



Réseau des Institutions Africaines de Financement des COLlectivités locales

PLAN D'ACTION 2016-2018

Les Institutions Africaines de Financement des Collectivités Locales (IFCL) appellent aujourd'hui les décideurs politiques locaux et nationaux, ainsi que leurs partenaires, à les rejoindre dans leur volonté de moderniser leur activité et d'innover dans l'offre de service faite aux gouvernements locaux en se regroupant dans le RIAFCO

Mai 2016

1. PRESENTATION DU RIAFCO

1.1. HISTORIQUE DU RIAFCO

La décentralisation constitue pour la plupart des pays africains un outil indispensable à la mise en place de la démocratie localement, à l'implication et à la responsabilisation de la population et des élus locaux, au développement économique local et plus fondamentalement à l'éradication de la pauvreté. Cependant, le manque de moyens, le faible niveau d'accès des collectivités aux financements et leur incapacité à mener à bien certaines actions de développement local restent une contrainte forte, un frein majeur à l'instauration d'une décentralisation efficace en Afrique. Cette problématique de financement a motivé la nécessité de mettre en réseau les organismes de financement de la décentralisation.

Dans la plupart des pays africains en effet, le financement de la décentralisation transite par des Institutions de Financement des Collectivités Locales (IFCL), en charge notamment de pourvoir au financement des projets sous maîtrise d'ouvrage municipale. Si elles ne sont pas les seules à financer les investissements locaux – lesquels sont également assurés par les Ministères sectoriels ou pour lesquels d'autres transferts nationaux sont effectués par l'Etat sans passer par l'IFCL, sans oublier également les bailleurs de fonds internationaux – elles occupent, cependant une place centrale dans les budgets locaux. Ainsi, la part des financements issus de l'IFCL varie entre 35 et 75% dans le budget des communes¹. Si la plupart des acteurs leur reconnaissent ainsi un rôle essentiel dans le financement de la décentralisation², le constat est à la « sous-exploitation » de ces outils et au « sous-investissement » des hautes autorités publiques dans le financement des projets sous maîtrise d'ouvrage municipale.

Pour reprendre les principaux constats et conclusions d'une étude menée sur huit IFCL en 2015 par le FMDV, partenaire du RIAFCO, ces institutions ont en effet différents degrés de « maturité » et des moyens d'action très variés. Pour beaucoup, le mandat et les missions données peinent à être entièrement mises en œuvre, faute de ressources financières suffisantes et, partant, la faiblesse des effectifs (tant en nombre qu'en compétences), la faiblesse des services aux collectivités locales (inégalité dans l'accès aux services d'appui-conseil de l'IFCL, absence ou faiblesse de suivi et de contrôle des ouvrages réalisés sous maîtrise d'ouvrage municipale, etc.). En outre, leurs activités sont grevées par les retards des circuits de paiement du Trésor, lequel déplace leur chronogramme d'activités ainsi que ceux des collectivités locales elles-mêmes. Il est ainsi difficile pour certaines IFCL d'assurer un service de qualité auprès de leurs bénéficiaires. Pour nombre d'entre-elles, la stratégie pour remédier à ces difficultés consiste à attirer les financements de bailleurs de fonds internationaux – à des ratios parfois supérieurs à 50%, ce qui crée une dépendance considérable aux financements extérieurs et une certaine instabilité, et à discuter – en synergie avec d'autres acteurs – des possibilités d'accroître l'engagement financier de l'Etat. Si, pour certaines, cette stratégie a porté ses fruits (quoique les montants soient toujours jugés faibles, constat d'une tendance haussière des versements de l'Etat chez de nombreuses IFCL et maintien de leur activités, ainsi qu'une professionnalisation possible de certains services grâce aux apports des bailleurs de fonds), les budgets de ces institutions restent instables et les conditions d'exercice de leurs missions difficiles.

