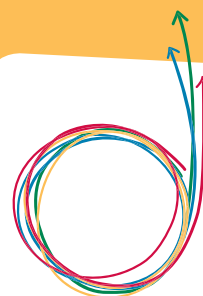


# CAHIERS RESSOURCES POUR L'ACTION BONNES PRATIQUES

**VOL 1**

Novembre 2011

## **Financer le développement urbain endogène en Amérique latine**



**FMDV**

Supporting local authorities  
to access funding



# CAHIERS RESSOURCES POUR L'ACTION BONNES PRATIQUES

VOL 1

## Sommaire

<b>Le mot du Président</b> .....	<b>5</b>
<b>Avant-propos</b> .....	<b>7</b>
<b>Nouvelles architectures économiques et financières pour un développement endogène &amp; durable</b> .....	<b>9</b>
Résumé .....	11
Introduction .....	13
Réinventer la monnaie : sociale, complémentaire et locale/régionale .....	15
Nouvelle Architecture Financière Régionale (NAFR) Région Amérique du Sud .....	21
Institut Palmas & banques communautaires de développement - Brésil .....	29
<b>Migrations &amp; financement du développement : ici/là-bas, l'effet levier du « miroir »</b> .....	<b>37</b>
Résumé .....	39
Introduction .....	41
Programme Initiative Citoyenne 3x1 Mexique .....	45
Programme « Mejoramiento barrial » Cuenca – Equateur .....	51
Programmes « Global Junin » & « Transferts et investissements productifs » Etat de Junin – Pérou .....	55

<b>Des ressources durables ? .....</b>	<b>59</b>
Résumé .....	61
Introduction .....	63
« Bandeirantes & São João Landfill Gaz-to-Energy Projects » São Paulo – Brésil .....	65
Programme « CUIDEMOS Mexico » Campana de Uso Inteligente de Energia Mexico Etat de Puebla – Mexico .....	71
 <b>Reconquête de la fiscalité locale .....</b>	 <b>77</b>
Programme d'automatisation des procédures fiscales municipales Municipalité de Heres – Venezuela .....	79
5 questions à Genezaret Hernandez <i>Directeur du département Analyse stratégique     et contrôle de gestion Municipalité de Heres</i> .....	83
 <b>Habitat participatif .....</b>	 <b>87</b>
Usina - Coopérative pour l'habitat autogéré São Paulo – Brésil .....	89
Programme « Droit à l'Habitat » Fondation Bento Rubião Rio de Janeiro – Brésil .....	95
 <b>Paroles d'acteurs du développement .....</b>	 <b>99</b>
Rencontre avec Jérémie Daussin-Charpantier Réfèrent thématique « Finances locales et décentralisation » Agence Française de Développement .....	103
6 questions to Joshua Gallo Regional Coordinator for Latin America and the Caribbean Public-Private Infrastructure Advisory Facility.....	111
6 questions to Fernando Gama Senior vice-President Evensen Dodge International .....	113
5 questions à Thierry Bernicard Veolia Environnement .....	117

# Le mot du Président

**N**ous y sommes : sept milliards d'êtres humains, et la moitié vit dans les villes.

A l'heure où la crise économique et financière menace très fortement les capacités d'investissement des collectivités locales, il est de plus en plus urgent de trouver des moyens innovants de compléter ou remplacer les solutions traditionnelles de financement. Le Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV) n'a pas été créé comme un instrument de gestion de crise. Pourtant, sa mise en œuvre intervient à un moment crucial où nos territoires sont de plus en plus vulnérables face à l'explosion des violences sociales, économiques et naturelles.

Pour de nombreuses collectivités, la seule solution est de cesser tout projet d'investissement alors qu'un des grands défis économiques actuels est de se tourner et relancer l'activité économique locale. C'est l'une des contradictions à lever et cela n'est possible qu'en renforçant les capacités des collectivités locales à agir.

Les élus locaux et les équipes territoriales sont conscients que ces grandes évolutions sont irréversibles. Notre responsabilité est historique : considérer les enjeux de l'urbanisation comme une priorité de l'agenda international et régional. Mais pas seulement : utiliser ce formidable capital humain, social et culturel pour véritablement renforcer les capacités locales de développement durable.

Jamais l'économie et la finance n'ont été tant attaquées, commentées, discutées : quelle chance ! Il n'y a plus de recette miracle ni de solution indiscutée. A nous de saisir cette opportunité pour mobiliser l'ensemble des acteurs de nos territoires - de nos concitoyens aux partenaires institutionnels et financiers – et chercher des solutions innovantes, équitables et pérennes.

A l'échelle locale, nous sommes les ouvriers d'une entreprise dont l'ampleur nous dépasse mais nous possédons l'expérience et la connaissance des territoires nécessaires à ces changements. Notre légitimité ne peut en effet s'asseoir que sur un contrat social endossé par le plus grand nombre, au travers d'une participation effective de toutes les parties prenantes.



Mais pour se doter des moyens de notre Ambition, de notre Audace, de notre Autonomie (nos autres trois « A », n'en déplaise aux agences de notation internationales), des architectures financières et des stratégies d'investissement endogènes doivent être consolidées au niveau des collectivités locales, indépendamment des canaux de financement traditionnels, aujourd'hui asséchés ou plus trivialement frileux.

Le FMDV a été spécifiquement créé par Metropolis et Cités et Gouvernements Locaux Unis pour identifier les besoins des collectivités et les accompagner dans la recherche de financements et le renforcement de leurs compétences, seules conditions à la mise en œuvre de politiques de développement durable.

Nous espérons vivement que cette contribution servira à nourrir nos réflexions et actions communes, afin de relever le pari des villes de demain.

**Jean-Paul Huchon**

Président du Fonds Mondial pour le Développement des Villes

Président de Metropolis

Président de la Région Ile-de-France

# Avant-propos

Les enjeux, tensions et antagonismes complexes soulevés par le développement exponentiel des villes font de notre époque celle à qui les plus grands défis sont posés pour l'avenir du genre humain et de la planète. Pour en mesurer la gravité et l'envergure, il n'est qu'à lire les conclusions, tirées par les institutions et chercheurs internationaux, de l'étude des dynamiques et rapports de force à l'œuvre dans nos cités, des défaillances marquées et, dans le même temps, des potentiels offerts d'accès aux biens et services essentiels, à la sécurité et aux droits, des urgences et besoins générés par les modèles de croissance profondément inégalitaires et dangereusement prescripteurs de ruptures écologiques et de ségrégations sociales. Les solutions techniques et technologiques conçues en réponse à ces problématiques intimement interconnectées apparaissent encore aujourd'hui insuffisantes au regard des impératifs et calendriers du développement urbain mondial.

L'héritage des politiques publiques d'aménagement des territoires n'est pas de niveau stratégique satisfaisant. Les instruments du développement local sont à cet égard, lourdement impactés par les usages et positionnements des parties prenantes, nettement en-deçà des responsabilités, droits, devoirs et talents exercés par les collectivités locales au jour le jour.

Le rôle prépondérant des élus locaux et des équipes territoriales, engagés en première ligne sur ces fronts cruciaux, ne doit pas dédouaner de leurs responsabilités les autres acteurs qui, à différentes échelles de territoire ou divers niveaux de décision, doivent se faire solidaires des gageures sans précédent posées aux conditions d'un développement local durable et équitable, en encourageant la décentralisation et la planification concertée.

Dans un contexte encore fragile de reconnaissance des acteurs locaux comme étant les mieux à même de créer des liens solides entre habitants et territoires, et de conduire les actions pérennes de mitigation responsable des risques, de planification équitable des devenirs, d'appréhension partagée des réalités et des adaptations nécessaires aux changements opérés constamment au niveau local, la question des financements requis pour le développement des villes est la clef de voûte d'une cohérence appliquée au développement urbain global, donc local.

Par cette publication initiale, le Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV) entend apporter, par l'exemple, sa contribution à l'identification, par les collectivités locales, des ressources disponibles sur leurs territoires et aptes à être mobilisées pour un développement endogène durable. Le FMDV illustre ainsi la dimension « ressources pour l'action » de son rôle d'accompagnateur des collectivités dans la négociation de conditions d'apports de capitaux les plus favorables à la préparation des programmes et instrumentations techniques de leur plans de développement.

L'écosystème du droit à la ville est en effet peuplé d'organisations et de mouvements d'acteurs très divers qui, de par leurs échanges, leurs engagements, leurs affrontements, leurs coexistences, produisent des richesses de natures plurielles. La (re)valorisation par une participation démocratique de leurs apports, la reconnaissance des traits distinctifs du territoire sont la base d'une compétitivité et d'une attractivité performatives qui doivent conduire les acteurs locaux à toujours plus d'autonomie face à leurs interlocuteurs afin de mieux peser sur les débats quant aux devenirs de leurs territoires.



Les études de cas produites et réunies dans ce recueil par le FMDV traitent d'expériences, de stratégies et de dispositifs à même de transformer durablement les potentiels de chaque territoire en ressources propres, rééquilibrant les rapports diplomatiques et budgétaires tant avec les autorités publiques nationales qu'avec les acteurs financiers du développement régional et international : banques privées ou régionales, institutions financières spécialisées, fondations, agences bi ou multilatérales.

Architectures financières redéfinies (innovations institutionnelles et monétaires), financements durables (mécanismes de développement propre), solidarités territoriales socio-culturelles (transferts de fonds des migrants), reconquête de la fiscalité locale, habitat participatif : pour chaque entrée, autant d'expériences illustrant de manière transversale, les ressorts disponibles pour un financement diversifié du développement urbain. Reste aux élus locaux et aux équipes territoriales à se saisir et à s'engager résolument dans des démarches proactives et volontaristes (politiques, mais également techniques et technologiques), seules à même de mobiliser durablement les ressources nécessaires répondant aux besoins mais également aux ambitions du territoire.

Les études de cas présentent des programmes qui ne sont pas forcément réalisés à l'initiative des collectivités (mais par exemple par le gouvernement national, les habitants eux-mêmes, les ONG ou des acteurs privés) mais ils concourent tous à susciter la curiosité et l'intérêt pour la prise d'initiatives.

Il ressort également des différents cas que le plus important reste de conquérir et d'intégrer pour la ville elle-même des compétences et ce, de manière durable, afin d'aller vers une compétence d'ingénierie de dispositifs de recherches de fonds de plus en plus complexes et diversifiés, pour assurer l'indépendance maximale des finances publiques en vue d'asseoir la résilience des territoires (se placer dans une stratégie de performance exponentielle et de capitalisation, donc de « transmission et mémoire », au travers de structures pérennes, indépendamment des mandats électoraux).

C'est pourquoi, dans la plupart des études de cas auxquelles nous nous référons ici, vous retrouverez des critères de référence qui sont :

- la participation des acteurs du territoire et notamment des habitants-protagonistes comme levier de mobilisation de ressources internes et durables,
- l'instauration d'un dialogue et donc d'instances de démocratie participative favorisant la qualité et la continuité de ce dialogue avec les administrations publiques,
- l'élaboration de stratégies de planification collective et trans-sectorielles, conduisant à l'engagement et à la coopération entre tous les services municipaux, et les acteurs du territoire, autour d'objectifs communs de développement durable comme seule source de stabilité et pérennité des actions et de leurs effets,
- l'adaptation réglementaire par la promulgation de décrets locaux ou le lobbying auprès des instances territoriales, démarches vues comme priorités pour conduire le changement et rejoindre, dans le temps, un « plateau de qualité des conditions de vie partagées »,
- la mise en place d'outils spécifiques, de technologies appropriées, de partenariats renforcés en tant que supports, garants et médias de la réussite des programmes de développement urbain.

Notre désir : que des acteurs locaux se saisissent de ces expériences, se les approprient, les adaptent et les déploient sur leur territoire aux fins de préserver la bonne gouvernance locale et la plus grande autonomie financière (et donc de décision) possible, mais également de parvenir à remplir leurs devoirs envers leurs concitoyens.

D'autres études de cas viendront compléter, à l'avenir, cet éventail de possibles déjà à l'oeuvre. Elles seront présentées sur le site internet du FMDV.

Nous vous invitons dès à présent à les y retrouver :

[www.fmdv.net](http://www.fmdv.net)

The background is a solid orange color. Overlaid on this is a large, abstract graphic consisting of several thick, white, curved lines that sweep across the page from the top right towards the bottom left, creating a sense of movement and flow.

**Nouvelles architectures  
économiques et  
financières**

**pour un développement  
endogène & durable**



# Résumé

Alors qu'à l'origine la monnaie visait à faciliter les échanges entre individus, le système financier actuel a très largement détourné cette vocation pour en faire un instrument d'enrichissement et de pouvoir. Les volumes des transactions financières, qui représentaient en 2010 67 fois le PIB mondial, illustrent cette déviance. La financiarisation du monde s'exerce au profit de quelques uns sans qu'aucune consultation ou contrôle citoyen ne soit effectué. L'atteinte d'un développement durable et inclusif ne peut se faire qu'en contrecarrant ces logiques financiaristes et spéculatives dans le but de rendre à la monnaie sa fonction de facilitateur d'échange et d'activité, et de catalyseur d'une planification d'un développement local pertinent.

C'est dans ce sens que se sont développées les Monnaies Sociales et Complémentaires (MSC), basées sur un espace de confiance et des objectifs propres à la communauté initiatrice, notamment la relocalisation de l'économie. Qu'elles soient à vocation économique, ou sociale et écologique, les initiatives sont multiples tout autant que les modalités d'utilisation de la monnaie créée. Le SUCRE en est un exemple majeur, et l'un des piliers de la Nouvelle Architecture Financière Régionale en Amérique Latine. Cette restructuration de l'architecture économique et financière ambitionne une réappropriation des outils financiers et technologiques dans une dynamique participative et responsable comme base du développement endogène. C'est d'ailleurs l'optique défendue et appliquée dans le système Palmas au Brésil, qui réorganise les économies locales en créant un engagement des acteurs envers leur territoire, au travers d'une alliance inédite entre microcrédit, monnaies locales et contrôle social de la méthodologie déployée.



# Introduction

Et si le véritable changement, l'innovation objective provenait essentiellement du réinvestissement des parties prenantes, et des collectivités territoriales en particulier, dans les outils et les mécanismes existants, dans les stratégies et planifications opérées à diverses époques et dans différents contextes, mais dans des conditions sensiblement proches des nôtres.

Alors, prendre le meilleur de chaque dispositif, déduire des retours d'expérience et de l'Histoire les corrections à appliquer, compléter la démarche par un renforcement des capacités des parties prenantes et par une gouvernance ouverte, démocratique, souveraine des processus de définition, de décision, d'implantation et d'usage des stratégies, des mécanismes et instruments dédiés : toutes actions de bon sens qui souffrent pourtant encore aujourd'hui, au XXI<sup>e</sup> siècle, d'un déni structurel faisant de la cohérence une vision confinante à l'exotisme notamment dans les politiques publiques, à toutes échelles de territoire et d'exercice du pouvoir.

Deux expériences en Amérique latine, aux deux extrémités des spectres institutionnel et territorial, ont choisi de démontrer que l'ambition pour un développement durable partagé, rééquilibrant les rapports de force au sein de nos sociétés mondialisées (effets du global sur le local et le régional), n'est nullement hors d'atteinte.

D'une part, **la Nouvelle Architecture Financière Régionale** (NAFR) promue le 3 mai 2007 par la *Déclaration de Quito* (Equateur) signée par les ministres de l'Economie de six pays Venezuela, Argentine, Equateur, Bolivie, Brésil et Paraguay et le Président équatorien Rafael Correa.

La NAFR établit trois piliers fondamentaux pour l'avènement du changement en Amérique latine : la création du Banco del Sur (une Banque du Sud promouvant un nouveau type de développement), d'un Fonds de réserve du Sud (une alternative au Fonds monétaire international – FMI -) et la mise en place d'un Sistema Unitario de Compensacion Regional de Pagos, le SUCRE (le Système Unitaire de Compensation Régionale de Paiements incarne la construction d'un système régional monétaire, non pas dans la perspective européenne d'une monnaie excluante, mais comme un moyen de paiement additionnel et complémentaire qui permette de traduire les objectifs d'intégration).

D'autre part, **l'Institut Palmas** (IP), association qui depuis 2003 promeut, au Brésil, la méthodologie et les technologies sociales et financières développées au sein de la Banque Palmas sise à Fortaleza : un microcrédit associé à des monnaies sociales et complémentaires locales, et articulé autour de programmes sociaux de renforcement des capacités des communautés, dans la perspective d'une relocalisation de l'économie et d'un développement durable endogène.

Avant de traiter chacune de ces deux expériences, un éclairage est nécessaire sur la définition, les objectifs et modalités de création et de circulation des monnaies complémentaires, leviers de développement local ou régional employé dans les deux cas et ouvrant à **de multiples potentiels de financements propres des collectivités territoriales ou de renforcement de leurs économies locales.**



# Réinventer la monnaie : sociale, complémentaire et locale/régionale

## De la suprématie de la monnaie au déclin de l'activité économique et du développement durable

---

La crise financière dont la planète, dans son ensemble, subit les effets dévastateurs depuis 2008 (3 ans déjà), a mis au grand jour les conséquences sociales drastiques de l'emballement d'un système organiquement instable, aménagé au profit des acteurs des marchés monétaires et financiers.

Historiquement, la monnaie, en dépassant les limites qu'imposait le troc, s'est vue érigée en support de facilitation des échanges de biens et de services aux fins de permettre le développement des sociétés et civilisations par le commerce et les échanges trans-territoriaux et multiacteurs.

Dans l'activité économique, la création de richesse est ainsi étroitement liée à la circulation de la monnaie : **plus on échange, plus on s'enrichit mutuellement.**

En ce sens, la monnaie est le « médium » au travers duquel nous vivons nos vies économiques. Alors, pour reprendre les mots de Thomas Greco (*Moey - understanding and creating alternatives to legal tender*, Ed. Chelsea Green, 2001) : « la monnaie est pour nous comme l'eau pour les poissons. Une évidence, un acquis. Mais de la même manière que la qualité de l'eau est cruciale pour la qualité de vie des poissons, la qualité de la monnaie que nous utilisons détermine, en grande partie, la qualité de nos vies ».

En se faisant unité de compte commune, la monnaie a rendu possible d'additionner des produits variés, de différer les échanges dans le temps et dans l'espace, et ainsi de dépasser le troc bilatéral. Mais c'est en s'érigeant en réserve de valeur qu'elle a permis l'épargne et donc l'investissement (c'est-à-dire le développement, l'évolution, la sécurité) mais aussi, par détournement de ses mécanismes, la thésaurisation et la spéculation. Or, dans une société qui privilégie l'accumulation de biens matériels, la monnaie est aujourd'hui synonyme de richesse et de pouvoir. Elle est devenue le « bien supérieur » : l'activité de spéculation a alors pris le pas sur toutes les autres et s'est hissée au rang de « valeur ultime » au détriment de l'essence même de l'activité économique : la production, l'échange, la réciprocité.

**Pour résultat, en 2010, le volume global des transactions financières internationales était 67 fois plus important que le PIB mondial** qui mesure pourtant la valeur des biens et services produits par les sociétés humaines dans l'année.

### La création monétaire : le pouvoir aux mains de qui ?

Le système, tel qu'il fonctionne aujourd'hui, donne un rôle central (et le pouvoir qui va avec) aux établissements de crédit privés, y compris face à l'Etat : la monnaie n'est créée ni par les gouvernements, ni par les banques centrales (bien qu'elles y prennent part) mais par les banques privées dites « secondaires », lorsqu'elles consentent des prêts.

