga, entretien, 2023).

Parmi les institutions hybrides, il existe également un certain nombre de réseaux et d'associations mondiaux qui peuvent assumer efficacement le rôle d'intermédiaires financiers pour faciliter l'accès des villes au financement. Ils ont tendance à agir moins en tant que financiers et plus en tant que fournisseurs d'assistance technique et de renforcement des capacités pour les villes et les gouvernements locaux. Cependant, leur rôle actif dans la mise en relation des villes avec des investisseurs appropriés et dans la négociation d'accords de financement pour le développement des infrastructures urbaines peut faire toute la différence, qu'un projet soit financé ou mis de côté. En outre, les conseils techniques et financiers qu'ils fournissent pour la préparation du projet qui aident les villes à transformer une idée en une proposition d'investissement prête à être financée non seulement réduisent efficacement le coût du projet pour les villes, mais atténuent également le risque de faire un investissement financier initial dans un projet qui pourrait ne pas aller de l'avant. Les installations de préparation de projet qui fonctionnent sans lien de dépendance avec l'investisseur finançant le projet sont devenues plus courantes, car l'expérience a montré que ces propositions de projet sont généralement évaluées de manière plus objective par le prêteur, ce qui se traduit souvent par une meilleure performance du prêt (Smoke, 2019 ; 2022).

Le Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV), par exemple, est un réseau mondial de gouvernements locaux et régionaux infranationaux comptant plus de 50 membres dans le monde entier. Leur mission principale est de développer et de promouvoir des solutions d'investissement et de financement pour le développement urbain. À cette fin, la FMDV agit souvent comme un intermédiaire entre les institutions à la recherche de financement pour le développement des infrastructures et les investisseurs publics et privés potentiels. Grâce à ses efforts pour mobiliser un large éventail de parties prenantes et de ressources autour de cette question, FMDV a contribué à mobiliser plus d'un milliard de dollars en financement d'investissement depuis 2017.¹² D'autres réseaux mondiaux se concentrant davantage sur la préparation de projets sont le Mécanisme de financement des villes C40 ou ICLEI – Gouvernements locaux pour la durabilité. C40 Cities, par exemple, est une alliance de près de 100 villes visant à catalyser l'action climatique. Leur adhésion est accordée sur la base de l'engagement démontré des villes à lutter contre la crise climatique.¹³ C40 Cities travaille avec les villes pour élaborer des propositions

¹² FMDV (www.fmdv.net/Propos).

¹³ C40 Cities, Homepage (www.c40.org/about-c40/).

d'investissement vert et les aider à identifier un financement approprié pour la mise en œuvre (Tyson et Kumar, 2022).

Intermédiaires financiers détenus conjointement par le gouvernement et le secteur privé (et une certaine participation à l'aide au développement)

Les SPV fonctionnant comme des intermédiaires financiers peuvent également être des institutions hybrides détenues conjointement par le gouvernement et le secteur privé. Dans ces arrangements, le rôle du secteur privé peut se limiter à fournir le financement, y compris l'investissement en actions, ou il peut jouer un rôle de gestion plus actif dans la mise en œuvre du mandat de l'entité ad hoc. Ce dernier cas donnera probablement au secteur privé plus de contrôle sur l'utilisation des fonds. Les organisations donatrices pourraient également être intéressées par la mise en place ou l'adhésion à de tels arrangements afin de protéger certains de leurs investissements les plus risqués.

4.1.1 La structure institutionnelle des intermédiaires financiers en Afrique

Après avoir décrit les différents types de mise en place institutionnelle qui existent pour les intermédiaires financiers en principe, cette section donne un aperçu de la façon dont ces différents types se sont manifestés à travers le continent africain à ce jour. Plutôt que de tenter d'être exhaustif, il fournit une indication quant à leur prévalence et donne plusieurs exemples illustratifs.

Intermédiaires financiers détenus par l'État

En Afrique, un nombre considérable de pays ont mis en place une sorte d'intermédiaire financier appartenant à l'État pour faciliter l'accès infranational au financement des capitaux, comme les banques de développement nationales ou municipales ou les agences de développement local. Ces institutions publiques constituent l'épine dorsale (certes, souvent faible) des prêts infranationaux à travers le continent. Leur taille, leur portefeuille de prêts, leur structure organisationnelle, leurs capacités et leur viabilité financière varient considérablement. Parmi les plus grandes, les plus fonctionnelles sont par exemple la Banque de Développement de l'Afrique Australe (DBSA) en Afrique du Sud (voir étude de cas en page 38), le *Fonds d'Équipement Communal* (FEC) au Maroc (voir étude de cas en page 46), et le *Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale* (FEICOM) au Cameroun.

Box 4 Étude de cas de L'Afrique du Sud : Development Bank of Southern Africa (DBSA)

La Development Bank of Southern Africa (DBSA) a été créée en 1983 par le Trésor national d'Afrique du Sud, en partant du principe que le manque d'infrastructures est la contrainte contraignante pour

parvenir à la croissance économique et à la prospérité. Par conséquent, le mandat de la DBSA est de lever des fonds pour canaliser vers des infrastructures économiques et sociales durables, la planification et le développement et, à travers cela, débloquer la croissance et la prospérité économiques. Pour ce faire, elle utilise son bilan et sa solvabilité pour financer les infrastructures. Il se considère comme un mécanisme innovant et catalytique pour améliorer la capacité de l'État à exécuter de grands projets de développement.

En 1997, la DBSA s'est transformée en institution de financement du développement (IFD), régie par sa propre loi, et a étendu ses compétences géographiques à toute l'Afrique australe. Il a également commencé à financer des infrastructures sociales, plutôt que des infrastructures économiques, pour accélérer le développement post-apartheid en Afrique du Sud.

Pour soutenir son mandat de développement, en 2001, DBSA a commencé à transformer une partie de son travail pour devenir une institution du savoir et produire un impact sur les connaissances. Elle a également commencé à augmenter son portefeuille en Afrique australe, commençant à s'étendre également au reste de l'Afrique. En outre, à partir de 2016, plutôt que de simplement fournir un financement, DBSA a commencé à s'impliquer dans le cycle de vie complet du projet, en fournissant une assistance technique directe à partir de l'identification du projet.

En fonction de la classification de la municipalité concernée en Afrique du Sud, le travail de DBSA dans ce domaine est différent. Pour les métros et autres villes solvables, le rôle de la DBSA est d'investir sur le marché de la dette municipale, en soutenant l'expansion du marché, en améliorant la liquidité du marché secondaire, en encourageant le développement d'instruments de prêt innovants, en aidant ces municipalités à émettre des obligations, y compris la souscription de l'obligation, en aidant à attirer le financement du projet, ainsi que d'autres méthodes pour renforcer l'expansion du financement privé pour l'investissement dans les infrastructures municipales.

Pour les municipalités sous-financées qui ne sont pas solvables, DBSA se concentre sur la façon de développer et d'entretenir les infrastructures domestiques de base, qu'elle classe comme l'eau et l'assainissement, l'électricité, ainsi que les investissements autour des établissements humains. Pour ce faire, la DBSA fournit des subventions de développement sous la forme de subventions et d'autres instruments autres que des prêts pour améliorer les infrastructures, mais aussi les capacités au sein de ces municipalités. En outre, depuis 2016, la DBSA fournit une assistance technique ciblée pour aider les municipalités à élaborer des plans municipaux

et sectoriels spécifiques, ainsi qu'à renforcer les capacités du personnel municipal.

Dans son portefeuille, DBSA classe les infrastructures économiques comme les technologies de l'information et de la communication (TIC), les transports, l'eau, l'assainissement et l'énergie, tandis que les infrastructures sociales comprennent la santé, l'éducation et les établissements humains. En 2022, la répartition des fonds entre les secteurs était la suivante :

- Infrastructure sociale : 5,6 milliards de rand
- Transports et logistique : 13,9 milliards de rand
- Éducation : 1,6 milliards de rand
- Énergie et environnement : 45,5 milliards de rand
- Eau et assainissement : 3,4 milliards de rand
- TIC : 2,7 milliards de rand

En 2010, le mandat de la DBSA s'est encore élargi pour soutenir l'intégration régionale dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), puis dans le reste de l'Afrique. Cependant, l'Afrique du Sud représente toujours 70 % du bilan de la DBSA et c'est le seul pays où la banque fournit des prêts municipaux.

D'autres intermédiaires appartenant au gouvernement sont considérablement plus petits et ont du mal à établir un portefeuille de prêts solide aux gouvernements locaux. Le Fonds de développement pour les autorités locales (DFLA) au Malawi (voir l'étude de cas à la page 44), par exemple, a été confronté à des taux de remboursement extrêmement faibles. D'autres, comme la défunte Local Government Loan Authority (LGLA) au Kenya, ont été un fonds renouvelable réussi avant d'être politisés et décapités.

Encore une fois, d'autres intermédiaires financiers de ce type, tels que l'*Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales* (ANICT) au Mali, ont la capacité principale d'émettre des prêts et des garanties aux gouvernements locaux, mais ne l'ont jamais fait efficacement. En fait, de nombreuses agences de développement local en Afrique se concentrent principalement sur le déploiement de transferts intergouvernementaux, y compris des subventions en capital aux gouvernements locaux, plutôt que de faciliter leur accès au financement par la dette. Au cas par cas, cela peut être dû à plusieurs raisons, dont certaines sont liées à la volonté politique de faire de l'emprunt municipal une réalité. Cependant, les principaux obstacles semblent provenir principalement d'un manque de capacité. C'est à la fois de la part des villes et des gouvernements locaux de s'endetter et de la part des intermédiaires financiers d'évaluer objectivement la viabilité financière des projets et des demandeurs de prêts, et de structurer le financement en

conséquence, par exemple, par une combinaison de subventions et de prêts. De nombreuses agences de développement local ne disposent pas des outils et des capacités appropriés – et parfois de l'autonomie politique – pour prendre des décisions de prêt durables. Ils ne sont pas non plus en mesure de fournir une assistance technique et une supervision aux villes et aux gouvernements locaux pour s'assurer qu'ils préparent et mettent en œuvre des projets qui produisent les avantages socio-économiques souhaités, tout en leur permettant de rembourser leur dette. Des investissements considérables doivent être faits, dans de nombreux pays d'Afrique, pour renforcer les compétences de ces institutions dans ces domaines, afin qu'elles puissent jouer efficacement leur rôle vital en aidant à renforcer la capacité d'emprunt de ces villes et gouvernements locaux.

Outre les entités publiques détenues par l'État, les entités privées fonctionnant comme des intermédiaires financiers pour l'accès des villes au financement sont de plus en plus courantes. Les entreprises municipales existent dans de nombreux pays africains depuis des décennies et servent souvent de moyen d'accéder au financement par emprunt pour le développement des infrastructures urbaines. Au Kenya, par exemple, les compagnies d'eau appartenant aux comtés ont une longue expérience en matière de prêts concessionnels et domestiques pour financer des investissements dans les infrastructures, contrairement à leurs comtés parents, qui ne commencent que lentement à s'aventurer dans le financement de la dette à long terme (par exemple, Laikipia a été le premier comté à recevoir l'approbation parlementaire pour l'émission d'une obligation d'infrastructure en juin 2022 (Mutai, 2022)). Cependant, un nombre croissant de compagnies d'eau appartenant aux comtés sont lourdement endettées, ce qui est également dû aux passifs transférés du gouvernement central, ce qui a considérablement réduit leur marge de manœuvre budgétaire pour contracter de nouvelles dettes (PIAFF, 2020).

Box 5 Étude de cas du Maroc : *Fonds d'Équipement Communal (FEC)*

Le FEC est la plus ancienne banque de développement infranationale du continent africain. Elle a été créée en 1959 par la loi-1-59-169, en tant qu'agence financière autonome dotée d'un statut juridique *et gérée par la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG)*. La CDG est une institution publique responsable de la gestion des fonds publics, des dépôts et de l'épargne à long terme du gouvernement, y compris des régimes nationaux d'assurance et de retraite, des sociétés mutualistes et des coopératives. Ce sont également les fonds qui sont utilisés par le gouvernement du Maroc pour garantir son emprunt national. En 1980, le FEC est devenue un département distinct de la CDG et en 1997, elle est devenue son

propre établissement de crédit, bien que toujours au sein des structures de la CDG.