La mise en réseau de ces institutions à travers le RIAFCO répond donc à la nécessité de porter ces questions au plus haut niveau et de trouver, à travers une vaste entreprise de capitalisation d'expériences, d'échanges entre

¹ Voir étude menée par le FMDV en partenariat avec le RIAFCO sur huit IFCL en 2015.

² L'étude susmentionnée a interrogé plusieurs acteurs en dehors des IFCL : les Ministères de tutelle, les associations nationales de collectivités locales, et les partenaires techniques et financiers de ces institutions afin de réunir leurs différentes perceptions sur ces institutions. Le rôle central des IFCL a fréquemment été souligné.

pairs, de formations, et d'assistance technique, des réponses appropriées pour chaque membre. Le RIAFCO part du constat selon lequel chaque IFCL a une ancienneté, une expérience à faire valoir, une véritable connaissance des collectivités locales qui la positionnent comme un des acteurs les plus pertinents sur les questions liées à la décentralisation (d'ailleurs toutes ces IFCL sont à la table des négociations avec les Ministères concernant les questions relatives aux collectivités locales). Par ailleurs, nombre de ces IFCL s'inscrivent déjà dans des dynamiques d'échanges entre pairs au niveau régional ou international (l'ADM du Sénégal a reçu les visites de, la CDC du Gabon a rencontré ses pairs d'Egypte, le FEICOM a reçu la visite du FONIC, etc.), ce qui révèle une curiosité, une volonté d'apprentissage et d'inspiration à partir de modèles développés dans d'autres pays. La dynamique de réseau existe donc déjà, et le RIAFCO est davantage une volonté de faciliter cette mise en réseau, de la stimuler, de l'entretenir et de l'enrichir avec des perspectives renouvelées sur les outils des IFCL. Il est apparu alors nécessaire de créer un cadre de partage d'expériences entre ces organismes et de développer un plaidoyer commun pour l'amélioration de la prise en compte de la nécessité de financer la décentralisation.

Les échanges tenus entre le FMDV, le FEICOM et le FEC lors des réunions internationales de Metropolis et du FMDV (Guangzhou en 2012, Johannesburg en 2013, Hyderabad en 2014), et de CGLU (Dakar en 2012, Rabat en 2013), et plus récemment la Conférence Résolutions Afrique / Marrakech 2014, ont permis de soulever l'intérêt de travailler conjointement sur le développement et l'animation du RIAFCO. Le FMDV accompagne ainsi la structuration et la mise en opération du RIAFCO pour 3 années.

1.2. LE RIAFCO EN BREF

Le Réseau des Institutions Africaines de Financement des Collectivités Locales (RIAFCO) est une plateforme regroupant les institutions de financement des collectivités locales sur le continent. Elle vise à établir une coopération étroite entre ces institutions dans tous les domaines du financement de la décentralisation et d'établir une solidarité entre ses membres à travers des échanges d'informations et d'expériences. Lancée officiellement le 6 et le 7 Novembre 2014, lors de la tenue de son assemblée constituante à Yaoundé, elle totalise sept membres actifs aujourd'hui.

Le RIAFCO se veut être une plateforme active et influente ayant une capacité de lobbying et capable d'engager des actions pour le compte de ses membres.

D'une manière spécifique, le RIAFCO vise les objectifs suivants :

- **Echange d'informations** : à travers la collecte des informations générales sur le cadre dans lequel évolue chaque membre (le contexte politique et macro-économique du pays, l'environnement institutionnel, les types de financement existants, le potentiel du marché local, les autres intervenants). Cela passe également par un partage d'expériences négatives portant sur les freins politiques, économiques, légaux et/ou réglementaires au processus de décentralisation. Sans oublier les études et analyses sur des thèmes particuliers afin de favoriser le développement du financement de la décentralisation.
- **Centre de ressources** : ressources humaines avec des experts capables d'apporter leur soutien technique, ressources documentaires avec des informations diffusées aux membres (revues périodiques, newsletters, diffusion de rapports, accès à un site internet), des formations, colloques et forums réalisés par les représentants des membres ou les experts étrangers.

