

Réunion des membres fondateurs de l'Agence Territoriale Afrique

11 novembre 2019 ; 15:00-16:30
ICC, salle 12 CD - Durban (Afrique du Sud)

Présidence de la Session : M. Léandre Nzué, Président de CGLU Afrique.

Table d'honneur : Mme Soham El Wardini, Maire de Dakar (Sénégal), M. Jean-Pierre Elong Mbassi, Secrétaire Général de CGLU Afrique, M. David André, Maire de Victoria (Seychelles), M. François Paul Yatta, Directeur des Programmes de CGLU Afrique.

Après avoir souhaité la bienvenue aux participants, le Président de CGLU Afrique a rappelé plusieurs points importants : Tout d'abord la nécessité pour les villes et collectivités territoriales africaines d'accéder au financement pour faire face à l'importante demande d'investissements et d'équipement ; compter sur elles-mêmes en renforçant leur capacité à lever des fonds sur le marché financier ; et enfin améliorer la gestion financière et la redevabilité de leurs membres. Pour le Président, l'objet de la session est de faire circuler l'information sur cet outil important afin de dissiper tous les points d'ombre permettant d'engager résolument les actions nécessaires à la création et à l'entrée en opération rapide de l'Agence Territoriale Afrique.

Le Secrétaire Général a quant à lui mis l'accent sur la commande qui a été faite par le Comité Exécutif de CGLU Afrique au Secrétariat Général ; commande à partir de laquelle une réflexion a été engagée en fin 2017 par un « atelier de brainstorming » avec notamment l'appui des agences de notation (Moody's et Bloomfield), des banques de développement (Development Bank of Southern Africa, DBSA et la Banque Ouest Africaine de Développement, BOAD), des banques des collectivités territoriales (Agence France locale, Norges KommunalBank de Norvège, Fonds d'Équipement Communal – FEC du Maroc, Fonds d'Équipement et d'Intervention Communal – FEICOM du Cameroun), de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) d'Abidjan, de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) du Maroc, et des Directeurs Financiers de grandes villes africaines. Depuis lors, la réflexion a avancé, notamment avec la consultation de nos principaux partenaires au premier rang desquels la Banque Africaine de Développement (BAD). D'autre part, plusieurs concertations ont été tenues avec les membres de CGLU Afrique aussi bien lors des rencontres régionales préparatoires lors d'Africités 2018 qui a vu la tenue d'un atelier dédié, et pendant diverses manifestations organisées dans les pays respectifs. Cette réunion de Durban est un pas de plus dans la mise en place de l'Agence Territoriale Afrique.

La présentation de l'Agence par le Directeur des Programmes a mis l'accent sur plusieurs points. (1) Le premier est la nécessité de mobiliser des financements sur le marché car les Etats et collectivités africaines n'investissent que le quart de ce qui est requis pour améliorer les conditions de vie des populations et favoriser la création d'emplois et de revenus, (2) les bénéficiaires qu'ont les villes et collectivités territoriales africaines à accéder au marché financier via l'Agence Territoriale Afrique, (3) les points critiques du processus de mise en place de l'Agence, (4) l'élaboration du « business model » du véhicule financier, (5) la structuration du capital, (6) le processus de la première émission d'obligations, (7) les garanties en direction des investisseurs internationaux, (8) le renforcement de la crédibilité financière du véhicule financier, (9) le processus de mise à niveau des villes, et (10) la feuille de route avec la première émission attendue pour 2022. Enfin, le Directeur des Programmes a fait le point des villes et collectivités territoriales qui ont adhéré à l'Agence à la date du 11 novembre 2019 ; elles sont au nombre de quarante-quatre (44), réparties comme suit : Afrique de l'Ouest (20) ; Afrique de l'Est (11), Afrique Centrale (5), Afrique du Nord (5) et Afrique Australe (3).

Puis le Président de CGLU Afrique a ouvert les discussions avec la cinquantaine de participants. Les échanges ont d'abord concerné le bien-fondé de l'initiative. Ont été ainsi abordés les aspects suivants : Encourager les municipalités à accélérer les réformes et les progrès, dans le but de satisfaire aux critères minimaux fixés, réduire les coûts de transaction pour les municipalités, faciliter la croissance du volume global des investissements, ouvrir une fenêtre de financement unique pour les petites et moyennes villes, et diffuser la culture de la responsabilité financière entre les collectivités territoriales et leurs administrations. Enfin, compte tenu de la nature des infrastructures dont l'amortissement est assez long, souvent sur 20 ans, il faut des financements à long terme aux municipalités et aux collectivités territoriales.