La municipalité est le niveau inférieur du gouvernement infranational du Maroc. Il dispose légalement de pouvoirs étendus en matière de collecte de recettes et de dépenses, conformément au principe de subsidiarité, comme le souligne la Constitution. Cependant, jusqu'à un changement constitutionnel en 2015, les municipalités n'avaient pas d'autorité indépendante pour mobiliser des ressources financières. Depuis lors, ils peuvent le faire, y compris par emprunt ; cependant, ils ne sont mandatés que pour emprunter au FEC. Le FEC peut également cofinancer des projets d'infrastructure de municipalités locales et de services publics par le biais de prêts à moyen et à long terme. Dans tous les cas, les ressources du FEC ne peuvent être allouées qu'à des projets qui ont un élément de recouvrement des coûts ou de génération de revenus, tels que les frais d'utilisation, et qui ne sont pas autrement financés par un autre flux de financement. Ces ressources ne peuvent pas non plus être utilisées pour couvrir les dépenses de fonctionnement de l'infrastructure, qui doivent être couvertes par des ressources budgétaires permanentes.

La réserve globale de projets du FEC est tirée des budgets annuels de la municipalité et des demandes de financement. Chaque projet sélectionné doit démontrer son mérite social, car le FEC est destiné à soutenir les objectifs de développement globaux du gouvernement. Le projet doit également être une priorité démontrée de l'entité qui demande le prêt, en s'assurant qu'il reflète les priorités économiques et de planification de cette municipalité. Pour les projets commerciaux, la viabilité financière est évaluée. Les projets sociaux doivent être justifiés à la fois économiquement et socialement, tout en respectant les conditions de moindre coût. Les critères techniques sont également évalués pour s'assurer qu'il s'agit du moyen le plus efficace d'exécuter le projet. Il y a des évaluations d'impact environnemental et social qui doivent être effectuées pour démontrer que le projet n'aura aucun impact négatif, ou que là où c'est le cas, il y a suffisamment de mesures d'atténuation en place pour en tenir compte.

Les prêts du FEC sont accordés à moyen et à long terme, selon les besoins du projet, la durée moyenne du prêt étant d'environ 15 ans. Dans certains cas, le FEC peut également fournir des lignes de crédit pour des investissements pluriannuels qui nécessitent donc plusieurs décaissements. Les décaissements eux-mêmes sont effectués à la fois sur les dépenses prévues ou engagées pour la mise en œuvre du projet. Les taux d'intérêt sur les prêts du FEC peuvent être fixes ou variables. Lorsqu'elles sont fixes, elles sont basées sur une moyenne pondérée sur six mois basée sur les informations de la

Banque Al-Maghrib. Pour les taux variables, ils utilisent des données à partir de la date de décaissement. Les prêts du FEC ont la priorité de remboursement et le gouvernement central peut même intercepter les transferts budgétaires intergouvernementaux pour remboursement.

La principale base de capital du FEC provient des subventions publiques de la CDG. Les autres ressources comprennent les réescomptes de la Banque centrale marocaine et les emprunts que le FEC peut contracter sur les marchés nationaux et internationaux, mais qui doivent être garantis par le gouvernement. Par exemple, en 2020, le FEC a émis une obligation de 2 milliards de dirhams marocains (MAD) sur les marchés de capitaux marocains, ce qui représentait la partie la plus importante de ses ressources cette année-là. La solvabilité du FEC en tant qu'institution est dérivée de celle de la CDG. En dehors de ces principaux domaines de financement, le FEC tire également une petite partie de son financement des intérêts payés sur les prêts qu'elle accorde.

Les véhicules à usage spécial (SPV) en tant qu'intermédiaires financiers sont un phénomène beaucoup plus récent et encore moins courant en Afrique. Ils sont encore principalement mis en place au niveau du projet pour séparer le bilan du projet de celui du gouvernement local de mise en œuvre. Cela présente l'avantage important que les revenus générés par le projet sont automatiquement délimités et peuvent donc constituer une source fiable pour le service de la dette. En conséquence, les investisseurs peuvent se concentrer principalement sur la solvabilité et la rentabilité du projet lui-même et de son modèle économique, et ne pas seulement s'inquiéter de la situation financière et des risques associés du gouvernement local – même si ceux-ci doivent toujours être pris en compte pour la structure financière de la transaction (Habeau, entretien, 2023).

En outre, étant donné que les SPV sont généralement constitués en entités privées, ils sont régis par le cadre réglementaire pour les entreprises qui, dans de nombreux pays africains, a tendance à être beaucoup mieux développé et testé que les réglementations correspondantes pour le secteur public. En raison de ces avantages, les SPV ont gagné en popularité à travers le continent (Machano, entretien, 2023), même si des défis importants restent à relever. Cela concerne en particulier la structuration appropriée du SPV et l'analyse et la modélisation financière sous-jacentes.

La ville de Freetown en Sierra Leone, par exemple, avec l'aide de l'UNCDF et de la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC), est en train d'explorer la mise en place d'un SPV dans le but d'émettre une obligation d'entreprise pour financer l'Initiative Blue Peace de la ville, un projet d'infrastructure d'eau et d'assainissement qui prévoit de construire jusqu'à 40 kiosques à eau

et 15 toilettes publiques à Freetown. La caution est destinée à être servie à partir des frais d'utilisation facturés pour ces services. Cependant, la ville vise à maintenir ces frais d'utilisation en dessous de ceux actuellement facturés par les fournisseurs d'eau privés, afin d'améliorer l'accessibilité et l'accès à l'eau et à l'assainissement pour ses citoyens. Le modèle économique du projet est actuellement en cours de test pour déterminer son taux de rentabilité attendu. Freetown avait initialement exploré la possibilité d'émettre une obligation municipale pour financer l'initiative, mais une étude de faisabilité a conseillé à la ville d'opter pour un modèle de financement des entreprises après avoir identifié un certain nombre de contraintes importantes pour réussir l'émission d'une telle obligation. Il s'agissait notamment de défis juridiques et politiques et des faibles chances de la ville d'obtenir une cote de crédit suffisamment élevée.

Box 6 Étude de cas au Malawi : Fonds de Développement des Collectivités Locales (DFLA)

Le Fonds de développement pour les autorités locales (DFLA) a été créé en tant que fonds fiduciaire en 1993 par le gouvernement du Malawi en partenariat avec la Banque mondiale, dans le cadre d'un projet (le « Projet de développement des administrations locales ») visant à soutenir les objectifs généraux de décentralisation du pays. Initialement, la Banque mondiale a fourni à la DFLA un capital de 8,5 millions de dollars, par l'intermédiaire du ministère des Finances, sous la forme d'un prêt de 50 % et d'une subvention de 50 %, dans le but qu'il puisse être prêté aux gouvernements locaux sous la forme d'un financement d'investissement.

En raison d'un remboursement médiocre de moins de 25 % par an en moyenne, combiné à l'annulation récurrente de la dette des gouvernements locaux et à la conversion fréquente des prêts en subventions, au milieu des années 2000, DFLA n'avait plus d'argent à émettre aux gouvernements locaux. Dans une évaluation du fonds en 2001, la Banque mondiale avait déjà conclu qu'il était dormant et illiquide et qu'il était peu probable qu'il reprenne jamais ses activités de prêt.

Cependant, en 2010, le gouvernement du Malawi a décidé de recapitaliser le DFLA avec une injection de 1,4 million de dollars. Puis, en 2017, la gestion de la DFLA a été transférée de la Banque mondiale au gouvernement du Malawi. Par conséquent, bien que la recapitalisation ait été extrêmement faible par rapport aux besoins des gouvernements locaux, elle a rajeuni les activités du DFLA et lui a permis de reprendre les prêts – bien qu'à un degré beaucoup plus faible. Au cours des dernières années, seulement un ou deux prêts d'une valeur moyenne de 170 000 \$ ont été accordés chaque année. En outre, ceux-ci sont à nouveau versés directement à des prestataires de services sélectionnés, plutôt qu'aux gouvernements

locaux. Les conditions de ces prêts sont d'une durée maximale de 10 ans, et à un taux d'intérêt fixe de 14,5 %, qui est le même que le taux de la Banque de réserve du Malawi et très favorable par rapport aux taux des banques commerciales, qui oscillent autour de 26 %.

Le conseil d'administration du DFLA est présidé par le secrétaire permanent du gouvernement local, tandis que d'autres ministères sont représentés en conséquence. L'un des défis en matière de gouvernance que la Banque mondiale a constamment relevé dans ses rapports d'examen du DFLA est que son conseil d'administration n'est composé que de représentants du gouvernement, généralement sans expérience directe en matière de gestion financière. Le DFLA est géré par un président-directeur général (PDG) technocratique, nommé par le ministre des finances. Sous la direction du PDG, il n'y a que trois autres employés, à savoir le directeur des opérations, qui est également responsable des crédits et des prêts, le directeur des finances et un comptable adjoint.

Au niveau du gouvernement local, l'un des aspects intéressants des prêts effectués par DFLA est que l'ensemble du conseil doit approuver le prêt avant qu'il puisse être contracté. Ceci est censé garantir un soutien politique, ainsi que technique, aux projets poursuivis.

Le DFLA ne publie pas de rapports annuels et ne dispose donc d'aucun registre financier public de ses prêts. Il subsiste un manque de clarté, et donc d'engagement, de la part du gouvernement national sur la manière dont le DFLA devrait évoluer. Bien que la recapitalisation récente du fonds par le gouvernement avec 545 000 dollars supplémentaires soit un signe positif qu'il ne veut pas laisser l'institution s'effondrer complètement, le manque d'investissements techniques, opérationnels et de capacité globale dans le fonds – qui lui permettrait d'attirer des niveaux de financement plus importants – reste préoccupant. En outre, il existe un malaise permanent quant au niveau d'ingérence politique potentielle, compte tenu de la nature des structures de gouvernance du DFLA.

Malgré ces nombreux avantages, l'utilisation des SPV par les villes et les gouvernements locaux présente également plusieurs risques et inconvénients qui devraient être pris en compte. Céder des responsabilités municipales à des structures d'entreprise qui pourraient ou non être sous le contrôle total des gouvernements locaux peut potentiellement affecter l'autonomie locale. Cela pourrait affaiblir la coordination efficace entre les secteurs et toute tentative de développement territorial intégré. En outre, l'utilisation de cette approche pour contourner la mauvaise solvabilité des gouvernements locaux pourrait résoudre le problème de financement immédiat, mais ne fait rien pour résoudre le problème sous-jacent concernant la situation financière du gouvernement local.

Les intermédiaires financiers dans la prise en charge de l'aide au développement

En ce qui concerne les intermédiaires financiers en Afrique, la contribution de la communauté de l'aide bilatérale au développement est essentielle et le restera probablement pendant de nombreuses années. En effet, cela contribue à atténuer l'énorme manque de ressources pour le développement des infrastructures urbaines que ni le secteur public ni le secteur privé ne sont actuellement en mesure de traiter de manière adéquate dans de nombreux pays africains. Dans le même temps, les donateurs sont toujours réticents à mettre en place des programmes de prêt complets aux villes en raison de leur manque de solvabilité, et préfèrent offrir un mélange de subventions et de prêts ou fournir des prêts souverains pour l'octroi. Certaines des principales parties prenantes agissant en tant qu'intermédiaires financiers pour le financement des villes en Afrique sont l'Agence française de développement (AFD), la Banque allemande de développement (KfW), l'Union européenne (UE), l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA), entre autres.