Cette création monétaire par les banques commerciales ne concerne « que » ce qu'on appelle la monnaie scripturale (dépôts à vue dans les banques), mais celle-ci représente 93 % de la masse monétaire en circulation. La monnaie fiduciaire (billets et pièces) est, elle, créée par les banques centrales qui jouent tout de même un rôle dans la maîtrise de cette création monétaire et du montant monétaire en circulation, par le biais d'un certain nombre d'instruments, tels que :

- la fixation du « taux directeur » (taux d'intérêt applicable entre banques),
- l'obligation des banques secondaires d'alimenter leur compte courant à la Banque centrale en monnaie dite « centrale »,



- ou encore au travers des « règles prudentielles », qui oblige les banques commerciales à détenir une certaine réserve obligatoire en « monnaie centrale ».

Et puisque la suprématie de la création monétaire (par le prêt) est aux mains du secteur privé, sans souci de l'objet et de la destination de ces flux introduits dans la société, a contrario, les marges de manœuvre de l'Etat - et des citoyens - dans l'utilisation de cet outil dans la promotion d'activités spécifiques et d'un autre modèle de développement, s'en sont trouvées, de manière inversement proportionnelle, sévèrement réduites. Les restrictions aux marges de manœuvre des pouvoirs publics proviennent en effet en particulier du fait qu'il n'est plus possible aux banques centrales de faire des avances directes à l'Etat, ou d'acquiescer des titres de sa dette. La crise de la dette publique est « l'exemple » le plus marquant de ce que produit le système tel qu'il fonctionne aujourd'hui. En transférant sur le système bancaire privé leur droit régalien de création monétaire, les Etats se sont privés des moyens de leur politique, en devant se financer, avec intérêts, auprès des acteurs privés.

Le système de création monétaire basé sur le prêt avec intérêt (intérêt qui va bien au-delà de la rétribution à la banque de ce « service » de prêt) correspond alors de fait à **un transfert permanent de la richesse produite vers les mains de quelques uns**, et en particulier les banques et leurs actionnaires et partenaires privilégiés.

**Ces décisions ont toujours été prises sans aucune explication, sans aucune consultation des citoyens pourtant au premier chef concernés puisque c'est très précisément leur travail qui produit la valeur à échanger.**

Ce qui est alors en cause n'est pas tellement la forme de création monétaire (par le crédit) mais les choix de l'octroi des crédits (à qui ? selon quels critères ? pour en faire quoi ? selon quelles conditions ?) et aux mains de qui s'opèrent ces choix.

**Face aux crises systémiques mais surtout aux effets pervers de la financiarisation de l'économie mondiale, tout l'enjeu, pour la mise en œuvre d'un réel développement durable appliqué, réside dans le fait de promouvoir une logique d'échange au service de tous, face à une logique de domination exercée hors contrôle démocratique citoyen.**

## **Inverser les tendances du mal-développement : les monnaies sociales et complémentaires**

---

Les monnaies sociales et complémentaires (MSC) naissent là où la rareté de monnaie officielle empêche les échanges nécessaires à la vie et au développement. Elles viennent en réponse aux besoins des personnes et à l'expression des potentialités et richesses de chacun, ou encore lorsque l'on veut privilégier, renforcer un certain type d'échange au sein d'un groupe ou d'un territoire.

Elles réhabilitent les deux premières fonctions de la monnaie, celles d'unité de compte et de moyen d'échange, et se mettent en œuvre pour faciliter, accélérer ou orienter les échanges, ou certains échanges mais dans un cadre restreint : réseaux (la monnaie sociale et complémentaire ne circule qu'au sein d'un groupe d'individus et/ou d'organisations acceptant la MSC comme support d'échange) ou territoires (la MSC ne circule que localement).

### **L'outil monétaire « dysfonctionne »**

La principale fonction de la monnaie, sa justification historique, est, nous l'avons vu, de faciliter l'échange et l'activité, en établissant une unité de compte commune et en créant un espace de confiance. Cet étalon permet alors un échange très supérieur à ce que permettent des formes comme le troc.

Or cette fonction première est aujourd'hui gravement mise en cause :

- Par la « sous-monetarisation » pour les milliards d'êtres humains en situation de pauvreté, qui n'ont pas accès à la monnaie. Ils ont à la fois le besoin, la capacité et le désir d'échanger, de créer de l'activité, mais ne peuvent le faire par manque de moyens monétaires. Pour eux cela signifie que la monnaie ne remplit pas sa fonction première, celle de faciliter l'échange et l'activité. En parallèle, on assiste à la « surmonetarisation » d'une minorité de possédants très riches. Cet excès de monnaie dépasse largement leur capacité à échanger, et vient alimenter les marchés financiers, pour faire de l'argent avec de l'argent.
- Par la transformation de la monnaie, qui, d'un outil de lien (faciliter les échanges) est devenu un bien en soi, synonyme de richesse et de pouvoir.
- Par le transfert de la monnaie qui passe de l'activité productive vers l'activité spéculative (y compris avec la spéculation autour des matières premières et ses répercussions sur la production elle-même).
- Par la logique d'un système où la monnaie est indifférente à la nature et à la finalité de l'échange, une

- logique qui ne pense que « flux monétaires » et non plus besoins, potentialités, finalités.
- Par le non contrôle démocratique de la création monétaire et de la régulation du système.
- Par l'enracinement d'une culture de la « prédation » et de la domination contaminant les relations sociétales, à toutes les échelles.

Face à ces dysfonctionnements, les monnaies sociales et complémentaires reprennent alors l'idée de base, celle d'une monnaie-outil scellant « **un accord au sein d'une communauté qui utilise un objet standard comme moyen d'échange** » (Bernard Lietaer) : les monnaies sociales et complémentaires proposent une autre façon d'échanger. « L'accord » social n'est plus le même que celui pratiqué dans le contexte qui la voit naître.

Cet accord se construit autour de l'idée d'un dispositif monétaire au service d'un projet et d'un modèle de société qui pourrait se résumer par les questions : **quels échanges, pour quoi, entre qui ?**

Il est clair que tout projet de monnaie complémentaire, pour autant qu'il recherche effectivement à répondre aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques actuels - et non à reproduire le système en vigueur - vient **réinterroger en profondeur nos modes de pensée, nos pratiques (sur la richesse, la monnaie, l'échange, la rétribution, la mesure,...) et notre compréhension du système dans lequel nous sommes insérés.**

### **Un foisonnement d'initiatives : diversité et richesse des dispositifs**

On assiste aujourd'hui à une multiplication des expériences de « monnaies complémentaires ». Souvent, on voit circuler le chiffre de « plus de 5.000 initiatives de par le monde ». Au-delà de ce chiffre, on remarque que les expériences sont très diverses. De fait, chacune d'entre elles est mise en œuvre en réponse à une situation particulière, un enjeu spécifique.

Il nous paraît important de se repérer - un minimum - dans cette diversité, afin de mieux cerner ce que produisent ces initiatives, ce que permet la circulation de ces monnaies, et ainsi se donner une idée des potentialités de changement que permet cet outil monétaire.

Dans certains cas, il s'agit de **développer les échanges économiques inter-entreprises** ([WIR](#), Suisse), ou le **développement local** ([Chiemgauer](#) et [Regios](#), Allemagne). Dans d'autres, la monnaie organise une **réponse à des problématiques sociales** : ([Fureai Kippu](#), Japon, [Time Banking](#), [Angleterre](#) et [USA](#)). Ailleurs, elle permet des échanges là où la monnaie est trop rare ([Clube de trueque](#), Argentine) ou **développe l'emploi et l'économie solidaire** ([Bancos comunitarios de desenvolvimento](#), Brésil – voir *l'étude de cas Institut Palmas*). Enfin, le réseau des [villes et territoires en transition](#) propose des monnaies complémentaires comme outil de « **résilience** » **par la relocalisation de l'économie** ([Brixton](#) ou [Totnes](#), Angleterre).

Le [SOL](#), démarré en France sous forme expérimentale en 2005, est une monnaie multifacettes, levier pour une économie écologique et sociale, échanges temps, comportements solidaires, monnaie affectée...

Depuis 2008, de nombreuses initiatives voient le jour s'inspirant de ces nombreux exemples comme par exemple des monnaies locales qui sont ancrées localement : résolument citoyennes, elles mettent en œuvre des monnaies dont la finalité est de redynamiser la vie citoyenne et l'économie locale, tout en réduisant l'empreinte écologique.

Le [SUCRE](#), monnaie complémentaire régionale lancée en Amérique latine à l'initiative des Etats de l'ALBA et de l'UNASUR recouvre encore d'autres champs et possibilités : il s'agit d'une monnaie favorisant la régionalisation des échanges commerciaux entre pays d'Amérique du Sud en toute autonomie des échanges internationaux (notamment en référence au dollar et aux circuits d'intermédiation bancaire américains) – voir *l'étude de cas Nouvelle Architecture Financière Régionale*).

**Pour mieux se repérer dans ces initiatives, on peut essayer de les « classer » selon différents angles :**

#### ➤ **leurs objectifs**

##### **Monnaies à vocation économique**

- L'objectif est de développer les échanges économiques et commerciaux, de faire tourner l'économie, de favoriser l'activité des entreprises impliquées dans le réseau où la monnaie complémentaire circule.
- Ces monnaies à vocation économique peuvent être sociales et solidaires, c'est à dire de créer de l'emploi et de l'activité, de promouvoir (par leurs modes de fonctionnement et de circulation) le développement d'une économie locale et/ou fondée sur des valeurs écologiques et sociales (regard sur les objectifs de l'activité économique/nature de la production/modes de production).
- Mais il existe également des monnaies que l'on pourrait qualifier de « privées ». Les « cartes de fidélité » que l'on nous propose dans tous les magasins procèdent également d'une démarche de type

« monnaie complémentaire » : on vous offre des points, un petit plus en termes de pouvoir d'achat, un « outil monétaire » que vous pourrez utiliser en paiement d'un produit. En contrepartie, de fait, vous donnez votre préférence à cette entreprise, et vous contribuez au développement de son activité économique, en allant dépenser prioritairement chez elle.

### **Monnaies à vocations sociale et écologique**

- Favoriser les échanges de services entre personnes : échanges de temps et de savoirs ; (par exemple les monnaies utilisées dans les SELs, les « grains de sel » dont le nom varie selon le SEL.).
- Renforcer la solidarité, le lien social : favoriser l'entraide et la solidarité, favoriser l'intergénérationnel, l'inclusion de tous, développer une culture du vivre ensemble, ...
- Apporter un appui aux personnes pour des consommations spécifiques : c'est le cas de ce qu'on appelle les monnaies « affectées », ou encore tous les titres (déjeuner, culture, livre, bons alimentaires) qui sont donnés à une population spécifique (les salariés de l'entreprise, les jeunes, les personnes en situation de précarité), pour une utilisation spécifique.
- Valoriser et promouvoir des comportements solidaires et/ou écologiques en leur accordant une visibilité et en les intégrant dans des circuits d'échange par cet outil monétaire, etc...

### ➤ **leur unité de compte**

#### **Une unité de compte qui fait référence à la monnaie officielle (une unité de monnaie complémentaire = une unité de monnaie officielle).**

- C'est le cas pour la majorité des monnaies à vocation économique, puisqu'elles côtoient la monnaie officielle dans l'activité, et que les références économiques sont en monnaie officielle.
- C'est également le cas des monnaies affectées (qui sont directement libellées en euros).

#### **Une unité de compte en « temps »**

- C'est le cas de la majorité des monnaies à vocation sociale.

#### **Une unité de compte basée sur un produit**

- C'est le cas par exemple en particulier de certaines propositions de monnaie complémentaire au niveau mondial, comme le Terra, proposé par Bernard Lietaer (une monnaie pour les échanges de biens entre entreprises), qui s'appuie sur un panier de matières premières, ou encore des points de compensation carbone, et droits à produire.

### ➤ **l'architecture monétaire (et les modalités de « création » monétaire) appliquée**

#### **Monnaies gagées sur les monnaies officielles :**

Cela concerne principalement les monnaies complémentaires circulant dans la sphère des activités économiques.

Il n'y a pas de création monétaire en soi, mais une orientation de la monnaie officielle vers des activités particulières. La monnaie complémentaire est « achetée » avec de la monnaie conventionnelle, elle peut être reconvertie, selon certaines conditions.

De fait, c'est un « tampon » apposé à la monnaie pour diriger son utilisation.

Exemples : Monnaies affectées / Monnaies locales comme le Chiemgauer, etc...

#### **Monnaies de crédit mutuel**

La monnaie est créée « tout simplement » par l'échange de biens ou de services entre participants (crédit / débit des comptes correspondants, équilibre général du système)

Cette création est en lien étroit avec l'activité elle-même car sa création se fait sur la base d'un échange de biens ou de services réels.

Exemples : Systèmes à base temps (comme les SELs, Ithaca Hours), mais aussi systèmes à vocation économique d'échanges inter-entreprises comme le WIR et les systèmes Barter.

#### **Monnaies émises par un « agent »**

Ce sont des monnaies « d'impulsion », on injecte un certain montant de masse monétaire pour permettre que les échanges se fassent, ou à tout le moins qu'ils démarrent en donnant à chacun la possibilité de faire la première transaction.

C'est le cas de certains cercles d'échange où chacun se voit recevoir, à son « entrée », un certain nombre de points. C'est le cas également, dans une certaine mesure, des cartes de fidélité classiques (où la distribution de points se fait en fonction du volume de consommation, cette monnaie est « détruite » si les points ne sont pas utilisés).

### ➤ **la gouvernance ou le contrôle exercé sur la monnaie**

« Une monnaie est un accord, au sein d'une communauté, qui choisit un objet standard comme

moyen d'échange ».

Cette définition met en avant le mot communauté : la communauté de personnes et d'entreprises au sein de laquelle la monnaie circule, souvent engagées dans le processus au travers d'une « charte » de valeur, spécifiant la communauté d'intérêt des adhérents/signataires.

Elle fait également ressortir la question de la confiance = comment se définit l'accord entre les individus, au sein du groupe ? Comment se crée la confiance ? Quelle organisation sociale la garantit ?

Dans toutes les expériences de monnaie sociale complémentaire, la question de la gouvernance, de la participation de tous les acteurs concernés dans la définition des objectifs, du fonctionnement, et ensuite dans le contrôle et la régulation du système est essentielle, afin de construire une confiance partagée et de disposer en permanence d'un outil au service du projet (en portant une attention constante afin d'éviter une nouvelle fétichisation de l'outil en lui-même).

La « communauté d'intérêt » est le plus souvent organisée en groupe informel ou formel, associatif ou coopératif. On y retrouve généralement les formes de gouvernance coopérative (collèges d'adhérents, un adhérent = une voix, buts non lucratifs, solidarité entre les membres, objectifs de développement durable, promotion de la démocratie participative, etc.)

## **Les monnaies sociales et complémentaires : potentiels de développement local**

Dans le domaine économique, la monnaie est un vecteur puissant, puisque, au-delà de l'autoconsommation, c'est dans l'échange que la production prend son sens.

Les monnaies sociales complémentaires peuvent alors jouer un rôle pour développer ou orienter ces échanges économiques au niveau local, de différentes manières :

- **Permettre l'échange là où la monnaie n'existe pas en quantité suffisante, ou n'est pas disponible.**

C'est le cas par exemple du système WIR (dans sa version initiale, puisque le WIR a par la suite intégré d'autres fonctionnalités), le barter, ou encore le C3. Ce sont de fait des systèmes de « crédit mutuel » entre entreprises, qui peuvent ainsi s'échanger de la marchandise par simple comptabilisation des dettes et crédits entre elles (en quelque sorte, on établit un système de comptes, une « chambre de compensation » entre entreprises). Ainsi, ces entreprises n'ont pas à déboursier les montants correspondants à la transaction (c'est à dire qu'elles n'ont pas besoin de mobiliser la trésorerie correspondante).

C'est le cas également de la facette micro-crédit à la consommation du Banco Palmas (sans intérêt), qui donne la souplesse de consommation aux habitants du quartier, mais qui assure également que les dépenses seront faites au sein des commerces du quartier, dans un objectif collectif de développement de l'activité et de l'emploi dans le quartier.

- **Favoriser l'activité, et ainsi le développement économique d'un réseau d'entreprises défini** (participant à la « communauté » au sein de laquelle l'outil monétaire a cours).

C'est le cas des monnaies locales, circulant dans un bassin de vie déterminé, et dont les objectifs peuvent être de favoriser l'économie locale ou, plus loin, l'économie sociale et solidaire au sein de ce bassin de vie. Ces monnaies sont pour la plupart (toutes, en tout cas en Europe) gagées sur la monnaie officielle. C'est à dire qu'on « achète » de la monnaie complémentaire contre des unités nationales. Cette monnaie ne peut alors circuler qu'au sein du réseau des entreprises et des personnes qui l'acceptent. Les achats se font alors prioritairement au sein de ce réseau, et contribuent ainsi au développement de l'activité des entreprises du réseau.

Bien évidemment, ce système pourrait fonctionner avec la monnaie classique, simplement par le fait de privilégier les achats de produits et services de ces entreprises. Cependant le fait d'instaurer une monnaie spécifique donne tout d'abord une plus forte lisibilité à cette attitude. Mais c'est aussi un outil facilitant : en ayant de la monnaie locale dans son portefeuille, on se dirigera naturellement vers les entreprises les acceptant, par ailleurs, dans bien des cas, la monnaie locale permet d'obtenir certains avantages qui favorisent son utilisation.

On retrouve ici les exemples du Chiemgauer, des monnaies émergentes en France au sein du réseau « monnaies locales complémentaires », et de certaines déclinaisons territoriales de SOL.

C'est le cas du Palmas, au Brésil, dont l'objectif est le développement de l'emploi et de l'activité dans le quartier, par le développement de micro-entreprises de l'économie solidaire.

C'est le cas également d'une des déclinaisons de la boîte à outils SOL, celle d'une « carte de fidélité » de l'Économie sociale et solidaire, permettant de fidéliser les consommateurs qui font acte de préférence pour cette économie.

Ces monnaies sont souvent « fondantes » (ou à intérêt négatif). L'objectif de la fonte est de stimuler la circulation de la monnaie. Dans le système le plus classique, il est nécessaire d'apposer un timbre

d'une valeur de x% de la valeur du billet afin qu'il conserve sa valeur. On a donc tendance à utiliser, faire circuler le billet au maximum avant sa date de fonte, et à ne pas le laisser « dormir ». Non thésaurisables, ces monnaies ont pour vocation d'augmenter la vitesse de circulation des échanges.

Aux niveaux social et écologique, les MSC permettent à la collectivité de favoriser le renforcement de liens sociaux délités ou la promotion d'une attitude de consommation et de production socio-écologiquement responsable via la « bonification » de comportements idoines.

Ainsi par exemple le fait de promouvoir :

- l'entraide intergénérationnelle (aide aux personnes âgées contre droits d'aide transférables à des membres âgés de la famille vivant dans d'autres territoires – Fureai Kippu, Japon -)
- ou le comportement eco-responsable (achat de produits verts, économies d'énergie, recyclage des déchets, transports doux privilégiés, toutes attitudes à haute performance de retour sur investissement pour la collectivité et récompensées par une MSC – [Nu-Spaarpas](#), Pays Bas par exemple)
- ou encore échanges de temps et de savoirs entre individus ou groupes ne disposant pas d'accès à la monnaie officielle ([Accorderie](#), Québec/Canada)

stimulera la solidarité ou la pénétration de thématiques écologiques au sein de diverses couches de la société trop vulnérables pour être en mesure d'intégrer ces éléments au quotidien.

Les MSC sont prescriptrices de liens sociaux durables qui permettent de sociabiliser des enjeux de développements territoriaux, faire naître la participation et la valorisation de richesses jusque là inexploitées et rendues invisibles car écrasées par les flux et usages monétaires économiques et financiers traditionnels.

Toutes les options offertes par les monnaies sociales et complémentaires représentent des potentiels de dynamisation et de développement durables pour les collectivités territoriales : en renforçant le maillage entrepreneurial local et en fléchant la consommation vers des habitudes responsables (respect de l'environnement, solidarité et inclusion sociale, circuits locaux) mais également en retissant des liens étroits d'interconnectivité entre les habitants, mieux conscients que les enjeux mondiaux s'incarnent aussi et surtout à l'échelle locale.