- **Assistance technique** : à travers l'appui direct à certains projets portés par les IFCL (conduite d'études au niveau national, régional, ou international, mise en œuvre de plans d'action, mise en relation avec le réseau d'expertise nécessaire, appui-conseil du RIAFCO, etc.).
- **Force de proposition et de représentation** : par une intermédiation privilégiée avec les pouvoirs publics, les pays étrangers apportant leur soutien à la décentralisation dans les pays d'Afrique, les organismes internationaux et les ONG.

Le Réseau se compose des institutions financières actives dans le financement de la décentralisation sur le continent, de membres associés et de membres d'honneur. Ses ressources comprennent :

- Les cotisations versées par ses membres ;
- Les subventions allouées;
- Les ressources provenant de ses activités;
- Le revenu de ses biens;
- Les dons et legs.

1.3. RAPPEL DES PREMIERES ACTIVITES DU RIAFCO EN 2015

La première année d'activité du réseau s'est essentiellement focalisée sur sa visibilité internationale, 2015 étant une année cruciale pour la préparation d'Habitat III. Il a ainsi été essentiel d'inscrire le RIAFCO dans le renouvellement de la réflexion sur les politiques urbaines et le financement de l'action des villes à travers la participation à des événements majeurs comme la 3^{ème} Conférence *Financing for Development* tenue à Addis Abeba en Juillet, la Sommet des Nations Unies pour l'adoption de l'Agenda post 2015 pour le développement tenu en Septembre à New York, le 7^{ème} Sommet Africités tenu à Johannesburg en Décembre.

Autre activité majeure de 2015, la constitution d'une base de données sur les IFCL a permis d'identifier les besoins en formation des IFCL et de définir les échanges et formations à prévoir en 2016 afin d'enrichir et de diversifier l'offre de service aux collectivités locales. Une étude menée par le Fonds Mondial pour le Développement des Villes – FMDV³ a ainsi permis de comprendre le contexte de gouvernance, le mode de fonctionnement et d'intervention d'un échantillon de 8 IFCL africaines⁴ et de préparer, à partir des besoins identifiés, les activités de la plateforme au cours des deux prochaines années (formations, échanges d'expériences, ateliers, etc.). Des entretiens qualitatifs auprès des IFCL, des Ministères de tutelle, des associations nationales des collectivités territoriales, et enfin auprès des partenaires techniques et financiers de l'IFCL ont été réalisés afin de cerner le positionnement de tous les acteurs de la décentralisation autour de ces institutions, et d'adapter les types de réponses développées par le RIAFCO pour ses membres. Cette étude constitue ainsi une étape préalable à toutes les autres activités de la plateforme.

L'année 2016 marquera ainsi un premier tournant dans la vie institutionnelle et opérationnelle du RIAFCO avec de premières activités lancées et une plus grande visibilité sur la stratégie du réseau. Ces passerelles entre les différentes institutions sont ainsi encore à construire pour les prochaines années et chaque IFCL a pleinement son

³ Le Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV) est une alliance rassemblant les gouvernements locaux et régionaux, ainsi que leurs réseaux, autour des solutions économiques et financières pour le financement durable des investissements urbains. En 2014, le FMDV a engagé un partenariat avec le RIAFCO afin d'aider à la structuration de ce réseau naissant et accompagner la mise en œuvre de ses premières activités.

⁴ CDC du Gabon, FEICOM du Cameroun, ANICT du Mali, FONIC du Burundi, CONAFIL du Bénin, FDL de Madagascar, ANFICT du Niger, ADL du Sénégal.

rôle à jouer tant dans la promotion de ses propres instruments financiers et de ses modalités d'intervention au sein du réseau, que dans la mise en place d'échanges avec ses pairs à l'international.