Box 7 Partenaires de développement agissant en tant qu'intermédiaires financiers au Cameroun

Au Cameroun, l'UE, l'AFD et la KfW sont les principaux partenaires au développement agissant en tant qu'intermédiaires financiers pour faciliter l'accès des villes au financement. L'UE et la KfW canalisent leur financement par l'intermédiaire du FEICOM, l'Agence de développement local du pays et elle-même un intermédiaire financier appartenant au gouvernement. Le financement de l'UE¹⁴ géré par le FEICOM est axé sur le financement d'infrastructures de base dans 15 villes secondaires des régions frontalières du pays touchées par les conflits et les migrations. Le financement de la KfW¹⁵ fournit une combinaison de subventions et de prêts pour le développement des infrastructures urbaines à 14 villes secondaires, ainsi qu'un volet de renforcement des capacités pour les villes bénéficiaires dans les domaines de la planification et de la mise en œuvre de projets, de la génération de revenus autonomes et de l'entretien des infrastructures. Le FEICOM en tant que gestionnaire de fonds bénéficie également d'une assistance technique pour renforcer sa propre capacité de mise en œuvre. En outre, l'AFD et l'UE ont des programmes à travers lesquels elles financent directement le développement de grandes infrastructures dans les deux principales villes, Yaoundé et Douala. Ici, le rôle du FEICOM se limite à aider les

¹⁴ Le financement de l'UE est fourni par le biais du Programme pour le développement économique et social des villes secondaires exposées aux facteurs d'instabilité (PRODESV).

¹⁵ Le financement de la KfW est assuré par le *Programme de Décentralisation FEICOM-Villes Moyennes* (PDFVM).

villes à mobiliser leur propre contribution (Zo'obo Belinga, entretien, 2023).

L'AFD a été un des pionniers du prêt aux villes africaines. L'un de ses premiers prêts a été accordé à Ougadougou, au Burkina Faso, en 2007 pour la réhabilitation du marché central, Rood Woko, et d'autres marchés secondaires. Le montant total de 5,15 millions d'euros se composait de 3,15 millions d'euros de subventions et de 2 millions d'euros de prêts (PEFA, 2010). Le remboursement du prêt, qui a été émis sans garantie souveraine, a été garanti en cantonnant les propres revenus de la ville provenant des frais de marché et des loyers et a été achevé avec succès. Actuellement, cependant, l'AFD considère que les prêts directs aux villes ne sont réalisables qu'au Sénégal, au Burkina Faso et en Afrique du Sud, car elle considère que ces derniers sont ses seuls pays partenaires où le cadre juridique et réglementaire est suffisamment développé et favorable. Les pays partenaires qui sont sur le point d'atteindre ce niveau de développement juridique/réglementaire sont le Kenya, la Tanzanie et le Togo (de Dianous, entretien, 2023).

En plus d'explorer les moyens d'accroître ses prêts directs aux villes, l'AFD a mis en place un certain nombre d'autres mécanismes qui fonctionnent comme des intermédiaires financiers pour l'accès des villes au financement, tels qu'un mécanisme de garantie et une unité d'appui à la préparation des projets. Des mécanismes similaires ont également été proposés par de nombreux autres partenaires de développement, notamment le SIDA et l'USAID, pour faciliter les prêts des villes africaines.

Box 8 Le soutien intermédiaire de l'AFD à l'accès au financement des villes

Avec le cofinancement de l'UE et de la Coopération suisse, l'AFD a mis en place une unité de préparation de projets appelée Cities and Climate in Africa (CICLIA) qui fournit des subventions d'assistance technique à environ 25 villes à travers l'Afrique pour la préparation de projets urbains résilients et à faible émission de carbone. Le financement de la mise en œuvre de ces projets, cependant, est toujours fourni par des prêts souverains, qui sont généralement accordés aux villes et aux gouvernements locaux.

Par ailleurs, l'AFD est en train de développer un mécanisme de garantie qui garantira 50 % des prêts aux villes émis par des banques nationales sélectionnées pour des projets verts, réduisant ainsi le risque pour les prêteurs et leur permettant d'accorder des prêts à plus long terme. Ce soutien sera accompagné d'une assistance technique aux banques pour renforcer leur capacité à évaluer la solvabilité des villes et à mener une diligence raisonnable sur les projets proposés (de Dianous, entretien, 2023).

En ce qui concerne les entités privées appartenant à des partenaires de développement, il n'existe actuellement pas beaucoup d'exemples d'activités intermédiaires en Afrique. Un exemple est GuarantCo, une filiale de PIDG qui agit en tant que l'un des garants aidant à obtenir une obligation verte qui sera émise par la Tanga Urban Water Supply and Sanitation Authority (Tanga UWASA), une société publique desservant la ville de Tanga, en Tanzanie.

Intermédiaires financiers dans la propriété du secteur privé

Les fondations ont agi en tant qu'intermédiaires financiers en Afrique à de nombreuses reprises, bien que seule une fraction des ressources serve à faciliter l'accès des villes au financement par la dette. La Fondation Bill et Melinda Gates, par exemple, a accordé une subvention de 5 millions de dollars à la ville de Dakar, pour payer les conseils financiers et tous les autres coûts associés à la préparation d'une obligation municipale – la première à être émise en Afrique de l'Ouest (Sarr, entretien, 2023 ; Siddique, 2019). Cette contribution a considérablement abaissé le coût effectif de l'obligation pour la ville et absorbé le risque financier de la préparation pour rien – un risque qui s'est malheureusement matérialisé.

En ce qui concerne les sociétés d'investissement en capital, Meridiam dispose de quatre bureaux en Afrique – à Dakar, au Sénégal, à Addis-Abeba, en Éthiopie, à Libreville, au Gabon et à Johannesburg, en Afrique du Sud – à travers lesquels elle gère ses investissements sur le continent (Nasse Bridier, entretien, 2023). À ce jour, Meridiam a investi dans différents projets d'infrastructure urbaine, tels qu'un système de transport rapide par bus à Dakar, qui fournit un service de bus tout électrique reliant Dakar à une partie de son arrière-pays en pleine croissance, ou une protection contre les inondations pour la ville de Nouakchott afin de protéger ses habitants de la montée du niveau de la mer. D'autres investissements par le biais de TURF-IMIF se concentreront probablement d'abord sur les villes où Meridiam et ses partenaires ont déjà une relation de travail, s'étendant de là à plus de villes à travers l'Afrique (Nasse Bridier, entretien, 2023).

Intermédiaires financiers co-détenus par le gouvernement et la communauté de l'aide au développement

Les banques multilatérales et régionales de développement jouent un rôle important en facilitant l'accès des villes africaines au financement. Alors que la plupart des financements de la Banque mondiale, par exemple, sont toujours fournis sous la forme de prêts concessionnels au gouvernement central, qui sont ensuite accordés aux gouvernements locaux, par exemple, sous la forme de subventions basées sur les performances, certains projets visent spécifiquement à fournir un financement par emprunt aux villes. Compte tenu des difficultés de la Banque mondiale et d'institutions similaires à prêter directement aux villes et aux gouvernements locaux, elle doit recourir à des solutions de contournement

institutionnelles pour y parvenir. Le DFLA au Malawi, par exemple, a commencé comme un projet de la Banque mondiale visant à fournir un financement par emprunt aux gouvernements locaux pour les investissements dans les infrastructures. À cette fin, la Banque mondiale et le gouvernement du Malawi ont créé un fonds d'affectation spéciale pour administrer un programme de prêts aux gouvernements locaux, que la Banque mondiale a capitalisé avec 8,5 millions de dollars (50 % sous forme de subvention, 50 % sous forme de prêt au gouvernement central). Ce n'est qu'en 2017 que la gestion du DFLA a été entièrement transférée de la Banque mondiale au gouvernement du Malawi, ce qui en fait une agence de développement local entièrement détenue par le gouvernement (voir l'étude de cas à la page 44).

Une autre institution hybride détenue conjointement par le gouvernement et la communauté de l'aide au développement qui commence à jouer un rôle clé en tant qu'intermédiaire financier pour l'accès des villes au financement, en mettant l'accent sur l'Afrique, est la Banque africaine de développement (BAD). Alors que, comme d'autres Banques multilatérales de développement (BMD), la Bad est principalement en partenariat avec les institutions du gouvernement central, il existe un fort intérêt à étendre son soutien directement aux entités infranationales, y compris les villes et les gouvernements locaux. Un indicateur clair de cela est que la Bad a élaboré des directives formelles pour les prêts infranationaux, ce qui en fait la première et jusqu'à présent la seule BMD à l'avoir fait, même si ces directives n'ont pas encore été largement appliquées à ce jour (Stubdrup, entretien, 2023).

Box 9 Fonds de développement urbain et municipal (UMDF) de la BAD

La BAD gère également le Fonds de développement urbain et municipal (UMDF), un mécanisme d'assistance technique multidonateurs visant à renforcer la capacité des villes, en particulier des villes secondaires, à développer un portefeuille d'investissement stratégique et intégré avec une réserve viable de projets et à attirer les investissements. Ce soutien va du renforcement des structures de gouvernance financière infranationales et du cadre réglementaire plus large pour faciliter l'accès aux capitaux privés, à l'aide aux villes pour élaborer des plans d'action urbains qui identifient les opportunités d'investissement prioritaires. Le cœur de son soutien est la préparation de projets de développement concrets et l'identification de capitaux d'investissement appropriés à l'intérieur et à l'extérieur de la Banque africaine de développement. Alors que pour la majorité des projets, l'UMDF s'adresse à d'autres bailleurs de fonds concessionnels pour le cofinancement, certains projets pourraient permettre un engagement plus substantiel du secteur privé, que le fonds cherche à explorer dans la mesure du possible. Cependant, alors que les projets sont conçus et préparés sous la

direction des villes, leur financement est toujours destiné à être acheminé principalement par les institutions du gouvernement central (Stubdrup, entretien, 2023) et nécessite une non-objection du ministère des Finances.

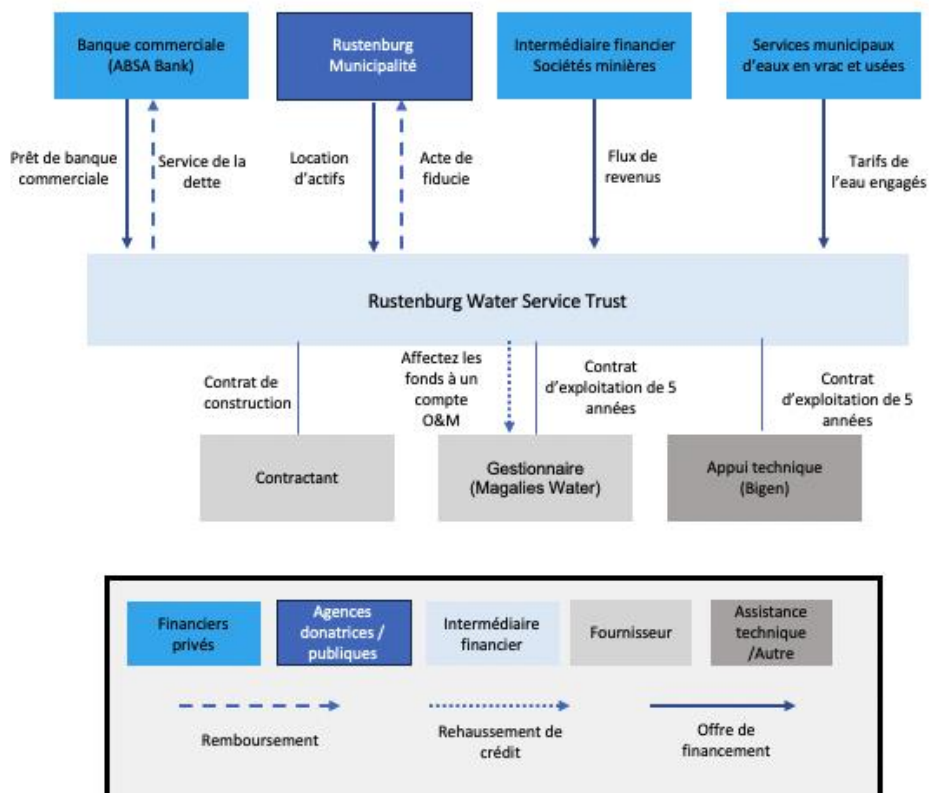
Parmi les organisations membres, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), une association mondiale de gouvernements locaux et régionaux, est en train de créer son propre intermédiaire financier pour l'accès des villes au financement. Sa section Afrique a travaillé à la mise en place de l'Agence territoriale africaine (ATA), une institution financière pour le financement des infrastructures, des équipements et des services urbains. L'ATA est destinée à être une institution coopérative, dont les villes et les gouvernements locaux seront les actionnaires aux côtés des institutions financières régionales et internationales et d'autres parties intéressées. Il vise à mettre en commun les besoins de financement des gouvernements locaux à travers l'Afrique, lui permettant d'accéder à la dette à des taux d'intérêt plus bas, par exemple, par le biais d'obligations. Cela permettra à toutes les villes d'accéder à des financements d'investissement aux mêmes conditions, quelles que soient leur taille ou la taille de leurs projets (UCLGA, sans date ; Yatta, entretien, 2023).