**L'effet levier de la (re)valorisation des richesses locales dont la « fuite » vers l'extérieur est freinée est sans commune mesure avec toute autre application sociale ou économique introduite face au rééquilibrage nécessaire des territoires dans un contexte de compétitivité et attractivité concurrentielles des collectivités entre elles.**

*Sources*

*Cahier d'Espérances « Richesse et Monnaies » - Collectif Richesses, 2011*

<http://cahier.collectif-richesses.org/>

# Nouvelle Architecture Financière Régionale (NAFR) Région Amérique du Sud

## **Résumé**

*Volonté commune des pays de l'UNASUR, la **Nouvelle Architecture Financière Régionale** cherche à rompre avec la financiarisation excessive de l'économie, afin de renforcer l'intégration financière et commerciale régionale et donner la priorité aux besoins de base du continent. Dans ce sens, l'utilisation et la redistribution des réserves (800 milliards) des pays concernés est requise, afin de créer les conditions d'une réelle autonomisation face aux institutions internationales et de provoquer un développement résolument endogène. Articulée autour de 3 piliers, que sont **la Banque du Sud, le Fond Commun de Réserves du Sud, ainsi que le système monétaire régional (SUCRE)**, la NAFR apparaît ainsi comme une réelle opportunité pour les collectivités locales de bénéficier de sources de financement adaptées et de valoriser la participation de toutes les parties prenantes.*

## **Partenaires**

Pays de l'UNASUR

## **Budget**

Non applicable

## **Mots-clefs**

*Banque de développement, développement régional, monnaies complémentaires, relocalisation de l'économie, UNASUR, ALBA, souveraineté économique et financière*

## **Contexte**

---

En 2007, face aux urgences, enjeux et défis posés par leur développement durable, les Etats d'Amérique du Sud réunis au sein de l'UNASUR (Union des Nations Sud-Américaines, rassemblant tous les pays du continent sud-américain à l'exception de la Guyane française) affirmèrent leur volonté de configurer une Nouvelle Architecture Financière Régionale (NAFR), visant à l'implantation de stratégies de développement alternatif rompant avec le « cercle vicieux » du « capitalisme financier rentier » qui a dominé le principal modèle économique des 30 dernières années. La NAFR promeut la nécessité de construire des structures financières et monétaires alternatives qui chercheront à renforcer l'intégration financière et commerciale du continent dans le monde et à bénéficier à un appareil productif qui priorise les besoins de base régionaux. La NAFR représente en termes de commerce inter-régional pas moins de 120 milliards de \$.

L'un de ses principaux objectifs est d'employer et de redistribuer les ressources disponibles dans les réserves que chaque pays a constitué pour amortir les chocs macroéconomiques externes (plus de 800 milliards de \$) ceci en les fléchant vers des investissements productifs générateurs d'emplois. Ces excès de réserve (obtenus à travers les excédents commerciaux sans être investis dans des projets productifs ou pour réaliser davantage d'importations) sont en effet à l'origine d'une « différence dans la demande agrégée mondiale » qui à son tour rend incompatible le système actuel de réserves globales avec l'objectif de plein emploi mondial (Commission Stiglitz).

Egalement, le projet vise à éliminer la dépendance envers les crédits conditionnés des institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI) et les approches des banques régionales conventionnelles.

Un changement significatif de la tendance actuelle ne peut émerger sans une coopération internationale et un appui mutuel entre les pays souscrivant à ces constats, du fait de l'influence croissante de la

mondialisation et des marchés financiers sur les décisions politiques au niveau national, « le paradoxe de la souveraineté ». La NFR répond à la question de la définition d'un espace politique proactif, reprenant les rôles de son pouvoir légitime face aux acteurs financiers privés ou institutionnels internationaux, aux fins d'appliquer des stratégies de développement rétablissant la pleine souveraineté des peuples d'Amérique latine.

Sur une proposition promue par la Commission Technique équatorienne pour la conception de la NAFR, le 3 mai 2007, la "Déclaration de Quito" énonçait les trois piliers fondamentaux sur lesquels repose cette architecture organique régionale :

- création du Banco del Sur (une Banque du Sud promouvant un nouveau type de développement),
- d'un Fonds Commun de Réserve du Sud (une alternative au Fonds monétaire international – FMI -)
- et la mise en place d'un Sistema Unitario de Compensacion Regional de Pagos, le SUCRE (le Système Unitaire de Compensation Régionale de Paiements incarne la construction d'un système régional monétaire, non pas dans la perspective européenne d'une monnaie excluante, mais comme un moyen de paiement additionnel et complémentaire qui permette de traduire les objectifs d'intégration).

La mise en œuvre de ces trois piliers a un caractère modulaire.

Autrement dit, chacun peut fonctionner de manière autonome avec des moyens propres, suivant une mission et une vision propres. La conception modulaire présente l'avantage supplémentaire de permettre une grande souplesse dans le processus de négociations entre les pays fondateurs de la Banque du Sud, puisque la mise en œuvre de chaque pilier peut être ajustée aux rythmes internes et aux besoins domestiques de chaque pays dans la perspective d'une intégration progressive des différentes composantes dans le cadre général proposé.

Il est par ailleurs hautement intéressant et marquant de noter que pour la première fois une structuration institutionnelle macroéconomique présente dans ses enjeux et objectifs une orientation toute particulière versée en direction d'un soutien à l'économie populaire qui recoupe les petites et micro-entreprises, notamment celles exerçant en milieu informel, et qui emploient dans la région sud-américaine la grande majorité de la population. Ainsi nombre d'instruments pensés dans le cadre de la NAFR ciblent l'assignation des ressources mobilisées vers ces segments de la production et de la diffusion, au travers d'un ensemble de critères de sélection et de performance très nettement distincts des critères définis par les réseaux bancaires conventionnels.

## **Les trois piliers de la NAFR**

---

### **Premier pilier : la Banque du Sud**

Elle est l'axe articulatoire de la NAFR. Sa conception part d'une redéfinition structurelle du rôle conventionnel des banques multilatérales de développement qui ne sont pas parvenues à offrir de réponses appropriées aux nécessités du développement régional.

Elle cherche à renverser les déséquilibres nés du paradoxe de la fuite des capitaux publics et privés sud-américains vers les entités et instruments financiers des pays du Nord alors même que les besoins propres du continent en financement étaient insuffisamment satisfaits du fait d'un endettement continu auprès des organismes multilatéraux traditionnels, et trop souvent, conditionnés à des intérêts autres que ceux nationaux et régionaux. Ainsi la Banque du Sud circonscrit le financement du développement aux intérêts nationaux de ses membres mais instaure une gouvernance démocratique basée sur le fait que la participation de chaque pays à la prise de décision n'est pas conditionnée à la proportion de son apport au capital de l'entité.

Dans son acte fondateur du 9 décembre 2007, souscrit par 7 pays de l'UNASUR (Venezuela, Argentine, Bolivie, Equateur, Brésil, Paraguay et Uruguay), sont définies les fonctions fondamentales que devra remplir la Banque en termes d'impulsion de nouvelles priorités pour le développement régional, avec celles données en particulier au renforcement de :

- la souveraineté alimentaire (développer la capacité des pays à répondre aux besoins alimentaires de la population, à partir de sa propre production, en privilégiant des produits domestiques, sans dépendre des importations, de ressources extérieures ou de conditionnalités exogènes)
- la souveraineté énergétique (sur les mêmes principes que pour la souveraineté alimentaire en considérant les ressources renouvelables et la préservation de l'environnement) ,
- la santé (garantie d'accès pour les populations aux médicaments de marque et génériques, à coûts accessibles et de production locale, notamment pour ce qui concerne les maladies endémiques),
- la production, la transmission et la diffusion des savoirs (appui notamment à la recherche sur les pratiques médicinales ancestrales, incluant les connaissances agricoles et écologiques des peuples natifs)
- la préservation des ressources naturelles de la région (en particulier via le développement



d'instruments et de marchés post-Kyoto).

Par les crédits accordés, elle entend accroître la compétitivité, le développement technologique, celui des infrastructures, la génération et la fourniture de services, la complémentarité productive intra-régionale et la maximalisation de la valeur agrégée des matières premières.

Elle incorpore également une composante monétaire à même de potentialiser le recours aux monnaies nationales et la construction d'un système monétaire régional.

Son architecture intègre des modalités d'opérations incluant des paramètres pour la formulation, l'évaluation et la priorisation de projets : sa démarche promeut la recherche permanente de nouveaux mécanismes pour internaliser les externalités environnementales et sociales.

### **Deuxième pilier : le Fonds Commun de Réserve du Sud**

Le « Fonds du Sud », est conçu comme le pivot d'une série de mécanismes de stabilisation monétaire et du change, de défense et de gestion des réserves régionales, cherchant à fournir aux pays de la région plus de liberté dans leur politique interne et le renforcement de leur indépendance vis-à-vis de l'ancienne architecture financière internationale.

Sa conception part d'une reconfiguration générale du rôle des banques centrales dans la région, avec l'objectif que sa gestion se désengage des contraintes traditionnellement imposées par les agences multilatérales de développement.

En ce sens, le Fonds vise à fournir des réponses au processus d'accumulation progressive de réserves réalisé dans la région. Au prétexte de disposer de ressources suffisantes pour répondre de manière adéquate aux effets potentiels de la crise financière locale et internationale, en particulier pour défendre leur monnaie contre d'éventuelles attaques spéculatives, les banques centrales ont accumulé des niveaux individuels de réserves internationales disproportionnellement élevés. Ces réserves, provenant de l'épargne nationale, ont historiquement été investies au Nord pour des rendements réduits, selon les principes de sécurité et de liquidité, privant les économies de la région des moyens de financer leur propre développement : elles ont contribué à élargir leur dépendance à l'égard des financements octroyés par les agences multilatérales.

Le Fonds du Sud est spécifiquement orienté vers le renversement de cette situation par le biais de divers mécanismes.

Le premier concerne une nouvelle gestion des réserves internationales fondée sur une reconfiguration du portefeuille d'investissement donnant la priorité aux niveaux local et régional, au travers des nouveaux instruments générés à partir d'autres segments de la NAFR et qui permettent de maintenir des niveaux adéquats de sécurité, de liquidité et même de rentabilité.

Cette gestion renouvelée est complétée par un second mécanisme impliquant la génération d'un fonds de réserves permettant aux pays de la région l'accès à ces ressources en réponse à de possibles crises financières, réduisant ainsi d'autant le maintien domestique de hauts niveaux de réserves et autorisant de fait le fléchage de ressources nationales vers le financement du développement local. Ce fonds pourra être complété par une assurance de réserves qui permettra aux pays d'élargir leurs champs d'action face aux impacts de la crise financière.

Sur cette base, un marché virtuel de valeurs serait créé à l'échelle continentale, afin d'autoriser la négociation des différents instruments élaborés dans le cadre des autres piliers de la NAFR. Avec celui-ci, non seulement seraient réalisées des économies d'échelle, d'expertise et de réseau, mais également une mobilisation plus rapide des liquidités publiques et privées du continent.

Un quatrième mécanisme est constitué par la génération d'une matrice de crédits réciproques (swaps) en monnaies locales entre les différentes banques centrales, sur la base de l'Initiative Chiang Mai, qui permet de répondre à leurs besoins de liquidités sans être soumis aux termes et conditions des agences multilatérales conventionnelles.

Enfin, d'autres mécanismes complémentaires pourraient être liés à cette initiative :

- le raccordement des systèmes de paiement électronique des banques centrales du continent, afin de préparer les conditions d'un fonctionnement plus fluide et coordonné.
- Une révision de l'articulation du FLAR (Fonds Latino-Américain de Réserves) et de la matrice de crédits réciproques avec les systèmes de compensations de paiements existants comme l'ALADI (Association Latino-Américaine d'Intégration), le peso andin et désormais le SUCRE, suivant divers degrés d'application, afin de proposer des réformes rendant son fonctionnement plus viable au sein d'une offre globale de souveraineté monétaire.



- La mise en place de nouvelles facilités de prêts d'urgence agissant comme assurance face aux difficultés de balance des paiements et du Trésor.
- L'établissement d'un schéma de convergence macroéconomique et de définitions stratégiques communes, dans la gestion des réserves, la réglementation prudentielle des systèmes bancaires, boursiers et de la balance des capitaux.
- La mise en place d'un filet de sécurité financière continental qui permette de libérer une partie des réserves internationales pour les recycler dans des projets de développement, sans affecter les conditions de garantie sur la gestion de ces ressources.

Faire en sorte que les banques centrales des pays d'Amérique du Sud accèdent à ces mécanismes constitue un moyen de dissuasion très puissant pour faire face à d'éventuelles attaques spéculatives et aux effets de la crise économique internationale.

### **Troisième pilier : un système monétaire régional, le SUCRE**

Ce pilier vise à renforcer le recours aux monnaies nationales (plutôt qu'à la dépendance au dollar) sur la base de systèmes de compensation de paiement, suivant un schéma totalement différent des contraintes qu'incarne l'euro et qui, précisément, sont à l'origine de la crise que connaît l'Europe à l'heure actuelle.

Sur ce troisième axe de la NAFR, beaucoup a été réalisé avec le projet de Système Unitaire de Compensation Régionale de paiements (SUCRE) impliquant jusqu'ici les pays membres de l'ALBA : afin de permettre la participation de nouveaux Etats, la délégation équatorienne travaille à l'intégration de nouveaux mécanismes. Par ailleurs, il convient de noter que cet instrument a suscité un vif intérêt à intégrer à cette proposition, au sein de la société civile au niveau des organisations de base, telles que des micro et moyennes entreprises, coopératives et autres structures populaires du continent, en particulier dans le Cône Sud, en Amérique centrale et dans les Caraïbes.

Le Sucre est un système de paiements internationaux qui, contrairement aux mécanismes conventionnels de compensation, est basé sur l'utilisation d'une monnaie électronique qui agit comme unité de compte commune pour l'enregistrement des transactions canalisées et permet la liquidation des paiements en résultant, entre banques centrales. Son fonctionnement est semblable à une carte de crédit mutuel au travers de laquelle les banques centrales de la région s'ouvrent des lignes de crédit réciproques aux fins de régler leurs agents de commerce international respectifs, ceci en monnaie locale, réduisant ainsi la nécessité de dollars pour les transactions entre les différents pays de la région.

## **Opportunités pour les collectivités territoriales d'Amérique latine**

---

La NAFR constitue d'évidence un pari inédit pour la région. Elle promeut un modèle de développement endogène renforcé et solidaire, à un degré d'exercice de l'autorité publique, et suivant des modalités, qui ne peuvent, s'ils parviennent à s'ajuster à la hauteur de leurs ambitions, que **transformer durablement la redéfinition des subsidiarités et donc donner une impulsion sans précédent à la tendance timide de la décentralisation opérée à l'échelle du continent depuis l'orée des années 2000.**

Les axes principaux de la politique appuyés par la NAFR concentrent nombre de réponses aux enjeux du développement durable des territoires (souveraineté alimentaire, énergétique, facilitation et soutien à la production et la commercialisation par les micro, petites et moyennes entreprises, mécanismes de paiement à effet stabilisateur, etc.). Chacun des grands chapitres de ces objectifs prioritaires du développement régional comprendra en effet une série de « grands travaux » (chemin de fer régional construit par les entreprises locales, implantation de réseaux de silos alimentaires dans toutes la région et régis par les communautés productrices, etc.) aux répercussions économiques locales sans précédent.

Plus particulièrement, le SUCRE, contrairement à l'expérience de l'Euro, s'il valide la construction de l'espace monétaire supranational et implique une capacité à coordonner et faire converger réellement la volonté des Etats, se fait également une condition préalable pour le renforcement de la souveraineté nationale macroéconomique et par effet domino de la souveraineté économique locale (le Sucre est « déclinable » au niveau local – cf. partie Résultats).

Ce faisant, il déploie en effet un potentiel certain d'élargissement des politiques monétaires, financières, budgétaires, de taux de change, de commerce extérieur, et d'extension des capacités de tous les acteurs, qui ont toutes un effet multiplicateur au niveau des macroéconomies nationales, mais également une capacité à s'articuler avec d'autres initiatives dans les territoires et les communautés générant une souveraineté populaire, un empowerment depuis la base (accès aux circuits commerciaux par compensation et non en monnaie nationale, faisant fi de la conditionnalité « trésorerie ») suivant un schéma totalement différent, tant géographiquement que socialement, du modèle centralisateur que promeut le modèle néolibéral actuel.

Le SUCRE s'est constitué dans un cadre communautaire alternatif mais non exclusif, l'ALBA, comprenant l'Equateur, la Bolivie, le Venezuela, le Nicaragua (en attente de ratification du traité par son parlement), Cuba et d'autres pays des Caraïbes.

Il est donc entré en vigueur depuis 2010 ce qui permet d'évaluer les premiers résultats de sa première année d'exercice.

Il nous paraît donc utile de présenter le détail du circuit de paiement en Sucres.

## **Le SUCRE : mode d'emploi**

Le SUCRE signifie Système Unitaire de Compensation REgionale de paiements.

Il est un outil pensé pour privilégier les échanges entre pays de la zone Amérique latine et des Caraïbes qui se sont fixés des objectifs solidaires de développement. Il se donne comme objectifs :

- d'offrir une monnaie protégeant de la spéculation et servant exclusivement à l'échange de biens, de services et de savoirs,
- de favoriser la convergence des économies : les pays trop excédentaires dans leur échanges financent des projets productifs dans les pays déficitaires.
- Ces investissements doivent satisfaire en priorité les besoins sociaux et se réaliser au travers d'entreprises publiques, coopératives et communautaires.

C'est une monnaie complémentaire – elle ne se substitue pas à la monnaie nationale–, elle est virtuelle et ne circule qu'entre banques centrales.

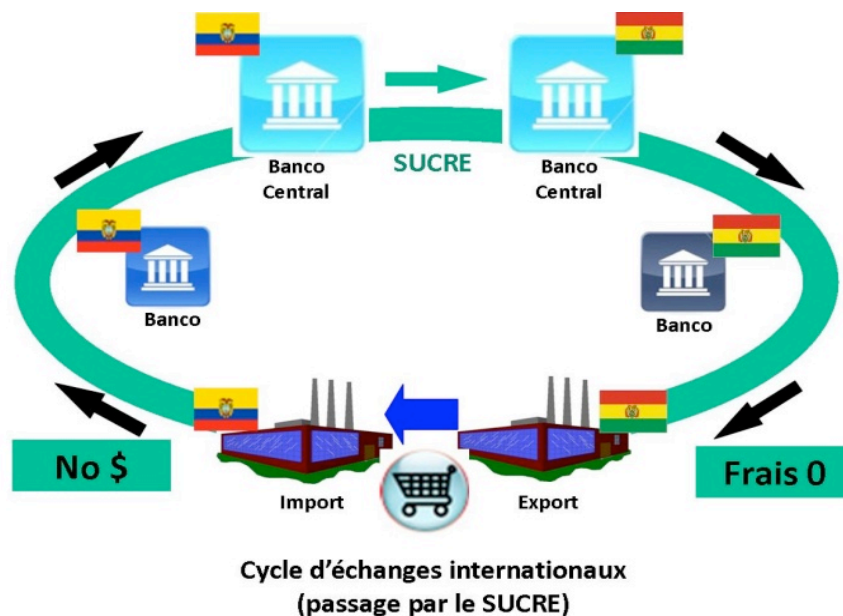
Les banques centrales de chaque pays sont connectées au travers d'une chambre de compensation qui enregistre l'état des échanges en « sucres ». Chaque pays commence par acheter des « sucres » au taux de 1,25 \$ et en remplit les réserves d'une chambre de compensation.

L'échange en « sucre » n'est pas obligatoire pour les acteurs économiques.