D'autre part, le montant de la contribution par ville et collectivité a été discuté, certains la trouvant trop élevée par rapport à leurs capacités financières. Pour le Secrétaire Général, ce montant a été fixé par rapport au capital qui est de 20 millions d'euros, dont 50,1% appartient aux collectivités, soit environ 10 millions, ou 100 collectivités territoriales à raison de Cent Mille (100.000) euros par ville et collectivité territoriale. Plusieurs collectivités d'une zone homogène d'un pays peuvent se mettre ensemble pour cotiser les 100.000 euros ; mais elles n'auront qu'une seule voie dans la gouvernance de l'Agence. Il est conseillé aux collectivités qui le peuvent de payer leur cotisation afin de permettre à toutes les autres de bénéficier des prêts, la seule condition étant leur capacité de remboursement.

Les échanges se sont ensuite appesantis sur la bonne marche de la double exigence de l'Agence ; celle d'un conseil de surveillance formé par l'institution coopérative et celle d'une agence bancaire respectant toutes les prescriptions de Bâle III. Ce système garantit le double pouvoir des autorités locales et des spécialistes financiers, visant à assurer la confiance des élus et des banquiers. La séparation entre les deux est au cœur de la réussite de la holding car il faut, en effet, éviter que des interférences politiques venant de l'institution coopérative n'influencent les décisions de prêts. Il est évident que la structuration du véhicule financier doit être étudiée avec beaucoup de précaution, et les collectivités territoriales doivent donner un signal fort à la communauté financière indiquant qu'ils n'interviendront pas dans la gestion quotidienne des prêts et les relations avec les collectivités territoriales. Elles doivent concevoir un cadre institutionnel, ainsi que des procédures assurant une stricte indépendance des administrateurs en charge de la préparation des prêts, de la négociation et de la décision.

La question du coût des emprunts a aussi été abordée. Le coût dépendra de l'obtention d'une note d'investissement (*investment grade*) qui est une condition préalable. L'avantage, c'est que la plupart des villes d'Afrique n'obtiendraient pas une telle notation si elles se présentaient seules sur le marché. Afin de sécuriser la première émission, le choix du premier groupe de villes et collectivités emprunteuses devrait probablement inclure certaines villes déjà notées comme étant de très bonne qualité.

La question des défis juridiques importants a été débattue : il s'agit pour l'Agence d'éviter le casse-tête de devoir travailler avec les 54 législations des pays africains. L'adossement de la partie bancaire à la Banque Africaine de Développement (BAD) devrait permettre de contourner cet imbroglio juridique, car la BAD a les autorisations nécessaires pour le faire. L'autre contrainte à régler est l'impossibilité pour certains pays que des collectivités territoriales soient actionnaires, et de surcroît d'une entité non nationale. C'est pourquoi le choix de l'institution coopérative est une solution juridique de qualité ; les collectivités cotisent à l'institution coopérative qui, elle, prend des parts dans le capital : ce ne sont donc pas les collectivités territoriales qui le font individuellement.

La solidarité panafricaine des collectivités territoriales doit aussi jouer dans le cadre de l'Agence. C'est pourquoi il est important que des grandes villes et collectivités africaines, qui ont déjà accès au marché financier, adhèrent à l'Agence. De ce fait, elles renforcent la crédibilité financière du véhicule et donc de son rating, contribuant ainsi à réduire le coût des émissions. D'autre part, la participation de villes et collectivités territoriales qui ont déjà accès au marché financier permettra de mobiliser des ressources financières qui bénéficieront à celles qui n'ont pas accès. A terme, même les collectivités qui n'auront pas adhérer formellement à l'Agence pourront accéder à ses prêts. Enfin, il est important qu'une taille minimale des émissions obligataires soit atteinte, entre 0,5 et 1 milliards d'euros par an.