1.4. OBJECTIFS DU RIAFCO POUR 2016-2018

L'objectif à moyen terme est de faire grossir les rangs du réseau afin d'en faire un acteur leader dans les débats sur le financement des collectivités locales, et d'assumer pleinement son rôle de renforcement des capacités des IFCL.

Le réseau devra se donner les capacités de porter le plaidoyer des IFCL pour leur reconnaissance en tant qu'acteur du développement local tant au niveau national qu'international. Un certain nombre de ces IFCL sont en effet dans une phase charnière où certaines ont mené des réformes clefs quant à leur statut, leur gouvernance, leur vision stratégique, leur cœur de métier, etc.

Le renforcement des capacités de ces institutions est au cœur des missions que le RIAFCO s'est donné, en différenciant notamment les apports possibles auprès des institutions plus "mures" qui connaissent un degré de développement institutionnel et opérationnel déjà très avancé, et celles dont les compétences gestionnaires et financières gagneraient encore à s'étoffer et se pérenniser.

A long terme, le RIAFCO vise à :

- maintenir un niveau élevé de débat technique entre ces IFCL pour leur permettre de se renforcer, de constituer des axes de proposition et être une force de négociation plus importante face aux ministères et aux bailleurs
- soutenir le déploiement des IFCL les plus fragiles et leur ouvrir le champ des perspectives pour une accélération de leur transformation sur la base de modèles éprouvés dans des contextes similaires
- soutenir l'évolution des IFCL les plus avancées dans leur modèle économique et de services aux collectivités locales, avec une ouverture possible d'un marché d'accompagnement en ingénierie financière pour certaines IFCL avancées sur la base d'un maillage régional,
- établir des liens de solidarité entre ses membres par des échanges par les paires, des ateliers de formations, des voyages d'études, etc.

Par ailleurs, la mise en réseau des IFCL d'abord sur le continent africain, puis à l'international avec d'autres mécanismes nationaux de financement des investissements locaux, est aujourd'hui un moyen de capter les innovations les plus marquantes et les plus pérennes de ces dernières années mais aussi de montrer de façon décisive leur pertinence auprès des gouvernements nationaux et des acteurs internationaux. Le RIAFCO cherche donc à capitaliser sur les meilleures pratiques et à impulser des dynamiques de réformes auprès de tous les acteurs pertinents de la décentralisation.

Les grands enjeux du plan d'actions des trois années à venir (2016-2018) pour le RIAFCO sont :

- Consolider le Réseau par l'adhésion de nouvelles IFCL et le renforcement du secrétariat permanent ;
- Mobiliser des fonds pour le fonctionnement du Réseau et le financement des Collectivités locales ;
- Elaborer un agenda d'échange entre les IFCL sur les meilleures pratiques de financement des collectivités locales ;
- Mettre en place une plateforme web pour le RIAFCO qui servirait d'affichage institutionnelle pour le réseau et de centre de ressources pour ses membres ;
- Mettre en place des programmes de formation visant le renforcement des capacités des IFCL.

2. PLAN D'ACTION 2016-2018

Le plan d'action du RIAFCO 2016 a été adopté lors de son Assemblée Générale ordinaire. Une partie des activités prévues sera financée dans le cadre d'un partenariat entre l'UNCDF, le FMDV, et le RIAFCO, financé par une subvention de la SNTA. Ce partenariat vise le renforcement du réseau au plan de sa stratégie et de ses outils de travail et de communication (création d'un site web), et le renforcement des IFCL membres (conduite de 4 études sur les possibilités de renforcement de leurs ressources, déploiement de 4 plans d'action, élaboration de curriculum de formation, workshop adressé à tous les membres). D'autres activités sont également prévues et devront être l'objet d'une recherche de financements additionnels.