Quand un acheteur demande à sa banque le paiement du vendeur dans son pays, les Banques centrales échangent les « sucres » au montant acheté, le vendeur est alors payé dans sa monnaie nationale.

La circulation est transparente pour l'acheteur et le vendeur ainsi que pour leur banque commerciale.

Le processus est un service gratuit offert par la Banque centrale aux acteurs économiques.



Tous les six mois, les banques centrales calculent le solde des échanges réalisés en Sucres et le cas échéant, rachètent des sucres pour combler leur position déficitaire.

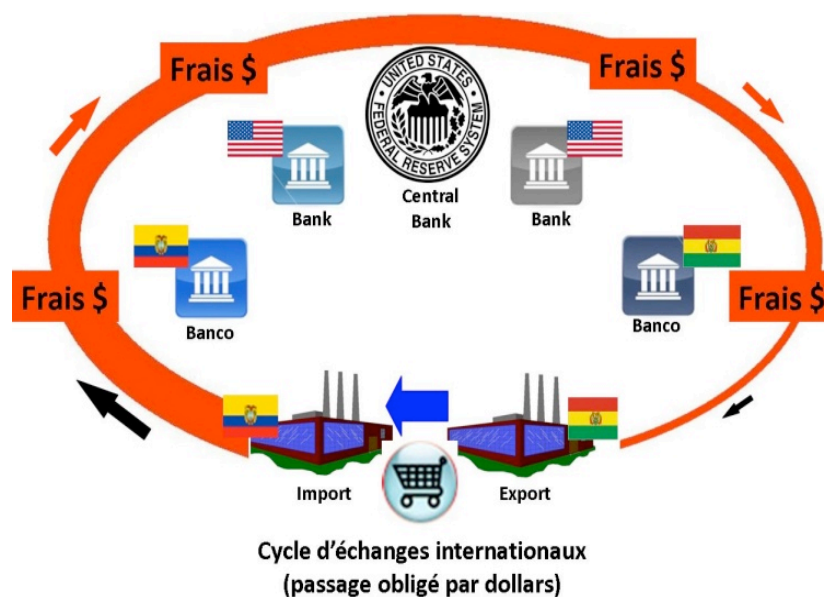
Si un pays dispose d'un solde trop excédentaire en Sucres, il doit participer à l'effort de solidarité en investissant dans des projets permettant de diversifier la production du pays déficitaire.

Ces investissements doivent satisfaire en priorité les besoins sociaux.

### **Les avantages du système**

De fait, le coût de l'échange commercial est considérablement réduit par rapport au fonctionnement actuel

qui exige de convertir d'abord la monnaie nationale en dollar, passer par de nombreux intermédiaires bancaires étrangers, pour au final payer le vendeur dans sa monnaie nationale.



La monnaie Sucre permet de faciliter et stimuler les échanges dans la zone en supprimant les intermédiaires mais également la durée des transactions.

En effet, il est avéré que nombre d'éléments constituant le schéma actuel du commerce international sont autant de barrières fixées à l'entrée pour un grand nombre d'acteurs. Ces barrières renforcent le fait que le commerce d'exportation, y compris celui d'exportation régionale, a toujours été animé par les multinationales et des experts liés aux banques elles-mêmes. Si pour les grandes entreprises, le modèle actuel du commerce international implique des incertitudes et des coûts importants pour décider de participer ou non aux marchés, pour la majeure partie des acteurs économiques, y compris les petites, moyennes et micro-entreprises, les coopératives, les communautés et une foule d'autres acteurs sociaux, cette simple logique les laisse tout bonnement dehors.

Via le Sucre, les entreprises coopératives et communautaires auront plus de facilités à effectuer et renforcer leurs échanges au niveau régional : le marché financier traditionnel ne sera plus en mesure de sélectionner les biens échangés en privilégiant ceux à haute valeur ajoutée capitalistique.

## La NAFR : où en est on ?

Pour le moment, sur l'ensemble des propositions émises par la Commission technique équatorienne, seule la Banque du Sud a fait consensus au sein de l'UNASUR.

Aujourd'hui, sa création a été ratifiée par 4 des 7 parlements des pays fondateurs (Argentine, Bolivie, Equateur et Venezuela) : il ne reste plus qu'une signature pour qu'elle puisse rentrer en vigueur et commencer ses opérations.

La ratification par le Congrès argentin, le 7 septembre 2011, de l'Accord constitutif de la Banque du Sud a permis de placer la NAFR sur les rails d'une dynamique résolument ancrée dans l'agenda politique continental : elle permet de briser le préjugé d'une NAFR lancée à l'unique initiative de pays membres de l'ALBA. Les candidats à une ratification prochaine sont l'Uruguay et le Brésil.

Concernant son capital, il est prévu que l'Argentine, le Brésil et le Venezuela seront ses plus importants contributeurs en souscrivant chacun 2 milliards \$, qui devront être versés dans un délai de 5 ans. L'Equateur et l'Uruguay souscriront dans une moindre mesure à hauteur de 400 millions \$ à eux deux, puis la Bolivie et le Paraguay pour 100 millions \$ chacun.

La Banque du Sud établira son siège à Caracas et disposera de deux succursales à Buenos Aires et à La Paz.

Le Conseil économique de l'UNASUR (réunissant les ministres des Finances et les présidents des banques centrales des pays membres) s'est réuni à Buenos Aires en août 2011 pour la première fois hors du FMI. Dans le cadre de la Banque du Sud, il a proposé un « agenda d'émergence » pour faire face à la crise et, en attendant la signature d'un 5<sup>ème</sup> pays pour la mise en place de la Banque, recommandé une fiducie comme alternative temporaire de financement des programmes prioritaires identifiés (souverainetés alimentaires, énergétiques, santé et construction d'un chemin de fer intercontinental).

Même si les discussions restent vives sur les modalités de contrôle du capital ou l'instauration de taxes sur la spéculation par exemple, la constitution de ce Conseil économique régional est un signal fort adressé au FMI et à l'ensemble des acteurs internationaux et régionaux pour la définition d'une plateforme économique et financière continentale, en toute autonomie du FMI.

Cette définition d'une sécurité financière sur la base de connexions directes entre banques centrales d'Amérique latine s'est vue incarnée par le lancement du Sucre en juillet 2010, dont le « succès d'estime » a permis de démontrer la faisabilité et la viabilité.

En effet, fin octobre 2011, plus de 250 opérations de commerce extérieur avaient été réalisées au travers du SUCRE pour des biens échangés entre les pays membres à hauteur de 159 millions de Sucres (198,7 millions de \$) – ce qui représente une avancée significative dans l'objectif de clore l'année 2011 avec un montant négocié de 300 millions de sucres.

La multiplication des échanges dans cette monnaie dépend de la volonté politique : des pays comme le Venezuela (gros importateur) vont contraindre leurs entreprises publiques à privilégier les échanges au sein de l'ALBA en utilisant le Sucre. L'objectif est de parvenir, en 2012, à acheminer via le Sucre le paiement de 50% du commerce entre l'Equateur et le Venezuela par exemple, puis à 5 ans, 100% de celui-ci !

Pour des Etats comme la Bolivie, un travail sur la complémentarité de l'offre vers l'Equateur est en cours de réflexion au sein du Ministère de l'Economie solidaire.

Des campagnes d'information et de sensibilisation doivent également être déployées à l'attention des entrepreneurs sur les avantages du recours au Sucre (en moyenne des coûts de transaction 4,5 fois moins chers, des durées d'opérations de l'ordre de 1h45 au lieu d'un, voire deux jours, ce qui, pour la disposition des liquidités est essentiel) et les modalités : ils doivent être à l'initiative de la demande du formulaire adéquat auprès de leurs banques pour chaque virement.

Les pays de l'ALBA entreprennent de convaincre les autres pays de l'UNASUR à entrer dans le système.

Pour le moment, les échanges réalisés concernent essentiellement de grandes ou moyennes entreprises nationales. Le dispositif de raccordement des coopératives de crédit et autres institutions de micro-finances (banques communales) est encore en attente de la mise en place des formations et outils adéquats.

En Equateur, la Banque Centrale a entamé un processus de déploiement du Sucre en région, sur 10 villes (une deuxième phase de 30 villes est prévue en 2012). Les formations dispensées concernent le développement d'un circuit local de paiement, basé sur le Sucre, via une carte de crédit réciproque virtuelle instaurant une micro-convertibilité au niveau des collectivités locales et leur permettant possiblement de régler, par exemple, les salaires des fonctionnaires dans la monnaie régionale.

De même, au niveau de l'économie populaire, une batterie d'instruments financiers est en passe d'être déployée afin de lui permettre de s'articuler différemment avec l'économie d'Etat : connexion aux circuits de paiements locaux, paiements par mobiles, modélisation d'un *facturing* en sucres.

La logique propre au Sucre de reconquête de la souveraineté économique nationale et populaire est ainsi déclinable à toutes les échelles de territoire et auprès de tous les types d'acteurs économiques ouvrant à une équité de traitement inédite et à fort potentiel d'effet levier pour le renforcement des réseaux internes et transnationaux.

**Ces premiers résultats encourageants tant sur les plans technique et technologique que politique, institutionnel et économique ont généré de grandes attentes de la part de différents acteurs continentaux, considérant la NAFR comme un horizon d'intégration pour tous.**

Cet horizon semble autoriser l'articulation durable et simultanée de coalitions de différentes natures (politique, institutionnelle, économique et populaire), et par là d'asseoir l'initiative institutionnelle sur la base sociale, la société civile continentale.

La principale difficulté – le véritable défi - résidant dans la connexité entre les différents interlocuteurs invités à investir la NAFR, consiste pour l'essentiel à parvenir à nouer les rythmes différents et les méthodologies distinctes propres à chaque acteur, notamment sur des thématiques aussi délicates que la souveraineté alimentaire, la santé ou l'énergie.

Le projet emblématique d'implantation de réseaux de silos dans toutes la région, placés sous le contrôle des associations de producteurs locaux, avec le soutien des acteurs institutionnels, devrait servir à la mobilisation des ressources et pouvoirs locaux et par là de galop d'essai et d'étalon pour les prochains cycles de « grands travaux » qui seront lancés par la Banque du Sud.

Si le projet remplit ses objectifs, ces silos devraient transformer les territoires en espaces de relations renouvelées du pouvoir : en impulsant une stabilisation des prix sur les matières premières et en instaurant un contrôle de la production, les rapports de force entre producteurs, commerçants et communautés devraient

connaître une véritable métamorphose. Le programme contribuera à la production d'aliments et l'implantation de marchés urbains, peu chères et équitables.

Couplé à l'essor des nouvelles technologies (cartes à puces, téléphones portables) et au contrôle du réseau des silos par un Conseil des Ministres de l'agriculture de la Région, le projet devrait permettre :

- la mise en place d'une gestion et d'un contrôle permanent sur les prix des matières premières,
- la programmation et la solidarité eu égard à la vulnérabilité des communautés face aux catastrophes naturelles,
- la reconquête d'une cohérence entre politiques et souverainetés nationales et régionales,
- la reconquête d'une bonne gouvernance des marchés alimentaires à l'échelle nationale et internationale (une spéculation désarmée par l'existence de réserves solidaires disséminées dur tout le continent).

**Tant parce qu'elle octroie une priorité à la relocalisation de son économie du développement, que parce qu'elle entend valoriser la participation de tous les acteurs en renforçant leurs capacités technologiques (architectures techniques et financières), la NAFR constitue, dans son design, une opportunité régionale de financement du développement durable des territoires sans précédent.. et donc, pour les collectivités locales, une démarche à accompagner et à suivre de près.**

## **Contacts**

---

**Diego Borja** - Représentant plénipotentiaire - Président de la Commission Technique pour la conception de la Nouvelle Architecture Financière – Banque du Sud

Banque Centrale Equateur

Av. 10 de Agosto No. 11-409 y Briceno

Casilla Postal 339

Quito - Equateur

+ 593 2 257 2522

<http://www.sucrealba.org/>

## **Sources**

Pedro Paez, 2009-2011, *Los pilares de la Nueva Arquitectura Financiera Regional Suramericana*.

Association TAOA, 2011, *Retour d'expérience SUCRE*

# Institut Palmas & banques communautaires de développement Brésil

## **Résumé**

Née en 1998 d'une lutte contre la précarité extrême de leurs conditions de vie, la Banque Palmas est une banque communautaire de développement, lancée à l'initiative d'habitants d'un quartier périphérique de Fortaleza au Brésil. Basée sur une alliance inédite entre le microcrédit (à la production et à la consommation) et une monnaie sociale et complémentaire propre au territoire, « le Palmas », la banque organise et fédère la mobilisation de tous les acteurs locaux (administrations publiques, commerçants, habitants, associations, écoles) autour du développement économique, social et solidaire du quartier. Elle a orienté les **5,65 millions de reais** dépensés par mois par les habitants vers la production et le commerce locaux favorisant **une augmentation du commerce local de 30%**.

L'Institut Palmas créé en 2003 pour diffuser la méthodologie « éco-sociale » de la Banque Palmas à travers le pays anime aujourd'hui un réseau de **63 banques communautaires** disposant toutes de leur propre monnaie et réalisant la performance d'avoir fait transiter au travers de leurs guichets près de **40 millions d'€** depuis 2005 en tant que correspondant bancaire de la Banco do Brasil et de la Caixa Economica Federal.

L'Institut Palmas a reçu en 2008 le Prix des Objectifs du Millénaire pour le Développement, faisant suite à de nombreux autres prix.

La Banque Centrale Brésilienne réfléchit actuellement à l'instauration d'un cadre légal pour ces monnaies sociales et complémentaires reconnues comme outils majeurs d'un développement local endogène pertinent.

## **Partenaires**

Institut Palmas

Réseau des Banques communautaires de développement

Organisations communautaires

Secrétariat National à l'Economie Solidaire – Ministère du Travail et de l'Emploi

Diverses collectivités locales dans tout le pays

Banque Nationale de Développement Economique et Social – BNDES

Caixa Economica Federal

Banco do Brasil

## **Budget**

Non applicable

## **Mots-clefs**

Monnaies sociales et complémentaires, microcrédit, programmes sociaux d'incubation, de formation, promotion culturelle, développement territorial endogène, relocalisation de l'économie, cartographie de la consommation et de la production, autogestion

## **Contexte**

---

### **L'épopée des Palmeiras : l'empowerment progressif d'une communauté autonome**

L'histoire de la Banque Palmas est étroitement liée à celle du Conjunto Palmeiras.

Pour parvenir au degré d'auto-gestion que nous décrivons dans la suite de cette étude de cas, les habitants ont franchi, au cours des trente huit dernières années, plusieurs étapes dans la lutte contre la précarité extrême de leurs conditions de vie.

Au départ, le Conjunto Palmeiras n'était qu'un no man's land situé à 22 km du centre ville de Fortaleza,



capitale du Ceara dans la région Nordeste du Brésil, privé de transports collectifs et délaissé par les pouvoirs publics.

Dans les années 1970 et 1980, à l'image des mouvements sociaux brésiliens, ils se battent contre le régime militaire pour un accès à l'eau, à l'électricité et aux transports. Ils développent alors nombre d'outils de mobilisation populaire (théâtre de l'opprimé, radios communautaires, campagnes de communication) qui leur permettent de conserver au fil des décennies une cohésion forte.

Dans les années 1990, ils urbanisent eux-mêmes leur favela grâce à l'aide d'un programme de coopération du gouvernement allemand (assainissement, drainage, revêtement de certaines rues) conditionné par un impératif d'auto-gestion des travaux par les communautés bénéficiaires. Le programme leur permet de recevoir des capacitacions relatives au montage et à la gestion de projets ainsi qu'à la négociation avec les entités publiques.

A l'orée des années 2000, ces *favelados* créent leur propre banque et leur propre monnaie, qui font régulièrement parler d'eux dans les journaux nationaux et dans les centres de recherche universitaires internationaux.

En 2007, en reconnaissance de leurs exceptionnelles mobilisations et réussites, le Conseil Municipal de Fortaleza leur accorde officiellement le statut de « bairro », de quartier à part entière.

On peut aujourd'hui retracer l'épopée du Conjunto au travers des affiches et photographies disposées, pour mémoire, sur les murs du hall de la Banque, à côté d'une maquette géante du quartier.

Le message est clair : ce sont les habitants des Palmeiras qui ont construit leur développement à la sueur de leurs fronts.

## Méthode et mise en œuvre

### Innover pour s'affranchir de la précarité et de l'exclusion

---

#### Une banque du peuple et une monnaie locale

En 1998, après 25 ans de luttes pour l'accès aux services de base (eau, électricité, transport, assainissement), et face à des circonstances sociales et économiques toujours plus aggravantes, les habitants du Conjunto Palmeiras choisissent de s'émanciper de leur condition de laissés pour compte en s'inventant un outil sur-mesure : **la banque communautaire**, une méthodologie sociale inventive et évolutive pour installer durablement les bases de l'éradication de la pauvreté dans leur quartier enclavé.

Partant du constat qu'ils ne sont pas pauvres parce qu'ils n'ont pas d'argent mais parce que leur épargne irrigue les autres quartiers mieux lotis de la ville, ils s'accordent sur la nécessité de réfléchir à un programme de génération d'emploi et de revenus pour la communauté « piégeant » la circulation de richesses du quartier afin qu'elle leur bénéficie en premier lieu, afin de rééquilibrer les rapports de force économiques et sociaux qui jusqu'alors leur sont nettement défavorables.

Après plus de 80 assemblées populaires, la communauté élabore et adopte un format de banque communautaire de développement fonctionnant sur la base du microcrédit.

**Alliant un système traditionnel de microcrédit à la production, à l'exercice d'un microcrédit à la consommation, basé sur la gestion et la diffusion d'une monnaie locale** - le « Palmas » - ne circulant que dans le quartier et indexée à parité sur le réal (1 réal = 1 palmas), la Banque Palmas fédère autour de ses activités financières des programmes :

- d'insertion et de formation professionnalisante (ciblant notamment les jeunes et les femmes en situation de risque social),
- d'accompagnement vers le retour à l'emploi,
- de sensibilisation et de mobilisation des habitants au travers de campagnes pédagogiques (consommer localement, fondamentaux de l'économie solidaire...),
- de renforcement du réseau de commerçants et de producteurs locaux (notamment par la réalisation d'une cartographie de la consommation et de la production locales)
- d'incubation et de développement de coopératives locales.

La monnaie sociale permet aux habitants des quartiers pauvres de consommer auprès des commerçants et des producteurs acceptant la monnaie locale. Ces derniers offrent aux clients, réglant leurs achats à travers cette monnaie, des décomptes incitatifs à partir de 5 %.

Les administrations publiques présentes dans le quartier et certaines entreprises règlent une partie (5 à 20 %) des salaires de leurs employés, issus du quartier, en Palmas, participant ainsi à renforcer la vitesse de circulation de la monnaie locale.

**Cette relocalisation sociale de l'économie dans les quartiers favorise un développement endogène et pérenne** sans pour autant isoler la communauté (et les commerçants) du marché traditionnel : les commerçants peuvent en effet convertir la monnaie locale en monnaie nationale, auprès de

la banque communautaire, afin de renouveler leurs stocks, mais également pour importer des produits ou technologies présents sur le marché national.

**Si la monnaie nationale crée la richesse, la monnaie sociale la redistribue.**

A noter que c'est à travers le Forum Economique Local (FECOL) que s'exerce la gouvernance sur l'ensemble du dispositif : chaque semaine, le mercredi, les habitants du quartier sont invités à venir débattre des problèmes rencontrés ou à faire part de leurs questions, propositions et commentaires tant sur l'activité de la banque communautaire que sur la vie du quartier, afin de définir ensemble les réponses et stratégies adéquates.

L'institut Palmas, organe de diffusion de cette méthodologie sociale innovante et créé en 2003, est aujourd'hui à la tête d'un réseau de 62 banques communautaires réparties dans tout le Brésil et constituées sur le modèle de la Banque Palmas.