Intermédiaires financiers détenus conjointement par le gouvernement et le secteur privé (et une certaine participation à l'aide au développement)

Comme mentionné ci-dessus, les intermédiaires financiers détenus conjointement par le gouvernement et le secteur privé se présentent généralement sous la forme d'entités ad hoc. Cependant, malgré certaines de leurs caractéristiques bénéfiques, qui peuvent atténuer un certain nombre d'obstacles empêchant les villes et les gouvernements locaux d'accéder au financement par emprunt, l'utilisation des SPV n'est toujours pas courante dans de nombreux pays d'Afrique. Néanmoins, quelques cas existent, notamment en Afrique du Sud (Voges, 2018). La municipalité de Rustenburg, par exemple, avec ses partenaires du consortium, a créé le Rustenburg Water Services Trust (RWST), un SPV visant à moderniser l'infrastructure municipale de l'eau, y compris l'agrandissement de la station d'épuration des eaux usées pour améliorer la qualité de l'eau et la rénovation du réseau de canalisations pour améliorer la fiabilité de l'approvisionnement en eau. Les partenaires du consortium comprenaient ABSA Bank, une banque commerciale qui a financé le projet grâce à un prêt de 37 millions de dollars sur 20 ans ; Magalies Water, le fournisseur de services d'eau responsable de l'exploitation et de la maintenance ; et Bigen Africa, qui fournit un soutien technique à RWST. Le remboursement du prêt a été assuré par la sécurisation de deux sources de revenus stables, l'une provenant des tarifs de l'eau en échange de la fourniture d'eau en vrac et de services d'assainissement à la municipalité, et l'autre d'un accord de prélèvement à long terme pour les eaux usées traitées avec deux

mines de platine locales (Banque mondiale, 2016). La figure 2 illustre la structure financière du SPV et sa relation avec les différentes parties prenantes.

Figure 2 Structure financière du RWST



Source : Banque mondiale, 2016

En plus des mises en garde mentionnées ci-dessus, les SPV, comme toute autre institution, ont besoin d'une gouvernance et d'une gestion saines et diligentes tout au long de leur vie pour atteindre les résultats escomptés (Voges, 2018). C'est quelque chose qui ne peut pas être contourné comme un bilan de sous-parité, il incombe donc à tous les propriétaires de le faire fonctionner.

Box 10 Étude de cas du Gabon : Caisses des Dépôts et Consignations (CDC)

Les *Caisses des Dépôts et Consignations* (CDC), qui se traduit en anglais par « Deposit and Consignation (Savings) Funds », sont des entités publiques de droit privé pouvant être établies en vertu du code civil français. À ce titre, plusieurs pays africains ont une structure juridique basée sur ce code et ont adopté des institutions similaires. Il s'agit notamment du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Gabon, du Niger, du Sénégal et de la Tunisie. En

général, les CDC sont des institutions chargées de gérer l'épargne réglementée à long terme du gouvernement, puis de la transformer en investissements dans l'intérêt public. En d'autres termes, elles investissent ces économies à long terme sur les marchés nationaux pour catalyser les investissements productifs et sociaux. En outre, les CDC peuvent agir en tant qu'agence garante pour les investissements gouvernementaux, ainsi que pour entreprendre des activités bancaires et d'autres activités spécifiques sur les marchés financiers, en fonction des lois locales en vigueur.

Dans de nombreux cas, les CDC sont également légalement en mesure de prêter aux autorités locales pour répondre à leurs besoins sociaux et économiques. C'est le cas du Gabon, où la CDC a été créée en 2010, en tant qu'établissement public à valeur industrielle et commerciale, de droit privé. Elle est devenue opérationnelle en janvier 2012, après l'adoption de la loi qui sous-tend ses mécanismes de gouvernance. Comme pour tous les CDC, ses fonds principaux proviennent des dépôts d'épargne des institutions gouvernementales, y compris les pensions. Elle reçoit également des ressources, sous la forme de subventions, du Trésor national. Dans le cas du Gabon, les institutions et les particuliers opérant dans les professions juridiques et la comptabilité publique sont également mandatés pour tenir des comptes d'épargne auprès de la CDC.

Au Gabon, la mise en place de la CDC était directement liée à l'adoption du Plan Stratégique *Emergent Gabon 2025*, qui nécessitait un financement. En tant que tel, les principaux objectifs de la CDC sont de contribuer au développement économique national global en mobilisant des financements qui peuvent, à leur tour, être transformés en activités productives pour créer des emplois et de la croissance économique. Bien qu'elle poursuive une mission publique, elle le fait en mettant l'accent sur des performances rentables et de haute qualité, ce qui est rendu possible par le fait qu'elle est gérée selon le droit privé. Financièrement, la CDC Gabon vise à être l'investisseur de référence pour le secteur public.

La structure de gouvernance de la CDC Gabon repose sur la réalisation de la viabilité à long terme, en évitant les contraintes de liquidité à court terme et la volatilité des actifs. Par conséquent, il a pour mandat de maintenir un niveau élevé de fonds propres et, en conséquence, de développer des instruments financiers capables de mobiliser d'autres financements en tirant parti de l'épargne du gouvernement. Actuellement, le financement par capitaux propres représente environ 52 % de son bilan. La CDC Gabon vise également à allouer de manière optimale ses ressources, en fonction de la maturité du prêt, et ainsi maximiser ses rendements.

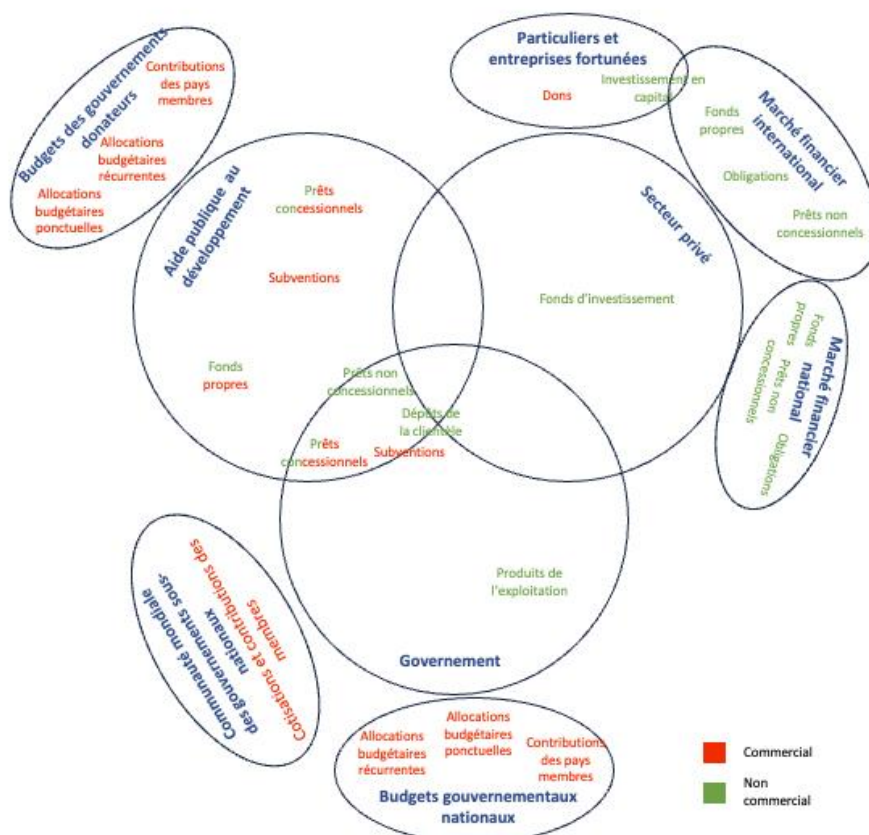
Comme la CDC Gabon ne publie pas de rapports annuels publics, il n'a pas été possible de déterminer quelle part du portefeuille a servi

à financer les projets des gouvernements locaux par rapport aux projets des gouvernements nationaux.

4.2 Deuxième dimension clé : les sources de financement des intermédiaires financiers

Après avoir exploré les différentes formes et structures juridiques et institutionnelles que peuvent prendre les intermédiaires financiers pour l'accès des villes au financement, cette section examine les différentes sources de financement en amont sur lesquelles ces institutions s'appuient pour financer leurs activités. Ceux-ci ne doivent pas être confondus avec les instruments financiers et non financiers, tels que les prêts, les subventions, les garanties et l'assistance technique, pour la préparation des projets et d'autres mesures visant à renforcer la capacité d'emprunt des villes, que les intermédiaires financiers fournissent pour faciliter l'accès des villes au financement. La figure 3 cartographie les différentes sources de financement des intermédiaires financiers en fonction de leur provenance, c'est-à-dire les groupes de parties prenantes chargés de leur fournir des financements. La figure montre qu'il existe un large éventail de sources de financement commerciales, non commerciales et mixtes sur lesquelles les différents intermédiaires financiers s'appuient.

Figure 3 Sources de financement en fonction de leur provenance



Source : Auteurs

Financement sur les budgets gouvernementaux – nationaux et internationaux

Les deux principaux groupes de parties prenantes ici sont les gouvernements nationaux, c'est-à-dire les gouvernements des pays où les villes reçoivent un soutien, et les gouvernements donateurs fournissant une aide publique au développement. Sur leurs budgets respectifs, les deux groupes financent différentes institutions agissant en tant qu'intermédiaires financiers, soit par des allocations budgétaires récurrentes et ponctuelles, soit par des contributions des pays membres aux institutions multilatérales de développement. Avec leurs allocations budgétaires, les gouvernements nationaux fournissent un financement aux intermédiaires financiers appartenant au gouvernement, tels que les banques ou les agences de développement municipales, tandis que les gouvernements donateurs canalisent ces allocations budgétaires vers leurs agences de développement internationales. Les contributions des pays membres, tant des gouvernements nationaux que des

gouvernements donateurs, servent à financer les institutions multilatérales de développement.

Dans les cas où les institutions de développement bilatérales et multilatérales utilisant ces sources de financement agissent en tant qu'institutions de financement au deuxième étage auprès d'autres intermédiaires financiers, plutôt que d'agir en tant qu'intermédiaires eux-mêmes, elles peuvent leur fournir des subventions, des prêts concessionnels, des prêts non concessionnels et, dans de rares cas, des fonds propres pour la rétrocession. La plupart de ces sources de financement sont non commerciales, seules quelques-unes ayant un aspect commercial.

La nature et la pertinence du financement par les budgets publics en Afrique

En Afrique, à ce jour, ces sources de financement, essentiellement les fonds du gouvernement et des donateurs, fournissent de loin la part la plus importante des ressources par lesquelles les intermédiaires financiers facilitent l'accès au financement par la dette pour les villes et les gouvernements locaux. Cela signifie que la grande majorité des infrastructures urbaines en Afrique continuent d'être financées par le secteur public (voir, par exemple, Cirola, 2020).

En outre, une grande partie du financement du secteur public pour les infrastructures urbaines en Afrique continue d'être fournie sous la forme de subventions plutôt que de prêts. La plupart des financements du gouvernement central pour les investissements dans les infrastructures par les villes et les gouvernements locaux, qu'ils soient déboursés directement ou par l'intermédiaire d'agences de développement local, sont fournis sous forme de paiements de subventions. Cela est vrai même dans les cas où les intermédiaires financiers appartenant au gouvernement sont en mesure de mettre une partie de leurs allocations gouvernementales à la disposition des villes sous forme de financement par prêt pour certains types de projets. Cela signifie également que les fonds des intermédiaires financiers doivent être régulièrement reconstitués avec de nouvelles ressources s'ils veulent continuer à financer les investissements des villes et des gouvernements locaux.