Les échanges ont aussi concerné les articulations possibles entre les activités de l'Agence et celles de la Banque Africaine de Développement (BAD). Dans un premier temps, il est attendu que la BAD contribue au capital de l'Agence, ce qui permettra de lui donner plus de crédibilité. Elle peut aussi offrir un système de garantie non seulement aux émissions de l'Agence (ce qui permet de rabaisser les coûts de l'accès aux ressources du marché financier), mais aussi aux prêts des collectivités territoriales. La BAD peut aussi souscrire aux émissions de l'Agence. Enfin, la BAD mettra en place un programme de mise à niveau pour les villes et collectivités territoriales voulant accéder au marché financier. Ce programme de préparation des villes et collectivités vise à garantir qu'elles rempliront les conditions qui permettront au Fonds d'approuver et de décaisser les prêts. L'accès à ce programme de mise à niveau (et ses nouvelles ressources) est une perspective qui encouragerait les collectivités à aller de l'avant et à résoudre les nombreux problèmes de gestion financière, de planification et de montage de dossiers auxquels elles sont confrontées.

L'un des points de questionnements par les participants a été la possibilité de combiner des subventions et des prêts avec les ressources octroyés par l'Agence. Pour certains participants en effet, il faut trouver le moyen d'aider les collectivités territoriales les plus pauvres. Pour le Secrétaire Général de CGLU Afrique, il ne faut pas mélanger les objectifs, car il y a d'autres instruments qui offrent des subventions. Par contre, l'accès au marché financier est rare, et c'est l'objectif premier de l'Agence. En outre cette modalité, qui consiste à mixer subventions et prêts, a déjà été expérimentée et a donné des résultats contraires à ceux attendus : en effet la subvention a tué le prêt car à la fin aucune collectivité ne voulait emprunter.

A la suite des échanges, M. Serge Allou de CGLU a mis l'accent sur l'importance de l'accès des collectivités territoriales au marché financier pour combler le gap de dépense publique qu'elles subissent. En effet, dans de nombreux pays africains, la dépense publique locale est en dessous de 300 euros par habitant et par an, alors qu'elle culmine à près de 6000 euros par habitant et par an pour les collectivités territoriales européennes. C'est pourquoi, l'Agenda d'Action d'Addis-Abeba (AAAA) encourage les pays à aider les autorités décentralisées à renforcer leur autonomie financière, notamment en mettant en place ou en renforçant les marchés d'obligations municipales pour les aider à financer les investissements nécessaires. C'est donc d'innovation dont il s'agit. En écho à l'AAAA, CGLU expérimente aujourd'hui deux innovations ; l'Agence Territoriale Afrique par CGLU Afrique, et le Fonds International d'Investissement Municipal (IMIF) par CGLU en coopération avec le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU). Pour M. Allou, CGLU Afrique a tout le soutien de la grande famille des gouvernements des villes et collectivités territoriales du Monde pour développer un instrument de financement dont l'importance n'est plus à démontrer.

Enfin, M. Mbassi a présenté le dernier point de l'ordre du jour qui consiste à mettre en place le Club des membres fondateurs de l'Agence Territoriale Afrique. Il s'agit de 5 collectivités territoriales (une par région, parmi lesquelles sera désigné un Président) qui doivent prendre le lead du processus. Les membres du Club doivent prendre des décisions, faire des choix stratégiques, mobiliser des partenaires, négocier le projet avec les États et les institutions d'appui et lancer les études de faisabilité et les activités de plaidoyer.

A l'issue des différents caucus régionaux, les collectivités territoriales suivantes ont été retenues : Dakar du Sénégal représentant l'Afrique de l'Ouest, et Eldoret du Kenya représentant l'Afrique de l'Est. Pour les trois autres régions, à savoir l'Afrique Centrale, l'Afrique du Nord et l'Afrique Australe, les consultations devront être closes pour la fin de l'année. D'autre part, des consultations ultérieures permettront de désigner cinq (5) collectivités territoriales (une par région) qui doivent faire partie du programme de mise à niveau de la Banque Africaine de Développement (BAfD).

Sur ce, le Président de CGLU Afrique a pris la parole pour remercier les villes et collectivités territoriales qui ont déjà souscrit à l'initiative et démontré leur engagement, et pour inciter toutes les autres collectivités territoriales qui n'ont pas encore adhéré à l'Agence à le faire dans les meilleurs délais.

En donnant rendez-vous aux collectivités territoriales à la prochaine réunion, il a souhaité aux participants un bon séjour à Durban et un bon retour dans leurs pays respectifs.