Chaque banque communautaire est implantée à la demande de la communauté, bénéficiaire et actrice du changement, après une année de capacitation et d'accompagnement : le lien se fait naturellement avec les autorités de la ville qui, de manière générale, mettent en place un dispositif légal par ordonnance municipale encourageant la circulation de la monnaie locale créée spécifiquement pour le territoire (choix du nom et du design par les habitants) ainsi que le paiement du salaire des premiers employés de la banque et la mise à disposition de locaux.

En 13 ans, la Banque Palmas a révolutionné les pratiques de l'économie sociale et solidaire brésilienne.

En outre, de par **son partenariat innovant avec la Banque du Brésil, la Caixa Econômica Federal et la Banque Nationale de Développement Economique et Social (BNDES)** qui financent un portefeuille actif de crédit à la production de près de deux millions de reais (845 000 euros) directement investis dans les quartiers qui voient naître les banques communautaires, l'Institut Palmas réalise **une hybridation des économies** (locale-solidaire et capitaliste-de marché) **favorisant l'attractivité des quartiers et le développement propre des communautés.**

**Correspondant bancaire** de la Banque du Brésil et de la Caixa Econômica Federal, **la Banque Palmas joue aussi le rôle de guichet universel** en permettant aux habitants des quartiers défavorisés d'ouvrir un compte courant, de s'acquitter de leurs factures diverses ou de percevoir leurs pensions de retraite et autres prestations sociales, dont une partie peut être versée en monnaie locale.

En important par ailleurs des outils de gestion financière professionnels (logiciels sécurisés coûteux) issus du monde traditionnel de la finance, en déployant des solutions technologiques propres, grâce à des partenariats avec des créateurs de logiciels libres adaptés (logiciel *Our Bank*), et en les employant suivant **des objectifs et des critères éthiques d'accès à l'économie, de redistribution et de partage des richesses**, l'expérience de la Banque Palmas apporte des éléments de réponse concrets aux questions des modes opératoires alternatifs (technicité et méthodologies pointues, compétences techniques et ingénierie financière professionnelle couplée à des principes de redistribution effective des richesses et de capacitation des populations à faibles revenus) sur lesquels l'on s'interroge constamment lorsque l'on aborde la sphère du tiers secteur et sa plus-value économique et éthique (réplicabilité, saut d'échelle).

Soutenu par le SENAES, **le Secrétariat National à l'Economie Solidaire brésilien, diverses collectivités locales d'échelle d'intervention diversifiées (municipalités, états-régions)**, partenaire de plusieurs banques brésiennes, appuyé par les réseaux mondiaux d'économie sociale, plusieurs fois primé, disséminé sur tout le territoire brésilien mais également exporté au Venezuela (3 600 banques y ont été créées sur l'exemple de la Banque Palmas mais sans monnaies locales : les banques communales) et possiblement (discussions en cours) en Afrique du Sud, au Mozambique, au Panama et au Chili, le modèle de développement vertueux institué par la Banque Palmas est déjà une référence internationalement reconnue.

Suite au lobbying intense conduit par l'Institut Palmas et les communautés gérant des banques communautaires, **la Banque Centrale Brésilienne réfléchit** aujourd'hui en partenariat avec le Ministère du Travail et de l'Emploi, **à la création d'un cadre légal** accordant toute sa place aux monnaies sociales et complémentaires comme facteur avéré de développement durable des communautés.

Un homme gère le réseau des banques brésiennes après avoir créé la Banque Palmas : Joaquim Melo, 47 ans, ancien séminariste, arrivé dans la favela en 1984 et qui ne l'a plus quittée depuis.

Il a publié un livre-témoignage, *Viva favela !*, rendant hommage aux habitants de cette ancienne favela du Nordeste et explicitant la démarche, dans laquelle ils sont aujourd'hui engagés, de diffusion au niveau international de cette méthodologie sociale novatrice.

La Banque Palmas a notamment reçu en 2008 du PNUD et du Secrétariat Général de la Présidence du Brésil,



**le Prix des Objectifs du Millénaire pour le Développement**, venu s'ajouter à une longue liste de récompenses saluant ce phénomène précurseur.

## Résultats

---

La Banque Palmas a fait l'objet de nombreuses études académiques et institutionnelles attestant de la valeur, de la viabilité et de la validité du modèle des banques communautaires de développement.

Les résultats ci-dessous sont impressionnants mais restent nettement en-deçà des possibilités du fait d'un investissement insuffisant de la part des collectivités locales ou des autorités publiques engagées dans le partenariat avec les communautés gérant les banques communautaires et les monnaies locales correspondantes.

La banque centrale brésilienne, si elle réfléchit à l'instauration d'un cadre réglementaire pour faciliter la mise en œuvre de monnaies sociales, n'en est pas encore à proposer la possibilité d'une collecte de l'épargne des habitants par les banques communautaires des quartiers où ils sont domiciliés. Or, pour assurer l'indépendance financière des banques communautaires mais également pour permettre aux ressources locales de servir le territoire (et non de se voir ponctionnées pour être fléchées vers des territoires déjà assurés du financement de leur développement et proposant des taux de retour sur investissement nettement plus confortables pour des investisseurs), cette option paraît incontournable pour « boucler la boucle » du développement local endogène et de long terme.

Ainsi, les chiffres et données qualitatives ci-dessous devraient encourager la réplique du modèle, notamment sur des territoires enclavés où la circulation monétaire et l'accès au crédit tant pour les ménages que pour les entrepreneurs sont insuffisants.

Pour l'Institut Palmas, ou le développement est endogène ou il n'est pas durable.

L'animation permanente des groupes organisés de communautés à bas-revenus reste le secret de la longévité et des performances atteintes par le système Palmas : employant systématiquement des habitants des quartiers dans lesquels elle s'implante, agréant autour de ses projets l'ensemble des parties prenantes, la banque communautaire établit une relation organique avec le territoire.

Aujourd'hui l'expansion du modèle « Palmas » est financée à l'échelle nationale par le SENAES dans le cadre d'un programme de systématisation opéré suivant les modalités et méthodologies créées par l'Institut. Il a permis symboliquement d'ouvrir la première banque communautaire de développement dans le quartier bien connu de la Cidade de Deus à Rio de Janeiro suscitant un intérêt renouvelé des médias pour les multiples innovations déployées par l'Institut et intégrées par les banques communautaires.

Les collectivités locales ont beaucoup à s'inspirer de l'approche novatrice du développement territorial systématisé par l'Institut Palmas.

L'attractivité et la compétitivité des quartiers où sont implantées les banques communautaires s'en trouvent irrémédiablement augmentées : intégrer un agent de développement économique et social au cœur des territoires marginalisés, gouverné de manière transparente et participative, animant quotidiennement la vie des communautés et renforçant l'auto-estime des habitants par la création d'une monnaie propre sont autant de bénéfices durables pour les autorités publiques (baisse de la violence urbaine, incubation de micro-entreprises de production, renforcement des liens sociaux, implication des citoyens dans le devenir économique, financier et social de leur territoire).

La cartographie de la consommation et de la production locale, l'auto-gestion par les communautés de leur propre structure économique et financière locale, la mise en place d'une monnaie de relocalisation de l'économie locale, les outils de mobilisation des communautés, etc. sont autant d'instruments servant à la planification stratégique du territoire, à forte plus-value sociale et économique et disposant d'un formidable effet de levier pour le développement local.

Aujourd'hui après avoir lancé une micro-assurance et un programme intégré dédié aux femmes bénéficiaires de la Bolsa familia souhaitant entreprendre, l'Institut Palmas travaille à la mise en place d'une plateforme technologique autorisant le paiement des factures et achats par téléphone mobile, réduisant ainsi les coûts d'exploitation et de gestion du système et amplifiant exponentiellement la diffusion des monnaies sociales locales.

## En chiffres

---

Une enquête intitulée *Impact et image de la Banque Palmas* et réalisée en 2008 par l'Université Fédérale du Ceara, sur commande du Ministère du travail et de l'emploi brésilien établit que :

- 98% des personnes interrogées affirment que la Banque Palmas a contribué au développement du quartier,

- 90% affirment que la Banque Palmas a contribué à l'amélioration des conditions de vie du quartier.

A la question « comment ? » :

- 25,25% répondent « par l'augmentation de mes revenus »
- 20,20% répondent « j'ai trouvé un emploi ».
- 60% des interrogés donnent une note comprise entre 9 et 10 (sur 10) à la Banque Palmas pour son action.

2 438 jeunes ont bénéficié de formations (professionnalisantes, préparation concours d'entrée à l'Université, consultants communautaires, etc.) dans le Conjunto Palmeiras à travers l'ensemble des programmes de capacitation de la Banque Palmas (chiffres été 2009)

#### **Consommation :**

5,65 millions de reais (2,29 millions €) sont dépensés par mois par les habitants des Palmeiras en 2011, contre 1,5 millions de reais en 2002.

Sur l'année cela revient à 67,8 millions R\$ (27,5 millions €)

*Le Conjunto Palmeiras compte 32 000 habitants et 8 000 familles.*

93% des achats sont pratiqués en 2011 à l'intérieur du quartier par les habitants contre 80% à l'extérieur en 1997.

Le commerce local a augmenté ses ventes de 30% et est devenu l'un des principaux couloirs commerciaux de la périphérie de Fortaleza (Source : Recensement du Commerce – Fédération du Commerce de Fortaleza 2007)

1800 emplois ont été créés dans les Palmeiras de manière directe et 400 de manière indirecte.

#### **Nombre de commerces acceptant la monnaie sociale dans les Palmeiras :**

270 offrant un décompte minimum de 2 à 5 %

#### **Nombre de banques communautaires à l'été 2011 :**

- 63 au Brésil,

**Nombre de Palmas en circulation** dans le quartier : 42 000 P\$ (16 860 €)

*A noter que la monnaie sociale circule en moyenne 5 fois plus vite que la monnaie nationale au sein du quartier, multipliant d'autant la richesse générée et partagée dans une journée.*

**Montant total des monnaies sociales en circulation** sur l'ensemble du réseau brésilien : 212 800 « équivalents reais »

#### **Taux d'intérêt :**

- 0% pour les prêts à la consommation,
- entre 1,5% et 3,5% pour les prêts à la production, en fonction des montants accordés.

**Moyenne annuelle globale du taux de recouvrement (BP et IP) :** 97 % (2011)

**Nombre d'employés** de l'Institut Palmas : 30 dont 6 pour la Banque Palmas (tous issus du quartier).

Les salaires sont payés à 80% en reais et à 20% en palmas, tout comme dans certaines entreprises implantées dans le quartier.

**Nombres de prêts accordés** en 2010 par la Banque Palmas :

- 599 prêts à la production, pour R\$ 667.605,84 (268 017 €)
- 109 prêts à la consommation en Palmas pour 47 000 P\$ (18 869 €)

touchant ainsi directement plus de 4 379 familles du Conjunto Palmeiras bénéficiant du programme de microcrédit de la Banque Palmas, de celui de microassurance et enfin de celui de correspondant bancaire.

#### **En 2010 sur l'ensemble du réseau des banques communautaires :**

984 prêts à la production ont été accordés pour un montant total de 880 797 R\$ (353 605 €)

#### **Chiffres fin août 2011 :**

Pour la Banque Palmas : 3 500 crédits à la production réalisés.

Pour l'ensemble du réseau des banques communautaires: 5 000 crédits à la production réalisés.

Sur l'ensemble du réseau des banques communautaires brésiliennes, **13 099 familles** bénéficient cette année (chiffres 2010) de l'accès aux microcrédits à la production et à la consommation, aux services de correspondant bancaire et de microassurance, ce qui représente plus de **60 000 personnes** au total directement touchées par le système Palmas.

On estime à 250 000 personnes le nombre de bénéficiaires depuis la création de la Banque Palmas en 1998, touchées directement ou indirectement par les programmes d'accès au crédit, aux services bancaires et de capacitation professionnelle.

**Le programme Palmas Microseguro** (Microassurance) est lancé en septembre 2010 en partenariat avec la compagnie Zurich Brasil et cible les clients à bas revenus de la Banque Palmas.

Avec un coût annuel de 27,30 R\$, il offre jusqu'à 3000 R\$ de police d'assurance-vie (mort naturelle ou accidentelle), une couverture des coûts funéraires jusqu'à 1000 R\$ et la participation, durant un an, à une loterie de 5 000 R\$.

Les habitants contractant plus de 3 polices d'assurance sont autorisés à régler en 6 fois/an (des microcrédits ciblant ces cas précis sont prévus).

Fin 2010, 270 polices d'assurances avaient été vendues. Fin 2011, 2 124.

Environ 130 polices sont contractées par mois.

**Programme ELAS** d'inclusion socio-productive, financière et bancaire dédié spécifiquement aux femmes percevant la bolsa familia (allocation sociale) et souhaitant développer ou amorcer une activité économique – (lancé en septembre 2010)

Le programme est basé sur une méthodologie d'accompagnement au projet productif de ces femmes avec :

- regroupement des femmes suivant le secteur professionnel
- capacitations en groupes (par secteur professionnel) et personnalisés,
- accompagnement par un agent d'inclusion socioproductive (visite une fois par mois minimum)
- éducation financière et formation à l'économie solidaire
- création d'un fonds solidaire d'achats conjoints (achats auprès des fournisseurs par domaine, notamment beauté et couture)
- création d'un Conseil de gestion local de 33 femmes
- mise en place d'un tarif d'accès à la microassurance spécifique (10 R\$)
- création de Points de Finance Solidaire dans la communauté où le programme est développé (le PFS est une « BC allégée » ; il réalise toutes les opérations financières d'une banque communautaire en dehors de la monnaie sociale et des programmes de capacitation et d'incubation/ Il pourra devenir une BC lorsque la communauté sera suffisamment organisée et prête à déployer le système Palmas).

En juillet 2011, 1 300 femmes ont déjà reçu des microcrédits et des formations via le programme ELAS.

Montant total des crédits accordés : 91 200 R\$ (38 300 €) - montants par paliers de 150 R\$ à 15 000 R\$ obtenus crescendo via le renouvellement des crédits remboursés. Pour le moment le taux de non recouvrement est de 4% seulement. 30 % d'entre elles ont déjà contracté un 2ème ou 3ème emprunt pour des montants allant jusqu'à 1 000 R\$.

### **Sources de financement de l'Institut Palmas**

#### **Chiffres du partenariat avec la Banque du Brésil (chiffres pris pour la période de septembre 2005 à juillet 2009) :**

*Remarque : Ces ressources n'incluent pas celles en provenance de divers partenariats avec l'Etat brésilien, les collectivités locales et les entreprises privées, fléchées vers les programmes de formation et d'accompagnement des habitants des quartiers ciblés.*

**Total 2009 (7 mois) des transactions réalisées par le réseau des BC : R\$ 31,964 Millions = 12 457 559 €**

*Total 2010 des transactions réalisées pour la Banque du Brésil : 457 222 transactions pour un montant total de 55 267 149 R\$ (21 775 162 €)*

**Total des fonds ayant transité par les guichets des banques communautaires 2005-mi 2009 : R\$ 83 640 728 = 32 436 719 €**

**Nombre de comptes courants ouverts pour le compte de la BB : 10 152**

#### **Opérations de crédits à la consommation 2009 (en tant que correspondant bancaire et hors monnaie sociale) :**

- en nombre de crédits à la consommation accordés : 13 334

- en montant total accordé : R\$ 2 791 584 = 1 082 604 €

**Opérations de crédits à la production 2009 :**

- en nombre de crédits à la production accordés : 2 356  
montant total accordé : 4 642 377 = 1 800 361 €

\*\*\*\*\*

**Porte-feuille total de crédit en 2011 :**

Actif : 1,721 millions de reais (724 500 €) dont 1,221 millions prêtés par la BNDES et 500 000 reais par la Caixa Econômica Federal

L'accord de partenariat avec la BNDES a été signé pour un montant total de 3 millions de reais (1 263 000 €) qui sont mis à disposition de l'Institut Palmas en mode gradué.

*En 2010, la Banque Palmas signe un nouvel accord de correspondance bancaire avec la Caixa Federal Econômica ce qui permet à la BP de distribuer pour le compte de la Caixa la bolsa familia aux habitants du Conjunto Palmeiras et des quartiers voisins.*

**Total 2010 des transactions réalisées pour la Caixa :**

106 119 transactions pour un montant total de 11 271 508 R\$ (4 525 074 €)

**Rémunération de l'Institut Palmas reçue de la Banque du Brésil 2005-2009 :**

- rémunération totale : R\$ 1 076 638 = 417 531 € dont :

- rémunération perçue pour la réalisation des transactions : R\$ 421 835 = 163 592 €

- rémunération pour la gestion du portefeuille de crédit à la production : R\$ 654 803 = 253 939 €

**Rémunération de l'Institut Palmas reçue de la Banque du Brésil et de la Caixa - 2010 :**

- rémunération annuelle totale : R\$ 231 485 = 92 932 € ce qui donne 19 290 R\$/mois (7 744 €)

**Point d'équilibre financier pour une banque communautaire :**

*Source : STUDY ABOUT THE SUSTAINABILITY OF THE PROJECT BANCO PALMAS – DIKAIOS/Fondation Brava – January 2007*

- gestion d'un portefeuille de crédit de R\$ 300 000

- 10 000 transactions mensuelles en tant que correspondant bancaire

## **Contacts**

---

**Joaquim Melo** – Coordinateur général Institut Palmas

Institut Palmas

Av. Val Paraíso 698, Conjunto Palmeiras.

Fortaleza - Ceará - Brasil

+55 (85) 3250-8279

[joaquim@bancopalmas.org.br](mailto:joaquim@bancopalmas.org.br)

[www.bancopalmas.org.br](http://www.bancopalmas.org.br)

[www.banquepalmas.fr](http://www.banquepalmas.fr)





**Migrations & financement  
du développement :  
ici/là-bas,  
l'effet levier du « miroir »**



# Résumé

Avec **214 millions de migrants dans le monde** et **440 milliards de transferts de fond** réalisés par ces derniers, la place des migrants dans le financement du développement est devenue majeure. Ces transferts de fonds représentaient en 2009 plus de 3 fois le montant de l'APD, et se caractérisent par une stabilité et un engagement fort envers leur pays d'origine. Cependant les mécanismes de transfert encore coûteux ainsi que la nature du fléchage de ces flux financiers abondants soulèvent de nombreuses difficultés pour leur orientation effective vers le développement territorial, notamment du fait de leur prise en compte récente. L'objectif est aujourd'hui de canaliser ces ressources au travers de partenariats étroits avec les associations de migrants qui se multiplient dans les pays d'immigration. C'est pour répondre à cette dynamique que des dispositifs de codéveloppement ont été amorcés et ont permis une orientation et une facilitation dans la réalisation des objectifs des migrants, en vue du développement urbain de leur pays d'origine. Les programmes « 3x1 » au Mexique ou encore « Mejoramiento barrial » en Equateur en sont des exemples probants.





# Introduction

**214 millions** : c'est le nombre estimatif de migrants internationaux dans le monde, qui pourrait atteindre en 2050 le chiffre de **405 millions** selon l'Organisation Internationale des Migrations. Si les migrants constituaient un pays, celui-ci occuperait, de par le nombre de ses habitants, le cinquième rang à l'échelle mondiale.

**27,5 millions** : c'est le nombre de personnes dans le monde déplacées à l'intérieur de leur propre pays en 2010 (21 millions de personnes en 2000). Un chiffre à mettre en rapport avec les mouvements de croissance des zones périphériques urbaines et des défis que nous connaissons pour les acteurs locaux en termes d'aménagements urbains durables et d'inclusion sociale et économique.

En 2010, la totalité des transferts de fonds des migrants dans le monde était estimée à **plus de 440 milliards de dollars**.