Dans le même temps, comme mentionné ci-dessus, les institutions de développement bi- et multilatérales prêtant directement aux villes sont encore rares, malgré un intérêt croissant. La majeure partie de leur financement destiné aux investissements dans les infrastructures urbaines va aux institutions du gouvernement central, qui, généralement, accordent les fonds aux gouvernements locaux ou mettent en œuvre les investissements eux-mêmes au nom des gouvernements locaux. Cela est principalement dû aux cadres gouvernementaux nationaux ou aux exigences légales, comme c'est le cas en Ouganda, par exemple, ainsi qu'aux chartes des agences internationales, dont aucune n'est particulièrement facile à modifier.

En outre, étant donné que ces dernières années, ce type de financement des partenaires de développement est passé progressivement des subventions aux prêts, cela signifie également que la charge du remboursement incombe normalement au gouvernement central plutôt que d'être transférée aux villes ou aux gouvernements locaux.

Comme indiqué précédemment, le financement des partenaires au développement fait également souvent partie de la propre programmation de ces partenaires, qui prescrit généralement certaines priorités thématiques ainsi que des conditions spécifiques de décaissement et de rapport. Cela peut bien fonctionner, lorsque l'intermédiaire financier ou le gouvernement national négociant en son nom a la capacité de s'assurer que ces programmes sont alignés sur leurs propres politiques et stratégies, ou sur les procédures d'engagement établies des villes et des gouvernements locaux. Mais ce n'est pas toujours le cas. Cela est particulièrement vrai lorsque les besoins de financement sont élevés : les pays ne sont souvent pas en mesure de dire « non » à l'argent « gratuit » ou « bon marché », même si l'accepter pourrait finir par perturber leurs propres politiques ou procédures (Habeau, entretien, 2023).

Financement par le secteur privé

Les autres sources possibles de financement pour les intermédiaires financiers proviennent du secteur privé, c'est-à-dire des marchés financiers nationaux et internationaux et des particuliers et des entreprises fortunés. Les marchés financiers nationaux et internationaux peuvent fournir un financement commercial sous la forme de prêts non concessionnels, d'obligations et de fonds propres. Les HNWI et les entreprises, par le biais de dons généreux, fournissent des dotations à certaines institutions (telles que des fondations) qui peuvent agir en tant qu'intermédiaires financiers. Tous ces groupes de parties prenantes pourraient également fournir des capitaux d'investissement pour les fonds d'investissement en capital investissant dans les infrastructures urbaines. En plus de cela, les intermédiaires financiers appartenant au secteur privé pourraient également financer certaines de leurs activités de financement des villes à partir de leurs propres revenus d'investissement.

La nature et la pertinence du financement du secteur privé en Afrique

Bien qu'il soit devenu de plus en plus clair au cours de la dernière décennie que l'investissement privé sera crucial pour combler le déficit massif en infrastructures dans les villes africaines, les intermédiaires financiers faisant appel à ce type de sources de financement privé sont encore rares. Outre une réticence générale du secteur privé à investir dans les infrastructures publiques en Afrique, le principal obstacle semble être la faible visibilité des projets bancables, car la bancabilité et les rendements solides sont essentiels pour attirer les investissements privés. Cependant, selon

certain experts, bien que les prêts aux villes puissent être risqués, il existe un potentiel considérable pour le développement de projets urbains qui, en eux-mêmes, présentent un risque assez faible et peuvent offrir un rendement décent à leurs investisseurs. Avec l'aide d'intermédiaires financiers, ces projets pourraient être isolés des risques plus larges et davantage garantis par des garanties ou d'autres rehaussements de crédit, afin de convaincre les investisseurs privés de s'engager tout en rendant la dette plus abordable pour les villes. Le défi consiste ensuite à identifier ce type de projets à travers le continent et à les préparer au point où des investisseurs plus tournés vers le commerce les prendront en charge (Machano, entretien, 2023). Cela permettra également de libérer des ressources sous la forme de subventions et de prêts concessionnels destinés à des projets de services de base qui, de par leur nature, nécessiteront toujours des subventions.

Parmi les sources de financement privées, certains experts considèrent que le marché obligataire africain est l'un des plus prometteurs. Selon eux, un nombre croissant d'acteurs du marché des capitaux – en particulier les fonds d'assurance et de retraite au Ghana, en Tanzanie, au Kenya, en Ouganda, au Cameroun, au Sénégal et plus largement dans la région de l'UEMOA – commencent à considérer les obligations d'infrastructure comme un domaine d'investissement. Dans les rares cas où les obligations étaient préparées par des acteurs municipaux, elles étaient généralement entièrement souscrites ou même sursouscrites avant l'émission. Cependant, étant donné l'absence actuelle de processus réglementaires pour les obligations municipales dans la plupart des bourses du continent, ce marché n'en est qu'à ses balbutiements (Gorelick, 2018 ; Machano, entretien, 2023).

Financement de la communauté mondiale des gouvernements infranationaux

Enfin, la communauté mondiale des gouvernements infranationaux peut également fournir une source de financement aux intermédiaires financiers par le biais de cotisations et de contributions. Cependant, en termes d'impact financier, cette source de financement a été assez limitée à ce jour, tant en Afrique qu'au-delà, finançant principalement les opérations de base de certains intermédiaires financiers tels que différentes associations et réseaux mondiaux et régionaux. Ces intermédiaires continuent également de dépendre fortement du financement des donateurs pour financer la plupart de leurs activités d'assistance technique. Dans l'ensemble, on ne peut s'attendre à ce que la communauté mondiale des gouvernements infranationaux, en dehors de leur engagement, apporte une contribution significative au soutien des intermédiaires financiers pour l'accès des villes au financement.

4.3 Une typologie des intermédiaires financiers selon deux dimensions

Après avoir exploré les différents modèles d'intermédiaires financiers pour l'accès des villes au financement sur la base de deux de leurs principaux éléments constitutifs, cette section combine les deux dimensions en une seule typologie d'intermédiaires financiers. Le tableau 1 présente cette typologie bidimensionnelle, affichant les intermédiaires financiers regroupés par leur structure de propriété dans les première et deuxième colonnes et leurs sources de financement correspondantes dans les troisième et quatrième colonnes. Les sources de financement sont présentées séparément en fonction de leur utilisation d'instruments financiers, tels que des prêts, des subventions et des garanties pour le financement d'infrastructures urbaines, ou d'instruments non financiers, tels que des conseils techniques et financiers sur la préparation de projets et d'autres mesures de renforcement des capacités. La dernière colonne fournit un résumé de l'état actuel et de l'importance de chacun des types d'intermédiaires financiers en Afrique.

Table 1 Typologie des intermédiaires financiers par structure de propriété et source de financement

| Structure de l'actionariat | Type d'intermédiaire financier | Source de financement par type d'instrument | | Situation actuelle et importance en Afrique |
|---|--|--|--|---|
| | | Instruments financiers | Instruments non financiers | |
| Intermédiaires financiers appartenant au gouvernement | Unités fournissant un financement de projet aux administrations locales pour des investissements en capital au sein des ministères nationaux, tels que les ministères des finances, des infrastructures ou des administrations locales | Allocations budgétaires récurrentes ; allocations budgétaires ponctuelles ; obligations ; prêts non concessionnels ; prêts concessionnels ; dons | Allocations budgétaires récurrentes ; allocations budgétaires ponctuelles ; obligations ; prêts concessionnels ; subventions | Certains ministères accordent des prêts aux gouvernements locaux, tandis que la plupart des financements sont fournis sous forme de subventions. À cette fin, ils puisent à la fois dans leurs propres ressources budgétaires et dans le financement des donateurs. |
| | Banques de développement nationales et municipales | Allocations budgétaires récurrentes ; allocations budgétaires ponctuelles ; obligations ; capitaux propres ; prêts non concessionnels ; prêts | Allocations budgétaires récurrentes ; allocations budgétaires ponctuelles ; obligations ; prêts concessionnels ; subventions | Là où elles existent, ces institutions dépendent toujours des allocations budgétaires et du financement des donateurs. Seuls quelques-uns s'appuient sur d'autres sources de financement, telles que les obligations, |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| | | concessionnels ; subventions ; dépôts de la clientèle | | les dépôts de la clientèle, la dette privée ou les actions. |
| | Agences de développement local | Allocations budgétaires récurrentes ; allocations budgétaires uniques ; prêts concessionnels ; subventions | Allocations budgétaires récurrentes ; allocations budgétaires uniques ; subventions | Ces institutions dépendent fortement des allocations du budget national et du financement des donateurs. |
| | Entreprises municipales dans des circonstances particulières | Affectations budgétaires récurrentes ; allocations budgétaires ponctuelles ; obligations ; prêts non concessionnels ; prêts concessionnels ; subventions ; produits d'exploitation | NA | Seul un petit nombre d'entreprises municipales sont suffisamment solvables pour bénéficier de financements du secteur privé, tels que des obligations et des prêts, fonctionnant ainsi comme des intermédiaires financiers. La plupart dépendent de leurs revenus d'exploitation, de subventions substantielles du budget national et d'un certain financement des donateurs pour maintenir leurs opérations de base. |
| | Véhicules à usage spécial | Capitaux propres ; obligations ; prêts non concessionnels ; prêts concessionnels ; subventions | NA | À ce jour, les SPV existent principalement au niveau du projet pour accéder au financement privé sous la forme d'obligations ou de prêts. Les gouvernements locaux font souvent appel à une assistance |

| | | | | |
|--|---|--|---|---|
| | | | | technique pour leur mise en place. |
| Intermédiaires financiers appartenant à la communauté de l'aide au développement | Certains projets gérés par des organismes donateurs bilatéraux et des banques (agissant en tant qu'institutions du premier étage) | Dotations budgétaires récurrentes ; dotations budgétaires ponctuelles ; obligations | Dotations budgétaires récurrentes ; dotations budgétaires ponctuelles | Les institutions donatrices bilatérales continuent de recevoir d'importantes allocations pour l'aide à l'Afrique. Il y a un intérêt croissant à investir directement dans les villes, bien que des défis subsistent. |
| | Certains projets d'entreprises appartenant à des donateurs | Capitaux propres ; subventions ; prêts concessionnels ; prêts non concessionnels ; obligations | Capitaux propres ; subventions ; obligations | Ces institutions sont rares et moins axées sur l'Afrique que sur d'autres régions du monde en développement. Ils se concentrent également principalement sur le financement du secteur privé, bien qu'ils aient soutenu le financement des villes par le passé. |
| Intermédiaires financiers co-détenus par le gouvernement et la communauté de l'aide au développement | Certains projets gérés par des organisations multilatérales et des banques de développement (agissant en tant qu'institutions du premier étage) | Contributions des pays membres ; obligations | Contributions des pays membres ; obligations ; subventions | Les institutions multilatérales de développement continuent d'affecter une grande partie de leurs ressources à l'Afrique. Il y a un intérêt croissant à investir directement dans les villes, bien que des défis subsistent. |
| | Certains projets gérés par des banques régionales de développement (agissant en tant qu'institutions du premier étage) | Contributions des pays membres ; obligations ; prêts non concessionnels ; prêts concessionnels ; subventions | Contributions des pays membres ; obligations ; subventions | Les banques régionales de développement complètent les contributions de leurs pays membres principalement par un financement de donateurs bilatéraux et multilatéraux, |

| | | | | |
|---|---|--|--|---|
| | | | | mais aussi par un financement du secteur privé. |
| | Associations et réseaux mondiaux et régionaux dotés d'un mandat particulier | NA | Cotisations et contributions des membres ; subventions | Tout en étant des institutions membres, ces organisations ont tendance à dépendre fortement du financement des donateurs pour financer leurs programmes. |
| Intermédiaires financiers détenus par le secteur privé | Certains projets gérés par des fondations philanthropiques | Dotations ; revenus d'investissement | Dotations ; revenus des investissements ; subventions | Les fondations continuent de concentrer la majeure partie de leur financement sur l'Afrique, bien qu'elles aient tendance à se concentrer sur un petit nombre de pays. Le soutien direct aux villes ne représente qu'une fraction de leurs activités. |
| | Sociétés d'investissement | Capital d'investissement ; revenus d'investissement | NA | Les fonds d'investissement en capital axés sur les investissements dans les infrastructures en Afrique sont toujours rares et les volumes d'investissement ont tendance à être modestes. |
| Intermédiaires financiers détenus conjointement par le gouvernement et le secteur privé (avec une certaine participation à l'aide au développement) | Véhicules à usage spécial | Capitaux propres ; obligations ; prêts non concessionnels ; prêts concessionnels ; subventions | NA | À ce jour, les SPV existent principalement au niveau du projet pour accéder au financement privé sous la forme d'obligations ou de prêts. Les gouvernements locaux font souvent appel à une |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | | assistance technique pour leur mise en place. Le secteur privé peut également s'impliquer dans leur gestion. |
|--|--|--|--|--|