2.1. RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL DU RIAFCO

Afin de renforcer le réseau et son secrétariat permanent, 3 activités ont été identifiées :

- Le renforcement des capacités du RIAFCO à travers une étude sur le fonctionnement interne du RIAFCO sera mise en œuvre afin de passer en revue son mandat, ses capacités et ses besoins en interne. Il s'agira ensuite de mettre le réseau en capacité de recruter des ressources humaines supplémentaires pour le Secrétariat permanent, et de renforcer le pilotage administratif du RIAFCO.
- Le développement d'une stratégie de communication sur le RIAFCO et avec les IFCL Africaines membres et non membres. Une meilleure communication est aujourd'hui cruciale afin de donner une meilleure visibilité institutionnelle au réseau, mais également de le faire connaître auprès des IFCL africaines et à l'international. Il s'agira de construire des outils tels qu'une plaquette de présentation, une newsletter, une présence sur les réseaux sociaux, etc.). Cette stratégie sera également entourée par la mise en place du site web du réseau (voir 2.2.).
- La mise en place de nouveaux partenariats avec des partenaires techniques et financiers, afin de mobiliser des fonds supplémentaires pour le fonctionnement du Réseau et pour ses activités. Un premier partenariat a été monté avec le Fonds Mondial pour le Développement des Villes – FMDV au cours de l'année 2015, afin d'appuyer le réseau dans sa structuration et la mise en œuvre d'activités, avec l'aide d'un financement de l'Agence Française de Développement - AFD. Un autre partenariat débutera en 2016 avec UNCDF et le FMDV par l'intermédiaire d'un financement de SNTA⁵ afin de financer la plateforme web, 4 études nationales, la formation de 4 IFCL, une formation adressée à tous les membres (voir point 2.3.).

2.2. VISIBILITE DU RIAFCO ET ECHANGE ENTRE LES MEMBRES

Afin de donner toute sa place au RIAFCO dans le débat sur le financement des collectivités locales d'Afrique et permettre un échange de bonnes pratiques entre les membres, 3 activités ont été identifiées :

- La participation du secrétaire permanent et des membres du RIAFCO aux événements internationaux de 2016. Le RIAFCO et ses membres devraient bénéficier de prises de paroles lors des événements de

⁵ Programme d'assistance technique infra-étatique (SNTA) du Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (PPIAF) de la Banque Mondiale.

préparation au Sommet Habitat III (Rencontre thématique sur le Financement du Nouvel Agenda Urbain en Mars 2016 à Mexico, la PrepCom III en Juillet à Surabaya) et lors du Sommet lui-même qui se tiendra en Octobre à Quito. D'autres évènements tels que le Congrès Mondial de CGLU prévu à Bogota en Octobre seront des occasions pour le RIAFCO de prendre la parole et défendre l'agenda des IFCL.

- La création d'une plateforme web du RIAFCO qui servira de support institutionnel de présentation du réseau, et constituera un véritable centre de ressources virtuelles pour les IFCL et partenaires techniques et financiers. La base de données achevée sur 8 IFCL a permis de faire ressortir des informations pertinentes (gouvernance, types de services financiers, etc.) qui permettront de constituer une base de données de référence à partager entre les membres. La plateforme permettra également une mise à disposition de journaux spécialisés, guides de bonnes pratiques, manuels de formation, ouvrages techniques traitant des problématiques de financement du développement local, constituant une « banque des solutions » pour les IFCL.
- La mise en place d'une veille sur les IFCL. Elle reposera sur l'extraction d'une série d'indicateurs à partir de l'étude menée sur les huit IFCL en 2015. Il s'agit de suivre l'évolution de ces institutions sur certains aspects essentiels à la compréhension de leur fonctionnement et de leurs difficultés. L'objectif est de suivre ces IFCL et de permettre au RIAFCO d'affiner, en cours de route, les types d'appui fourni auprès de ses membres. Cette veille permettra également de nourrir le plaidoyer porté par le RIAFCO auprès des Ministères, des PTFs et lors des grandes rencontres internationales. Elle alimentera par ailleurs, à l'aide de tendances et de chiffres clefs, les documents de communication du RIAFCO (newsletter, *policy paper*, etc.).
- La mise en place d'un programme d'échange et d'apprentissage par les pairs afin de pouvoir échanger entre les IFCL sur les pratiques de financement des collectivités locales africaines. Ce programme visera à augmenter les connaissances des IFCL en leur offrant de nouvelles inspirations quant à leurs pratiques au quotidien. Le développement de ce programme sera facilité par l'intermédiaire de la plateforme.