Sur ce montant, les pays du Sud ont reçu **325 milliards de dollars**, ce qui représente une augmentation de 6 % par rapport à 2009. Les chiffres réels, comprenant les mouvements non déclarés, que ce soit par les canaux officiels ou informels, seraient bien supérieurs.

On comprend dès lors que les transferts de fonds réalisés par les migrants aient acquis une importance accrue dans les débats internationaux sur le financement du développement de par les volumes financiers atteints par ces flux qui, en 2009, comptaient pour trois fois le montant de l'Aide Publique au Développement (APD) et concourrait déjà presque à égalité avec le montant des Investissements Directs Etrangers (IDE) vers les pays du Sud.

Les transferts opérés par les migrants constituent d'évidence des liens transnationaux solides les unissant intrinsèquement au devenir de leurs pays d'origine. Les transferts représentent ainsi une source stable et fiable de financement pour les pays d'origine, de même que, pour les familles bénéficiaires, un élément constitutif de leur pouvoir d'achat, d'inclusion socioéconomique et parfois même d'investissement productif.

Depuis le début des années 2000, la société civile, les Etats, les chercheurs et les acteurs publics et privés ont donc démontré un intérêt croissant (et les institutions bancaires en premier lieu), pour l'impact de ces transferts, intérêt pourtant inversement proportionnel à l'image stéréotypée de l'immigration-facteur de trouble politique. Il a dès lors été démontré dans une littérature abondante l'effet sensible de ces transferts sur la réduction de la pauvreté et le développement socioéconomique des pays récepteurs en tant que potentiels de création et déploiement d'initiatives promouvant son usage productif et d'inclusion financière (bancariser les plus vulnérables via l'institutionnalisation de ces transferts et leur permettre ainsi l'accès à des services sécurisant entre autres leur épargne). De nombreuses questions technico-financières, mais également réglementaires, sont soulevées, à l'échelle internationale, concernant ces fonds de nature particulière, et notamment sur les coûts et l'efficacité des intermédiations financières au sein des circuits de transferts de fonds existant. Des progrès certains ont été réalisés sur la variété de l'offre de services financiers disponibles auprès des migrants (cartes prépayées, accords interbancaires articulés sur du paiement mobile, etc.) mais une cohérence de l'offre et des assurances arrimant solidement la confiance des migrants restent encore à faire exister tant à l'échelle internationale que régionale.

## Transferts de fonds dans la Zone Amérique latine et Caraïbes

En milliards de dollars	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Flux entrants Zone ALC</b>	13,3	20,2	43,4	50,1	59,2	63,3	64,6	56,9*	<b>58,1</b>
<b>Total Pays du Sud</b>	55,2	81,3	159,3	192,1	226,7	278,5	324,8	307,1	<b>325,5</b>

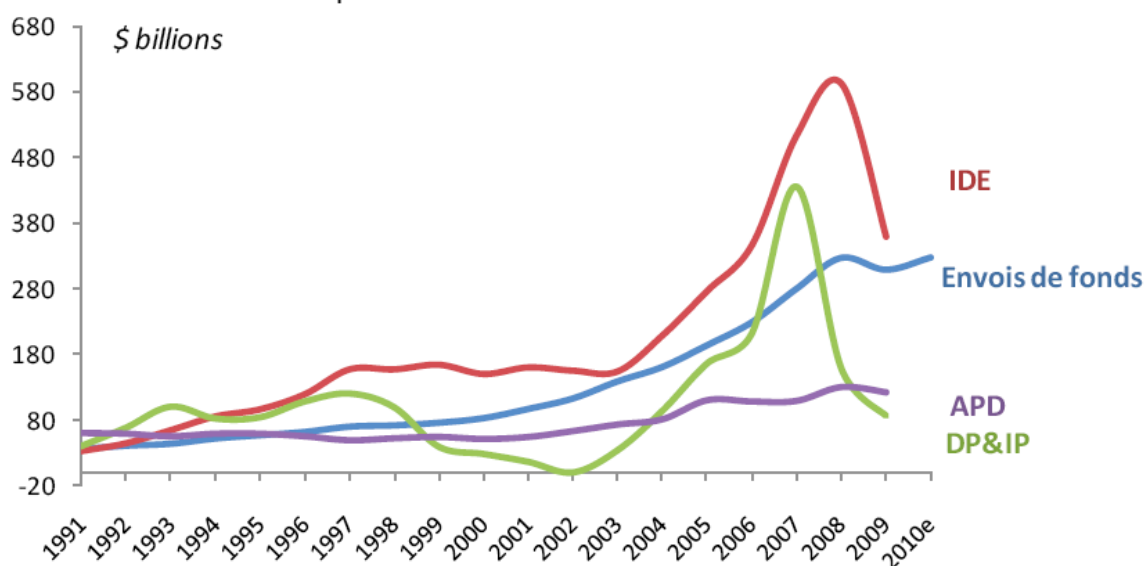
\* 1,5% du PIB en 2009.

Ce tableau indique les envois de fonds officiellement enregistrés.

Le volume réel de ces transferts, si l'on tient compte des envois non déclarés, que ce soit par des canaux officiels ou informels, est probablement plus élevé.

Les 10 premiers pays de la zone ALC destinataires des transferts de fonds en 2010 : Mexique (22,6 milliards \$), Brésil (4,3 milliards \$), Guatemala (4,3 milliards \$), Colombie (3,9 milliards \$), El Salvador (3,6 milliards \$), République dominicaine (3,4 milliards \$), Honduras (2,7 milliards \$), Équateur (2,5 milliards \$), Pérou (2,5 milliards \$), Jamaïque (2 milliards \$).

### Les flux d'envois de fonds sont importants et résilients



Source Recueil de statistiques 2011 sur les migrations et les envois de fonds réalisé par Dilip Ratha, Sanket Mohapatra et Ani Silwal pour la Banque mondiale

A partir de ces constatations, de nombreuses initiatives sont nées afin d'orienter ces flux de financements plus stables et résilients vers le développement des pays d'origine.

Ces perspectives se sont accompagnées d'une plus grande attention portée aux associations de migrants créées dans les pays d'immigration et regroupant soit des membres en provenance de la même région soit des migrants d'une même nationalité. Ces associations promeuvent aussi bien des actions sociales sur le sol qui les accueille que des actions concertées et coordonnées de soutien à leurs régions ou villes/villages d'origine. Ces associations de petite taille, fonctionnant sur la base du volontariat et en général organisées de manière informelle, contribuent à des envois de fonds collectifs, de plus en plus tournés vers le soutien à l'amélioration d'infrastructures et de services dans leurs territoires d'origine aussi bien qu'au travers des actions de charité organisées par l'église locale.

Qu'il s'agisse d'eau potable, d'assainissement, de pavage de rues, ou d'infrastructure communautaire (écoles, centres de santé, parcs), ces projets engagent des partenariats productifs entre les associations, les autorités locales et des entreprises afin de répondre aux besoins des communautés.

Plusieurs modèles de schémas de captation « co-opérative » des ressources des migrants sont donc aujourd'hui testés par divers acteurs internationaux à diverses échelles de territoires et niveaux d'action via des partenariats créés avec ces associations de migrants qui communiquent auprès de leurs membres et s'engagent pour certaines dans des investissements ciblés.

Nous n'en aborderons que trois à titre d'illustration :

- au Mexique, des démarches de **création de fonds fléchés vers le développement urbain** de certaines régions qui investissent aux côtés des « clubs » de migrants dans des aménagements

urbains qui n'existeraient pas sans cette aide « extérieure ».

- des dispositifs alliant **transferts de fonds et habitat**, s'appliquant à créer un lien entre les migrants et l'achat ou la construction/réhabilitation de logements dans leurs territoires d'origine, cela pouvant aller jusqu'à l'investissement dans des travaux de valorisation et de réhabilitation de zones urbaines à risque ou sans accès aux services de base.  
Sont alors développés des dispositifs légaux et financiers permettant aux migrants de réaliser des achats immobiliers pour eux-mêmes ou leurs familles sans qu'ils aient à se déplacer.  
Des alliances transnationales entre institutions financières des pays d'origine et autres acteurs des pays d'immigration sont ainsi encouragées par des acteurs comme le FMI, mais également à l'initiative de collectivités locales comme nous le verrons pour la ville de Cuenca en Equateur.
- Ces flux financiers issus des migrations sont **également source de développement productif** : INMIGRA au Pérou encourage ainsi les migrants et leurs familles en liaison avec les gouvernements régionaux et locaux à promouvoir les processus de développement qui contribuent à la création d'opportunités d'investissement productif et ainsi à réduire le besoin d'émigrer.  
Après une série de séances de formation pour les familles transnationales, de nouvelles entreprises familiales sont créées et orientées vers le marché local, national ou parfois international via la création de corridors commerciaux reliant territoire d'origine et terre d'accueil du migrant.



# Programme Initiative Citoyenne

## 3x1

## Mexique

### **Résumé**

Né en 2002, au Mexique, le **Programme Initiative Citoyenne 3x1** a pour objectif la captation par l'Etat et les collectivités locales des financements issus des associations de migrants, afin de les investir notamment dans des projets d'aménagement urbain. Avec le déploiement du programme **dans 28 des 30 états fédérés** du Mexique et une prépondérance dans les régions de forte émigration, le programme a permis de financer de nombreux projets d'infrastructures, d'équipement, de services communautaires et productifs soit **16 238 projets pour un budget global de 553 millions €**. Les nouvelles opportunités offertes par les investissements de migrants dans leurs pays d'origine apparaissent comme des opportunités à saisir pour les collectivités locales, bien que ces mécanismes encore récents restent à mieux articuler en vue de les optimiser et les adapter aux besoins locaux, dans le respect des désirs d'investissement des migrants.

### **Partenaires du programme**

Etat fédéral via le SEDESOL - Secrétariat national au développement social

Réseaux de clubs de migrants américains

Etats-Régions et municipalités mexicaines

Clubs miroirs locaux

### **Budget du programme**

En 2010 : 1 727,2 millions de Pesos (93, 875 millions €)

Dont :

Etat fédéral : 542,5 millions \$P (29,48 millions €)

Etats-Régions/Municipalités/Clubs de migrants, chacun : 394,9 millions \$P (21,46 millions €)

### **Mots-clefs**

Co-financement de l'aménagement du territoire, rénovation et construction d'infrastructures, d'équipements urbains et de services communautaires, insertion sociale et économique des migrants et de leurs familles, promotion d'une culture de la solidarité, coopération transnationale, création d'emploi et d'activités génératrices de revenus, formation

## **Etat des lieux et objectifs du programme**

---

Le Mexique a reconnu très rapidement le potentiel de cofinancement des associations de migrants et a mis en place, en conséquence, un dispositif visant à capter ces investissements et à les flécher vers le financement de projets de développement urbain.

C'est ainsi qu'est né, en 2002, le **Programme d'initiative citoyenne « 3 x 1 »** qui abrite des fonds de développement des territoires d'origine disposant de garanties de l'Etat, de la région et plus récemment des conseils municipaux.

Zacatecas, Jalisco, et Guanajuato – régions de forte émigration – sont les principales régions mexicaines à bénéficier de ces fonds pour le soutien des projets d'aménagement urbains et de génération d'emplois pour être les premières zones d'émigration du pays et dont les ressortissants sont les mieux organisés aux Etats-Unis.

Des emplois ont été créés en priorisant la contractualisation avec les parents des contributeurs migrants. Le programme a bénéficié de l'existence d'un vaste réseau de clubs de migrants aux États-Unis, qui ont maintenu des liens avec leurs communautés d'origine au Mexique.

## **Objectif général**

Il s'agit pour l'Etat, les régions et les collectivités locales de multiplier l'effet de la participation des migrants mexicains résidant à l'étranger à la vie sociale et économique de leur pays d'origine en renforçant les liens avec leurs communautés d'origine et en assurant une coordination des activités avec les trois niveaux de gouvernement (Etat, région, ville) afin d'améliorer la qualité de vie dans les territoires.

Ce faisant, le programme 3x1 cherche à co-responsabiliser les partenaires engagés et à ouvrir la voie à des financements tiers attirés par une compétitivité accrue des territoires ciblés qui n'auraient pas obtenu les financements nécessaires à leur développement sans la participation des fonds issus de l'émigration.

## **Populations ciblées et nature des projets soutenus**

Les habitants des communautés d'origine ou d'autres territoires que les migrants souhaitent soutenir et qui présentent des conditions avancées de pauvreté et de marginalisation, dans les zones rurales et urbaines.

A fin 2010, le programme 3x1 a opéré dans 28 des 32 états fédérés mexicains.

Le programme offre des subventions pour mener à bien les implantations et aménagements d'infrastructures, d'équipements et de services communautaires et un soutien à l'activité économique, notamment des projets productifs communautaires ou de renforcement du patrimoine des migrants dès lors qu'ils contribuent à la génération de revenus et d'emplois dans leurs communautés d'origine.

Des bourses d'études sont également délivrées aux étudiants mexicains.

Globalement le bénéfice des programmes sert largement les communautés vivant sur le territoire d'exécution des projets, la plupart des projets soutenus étant de nature infrastructurelle.

## **Processus et mise en œuvre**

---

Pour chaque peso apporté par les clubs de migrants, les gouvernements fédéral, régional et local investissent chacun 1 peso supplémentaire : chaque partie prenante finance donc 25% des projets approuvés.

Les représentants des migrants et des trois niveaux de territoires forment le comité communautaire COVAM (COmité de Validacion y Atencion a Migrantes) : il est implanté au niveau régional et est chargé de sélectionner les projets, de les étudier et d'assurer le contrôle sur les dépenses pour garantir la transparence du projet. Il se focalise sur la viabilité technique, économique et sociale du projet proposé.

Chaque année, depuis 2008, une évaluation est réalisée par le CONEVAL (Conseil National d'EVALuation de la politique de développement social) qui publie un bilan du programme accessible à tous ainsi que des recommandations pour le SEDESOL (Secrétariat au développement social mexicain).

Par ailleurs, au sein des communautés, le programme déploie des outils de contrôle social et de planification participative qui contribuent à l'information et à la formation des populations sur leurs droits et devoirs, favorisant une vigilance sociale sur les travaux conduits et sur la réalité des investissements exécutés.

Chaque trimestre, les instances exécutives du programme doivent publier les données (financières et programmatiques) d'avancées des projets.

Dans ce cadre, le programme 3x1 réalise des opérations de :

- accompagnement des communautés choisies par les migrants pour la sélection, la priorisation et le contrôle des travaux à réaliser pour améliorer leurs conditions de vie,
- appui technique aux autorités locales pour la formulation et l'intégration des dossiers techniques,
- suivi permanent des travaux et actions conduites pour assurer le respect des critères d'admissibilité minimales établies dans les règles de fonctionnement du programme,
- concertation entre les collectivités locales, les services de l'Etat et les migrants sur les questions financières,
- création de « clubs miroir » au niveau des communautés bénéficiaires (rassemblant des membres des familles des migrants) et formation au contrôle social,
- intégration des rapports institutionnels tels que les Rapports Trimestriels, les Comptes Publics et de Fin d'exercice.

Le programme a été introduit en 2002 et est géré par le SEDESOL, en collaboration avec les clubs de migrants.

Les investissements sont chaque fois de taille moyenne, SEDESOL limitant sa participation à 1 million de pesos (53 670 €) pour les projets d'infrastructures publiques, équipement et services communautaires et 500 000 pesos (26 600 €) pour les projets productifs de renforcement patrimonial des migrants. (*Données 2011*)

Les montants de la subvention fédérale peuvent être augmentés en fonction de l'impact social des projets

d'infrastructures et suite à une justification préliminaire présentée au COVAM.

*Note : à titre de comparaison, le salaire minimum journalier au Mexique est de 59,82 pesos (3,90 €/jour) en zone A, la mieux pourvue.*

### **Le soutien aux projets d'infrastructure, d'équipement et de services communautaires**

SEDESOL fournit jusqu'à 1 million de pesos (53 670 €) par projet (correspondant à 25 % du coût total).

Les clubs et les organisations de migrants fournissent une nouvelle tranche de 25 % et les états fédérés et les collectivités locales les autres 50 %.

Par ce biais, sont cofinancés des projets portant sur :

- éducation, santé et sport,
- eau potable, drainage et électrification,
- routes et autoroutes,
- culture et loisirs,
- aménagements urbains,
- projets de production communautaire.

### **Le renforcement patrimonial des projets productifs de migrants**

Il s'agit de soutenir des projets productifs proposés par les migrants qui contribuent à la génération de revenus et d'emplois dans leurs communautés.

Ces projets peuvent être individuels ou familiaux. L'une des conditions est d'appartenir à un club de migrants. La contribution SEDESOL est de 300 mille pesos (16 000 € correspondant à 50 % du total), les migrants fournissent les 50 % restants. Les régions et collectivités locales peuvent apporter des contributions supplémentaires.

Pour des projets portés par plusieurs familles, la contribution de SEDESOL peut aller jusqu'à 500 000 pesos (26 600 €).

Les bénéficiaires de cette formule doivent rembourser l'aide reçue sur une période de 5 ans maximum (prêt sans intérêt) et l'investir ensuite dans des projets d'infrastructure, d'équipement et de services communautaires au travers du Programme 3x1.

### **Le soutien aux projets productifs communautaires**

Le prérequis de ce type de projets est qu'ils doivent bénéficier à plus de 20 familles.

Le montant maximal du soutien du gouvernement fédéral est de 1 million de pesos (53 670 €).

Exemples-types de projets soutenus :

- Elevage de bétail,
- Agriculture : production de légumes et de tomates hors-sol,
- Ecotourisme. Construction de cabanes,
- Floriculture : production de roses,
- Services : comme restauration, production alimentaire, construction, vente de matériaux, entrepreneurs en maçonnerie, menuiserie, conditionnement, transport, épicerie, broderies, boutiques de beauté, magasins de papeterie, services de fumigation, garages et casses automobiles, cybercafé, location de chaises, de tables et de sonorisation pour les fêtes, blanchisserie, photographie, nettoyage, magasins de chaussures, purification d'eau potable, production artisanale, pharmacies et services de recyclage.

## **Résultats et impacts**

---

Les évaluations d'impact des projets soutenus ne sont pas disponibles faute d'une batterie d'indicateurs qualitatifs adaptés à mettre en place depuis le début de l'initiative. Seuls des indicateurs quantitatifs et globaux sont aujourd'hui disponibles, même si une réflexion est en cours pour proposer des grilles mieux adaptées et plus performantes.

Néanmoins :

En 2010, le montant total investi par les 3 entités partenaires du programme (régions, villes et clubs de migrants) s'élève à 1,193 milliards de pesos (63,6 millions €) représentant 69 % des besoins des divers projets soutenus, à placer en regard des 31 % investis par l'Etat en contrepartie (546,3 millions de pesos/29 millions €), conditions difficilement observables dans les autres programmes sociaux soutenus par l'Etat.

A titre de comparaison, la subvention de l'Etat se montait à 113,7 millions de pesos en 2002 (6,2 millions €), preuve de la montée en puissance et du succès du programme en terme de mobilisation des ressources



migrantes (montant en 2002 : 88,9 millions \$P/4,3 millions €).

Le « 3x1 » comporte de fait une dimension sociopolitique importante en établissant un schéma de moindre dépendance des collectivités locales envers les subventions de l'Etat et en permettant à celles-ci de s'ouvrir à des financements extérieurs leur permettant davantage d'autonomie dans la définition et l'exécution de projets de développement propres.

890 clubs de migrants ont investi dans le programme en 2010 (contre 20 en 2002 à l'ouverture du programme), permettant à 2 488 projets approuvés d'exister, entre autres : 874 d'urbanisation et de pavage, 571 d'eau potable, assainissement et électrification, 359 projets d'éducation, santé et sport, 332 d'orientation productive et 56 de chemins ruraux.