Source : Auteurs

En examinant les sections précédentes résumées dans le tableau 1, en particulier en ce qui concerne la situation et l'importance des différents types d'intermédiaires financiers en Afrique, un certain nombre d'observations peuvent être faites sur l'accès au financement par emprunt par les villes et les gouvernements locaux africains et le rôle des différents intermédiaires financiers dans la facilitation de cet accès. Tout d'abord et surtout, la plupart des financements d'infrastructures urbaines sont toujours fournis par des institutions du secteur public avec un financement du secteur public. Le gouvernement central assume toujours la responsabilité du financement de la majorité des investissements urbains. Cela va de pair avec une forte dépendance au financement des donateurs bi- et multilatéraux et d'autres partenaires de développement, dont la plupart continuent d'être accordés au gouvernement central. Le volume de ce financement est toutefois loin d'être suffisant pour combler le déficit d'infrastructures urbaines de l'Afrique.

Deuxièmement, la plupart des approches de l'investissement dans les infrastructures urbaines sont encore assez conventionnelles et peu enclines à prendre des risques avec la plupart des financements, en particulier ceux accordés aux petites villes et aux gouvernements locaux, sous la forme de subventions et seulement une petite part sous la forme de prêts ou d'une combinaison de subventions et de prêts. Cette pratique continue renforce la dépendance des villes et des gouvernements locaux à l'égard du gouvernement central, les empêche d'acquérir une expérience d'emprunt dans un environnement à faible enjeu et n'incite pas les villes à améliorer leur solvabilité. En outre, dans de nombreux cas, les villes et les gouvernements locaux se voient proposer les mêmes conditions de financement pour les mêmes types de projets, indépendamment de leur taille ou de leur capacité d'emprunt. Cela risque de surcharger les gouvernements locaux plus faibles, ce qui pourrait entraîner leur défaut et la perte potentielle de leurs privilèges d'emprunt, tout en gaspillant de « l'argent bon marché » sur des municipalités plus fortes qui pourraient s'endetter davantage à des fins commerciales.

Troisièmement, il existe un appétit et une volonté clairs de la part de nombreux partenaires de développement bi- et multilatéraux de s'engager directement avec les villes pour soutenir leur fourniture d'infrastructures urbaines. Un nombre croissant ont ouvert des fenêtres de prêt pour les gouvernements locaux et intégré le

financement des villes dans leurs stratégies et instruments. La mise en œuvre de cette intention – en plus de surmonter certains défis de gouvernance interne – nécessite que ces institutions identifient un portefeuille d'investissement approprié avec des projets qui répondent à leur profil de risque, à leur seuil d'investissement et à leurs critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) souhaités (Habeau, entretien, 2023). Pour que cette approche ait un large impact et ne se limite pas aux quelques villes et projets à fort potentiel susceptibles d'accéder également au financement privé, ils devront peut-être accroître leur tolérance au risque (Attridge et Engen, 2019 ; Colenbrander et al., 2023). Ils peuvent également avoir besoin de développer des projets qui combinent le prêt à des conditions de faveur avec le renforcement des capacités et un cadre de performance clair qui incite les villes à renforcer leurs systèmes et processus.

Quatrièmement, il existe des expériences prometteuses en matière de financement mixte et privé pour les investissements dans les infrastructures urbaines, mais elles constituent toujours l'exception plutôt que la norme et leur lien avec les villes et les gouvernements locaux peut être ambigu. La plupart des cas où des financements privés ont été mobilisés s'appuient sur des modèles de financement des entreprises tels que les SPV (voir, par exemple, OCDE, 2020). Cette approche est encore assez nouvelle pour la plupart des villes et des gouvernements locaux en Afrique et nécessite donc généralement une assistance technique pour s'assurer que ces entités sont mises en place et sécurisées de manière appropriée afin de s'assurer qu'aucune partie n'est exposée à des risques cachés. Le financement privé passant par le bilan de la ville est encore assez rare. Cependant, quelques exemples, tels que la ville de Dakar, au Sénégal, démontrent qu'il est possible, du moins en principe, mais avec beaucoup d'assistance technique.

Dans l'ensemble, cette analyse a clairement démontré qu'à quelques rares exceptions près, presque aucune ville ou administration locale en Afrique ne serait en mesure d'accéder au financement par emprunt pour des investissements dans les infrastructures sans le soutien d'un certain type d'intermédiaire financier. Les conditions-cadres difficiles décrites dans la section 2 rendent presque impossible l'accès direct des villes africaines aux marchés financiers. Cela rend les intermédiaires financiers essentiels au développement des infrastructures urbaines dirigées par les villes et souligne l'importance de veiller à ce que ces institutions soient aussi efficaces que possible pour faciliter l'accès des villes au financement par la dette en Afrique et au-delà.

5 Lacunes dans l'offre actuelle d'accès au financement pour les villes et les gouvernements locaux par le biais d'intermédiaires financiers en Afrique

Après une exploration approfondie du paysage des intermédiaires financiers facilitant l'accès des villes au financement en Afrique dans les sections précédentes, cette section résume les lacunes les plus importantes qui existent dans l'offre actuelle d'accès au financement pour les villes et les gouvernements locaux. Ici, le plus flagrant est certainement le fait que, dans l'ensemble, le volume de financement mis à la disposition des villes et des gouvernements locaux est beaucoup trop faible pour leur permettre de répondre à leurs énormes besoins en infrastructures. En conséquence, le déficit de financement continue de persister et risque de s'aggraver au fil du temps en raison de la dynamique démographique et migratoire sur le continent africain. L'investissement public, qui continue de dominer dans ce domaine, est de loin insuffisant pour répondre à la demande. Bien que cela ne soit pas surprenant, cela montre que malgré les efforts mondiaux visant à mobiliser des financements privés pour accélérer le développement durable et la réalisation des ODD, ces efforts n'ont pas encore montré les résultats souhaités en matière de développement des infrastructures urbaines en Afrique.

Une autre lacune importante dans le paysage africain des intermédiaires financiers, en particulier en ce qui concerne les institutions gouvernementales facilitant l'accès au financement pour les villes et les gouvernements locaux, est leur dépendance aveugle aux subventions au détriment de l'expansion de leur offre de prêt. Dans certains cas, cela est dû à l'environnement juridique, qui devrait

être abordé. Pourtant, pour que certaines institutions se transforment en organisations de prêt à part entière, elles devront renforcer leur capacité à donner des conseils et des orientations techniques appropriés aux villes sur la formulation de projets ; gérer de manière adéquate les lignes de crédit de leurs investisseurs ; et surveiller et rendre compte efficacement de leurs prêts. Cependant, le renforcement des capacités techniques des institutions pourrait ne pas suffire. Afin de leur permettre, ainsi qu'à leurs clients, de devenir des participants à part entière du marché, ils doivent changer fondamentalement leurs comportements et pratiques institutionnels pour ceux qui sont guidés par un état d'esprit plus axé sur le commerce. Cela les obligera à commencer à répondre aux incitations du marché plutôt qu'aux incitations bureaucratiques (Machano, entretien, 2023). À ce jour, seules quelques institutions en Afrique correspondent à cette description, parmi lesquelles la FEC (voir l'étude de cas à la page 41), la DBSA (voir l'étude de cas à la page 38) et le Ghana Infrastructure Investment Fund (GIIF)¹⁶. Ce type de transformation peut stimuler la croissance du marché et, à son tour, la maturation du cadre juridique et réglementaire qui l'entoure. Ici, les partenaires de développement peuvent agir comme catalyseurs en fournissant à ces intermédiaires financiers une assistance technique et un renforcement des capacités, ainsi qu'en mettant en place des incitations pertinentes pour leur permettre d'accéder aux lignes de crédit.

Une autre lacune critique en ce qui concerne les prêts infranationaux est que la plupart des gouvernements locaux n'ont toujours pas accès au financement par emprunt. Ces institutions se trouvent dans une situation de « catch-22 », où elles n'ont pas d'antécédents de crédit, mais sans être en mesure de démontrer leur capacité à gérer avec succès la dette, les prêteurs sont souvent réticents à prêter, ce qui les empêche de jamais construire cet historique de crédit. Ainsi, ils finissent par être pris dans un piège de faible capacité, où ils n'ont aucune incitation à développer leur solvabilité car cela pourrait encore ne pas leur permettre d'accéder au financement par emprunt. La réponse par défaut de la plupart des bailleurs de fonds, qu'il s'agisse du gouvernement central ou des partenaires de développement, a été de leur offrir des subventions au lieu de prêts – même pour des projets potentiellement rentables. Mais cela n'incite pas les gouvernements locaux peu performants à modifier leur comportement. Bien que les programmes de renforcement des capacités pour le financement des administrations locales soient largement disponibles, trop peu cherchent activement à lier ce soutien à l'amélioration de la solvabilité et de l'accès aux prêts. Les intermédiaires financiers appartenant au gouvernement devraient structurer leurs programmes de prêt de manière à traiter chaque gouvernement local en fonction de son niveau de solvabilité et à mettre en place des incitations pour renforcer leur capacité d'emprunt

¹⁶ Le GIIF n'accorde pas de prêts aux villes et aux gouvernements locaux à ce jour, mais envisage de le faire à l'avenir.

au fil du temps. Cela devrait également décourager les municipalités de haut niveau d'accéder à des prêts concessionnels pour des projets bancables. Ces types de prêts, éventuellement en combinaison avec des subventions, devraient être réservés aux gouvernements locaux plus faibles et/ou aux projets qui ne génèrent pas suffisamment de revenus pour être attrayants pour les investisseurs privés.

Un exemple de moyen simple mais efficace de catégoriser les gouvernements locaux en fonction de leur solvabilité se trouve en Colombie. L'intermédiaire financier colombien *Financiera de Desarrollo Territorial* (FINDETER) applique un système appelé « feux de circulation » (voir tableau 2), qui a été créé par la loi 358 en 1997. Ce système détermine dans quelles conditions les gouvernements locaux peuvent emprunter, les critères devenant plus stricts si le gouvernement local est moins solvable. En tant que tel, dans le contexte colombien, cette combinaison de facteurs signifie que si les gouvernements locaux peuvent accéder à une grande variété de prêts de différentes institutions de prêt, le type et les conditions des prêts dépendent principalement de la solvabilité de ces gouvernements locaux.

