

L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES PAYS LES MOINS AVANCES : POUR DES PRODUITS FINANCIERS DE NOUVELLE GENERATION

Thierry Paulais

Cities Alliance

Cette note expose le besoin d'un produit financier de nouvelle génération pour le financement des investissements des collectivités locales des pays les moins avancés (PMA). Les financements actuels sont insuffisants et/ou mal adaptés aux besoins de ces collectivités, spécialement celles qui ont le plus de difficultés. L'offre actuelle de produits financiers laisse de côté des opportunités pour fonder sur des bases pérennes le financement du développement urbain, en particulier la collecte de l'épargne et son utilisation en faveur de la promotion de l'investissement privé et de l'emploi. L'évolution de l'architecture de l'aide internationale et la crise financière déterminent un moment propice pour une modernisation des pratiques et des outils existants.

Les collectivités locales des PMA ont été finalement impactées par la crise qui a durement affecté les collectivités locales des pays développés.

La crise économique et financière de 2008 a sévèrement impacté tous les systèmes de financement des collectivités dans le monde. Aux USA, le marché des obligations municipales s'est contracté, l'activité des rehausseurs de crédit a connu de graves difficultés, et les collectivités locales ont des difficultés à se financer. En Europe, plusieurs institutions spécialisées ont dû être renflouées par leur gouvernement, comme le Kommunalkredit en Autriche. L'incident le plus spectaculaire aura été la chute du numéro un mondial sur le marché des collectivités, Dexia, sauvé de la faillite par la montée dans son capital des Etats belges et français.

Les difficultés qu'ont connues les collectivités locales des pays les plus développés, confrontées à la diminution de leurs ressources, la hausse des dépenses sociales et la raréfaction des financements, se sont finalement propagées aux collectivités des pays en développement. Ces derniers ont été, de plus, particulièrement affectés par la chute de l'activité en partenariats publics-privés. Beaucoup de projets ont été suspendus voire annulés. Certains secteurs sont moins affectés que d'autres, comme la téléphonie ou l'énergie), ceux qui sont touchés le plus concernent au premier chef les municipalités (comme l'eau, les transports), dans lesquels la baisse en volume ou en nombre de projets est de l'ordre de 40 à 50%.

Les collectivités locales des pays les moins développés sont confrontées, en plus de ces difficultés d'ordre conjoncturel, à des problèmes croissants d'ordre structurel

L'impact de la crise sur les collectivités locales des pays les moins développés est variable en fonction des contextes nationaux, du degré d'intégration des systèmes financiers nationaux à la finance mondiale et à la nature des aides qu'elles ont pu éventuellement recevoir de la part des états centraux. Mais les difficultés issues de la crise, quelle que soit leur intensité, se superposent à des problèmes croissants d'ordre structurel.

D'une part, dans les faits, le montant de l'Aide publique au développement (APD) stagne ou régresse.

D'autre part l'architecture générale de l'aide à beaucoup changé au cours de la dernière décennie. Elle s'est diversifiée, fractionnée, spécialisée. Elle est accompagnée de nouveaux types de financement, qui ne relèvent pas de l'aide publique à proprement parler, mais prennent ou sont appelés à prendre une part de plus en plus importante dans le total des financements disponibles. Parmi les évolutions les plus notables figurent :

- l'apparition des fonds dits verticaux (SIDA, vaccins, etc.), ayant chacun son propre mode de financement ;
- la montée en puissance des grandes fondations, les plus importantes d'entre elles ayant des capacités de financement bien supérieures à nombre de bailleurs bilatéraux ;
- la croissance en volume des rémittances (même si les montants globaux ont été affectés par la crise aussi), qui en font dans beaucoup de pays une ressource supérieure aux montants de l'aide officielle ;
- l'émergence des nouvelles sources de financement liées au réchauffement climatique, fonds d'adaptation et finance carbone.

Or les collectivités locales urbaines, si elles sont bien affectées par la stagnation de l'aide, ne bénéficient pas ou que très marginalement de l'augmentation des autres ressources qui ne sont pas disponibles (ou pas réellement disponibles) pour les emprunteurs sous-souverains, ne leur sont pas destinées (comme les fonds verticaux) ou tout simplement leur échappent faute de dispositifs ad hoc pour les capter (cas des rémittances). Ceci se cumule avec le fait, très ancien lui, que le développement urbain est trop souvent confondu par la majorité des bailleurs avec celui des grandes infrastructures, dont la maîtrise d'ouvrage est rarement assurée par les collectivités locales.