2.3. RENFORCEMENT DES CAPACITES DES IFCL

En 2016, le RIAFCO doit devenir plus opérationnel en remplissant le mandat qui lui a été donné de renforcer les compétences des IFCL membres. Ainsi, plusieurs activités doivent être mise en place :

- La poursuite de l'étude sur les 8 IFCL à travers le lancement d'un *benchmarking* sur d'autres IFCL (au niveau continental et international). L'objectif est de permettre au RIAFCO d'être « maître de sa problématique », c'est-à-dire d'accroître son expertise sur les IFCL et d'identifier toutes les synergies et les échanges à organiser entre elles. L'étude servira de base pour le design de futures formations offertes par le RIAFCO, et permettra d'alimenter la « banque des solutions » du réseau. Elle est également un tremplin pour faire adhérer d'autres IFCL.
- Le développement de 4 études spécifiques sur le renforcement des ressources financières des IFCL. L'étude menée en 2015 sur les 8 IFCL a permis en effet de dégager deux ordres de priorités selon que l'IFCL soit « mûre », « intermédiaire », ou « start-up » : pour les deux premières, la diversification des ressources financières (par l'emprunt ou l'accès au marché des capitaux) est perçue comme une des solutions pour, ou accroître le volume des financements mis à disposition des CT, ou stabiliser les ressources de l'institution. Pour les « start-up », qui connaissent des difficultés financières parfois très

sévères, avec des incidences sur leur fonctionnement et la qualité de leurs services aux CT, l'enjeu est davantage de parvenir à exercer toutes les missions prévues dans leur mandat, compromises par la faiblesse de leurs moyens financiers et humains. L'appui au renforcement des ressources – par la diversification des ressources des IFCL mûres et intermédiaires, et par l'établissement de quote-parts fixes du Budget général de l'Etat pour le financement des IFCL « start-up » - fera l'objet d'un premier programme de formation des IFCL.

Une première étude devrait être réalisée avec le concours de SNTA, UNCDF et du FMDV sur un échantillon de 4 IFCL⁶ afin : (i) d'analyser les marchés financiers nationaux et régionaux pour comprendre les possibilités existantes pour les IFCL d'aller chercher des sources de financement nouvelles ; (ii) déterminer les modalités de financement les plus adéquates pour améliorer et pérenniser le financement des IFCL « start-up » (choix d'une part fixe du BGE, système des centimes additionnels, financement assis sur des quote-parts fixes de la fiscalité nationale et locale, etc.).

Ces études donneront lieu au développement de plans d'action pour les 4 IFCL afin d'améliorer leur fonctionnement et diversifier leurs ressources, à travers notamment la création de programmes avec les instituts nationaux de formations. Ces 4 études serviront de base pour les IFCL concernées afin de négocier des projets de soutien précis avec leur tutelle ainsi que les PTF, et permettront aussi de lever des fonds pour financer le RIAFCO.

- Le développement de programmes de formations pour les IFCL. Un premier atelier de formation sera dédié à la diversification des sources de financement des IFCL dans le cadre du suivi des études sur les 4 IFCL.

D'autres formations devront voir le jour afin d'appuyer les IFCL dans l'amélioration de leur gestion financière (gestion des actifs et passifs, Analyse Financière des Collectivités Locales...).

Contact :

Augustin Nkamleun Fosso

Secrétaire Permanent du RIAFCO

amnfosso@gmail.com

Tel : +237 699 110 618

⁶ La restriction de l'échantillon à 4 IFCL tient aux limites du budget dont le RIAFCO dispose à ce jour pour mener ces activités.