Table 2 Système de feux tricolores utilisé par FINDETER pour déterminer la solvabilité d'un gouvernement local

| Score | Indicateur | Restrictions sur l'emprunt |
|--------------|---|--|
| Vert | <ul style="list-style-type: none"> Intérêts en % des économies opérationnelles < 40 % ET <ul style="list-style-type: none"> L'encours de la dette en % des revenus courants est ≤ 80 % | Aucune restriction |
| Jaune | <ul style="list-style-type: none"> Intérêts en % des économies opérationnelles < 40 %- 60 % ET <ul style="list-style-type: none"> L'encours de la dette en % des revenus courants est ≤ 80 % | Prêt avec autorisation du ministère des Finances |
| Rouge | <ul style="list-style-type: none"> Intérêts en % des économies opérationnelles > 60 % OU <ul style="list-style-type: none"> L'encours de la dette en % des revenus courants est ≤ 80 % | Pas de prêt à moins que le gouvernement local n'accepte un plan d'ajustement |

Source : Kehew et al., 2005

Une autre lacune dans l'offre actuelle des intermédiaires financiers africains est le manque de véhicules d'investissement pour les financements mixtes et privés, en particulier au niveau des États et au niveau national. La mise en place d'un intermédiaire financier en tant que SPV qui reprend la structure, la gouvernance et les mécanismes de financement d'une entreprise permettra un engagement beaucoup plus fluide et plus efficace avec les investisseurs privés, car ces derniers seront plus à l'aise de s'associer à une entité qui a l'air et agit d'une manière qu'ils connaissent. Au niveau mondial, l'IMIF pourrait être un bon exemple de cette approche, mais beaucoup plus de ces types d'institutions seront nécessaires pour attirer et accueillir les investissements privés nécessaires pour répondre aux besoins en infrastructures de turban à travers le continent.

Un exemple de SPV indien au niveau de l'État est le Tamil Nadu Urban Development Fund (TNUDF). Le TNUDF a émergé du Fonds de développement municipal appartenant à l'État en 1996. Il a été créé en tant que fonds fiduciaire avec une participation de capital-investissement, dans le but d'augmenter le volume de financement des municipalités sous la forme de financement mixte. Le TNUDF entreprend un financement de projet par le biais de prêts d'une durée maximale de 20 ans. Toute municipalité peut demander un prêt pouvant atteindre 60 % du coût du projet, les conditions du prêt dépendant des caractéristiques économiques du projet. Cependant, tous les projets doivent démontrer un flux de trésorerie projeté suffisant pour assurer le service de la dette et couvrir l'exploitation et la maintenance de l'infrastructure. Le TNUDF aide également les municipalités à structurer leurs projets et peut mettre en commun des projets de différentes municipalités pour lever des fonds en vrac sur les marchés des capitaux. Un exemple en est le Fonds commun pour l'eau et l'assainissement lancé en 2002, avec la participation de 13 municipalités.

Une autre lacune existe en ce qui concerne le soutien disponible pour les villes et les gouvernements locaux pour réaliser leurs idées de projets potentiellement bancables. À l'heure actuelle, ce sont principalement les dirigeants des villes les plus entreprenants qui sollicitent de manière proactive l'aide des partenaires au développement intéressés, qui bénéficient de ce type de soutien spécialisé. Leurs villes reçoivent ensuite de l'aide pour structurer le projet financièrement, sécuriser les flux de revenus pour le remboursement et obtenir des garanties pour réduire le coût de la dette. Cependant, de nombreuses autres idées de projets pourraient être concrétisées. Ce type de soutien est souvent crucial pour lancer ces projets et éviter que les villes ne commettent des erreurs potentiellement coûteuses tout en essayant d'imiter les exemples phares existants. Néanmoins, un mot de prudence est nécessaire pour réitérer que tous les investissements urbains, en particulier ceux qui fournissent des services de base, ne peuvent pas être transformés en projets bancables. Essayer de forcer de tels projets

face aux pressions budgétaires peut avoir des conséquences désastreuses. Ce type de projet devrait être prioritaire pour le financement par subvention.

Un exemple pour illustrer ce besoin de prudence sont les défis auxquels sont actuellement confrontées de nombreuses municipalités chinoises. Après 2008, de nombreuses municipalités chinoises ont mis en place des véhicules de financement du gouvernement local (LGFV) pour les aider à stimuler l'investissement urbain. En tant que sociétés de développement et d'investissement appartenant à la municipalité, les LGFV étaient des entités juridiques indépendantes des municipalités elles-mêmes et capables de lever des fonds sur les marchés financiers nationaux et internationaux. Cependant, avec leurs modèles financiers basés sur des projections de croissance optimistes, le récent ralentissement économique de la Chine a entraîné que bon nombre de ces projets d'investissement ne génèrent plus de revenus suffisants pour rembourser la dette associée. Cela pousse les LGFV à un refinancement plus risqué, souvent off-shore, qui est associé à des taux d'intérêt nettement plus élevés, affaiblissant davantage leur situation financière et risquant finalement de faire défaut et de faire faillite.

Enfin, il existe une lacune dans le cadre juridique et réglementaire pour faciliter les emprunts municipaux. À ce jour, les modèles de financement des entreprises offrent des solutions en l'absence de réglementations appropriées en matière de dette publique infranationale. Par exemple, lorsqu'aucun processus d'émission d'obligations municipales n'est en place, une entité ad hoc peut être mise en place pour émettre une obligation d'entreprise. Idéalement, cependant, des mécanismes devraient être mis en place pour permettre aux villes et aux gouvernements locaux de supporter eux-mêmes leur dette, à la fois pour des raisons de transparence et de responsabilité, ainsi que pour créer des incitations à de bonnes performances financières, renforçant ainsi l'autonomie locale. Cela inclut également la mise en place de mécanismes permettant de garantir le remboursement de la dette du projet directement à partir du bilan de la municipalité, par exemple en autorisant explicitement la délimitation de certaines sources de revenus ou en donnant légalement la priorité à certains paiements par rapport à d'autres. Cela nécessite la modification du cadre juridique de la gestion des finances publiques locales (GFP) ou de la dette ou un ensemble plus large de réglementations des marchés financiers. Au Maroc, par exemple, la réglementation nationale exige que les gouvernements locaux bénéficiant de prêts de la FEC s'acquittent de leurs obligations en matière de dette avant même d'être autorisés à payer les salaires.

6 Recommandations stratégiques

Sur la base des lacunes dans le paysage africain des intermédiaires financiers identifiées ci-dessus, cette dernière section propose quelques pistes de réforme potentielles visant à élargir l'accès des villes et des gouvernements locaux au financement de la dette par le biais d'intermédiaires financiers en formulant des recommandations politiques concrètes pour les différentes parties prenantes clés opérant dans cet espace. La première série de recommandations vise à renforcer le cadre juridique et institutionnel global pour les prêts infranationaux, tandis que la deuxième série vise à aider les villes et les gouvernements locaux à réaliser leur portefeuille d'investissements. La recommandation finale propose de revoir les pratiques actuelles de prêt de la communauté du financement du développement.

Renforcer le cadre légal et institutionnel global des prêts infranationaux

- Faire progresser le développement de cadres juridiques et réglementaires nationaux à travers le continent qui établissent un équilibre sain entre la gestion des risques d'emprunt infranational et la création d'un environnement favorable permettant aux villes et aux gouvernements locaux d'accéder au financement de la dette pour répondre à leurs besoins en infrastructures. Alors que les gouvernements nationaux doivent mener ces réformes, la consultation des gouvernements locaux, des investisseurs potentiels, des experts financiers et d'autres parties prenantes sera essentielle pour atteindre les multiples objectifs. Les partenaires de développement peuvent soutenir ce processus en identifiant les lacunes du cadre, en partageant les expériences d'autres juridictions et en lançant des projets pilotes à des fins d'expérimentation et de démonstration.
- Renforcer les capacités des institutions municipales de développement en tant qu'intermédiaires financiers et les soutenir dans leur transformation pour devenir des institutions de prêt efficaces. Cela devrait inclure le renforcement de leurs capacités techniques en tant que prêteurs, en les conseillant sur leur structure de gouvernance et en établissant des incitations qui les aident à se transformer en acteurs du

marché, par exemple en leur fournissant des lignes de crédit pour la rétrocession. Cela peut être piloté et/ou soutenu par le gouvernement central, les partenaires au développement ou les intermédiaires financiers eux-mêmes. Une fois que la transformation devient palpable, ces institutions devraient être encouragées et éventuellement aidées à élargir leur portefeuille de sources de financement, y compris la mobilisation de fonds privés pour renforcer davantage leur orientation vers le marché.

- Établir différents types de programmes de prêt pour différents niveaux de capacité budgétaire des administrations locales. La conception de tels programmes pourrait être conçue par le gouvernement central ou l'intermédiaire financier lui-même. Cela permet non seulement l'utilisation la plus efficace des ressources, mais met également au défi les gouvernements locaux de toutes les capacités de maintenir et d'améliorer leurs performances budgétaires. Les gouvernements locaux les plus faibles devraient se voir offrir une combinaison de subventions et de prêts à des conditions de faveur, tandis que les villes et municipalités performantes devraient être encouragées à accéder à des prêts de type commercial pour leurs projets bancables. Leur placement dans les différentes catégories de prêt doit être surveillé et ajusté en fonction de la performance de leur prêt. Un système de récompenses et de sanctions devrait être mis en place pour s'assurer que les villes respectent leurs obligations en matière de dette, tout en étant encouragées à devenir de meilleurs emprunteurs.
- Soutenir les villes et les gouvernements locaux sans antécédents de crédit pour acquérir de l'expérience d'emprunt. Les aider à établir un bilan de gestion réussie de la dette permettra de briser le cercle vicieux et de rassurer les futurs prêteurs. En combinaison avec la recommandation ci-dessus, ce processus peut être conçu et géré par les intermédiaires financiers. Il peut commencer petit, en émettant un mélange de subventions et de prêts avec seulement une composante de prêt mineure pour les nouveaux emprunteurs. Il peut ensuite augmenter progressivement la part de cette composante pour un financement ultérieur, en fonction des performances budgétaires du gouvernement local et de la nature et du rendement attendu du projet. Cela peut être initié même avec des gouvernements plus faibles, à condition qu'ils soient suffisamment soutenus pour gérer correctement le prêt et que des procédures et des garanties soient mises en place pour leur permettre de le faire – même lorsqu'ils ne sont plus surveillés de près.
- Soutenir la mise en place d'entités corporatives au niveau national ou régional qui permettent la mobilisation de financements mixtes et privés. Ces institutions peuvent accorder des prêts à des conditions quasi commerciales, tout

en offrant une assistance technique ou un soutien au rehaussement de crédit. Ils peuvent également être utilisés pour mettre en commun des projets d'investissement de plusieurs municipalités afin d'atteindre les seuils minimaux de mobilisation de fonds auprès de grands investisseurs. Ces efforts devraient être dirigés par le gouvernement en collaboration avec le secteur privé et les partenaires au développement, le cas échéant.

Aider les villes et les gouvernements locaux à réaliser leur portefeuille d'investissement

- Lier plus explicitement et systématiquement les programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités sur le renforcement des processus locaux de GFP et la mobilisation des recettes locales à l'amélioration de la solvabilité et de la capacité d'emprunt des gouvernements locaux. Cette approche, qui pourrait être poursuivie par le gouvernement central, les partenaires au développement et même les gouvernements locaux eux-mêmes, pourrait bénéficier mutuellement à tous les domaines de soutien. En effet, les perspectives d'accès à la dette pourraient aider à surmonter une partie de l'inertie et des obstacles politiques à une mobilisation efficace des revenus locaux, tandis que l'établissement de flux de revenus stables augmentera certainement les chances de se qualifier pour le financement par emprunt.
- Élaborer des stratégies et des plans d'investissement en capital pour les villes et les gouvernements locaux. Idéalement, chaque gouvernement local devrait avoir une stratégie et un plan d'investissement en capital à moyen terme basés sur des évaluations des besoins et des données et analyses empiriques qui fournissent une image complète des besoins et des priorités d'investissement des villes au cours des cinq à dix prochaines années. Bien que dirigé par la ville, cet exercice peut être soutenu par le gouvernement central ou les partenaires au développement. Ces plans d'investissement en capital devraient inclure, entre autres, une analyse solide du potentiel de revenus et de la bancabilité de chaque projet d'investissement, ainsi qu'une identification claire des sources de financement potentielles et une stratégie sur la façon d'y accéder. Une telle analyse permettra à la ville de déterminer quels projets doivent être prioritaires pour le financement par subvention, quels projets ne nécessitent que des subventions partielles et lesquels pourraient être attrayants pour les investisseurs privés. Cela se traduira par une utilisation plus efficace des ressources.
- Élargir l'offre d'assistance à la demande aux gouvernements locaux qui ont des idées pour des projets potentiellement bancables. Les partenaires au développement peuvent y jouer

un rôle clé en finançant cette expertise spécialisée. L'avantage de ce type de soutien est qu'il peut être adapté aux caractéristiques spécifiques et au modèle commercial du projet, ainsi qu'à la capacité de gestion du gouvernement local. L'approche pourrait être encore améliorée en développant une approche de notation simplifiée pour les projets qui fournit une indication objective de leur bancabilité. Cela permettra aux investisseurs potentiels de décider plus facilement s'ils sont suffisamment intéressés pour faire leur propre diligence raisonnable avant de prendre une décision d'investissement.