Dans le même temps, les besoins en investissements de ces collectivités locales urbaines augmentent continuellement, du fait de la croissance démographique et des phénomènes migratoires : dans les trois prochaines décennies, de l'ordre 300 millions de personnes seront à urbaniser en Afrique subsaharienne. Et les collectivités locales devront assumer une part croissante des responsabilités et de l'investissement, notamment parce que les budgets des états sont sollicités dans les domaines régaliens dont les coûts relatifs augmentent et parce que la communauté internationale est mobilisée sur des sujets légitimement considérés comme prioritaires (crise alimentaire, grandes pandémies, réchauffement, etc.).

Quelles options face à cette situation préoccupante ?

Face à ce hiatus entre besoins et capacités d'investissements, les réponses des états et de la communauté internationale s'articulent depuis les années 70 autour de la décentralisation et de la bonne gouvernance. Augmentation, régularité et prévisibilité des transferts d'état vers les collectivités, aménagement de la fiscalité locale et progression des ressources propres des collectivités, accompagnés de progrès en matière de gestion et de management, devraient progressivement conduire les villes africaines sur le chemin de la croissance pérenne.

Force est de constater après plusieurs décennies que cette approche, éminemment louable en soi, et en dépit de progrès indéniables sur certains aspects et dans certains pays, se révèle globalement insuffisante.

En fait, nulle part dans le monde les finances locales n'ont été et ne sont suffisantes à elles seules pour financer le développement des villes en forte croissance. Le financement par l'aménagement a toujours été utilisé parallèlement pour ce faire. Sans remonter au baron Haussmann et pour en rester à des exemples récents, citons comme exemples la France durant les trente glorieuses, ou la Chine populaire. Ce pays a réussi à urbaniser près de 300

millions de personnes en deux décennies, en contenant la création de bidonvilles, se reposant essentiellement sur ce mode de financement dans lequel, littéralement, la ville finance la ville.

Les collectivités locales des PMA sont en l'état actuel totalement privées de ce mode de financement. En Afrique sub-saharienne, même si on recense quelques expériences dans quelques pays, on peut dire que dans l'ensemble, la juxtaposition des droits fonciers, les habitudes culturelles, et l'absence de produits financiers adaptés se sont cumulées jusqu'ici pour empêcher la mise en route de ce système de financer les extensions urbaines.

Et beaucoup des villes africaines, loin de progresser sur une trajectoire vertueuse, sont entrées dans un processus continu de dégradation. Les recettes stagnent ; elles sont de plus en plus coûteuses à collecter, alors que les ressources pour ce faire ne peuvent plus être augmentées. L'entretien est délaissé, la politique foncière négligée, les opérations d'aménagement abandonnées, l'habitat précaire augmente. La part de l'activité du secteur formel diminue au profit de l'informel ; par conséquent le rendement des taxes sur les activités, taxes foncière ou d'habitation diminue aussi. Le financement des services de base devient de plus en plus difficile. L'attractivité de la ville pour les investisseurs décroît ; sa capacité à de financer à l'extérieur devient improbable, les coûts financiers augmentent, il faut encore réduire les dépenses... Ce type de spirale dépressive peut se déclencher assez brutalement après une période plus ou moins longue de dégradation en pente douce, et il s'avère très difficile de sortir de telles trappes - on peut parler de villes piégées - sans aide extérieure.

Aujourd'hui on peut estimer que la crise financière et le recul des investissements privés dégagent un moment opportun pour mettre en place une filière de financement par l'aménagement, pour engager les réformes d'ordre institutionnel nécessaires ainsi que la mise en place de produits financiers adéquats, et enfin pour en optimiser les effets économiques.

Optimiser les effets économiques de la filière « financement par l'aménagement »

La filière de l'aménagement est la solution de financement incontournable pour les villes en forte croissance, mais elle présente d'autres avantages économiques qui peuvent se révéler précieux dans le contexte des PMA et spécialement en Afrique.

On sait que les économies africaines ont connu un taux de croissance relativement élevé pendant la dernière décennie, et que ceci a notamment permis, dans une certaine mesure, l'émergence d'une classe moyenne. Celle-ci dispose aujourd'hui d'une épargne, mais de peu ou pas d'opportunités pour la placer localement. L'investissement dans l'immobilier, qui est un vecteur normalement privilégié, est difficile du fait du manque de production foncière, et assez risqué du fait précisément du caractère non légal, non régulé et non protégé des opportunités de placement.

Si une production foncière légale et sécurisée le permettait, tout indique que le secteur de l'habitat serait le support privilégié de l'investissement local, avec le double avantage de procurer des ressources en monnaie locale pour le développement urbain et d'alimenter le secteur du bâtiment et de la construction, hautement créateur d'emplois.

Le même raisonnement s'applique pour les rémittances. Des enquêtes ont montré que beaucoup d'émigrés, après parfois des décennies passées en ville dans leurs pays d'accueil, souhaitent en fait investir dans une maison au pays, également en ville. Ils éprouvent des difficultés à le faire pour les mêmes raisons que celles citées plus haut, l'insécurité et la peur de se faire flouer étant démultipliée par la distance. Là encore, la perte en effets pour l'économie locale, l'emploi et la capacité d'investissement des collectivités est considérable.