Entre 2002 et 2009, le nombre de collectivités locales couvertes par le programme a plus que doublé : 574 en 2009 (pour 234 en 2002) représentant 23,3 % du nombre total des collectivités locales mexicaines.

**A juin 2011, 3x1 totalise 16 238 projets soutenus et 6 000 bourses d'étude délivrées, pour un budget global de 10 174,5 millions \$P (553 millions €).**

Ces projets ont amélioré les infrastructures des communautés recevant le soutien du 3x1, mais ont également financé des projets qui génèrent de la richesse durable pour ces territoires, par exemple, de petites entreprises rentables qui contribuent à réduire le flux migratoire de la main d'œuvre en employant des travailleurs locaux (992 projets productifs communautaires ou patrimoniaux soutenus en dehors des contractualisations locales pour la réalisation des travaux d'aménagement). Les organisateurs du programme, avec l'aide de la BID, réfléchissent à la manière de rediriger les flux d'investissements des migrants directement à des initiatives d'entreprises locales ou via des intermédiaires financiers par le biais du microcrédit.

Constamment en quête d'amélioration de ses performances en matière notamment de fluidité des communications et de souplesse d'articulation entre les parties prenantes, le défi est aujourd'hui pour SEDESOL de multiplier les formations des partenaires et faciliter l'agrément des clubs de migrants au travers d'une plateforme automatisée et sécurisée permettant de réduire encore davantage les « distances » entre migrants et territoires d'origine.

Compte tenu de son succès, ce programme permet, grâce à l'intérêt des migrants pour les aspects du développement urbain liés d'une part au renforcement de capacités des ressources productives locales et d'autre part à l'amélioration substantielle des conditions de vie des communautés, de flécher l'intérêt et les potentialités d'investisseurs tiers vers ces territoires marginalisés (sources des migrations).

Et par là de redonner priorité aux investissements lourds fléchés vers des territoires qui se trouvent hors des tentations spéculatives traditionnelles (volatilité des flux) et de démontrer l'effet multiplicateur de richesses locales ainsi produit, ceci par le biais de ses « natifs », les migrants redistribuant solidairement leur épargne.

Le programme sert donc concrètement la réduction des disparités régionales et l'intégration de ces territoires dans les processus de développement national ainsi qu'une valorisation socioculturelle des migrants tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger.

### **L'évaluation**

Une évaluation ayant porté sur l'existence, le fonctionnement, l'utilisation et l'entretien des ouvrages publics construits de 2002 à 2007 dans le cadre du programme et basée sur un échantillon de 150 projets réalisés, répartis en 10 municipalités dans 3 régions différentes du pays a permis de faire émerger les résultats suivants :

- 96,3% des travaux de l'échantillon ont été localisés,
- 97,7% d'entre eux correspondent à l'exploitation et aux travaux prévus,
- les travaux effectués répondent aux besoins prioritaires des infrastructures sociales de base,
- 97% des bénéficiaires interrogés considèrent le travail utile, 94,5% en sont satisfaits, 85,7% les considèrent comme de bonne qualité.

Mais il est également noté que :

- la participation des bénéficiaires reste insuffisante,
- seuls un peu plus de 50% des dossiers examinés contiennent des rapports d'avancement programmatique et financier et les procédures de remise/réception,
- les ressources limitées des délégations du SEDESOL ne permettent pas un suivi adéquat de tous les projets,
- l'entretien des ouvrages est insuffisant du fait du manque de ressources et des capacités limitées des municipalités.

Autres faits :

99% des travaux sont effectués par les municipalités, le temps moyen entre la date de début et de fin des travaux est de 2,7 mois et 6 des 10 municipalités étudiées ont un degré faible ou très faible de marginalisation.

Par ailleurs, les ouvrages réalisés sont en majorité d'une taille inférieure au seuil critique qui permettrait un développement des communautés de plus grande envergure.

### **Les recommandations**

Les recommandations pour une plus grande efficacité du programme relèvent des objectifs suivants :

- établir des critères homogènes de sélection des projets entre les différents COVAM,
- poursuivre le processus d'amélioration des matrices d'indicateurs d'impact en vue de déployer des formats de projets soutenus à même de réaliser des sauts d'échelle dans la transformation des conditions de vies dans les territoires-cibles,
- mettre à jour et diffuser les diagnostics des problèmes que ciblent les projets, afin de mieux documenter l'évaluation et le ciblage de la population privilégiée par le programme (fort et haut degré de marginalisation),
- avoir un programme d'évaluation des résultats des travaux et projets mis en œuvre, privilégiant les évaluations d'impact et de suivi des bénéficiaires, notamment pour les projets productifs,
- améliorer les activités de promotion et de formation des parties prenantes mais également des populations cibles (clubs miroirs notamment) pour assurer un meilleur suivi, investissement et contrôle des projets, aussi afin d'organiser les échanges avec les municipalités empêchant celles-ci de réduire leurs budgets d'aménagement du fait de l'existence du programme,
- augmenter les moyens des délégations régionales et nationales SEDESOL afin de permettre une articulation, un contrôle et un suivi des projets plus efficaces, et éviter notamment le détournement des objectifs du programme à des fins politiciennes au niveau local.

## **Contacts**

---

### **Malú Guerra Guerrero**

*Chef de l'Unité Micro-régions*

+ 52 55 5141 7900 ou 5328 5000 - extension 54 900

[malu.guerra@sedesol.gob.mx](mailto:malu.guerra@sedesol.gob.mx)

[www.microrregiones.gob.mx](http://www.microrregiones.gob.mx)

### **Irma Hidalgo Vega**

*Directrice opérationnelle*

+ 52 55 5141 7900 - extension : 54 956

[irma.hidalgo@sedesol.gob.mx](mailto:irma.hidalgo@sedesol.gob.mx)

<http://www.3x1.sedesol.gob.mx>



# Programme « Mejoramiento barrial »

## Cuenca - Equateur

### Résumé

Lancé il y a 12 ans le programme « Mejora tu barrio » avait pour objectif d'améliorer la configuration des quartiers de la municipalité de Cuenca (Equateur) ainsi que les conditions de vie de ses habitants, notamment, en captant les transferts de fonds des migrants, qui s'élevaient en 2010 à **355 millions pour la ville de Cuenca** et **2,4 milliards de dollars** pour la totalité des émigrés équatoriens. Avec une amélioration certaine de la qualité de vie de la population, une valorisation des propriétés et une attractivité renforcée le programme a de surcroît généré **28 000 emplois stables**. Ainsi les avantages pour la ville sont évidents, d'autant que l'utilisation des transferts de fonds des migrants permet à la collectivité d'obtenir des prêts à des taux avantageux. L'investissement de tous et la gestion efficace qu'implique la mise en place d'un programme comme celui-ci ne doivent nullement être négligés, dans ce sens les recouvrements des paiements qui ont atteint **98%**, soulignent encore d'avantage l'importance de l'engagement des populations pour une efficacité optimale du programme.

### Partenaires

Ville de Cuenca

Associations d'habitants

Propriétaires individuels

Corporacion Andina de Fomento – CAF

Banco del Estado de Ecuador - BEDE

### Budget

Environ 100 millions \$ (70,7 millions €) sur 12 ans

Budget 2010 : \$ 8 000 000 (5,65 millions €)

### Mots-clefs

Aménagement urbain (infrastructures, équipements et services communautaires, espaces verts), co-gestion, planification et contrôle du développement urbain, valorisation foncière, fiscalité foncière

## Etats des lieux et objectifs

---

En Equateur, Azuay est la province concernée historiquement par le plus haut taux d'émigration.

En 2010, les émigrés équatoriens ont versé 2,4 milliards \$ dont 422,9 millions \$ sont allés à Azuay fléchés à hauteur de 355 millions \$ sur la ville de Cuenca (en troisième position derrière Guayaquil et Quito et représentant 15,6% du montant total des transferts). La ville est devenue un portail pour ceux souhaitant quitter le pays et la région andine et, en retour, un aimant pour les transferts de fonds des migrants.

Il y a 12 ans, la municipalité a donc choisi de lancer un programme « Mejora tu barrio » placé sous la bannière d'une co-construction ordonnée de la ville avec ses habitants en faisant de Cuenca « non pas une ville grande mais une grande Ville ».

Au fil des changements d'administration, le programme a changé deux fois de nom : « Mejora tu barrio » (« Embellis ton quartier ») devenant « Barrio para mejor vivir » (« Un quartier où vivre mieux ») pour adopter l'actuel « Barrio solidario » (« Quartier solidaire »), ceci sans jamais déprécier l'ambition de départ consistant à la fois à améliorer les conditions de vie de certains quartiers nécessitant des investissements en infrastructures et équipements pour favoriser l'accès aux services de base, à générer de l'emploi et à capter, en partie au bénéfice de la communauté, les transferts réalisés par les migrants auprès de leurs familles ou

vers leur patrimoine immobilier.

## Mise en œuvre du programme

---

Le schéma du programme est de servir à consolider les quartiers (ceux disposant d'un haut niveau d'habitat privé) en améliorant les infrastructures existantes (hydro-sanitaires, réseaux électriques, éclairage public), en implantant des espaces verts, en développant des équipements communautaires (santé, éducation, loisir, sécurité) et le pavage des rues et des trottoirs. Une attention est portée à l'emploi de matériaux à impact environnemental réduit ainsi qu'à pourvoir les constructeurs en produits issus de territoires proches.

Pour les travaux réalisés dans le centre historique de la ville, patrimoine mondial de l'Humanité depuis le 1<sup>er</sup> décembre 1999, une attention particulière est portée sur l'usage de pavés, de briques et de céramiques issus de la production locale et en adéquation avec les matériaux environnants.

Après avoir recueilli l'assentiment (signé) de leurs voisins, les résidents du quartier, disposant d'une façade donnant sur une rue déterminée, soumettent une requête pour aménagements auprès de la municipalité, soit directement soit au travers de l'association de quartier. La municipalité réalise l'étude technique et évalue le coût des aménagements pour les résidents. Les services de la ville consultent le Plan urbain de la municipalité (plan des voies, sections, etc.), l'entreprise publique ETAPA vérifie les réseaux existants de raccordement à l'eau et à l'assainissement, et suite à divers autres recoupements, et en fonction du budget disponible au moment de la réception de la requête, le projet est inscrit à la planification des travaux.

Le programme met en place, environ tous les deux mois, des « packages de travaux publics » portant sur un ensemble de 30 rues pour un investissement de près de 2 millions \$, qui rétribuent des ingénieurs et constructeurs employant les ouvriers locaux et livrant les travaux dans un délai de 60 jours.

Les propriétaires prennent en charge des coûts calculés à la fois sur la base métrique de la façade privée en rapport à la longueur de la rue et de la valeur foncière de l'habitation ; ces charges sont payables sur 7 ans augmentés d'un taux de 5 % de frais de gestion (en fonction des années et des sources de financement du programme) réglant les frais d'administration de chaque projet par la ville.

Le calendrier de remboursement peut être étendu à 10 ans mais il est à noter que la plupart des propriétaires règlent leur dette avant le terme du crédit.

Un décompte de 15% est offert en cas de prépaiement de l'ensemble du montant des travaux.

Les fonds sont utilisés pour payer les ingénieurs ou les constructeurs prenant en charge les travaux publics.

Les propriétaires règlent leurs dettes directement auprès de la banque ou dans certains cas auprès de la ville.

Le programme fonctionne sur la base d'un partenariat entre les autorités locales, le secteur privé et la société civile, étant nettement configuré à la fois pour capter les transferts de fonds migrants que pour générer un bénéfice notable aussi bien pour la ville dans son ensemble que pour les propriétaires privés en particulier.

## Résultats et impacts

---

L'une des réussites du programme, et non des moindres, est d'avoir, au fil des 12 dernières années, transcendé les changements d'exécutif au sein de la municipalité sans perdre ni l'esprit ni la structure fondamentale du dispositif.

A ce jour le recouvrement des paiements atteint 98% confirmant la possibilité et la volonté de la part des habitants de payer pour une amélioration substantielle de leurs conditions de vie. La longue liste d'attente valide l'opportunité d'un tel programme ainsi que les besoins en aménagements urbains.

La ville a mis en place un système de rééchelonnement des remboursements en cas de difficultés et, suite à la promulgation d'une ordonnance municipale, fournit des subventions pour les familles vulnérables (mères célibataires, personnes âgées ou handicapées) qui représentent un peu moins de 15% du total des familles servies. Dans certains quartiers, des décomptes de 40 à 50% sont ainsi réalisés sur le coût des travaux.

Le programme a atteint des résultats impressionnants : **entre 2000 et 2011, plus de 271 km de voies ont été construites, représentant 1,9 millions m<sup>2</sup> de chaussée, 576 000 m<sup>2</sup> de trottoirs pour un investissement proche de 100 millions \$ (70,7 millions €).**

35 000 habitants ont pu être ainsi servis au travers de 1 750 contrats d'aménagement générant près de 28 000 emplois stables au long des 12 ans du programme.

Le succès du programme repose à la fois sur son impact sur la qualité des conditions de vie et sur la valorisation des propriétés : une maison estimée à l'origine à 50 000 \$ (35 340 €) pourrait être vendue aujourd'hui **entre 60 000 et 65 000 \$ (46 000 €), pour un coût de « seulement » 4 000 à 5 000 \$**

**(3 500 €) pour le propriétaire** (pour une façade de 10 m).

*Note : le salaire minimum mensuel en Equateur est de 264 \$ en 2011.*

Mais surtout l'attractivité de la ville pour des financements extérieurs et pour le tourisme s'en trouve nettement augmentée.

La possibilité pour la ville de fonctionner à partir des ressources issues des transferts de fonds des migrants l'autorise à travailler en partenariat avec des banques qui garantissent des prêts à des taux d'intérêts légèrement plus bas que ceux du marché (4% avec la CAF, 8 à 9% avec la BEDE en 2011 : une moyenne entre les taux d'intérêts octroyés est réalisée et reportée sur la facture présentée aux particuliers).

Les avantages pour la ville sont patents : non seulement la qualité de l'environnement urbain est nettement améliorée pour les propriétaires ayant investi dans leurs propriétés et leurs quartiers, mais la visibilité même des travaux publics contribuent à maintenir la popularité du maire et des équipes municipales.

En outre, la municipalité n'assume presque aucune dépense puisque les frais de gestion facturés semblent couvrir les coûts alors que la hausse des revenus générés par les impôts fonciers prélevés sur la propriété valorisée apportera à terme une contribution significative à ses finances.

Les évaluations sont mises à jour tous les 5 ans, correspondant à peu près au temps qu'il faut à une famille pour rembourser les travaux publics réalisés.

Toutefois, l'exécution d'un tel programme exige une excellente capacité de gestion : la municipalité de Cuenca semble avoir réuni une équipe dévouée et enthousiaste et disposant des capacités nécessaires.

Aujourd'hui, l'un des objectifs est d'essayer le programme dans les conseils paroquiaux ruraux, en partenariats avec les administrations autonomes décentralisées et ceci au travers du budget participatif, que la Constitution de l'Équateur promet, permettant aux citoyens de ces zones de bénéficier également de la possibilité d'une construction conjointe de ces espaces territoriaux en forte croissance et qui sont progressivement incorporés par l'expansion urbaine de la ville de Cuenca.

## **Contact**

---

**Esteban Cordero** – *Architecte-Directeur de l'Unité d'exécution des projets*

*Ville de Cuenca*

+ 593 7 409 1890 - extension : 202

+593 7 409 1823

[ecorderoc@mac.com](mailto:ecorderoc@mac.com)

## **Sources**

Serageldin, M., Cabannes, Y., Solloso, E. and Valenzuela, L. (2003), *Migratory Flows, Poverty and Social Inclusion in Latin America*, presented at the World Bank Urban Research Symposium, Cambridge.

Banque centrale de l'Équateur – *Evolucion annual de las remesas 2010*



# Programmes « Global Junin » & « Transferts et investissements productifs » Etat de Junin – Pérou

## **Résumé**

Afin de promouvoir le codéveloppement et de bénéficier des sources de financement que peuvent représenter les migrants pour leurs familles au Pérou, l'initiative « transferts et investissements productifs » est apparue en 2008 et s'inscrit dans le cadre du programme « Global Junin ». Porté par le gouvernement de la région de Junin, en collaboration avec des acteurs locaux, des associations de migrants et les collectivités intéressées, le programme cherche à travers des formations et la réalisation de plan d'affaires à promouvoir l'entrepreneuriat local et renforcer l'implication des émigrés dans le développement de leur région d'origine. Dans un premier temps, le programme souhaite soutenir **20 plans d'affaires**, finaliser **10 accords avec les gouvernements locaux et 10 avec des groupements de migrants** ; on compte à ce jour **53 familles** ayant reçu une formation sur le leadership entrepreneurial. L'implication des émigrés dans le développement des initiatives apparaît comme un ressort à développer et à renforcer, pour potentialiser davantage encore les bénéfices à retirer de partenariats de ce type, car certaines barrières persistent et peuvent entraver la réalisation de tels programmes.

## **Partenaires**

Région de Junin

INMIGRA - Institut de Migration et Développement de la Région Andine

CEPROM - Centre de PROMotion de la Femme et du développement

AIPEUC - Association des institutions péruviennes aux Etats-Unis et au Canada,

Association des Jauja Union Tunanmarca

CONAPI - Coordinateur national des associations et organisations péruviennes en Italie

Avico – Association "Vierge de Cocharcas"

Diverses municipalités en coopération décentralisée

## **Mots-clefs**

Formation, inclusion sociale et économique, solidarités transnationales, coopération décentralisée,

## **Etat des lieux et Objectifs**

---

Les régions du Pérou au plus fort indice de migration sont Lima, Junín, La Libertad et Piura, dont les habitants ont migré vers 25 pays cibles, dont l'Italie, l'Espagne, les Etats-Unis, le Chili et l'Argentine.

Le programme « Transferts et investissements productifs » (TIP) a été développé à partir de fin 2008 dans le cadre de la « Global Junin », une initiative pilote coordonnée par le gouvernement régional de Junín dans le cadre d'un accord de coopération entre associations de migrants, associations locales et nationales, la région de Junin et les collectivités locales intéressées, formant, ensemble, l'« Alliance pour le co-développement ». Cette initiative vise à encourager les migrants et leurs familles à établir des liens avec les gouvernements locaux et régionaux afin de promouvoir le co-développement de dispositifs permettant de générer des opportunités d'investissement productif, d'échanges transnationaux et de réduire les motifs de migration. Le sous-programme TIP est porté par deux organisations : INMIGRA (Institut de Migration et Développement de la Région Andine) et le CEPROM (Centre de PROMotion de la Femme et du



développement).

## Mise en œuvre

---

Le projet Global Junin a ciblé cinq districts/collectivités locales prioritaires de la région de Junin : Huancayo, El Tambo, Huachac, Muquiyauyo et Tunanmarca.

Des familles transnationales bénéficient de programmes de formation sur le leadership entrepreneurial pour le co-développement. Elles suivent 4 modules de formation leur permettant d'aboutir à la réalisation d'un plan d'affaires, comprenant la description de leur activité, de l'emplacement, du marché et des clients cibles.

Des présentations publiques de plans d'affaires sont ensuite effectuées par les familles transnationales elles-mêmes dans les zones de résidence de chaque famille, afin de sensibiliser les autorités et les résidents à l'entrepreneuriat local et, dans le même temps, pour encourager d'autres familles transnationales vers une utilisation plus productive des fonds perçus par leurs parents émigrés. L'objectif étant également de démontrer aux ressortissants rapatriés qu'il existe localement des opportunités d'investissement.

Le projet fournit également une formation spécialisée de conseil en commerce extérieur aux entreprises familiales transnationales ayant terminé leurs plans d'affaires et lançant leur entreprise.