- Aider à faire correspondre les projets d'infrastructure aux investisseurs appropriés. De nombreuses installations d'assistance technique soutiennent le renforcement des finances locales et l'élaboration de plans et de projets d'investissement urbains. En conjonction avec les recommandations précédentes, ces efforts précieux peuvent être rendus plus efficaces en aidant le projet à rechercher de manière proactive des investisseurs. Faire appel à des investisseurs potentiels tôt dans le processus pour s'assurer que les projets proposés répondent à leurs critères d'investissement pourrait encore augmenter les chances de mobiliser des financements.

Revoir les pratiques actuelles de prêt de la communauté du financement du développement

- Engager un débat sur le risque. Les institutions de développement bilatérales et multilatérales ont tendance à être réticentes à prendre des risques dans leurs décisions de prêt (Attridge et Engen, 2019 ; Colenbrander, 2023), ce qui pourrait limiter leur capacité à s'engager avec les villes à une échelle plus large. Bien qu'il y ait beaucoup de choses à considérer pour déterminer le niveau de risque approprié à adopter, ces institutions pourraient bénéficier d'un débat ouvert sur la question de savoir si elles devraient envisager d'accepter plus de risques lorsqu'elles prêtent à certains groupes d'emprunteurs, pour réaliser leur mission.

Bien que la mise en œuvre de l'une de ces recommandations puisse avoir des effets positifs sur la situation globale, une approche plus efficace pourrait être de combiner et/ou de séquencer certaines ou toutes, en fonction du point de départ et du contexte du pays respectif. Plus les différentes interventions sont coordonnées et modulées dans une stratégie de réforme globale, plus les chances de récolter des effets de synergie et d'éviter les lacunes, les divergences et les signaux contradictoires sont grandes.

Références

- AfDB (2018). *African Economic Outlook 2018*. Abidjan: African Development Bank Group.
- Attridge, S. and Engen, L. (2019) *Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach*. London: ODI.
- C40 Cities (2016) *Good Practice Guide Creditworthiness*. London: C40 Cities Climate Leadership Group.
- Cirola, L.R. (2020) 'Fractured fiscal authority and fragmented infrastructures: Financing sustainable urban development in Sub-Saharan Africa' *Habitat International* 104: 1–8.
- Colenbrander S., Humphrey, C., Lankes, H.-P., Miller, M. and Prizzon, A. (2023) 'The time is now: what the World Bank's Revolution Roadmap should look like'. Blog Post, 16 May. London: ODI.
- Delbridge, V., Sarr, K. D, Harman, O. with Haas, A. and Venables, T. (2022) 'Enhancing the financial position of cities: evidence from Dakar. Case Study 3' in *Financing Sustainable Urban Development*. Nairobi: UN Habitat.
- Detter, D., Hussain, A.A. and Woetzel, J. (2020, Nov 5) 'Using public real estate to fuel a post-pandemic recovery'. McKinsey & Company Insights (www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/using-public-real-estate-to-fuel-a-postpandemic-recovery#).
- The Economist (2023) 'The growth of Africa's towns and small cities is transforming the continent'. The Economist, 11 March.
- Fjeldstad, O.-H. and Heggstad, K. (2012) *Local government revenue mobilisation in anglophone Africa*. ICTD Working Paper 7. Brighton: Institute of Development Studies (IDS).
- FMDV (2021) *Aggregation interventions to increase urban climate finance, a knowledge product for the Cities Climate Finance Leadership Alliance*. Paris: FMDV.
- FMDV (2022) *Les outils et facilités de préparation de projets pour les Institutions de Financement des Collectivités Locales (IFCL) africaines*. Paris : FMDV.
- FMDV and FICS (2022) *Alliance of Subnational Development Banks in Latin America and the Caribbean, Activity Report (2020–2021)*. Paris: FMDV.
- FMDV and UNCDF (2018) *Études sur les conditions de pérennisation et de diversification des activités et ressources financières des Institutions de Financement des Collectivités Locales en Afrique*. Paris : FMDV.
- Gorelick, J. (2018) 'Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks' *Environment and Urbanisation* 30(1): 103–122.

- Haas, A.R.N. (2023a) 'African cities: unlocking financing for urbanisation'. SWP Policy Brief 11. German Institute for International and Security Affairs.
- Haas, A.R.N. (2023b) 'Strengthening municipal finance and local finance systems'. UNDESA Strategy Guidance Notes. New York City: UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA).
- Kehew, R., Matsukawa, T. and Peterson, J. (2005) *Local financing for sub-sovereign infrastructure in developing countries: case studies of innovative domestic credit enhancement entities and techniques*. Washington DC: World Bank.
- Lakmeeharan, K., Manji, Q., Nyairo, R. and Poeltner, H. (2020) *Solving Africa's infrastructure paradox*. McKinsey & Company (<https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/solving-africas-infrastructure-paradox>).
- Liu, L. and Tan, K.S. (2009) *Subnational credit rating: a comparative review*. World Bank Policy Research Working Papers 5013: 1–44. Research Collection School of Economics. Washington DC: World Bank.
- Liu, L. and Waibel, M. (2008) 'Subnational insolvency and governance: cross-country experiences and lessons' in E. Ahmad and G. Brosio (eds.) *Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?* Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Moody's (2018) *Moody's Rating Methodology for Regional and Local Governments*. New York City: Moody's Investors Service.
- Moore M., Prichard, W. and Fjeldstad, O.-H. (2018) *Taxing Africa: coercion, reform, and development*. London: Zed Books.
- Mutai, E. (2022) 'Treasury gets MPs' approval to guarantee Sh1bn Laikipia bond'. Business Daily, 17 June (www.businessdailyafrica.com/bd/news/counties/treasury-gets-mps-approval-to-guarantee-sh1bn-laikipia-bond-3850830).
- Nzebo, M.-A., Fodop, I. and Ndri, S. (2021) 'Liquidity, the key to the development of the bond market in West and Central Africa?' Société Générale, 16 December (www.securities-services.societegenerale.com/en/insights/views/news/liquidity-key-development-bond-market-west-central-africa/).
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2020) 'OECD DAC Blended Finance Principle 4: focus on effective partnering for blended finance: Guidance Note and Detailed Background Guidance'. Paris: OECD Publishing.
- OECD and Lincoln Institute of Land Policy (2022) *Global compendium of land value capture policies*. OECD Regional Development Studies. Paris: OECD Publishing.
- OECD and UCLG (2022) *World observatory on subnational government finance and investment, 2022 synthesis report*. Paris: OECD Publishing.
- Paulais, T. (2012) *Financing Africa's cities: the imperative of local investment*. Washington DC: World Bank Publications.

- PEFA – Public Expenditure and Financial Accountability (2010) *Evaluation de la gestion des finances publiques municipales. Rapport PEFA sur les performances ville de Ouagadougou*. Washington DC: World Bank.
- PPIAF – Private Infrastructure Advisory Facility (2020) *PPIAF assesses Kenya's Water sector debt* (https://www.ppiaf.org/feature_story/ppiaf-assesses-kenyas-water-sector-debt)
- Saxena, S. (2022) 'How to manage fiscal risks from subnational governments'. Fiscal Affairs How to Notes 22/3. Washington DC: International Monetary Fund.
- Siddique, O. (2019) *West Africa's first municipal bond enables pro-poor investment in Dakar*. Washington DC: Cities Alliance.
- Smoke, P. (2019) *Improving subnational government development finance in emerging and developing economies: towards a strategic approach*. ADBI Working Paper 921. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Smoke, P. (2022) 'Reimagining the role of special financial intermediaries in subnational development finance' in D. Jackson (ed.) *Local government finance is development finance*. New York City: UNCDF, pp. 219–246.
- Suchodolski, G.S., Modesto Jr., A., De Oliveira Bechelaine, C.H. and Bedeschi Costa, L.M. (2021) *From global to local: subnational development banks in the era of Sustainable Development Goals*. AFD Research Papers No. 172. Paris: AFD.
- Ter-Minassian, T. and Craig, J. (1997) 'Control of subnational government borrowing' in T. Ter-Minassian, *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 156–172.
- Tyson, J. (2022) *Capital Markets for Cities*. ODI Working Paper. London: ODI.
- Tyson, J. and Kumar, C. (2022) 'Investing in cities: how can the Commonwealth act to leverage private finance'. ODI Policy Brief. London: ODI.
- UCLGA – United Cities and Local Governments of Africa (no date) 'Africa Territorial Agency'. Information Leaflet (http://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/africa_territorial_agency.pdf).
- UNCDF (2019) *Investor Prospectus: Technical Assistance Facility International Municipal Investment Fund*. New York City: UN Capital Development Fund.
- UNDESA – UN Department of Economic and Social Affairs (2022) *World Population Prospects 2022*. New York City: United Nations.
- UN Habitat – United Nations Human Settlements Programme (2015) *Urban Solutions*. Nairobi: UN Habitat.
- UN Habitat (2022) *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*. Nairobi: UN Habitat.
- United Nations (2015) *Sustainable Development Goals* (www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/).
- United Nations (2017) *New Urban Agenda. Habitat III*. New York City: United Nations.

Voges, P. (2018) *Special purpose vehicles as a model for competitive economic development in South African cities*. IMESA Paper 4. Port Elisabeth: Institute of Municipal Engineering of Southern Africa (IMESA).

World Bank (2016) 'Municipal Project Finance in the Municipality of Rustenburg (South Africa)'. Case Studies in Blended Finance for Water and Sanitation. Washington DC: World Bank.

Appendix 1 Entretiens avec des informateurs clés

| Nom | Organisation, fonction | Date de l'entretien |
|--------------------------------|---|----------------------------|
| DAHAN, Frédérique | ODI, chargé de recherche principal | 13-02-2023 |
| DE DIANOUS, Bertrand | AFD, Chef de l'Unité Finances Locales et Décentralisation | 27-02-2023 |
| DE FREITAS, Carlos | FMDV, codirecteur | 28-02-2023 |
| GYAN, Kwadwo Kwakye | GIIF, Responsable de la gestion des risques | 09-03-2023 |
| HABEAU, Jean-Francois | FMDV, Directeur exécutif | 07-02-2023 |
| MACHANO, Jaffer | UNCDF, chef de programme mondial, Financement des investissements municipaux | 15-02-2023 |
| NASSE BRIDIER, Emmanuelle | Meridiam, responsable de l'initiative de résilience urbaine | 07-04-2023 |
| O'GRADY, Lin | BERD, chef adjoint du Groupe des infrastructures durables | 02-03-2023 |
| PEINTURE, David | Conseiller indépendant en financement du développement | 01-03-2023 |
| SARR, Khady Dia | Ville de Dakar, Conseiller du Maire de Dakar | 10-03-2023 |
| STUBDRUP, Ole Pilgaard | BAD, UMDF Diplomatie des villes et développement urbain | 14-03-2023 |
| VISCONTI, Massimo et collègues | Moody's, vice-président/responsable principal du crédit/directeur, Europe centrale et de l'Est, Afrique | 15-02-2023 |
| YATTA, François Paul | CGLU Afrique, Chef des programmes | 27-02-2023 |
| ZO' OBO BELINGA, Séverin | FEICOM, directeur adjoint de la coopération et du partenariat | 07-03-2023 |