Quel type de produit financier ?

La caractéristique principale pour un produit financier adapté à l'aménagement est la durée et, surtout, le différé. En effet, les temps de réalisation des opérations d'aménagement sont longs : une opération se déroule classiquement sur 12 à 15 ans, et les premières recettes ne rentrent qu'à l'issue des 5 ou 7 premières années.

Un différé sur 5 ou 7 ans selon les cas est donc déterminant pour les équilibres d'opérations, puisqu'il permet de faire coïncider les premiers remboursements en capital avec les premières recettes. C'est vrai pour toutes les opérations d'aménagement, mais ça l'est plus encore pour celles qui visent des prix planchers au moins pour une partie de la production, dans le cadre d'opérations dites à « subventions croisées » (dans lesquelles les recettes réalisées sur une partie du parc visant les classes moyennes permettent de subventionner dans une certaine mesure la partie destinée aux plus pauvres).

Ces caractéristiques sont très éloignées de ce qu'il est possible de se procurer sur les marchés, spécialement en Afrique où les taux sont élevés et les durées courtes (une durée de 7 ans étant considérée comme du long terme sur les marchés ou pour les banques locales). Faire de l'aménagement en se finançant sur les marchés suppose donc de se refinancer plusieurs fois, mais ceci laisse entière la question du différé.

Dans l'état actuel des choses, les seuls financements répondant à ce double impératif de la longueur et du différé sont ceux des bailleurs de fonds. Cependant dans la pratique, ces financements présentent un grand nombre de limitations : 1) les bailleurs de fonds ne font que peu d'aménagement, voire pas du tout pour la plupart d'entre eux qui se focalisent sur des investissements moins délicats à financer (typiquement, infrastructures à recettes) ; 2) ils sont rarement en monnaie locale, d'où une prise de risques pour les opérateurs ; 3) ils sont dans leur grande majorité effectués à l'Etat (prêts souverains).

Les exceptions (prêts en monnaie locale, prêts directs sous-souverain) sont rares et présentent elles-mêmes leurs propres inconvénients : en émettant sur les marchés pour se procurer de la monnaie locale, les bailleurs de fonds assèchent les liquidités nécessaires au secteur privé ; en prêtant en sous-souverain, les bailleurs confortent le système bancaire local dans ses pratiques routinières et l'ignorance du marché des collectivités, repoussant ainsi à un horizon toujours éloigné l'émergence d'un marché des collectivités (ces considérations sont à l'origine de critiques vis-à-vis des bailleurs finançant des opérations ponctuelles au lieu de se concentrer sur des actions structurantes).

Hybridation et effet levier

En résumé, les caractéristiques et qualités de ce produit de nouvelle génération devraient répondre aux objectifs suivants :

- être long (15 ans et plus), avoir un différé important (5 ans et plus) ;
- être peu cher, pour optimiser le rendement des opérations à subventions croisées et la production de terrains pour l'habitat très social ;
- être en monnaie locale ;
- participer à la collecte de l'épargne locale et son investissement local, en recourant aux ressources de marchés et favorisant l'engagement progressif des banques sur le marché des collectivités et de l'aménagement ;
- Encourager l'investissement local direct dans l'immobilier locatif ;
- procurer un support d'investissement sécurisé aux rémittences ;

- permettre la mobilisation de certains fonds verticaux à caractère social et des fonds des fondations, pour le financement d'opérations à caractère social.

Ce type de produit suppose donc une fabrication assez sophistiquée au sein de véhicules spécifiques (de type fonds renouvelables) à créer à l'échelle nationale ou locale : il s'agit de mixer plusieurs types de ressources a) marchés des capitaux locaux ; b) transferts d'Etat ; c) rémittences (en direct ou via des obligations spécifiques) ; d) fonds de fondations ou verticaux.

Dans un tel contexte, l'action des bailleurs pourrait se concentrer sur des actions structurantes : garanties, en particulier pour favoriser l'entrée des établissements bancaires de la place ainsi que l'allongement de la durée des obligations, appui institutionnel au dispositif d'ensemble et aux véhicules spécialisés.

Il s'agit donc en résumé d'hybrider différentes ressources de natures différentes pour fabriquer un produit présentant les caractéristiques (taux, longueur et différé) adéquates, en utilisant l'effet levier des bailleurs.

La participation de ces derniers, comme celle des fondations est justifiée par les effets à attendre envisagés : collecte de l'épargne locale, collecte des rémittences, promotion de l'investissement local, soutien à une activité hautement créatrice d'emplois, création d'un parc privé de logement régulé pour le locatif économique et très économique, enjeux sociaux dans les quartiers.