En parallèle, et afin d'obtenir un soutien financier accru, le projet a cherché l'implication des organisations de migrants de la région de Junín. Des accords ont ainsi été finalisés avec les APEUC - Association des institutions péruviennes aux Etats-Unis et au Canada, l'Association des Jauja Union Tunanmarca, le ministère de l'Education, de la Culture et de la Formation du CONAPI (Coordinateur national des associations et organisations péruviennes en Italie) et Avico – l'Association "Vierge de Cocharcas".

En collaboration avec ces institutions, le projet a élaboré des documents publicitaires, des fiches techniques et des présentations powerpoint. Les organisations partenaires sont chargées de diffuser les expériences développées dans le cadre du projet ainsi que les produits des entreprises familiales auprès d'autres organismes, et plus directement auprès d'autres migrants péruviens intéressés à contribuer et soutenir les initiatives d'investissements productifs dans la région de Junín et devenir par là des « agents du co-développement » de leur pays.

Par ailleurs, les porteurs du projet ont adopté un certain nombre de mesures pour favoriser l'implication permanente des autorités locales sur la question des migrations : sensibilisation et formations aux potentiels de co-développement, conférences entre fonctionnaires et organisations de migrants afin de délimiter les contours des attentes des parties prenantes, des possibilités et plus-values de partenariats, définition de priorités et de plans stratégiques d'implantation du programme. En conséquence, les municipalités soutiennent désormais la mise en œuvre du programme et dans certains cas contribuent à sa promotion.

Les réseaux de migrants étant par ailleurs chargés de déployer des passerelles de jumelages entre territoires du pays d'émigration et pays d'immigration ouvrant à des corridors de création de marchés pour l'exportation de produits locaux notamment, et de réseaux d'échanges de savoirs.

Le Réseau Junín Interquorum (réseau de jeunes impliqués dans la vie sociale de leurs territoires) est également impliqué dans des campagnes d'information et la réalisation d'ateliers.

L'Université nationale du Centre du Pérou - UNCP mène une formation en informatique et gestion des communications sur Internet pour les familles transnationales dans le cadre du programme.

La Société Nationale des Industries et Promperu coordonne la participation des familles transnationales en organisant des ateliers et des événements pour promouvoir l'entrepreneuriat dans la région.

Le Consortium Junín contribue à la formation en développement pour les opérateurs sociaux et municipaux dans la région de Junín.

Dans sa première phase, le projet prévoit de soutenir le développement d'un total de 20 plans d'affaires pour les familles transnationales et de finaliser ses accords de coopération avec 10 gouvernements locaux et de 10 organisations de migrants. Un total de 80 familles sera formé.

Une banque de projets doit être implantée et alimentée avec des profils d'investissements productifs, projets d'exportation et de commerce équitable, de promotion touristique et de projets sociaux appuyés par les associations de migrants.

## Résultats et impacts

---

Le programme vient d'être lancé et peu de résultats probants peuvent donc être mis en avant.

Cependant l'on peut déjà noter que :

53 familles transnationales ont bénéficié de programmes de formation sur le leadership entrepreneurial pour le co-développement. Sur ce nombre, 28 ont finalisé leurs 4 modules de formation.

13 familles ont développé un plan d'affaires, avec la description de leur activité, de l'emplacement, du marché et des clients cibles.

Des familles transnationales de Lima et Trujillo ont déjà exprimé leur intérêt à faire partie du projet.

Divers supports de communication et de formation ont été produits et circulent au sein des territoires.

De nombreux ateliers de formation et de sensibilisation se sont tenus permettant d'augmenter la visibilité du programme et d'engager des partenariats pour le futur.

Des défis importants restent néanmoins à relever :

- Les familles hésitent à consacrer une partie de leurs fonds reçus à des investissements en entreprises. Cette situation est traitée au sein du programme via la sensibilisation aux opportunités existant pour la création d'entreprises, menée à l'occasion des transferts de fonds.
- Un autre problème est la réticence des familles à partager les informations de contact de leurs proches vivant à l'étranger. Cette réserve a été surmontée par des visites quotidiennes aux familles, la planification conjointe des étapes et la clarification des objectifs du projet. La collecte d'informations issues de familles migrantes peut être également difficile en raison de leur méfiance à l'égard des autorités.
- Une autre difficulté est la dispersion des familles dans huit districts. Cette difficulté a été surmontée par la définition d'une zone d'intervention dans les cinq districts mentionnés : Huancayo, El Tambo, Huachac, Tunanmarca et Muquiyauyo, où le nombre de familles transnationales est élevé.
- La situation économique mondiale a conduit les associations de migrants à repenser leurs activités à court terme : des actions prioritaires ont été conduites pour aider et conseiller leurs membres sur le chômage, la lutte contre la précarité et leur retour définitif potentiel comme alternative à l'urgence. Considérant ce contexte, le projet a été redéfini en termes de sa stratégie d'intervention, en s'alignant sur les problèmes actuels des migrants à l'étranger. Cela a ralenti le processus, surtout en ce qui concerne la relation avec les bénéficiaires transnationaux, qui souffrent également des effets de la crise internationale.
- Les envois de fonds sont, pour la plupart, utilisés pour les besoins de base, et encourager les bénéficiaires des transferts de rediriger une partie des fonds perçus vers les investissements des entreprises est un défi permanent.

## **Contact**

---

### **INMIGRA**

Jr. Parra del Riego 250

El Tambo,

Huancayo – Perú

[inmigraperujunin@gmail.com](mailto:inmigraperujunin@gmail.com)

+ 51 64 778 4100

### **Gobierno Regional de Junín**

Parra del Riego 133

El Tambo Huancayo

Mariano Cornejo 1914 –Lima 1 - Perú

[juninglobal@gmail.com](mailto:juninglobal@gmail.com)

+ 51 64 602 2000

### **Sources**

Hall, Joan & FOMIN. *Diez años de innovación de remesas: Lecciones aprendidas y modelos para el futuro*. Washington: FOMIN, 2009.





**Des ressources  
durables ?**



# Résumé

Les décisions prises dans le cadre du Protocole de Kyoto ont permis un développement des dispositifs ayant pour ambition de promouvoir les mécanismes « durables » en vue de réduire l'effet de serre. C'est dans cet objectif qu'ont été créés les crédits carbone, qui visent par compensation à réduire les émissions de gaz à effet de serre des pays du Nord en finançant des programmes « verts » dans les pays dits « en développement », soit les Mécanismes de Développement Propres (MDP).

Ils apparaissent comme une source de financement supplémentaire et permettent ainsi, à travers un cadre réglementaire complexe, de valoriser le développement d'infrastructures appropriées aux nouveaux enjeux de mitigation et de transition. Ces solutions connaissent certes des limites, notamment le problème de la captation par des pays principalement émergents (60% par la Chine), la spéculation, etc. En revanche, ces outils constituent de véritables opportunités pour les pays en développement, comme le soulignent les programmes « Gaz-to-Energy » à Sao Paulo ou encore « Cuidemos » au Mexique. De surcroît, des mécanismes simplifiés, les MDP programmatiques (PoA) se présentent aujourd'hui comme un outil additionnel mieux adapté à la portée de ces pays et de leurs collectivités territoriales en particulier.



# Introduction

Les bouleversements induits par l'industrialisation et le mal-développement de nos civilisations ont des répercussions aussi violentes au niveau social, culturel et économique qu'environnemental.

Pour répondre aux défis politiques mondiaux sans précédent posés par les conséquences de l'activité humaine sur la planète, des ressources financières culminant à des sommets jamais atteints doivent être identifiées, captées et fléchées pour supporter les coûts considérables d'une transition vers un développement durable appliqué, équitablement, à toutes les échelles de territoires.

Pour ce faire, plusieurs dispositifs internationaux ont été instaurés au forceps suite à de pesantes négociations : **le mécanisme de développement propre (MDP)** est l'un d'eux. Etabli dans le cadre du Protocole de Kyoto en 1997 et entré en vigueur à partir de 2005, ce mécanisme économique de la finance du carbone pour les pays du Sud, dit « de flexibilité », promeut, à l'échelle mondiale, une inter-connectivité-plancher entre les parties prenantes, dans la lutte contre les changements climatiques. Il permet, à un pays cité dans l'annexe I du Protocole, soumis à des engagements contraignants de réduction de ses émissions pour la période 2008-2012, d'investir dans les pays dits « en développement », dans des technologies et projets « verts », générant une réduction d'émission de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère que le pays du Nord peut inscrire à son crédit.

## L'architecture financière des MDP

---

Dans ce cadre, une entreprise du Nord est invitée à investir au Sud dans un programme d'adaptation technologique et à rapatrier la valeur financière des Réductions d'Emissions Certifiées (REC) de CO<sub>2</sub> ainsi produites. Ces REC sont homologuées à la suite de tout un processus de conception, formulation, approbation, validation, enregistrement, surveillance et contrôle auquel est soumis le projet en question et attestant de la réalité de son impact.

Cette procédure permet à l'entreprise soit de dégager des profits en spéculant sur la valeur des RCE obtenues, sur les « marchés carbone » ou via des fonds carbone ad hoc, soit de disposer elle-même d'un « droit à polluer », exprimé sous forme de quotas, dans les proportions de ce que son investissement a évité.

L'utilisation de tels mécanismes de marché vise à « récompenser » et à inciter à l'instauration de technologies appropriées de réduction d'émissions, et à en monétariser la valeur, négociée en unités d'équivalent une tonne CO<sub>2</sub> (teqCO<sub>2</sub>) (URCE). Les crédits carbone ainsi générés constituent d'une part une source additionnelle de revenus pour le financement de l'implantation et de l'exploitation du programme et d'autre part agissent comme contrepartie officielle garantissant l'investissement pour les réseaux bancaires sollicités. Ces URCE sont donc ensuite commercialisées sur des marchés carbone, auprès des pays industrialisés ou de leurs entreprises, afin de leur permettre d'atteindre leurs objectifs de réduction d'émissions conformément aux dispositions définies dans le Protocole de Kyoto (5,2% par rapport aux émissions de 1990 pour les pays de l'Annexe I, puis, à chaque pays de définir les quotas domestiques par secteur et entreprise).

Il existe plusieurs cadres réglementaires de la finance carbone, qui sont fondés soit sur des traités internationaux, soit sur des contrats de droit privé. Au sein de chaque cadre réglementaire ont été définis des systèmes d'échange des droits d'émission : les marchés organisés de la finance carbone ou « marchés carbone » abritent les négociations et échanges de crédits carbone suivant des réglementations strictes garanties par des autorités de régulations (« marché régulés », mondiaux ou régionaux inscrits dans le cadre



du Protocole de Kyoto) ou suivant des normes et opérateurs privés (« marchés volontaires » – hors Protocole avec définition des quotas et objectifs sur base volontaire).

## **Le MDP : chiffres et impacts**

---

D'après la Banque Mondiale, les volumes du marché du carbone s'élevaient en 2010 à 142 milliards d'US\$ (contre 144 milliards en 2009, 135 en 2008, 64 en 2007, 30 en 2006 et 10 en 2005). Le léger fléchissement des marchés en 2010 devrait persister du fait de la contraction de la demande suite à la crise et aux incertitudes soulevées par le résultat de la prochaine échéance de négociations internationales prévue en 2012. Cette tendance pourrait néanmoins être corrigée et inversée de par la mise en place à venir de nouveaux instruments financiers complémentaires potentialisant davantage les échanges et par l'engagement de plus en plus ferme de pays et d'acteurs-clefs (comme les collectivités locales) jusque-là davantage en retrait.

A ce jour, près de 3 600 projets ont été approuvés par le Conseil exécutif du MDP totalisant plus de 533,6 millions RCE estimées/an équivalant à 2,6 milliards RCE estimées jusqu'à fin 2012. La zone Amérique latine et Caraïbes concentre aujourd'hui plus de 15 % (558) des projets enregistrés (contre par exemple près de 82% - 2 915 projets - pour la zone Asie-Pacifique).

De nombreux effets pervers sont apparus depuis le lancement des solutions MDP : spéculation, mauvaise régulation des marchés et des attributions nationales de droits d'émission, répartition géographique déséquilibrée des MDP essentiellement captés par les pays émergents – à plus de 60% par la Chine ! -, coût des procédures (capital humain, temps, financier) portant la préférence à des projets à haut potentiel de rendement de court terme, etc.

Par ailleurs, du fait de nombreux facteurs convergents (lenteur, complexité et cherté des procédures MDP requérant des compétences techniques et des surfaces financières souvent inaccessibles aux acteurs publics, les fameux « coûts de transaction »), les acteurs privés, disposant d'une agilité moins contrainte, se sont nettement accaparés les potentiels de développement puissants offerts par ce mécanisme.

Pourtant le MDP constitue une opportunité sans précédent pour les acteurs publics et les collectivités territoriales en particulier. Celles du Sud se trouvent, aujourd'hui, à même de déployer des projets de mitigation produisant de formidables effets de levier écologique, social, économique et financier, à partir d'une seule opération et à moindre coût. Marge de manœuvre particulièrement appréciable en temps d'austérité budgétaire mondialisée.

Ces « financements de transition » autorisent les acteurs locaux à envisager dès maintenant de parvenir à répondre de manière appropriée à une série d'enjeux cruciaux pour leur développement durable : aménagements urbains soutenable (transports, énergie), dépollution de sites, préservation de ressources (eau notamment, biodiversité), création d'industries et d'emplois verts, performance et sourcing diversifiés des budgets territoriaux, financement de l'inclusion sociale et économique, transferts technologiques et de compétences, etc.

En outre, suite aux critiques adressées à la lourdeur des formalités MDP classiques, le Conseil exécutif a adopté, en 2007, un nouvel outil dit « Programme d'Activités » (PoA) ou MDP programmatique qui institue des modalités et procédures simplifiées pour des projets de moindre ampleur et démultipliables sur plusieurs territoires mais regroupés au sein d'un même programme coordonné par une entité de nature publique ou privée. En apportant la flexibilité, la souplesse et la réduction des coûts de transaction, le MDP programmatique offre des perspectives importantes pour le développement des projets MDP de maîtrise de l'énergie (énergies renouvelables, efficacité et substitution énergétique) dans les secteurs diffus (résidentiel, tertiaire et petite industrie).

C'est pourquoi s'il est primordial de réfléchir à des solutions d'assistance technique et opérationnelle apportées aux collectivités (notamment aux fins de leur permettre d'intégrer durablement ces compétences et de bénéficier des transferts technologiques adéquats), il est urgent de s'inspirer des bonnes pratiques ayant démontré leur pertinence.

Des exemples d'initiatives publique (projet « Gaz-to-Energy » à Sao Paulo, Brésil) ou privée (« Cuidemos » au Mexique) ouvrent la voie pour l'expérimentation et la réplique de programmes à hautes performances technologiques, économiques et financières et à fortes plus-values sociale, politique et écologique.

L'heure a sonné pour les collectivités de s'emparer de ces outils de mitigation, de les investir de façon coordonnée et suivant leur taille, pour des coopérations directes et décentralisées attestant de leur haute capacité de résilience et d'innovation, seules à même d'amorcer le changement attendu par les citoyens.

# « Bandeirantes & São João Landfill Gaz-to-Energy Projects » São Paulo – Brésil

## **Résumé**

Les deux décharges Bandeirantes et São João appartiennent à la ville de São Paulo qui comptabilisait, en 2004, 950 000 tonnes d'émissions annuelles de méthane dues aux déchets. Pour reprendre la main sur les conséquences environnementales de ces émissions, deux programmes de Mécanismes de Développement Propres (MDP) visant à l'exploitation des biogaz ont été mis en place dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) avec l'entreprise Biogas Energia Ambiental. Bien que leur instauration ait connu quelques difficultés, du fait notamment de leur caractère inédit au Brésil, **7 millions d'Unités Certifiées de Réduction des Émissions (URCE)** ont été générées entre 2006 et 2011, **une diminution des émissions de GES de la ville de 20%** a été observée depuis 2005. **Le bénéfice net pour la ville s'élevant à ce jour à plus de 26,8 millions €.**

Cette démarche ambitieuse s'est avérée largement positive pour la ville de São Paulo qui a pu employer les fonds ainsi récoltés pour l'implantation de divers projets socio-environnementaux dans les différents quartiers voisins des décharges. De surcroît, les deux programmes s'inscrivent parfaitement dans le cadre du protocole de Kyoto et de la responsabilité des collectivités locales en regard des enjeux de mitigation des risques climatiques mondiaux.

## **Partenaires**

Ville de São Paulo  
Biogas Energia Ambiental S.A.

## **Budget**

25 millions R\$/10,45 millions €

## **Mots-clefs**

Changement climatique, biogaz, mitigation, mécanisme de développement propre, performance économique et financière, crédits carbone, enchères, marché carbone, Partenariats Public-Privé, transition.

## **Contexte et objectifs**

---

Bandeirantes et São João sont deux sites publics de décharge appartenant à la ville de São Paulo, au Brésil, comptant pour la plus grande agglomération du pays avec plus de 11 millions d'habitants, et, en 2004, 950 000 tonnes d'émission annuelle de méthane issues des 15 000 tonnes quotidiennes de déchets produits par les habitants ajoutées aux 25 000 tonnes de méthane issues du traitement des eaux usées, directement libérées dans l'atmosphère.

Face à ces chiffres alarmants et aux conditions sanitaires et environnementales fortement dégradées des quartiers environnant, deux programmes de Mécanisme de Développement Propre (MDP) ont été lancés en 2004 avec l'objectif de capturer les biogaz émis par les deux sites, de les exploiter pour la production d'électricité et enfin de générer des revenus supplémentaires pour la ville au travers de la vente aux enchères des crédits carbone engrangés.

Les deux projets ont été enregistrés auprès du Conseil exécutif du MDP en 2006.

Les co-bénéfices des deux projets incluent :

- une réduction drastique des émissions de GES de la collectivité dont les effets se feront sentir tant au niveau local que global,
- une réduction du risque d'explosion sur les sites d'enfouissement,
- la réduction des odeurs dans le voisinage des décharges,
- la création de nouveaux emplois à la fois pendant l'implantation et le fonctionnement du projet,
- la démonstration de la viabilité de la technologie de captage des biogaz dans la région (Bandeirantes a été le premier projet de captage des biogaz au Brésil),
- et la génération de nouveaux revenus pour la municipalité de São Paulo, à investir dans des équipements locaux de valorisation/recyclage des déchets, des programmes de sensibilisation à l'environnement, la création de parcs et d'aires de jeux pour les communautés du voisinage des sites d'enfouissement ainsi que des travaux d'urbanisation (notamment au titre de réparation des années d'exposition aux nuisances créées par la proximité des sites).

## Processus et mise en œuvre

---

Avec une superficie totale de 1,4 millions de m<sup>2</sup>, Bandeirantes est localisée au nord-ouest de la ville et a été désactivée en mars 2007 après avoir reçu pendant 28 ans, environ 36 millions de tonnes de déchets.

La capture des biogaz générés dans la décharge a débuté en 2004, après une série d'études préliminaires sur la faisabilité du projet et l'implantation sur le site, à partir de 2003, d'un réseau de puits et de canaux de collecte. Le biogaz est d'abord transporté vers une usine de traitement où il est séché et nettoyé, et où la quantité et la qualité du gaz sont contrôlées. Le flux de gaz enrichi en méthane est ensuite dirigé vers la centrale thermoélectrique qui se compose de 24 moteurs à gaz Caterpillar avec une capacité installée de 22,2 MW. L'excédent de méthane inexploitable est brûlé par les torchères.

Bandeirantes possède une capacité de génération d'environ 170 000 MWh d'électricité par an. L'électricité produite est injectée dans le réseau électrique local et est acheminée gratuitement grâce à l'adoption d'une mesure incitative par le gouvernement fédéral.

São João est une décharge à peine plus petite, située à l'est de la ville et ayant reçu près de 7.000 tonnes de déchets par jour jusqu'à sa fermeture en 2009. Le dispositif technologique déployé sur le site de São João (en 2007 pour le gaz et en 2009 pour la production d'électricité) est identique à celui de Bandeirantes, y compris l'usine de traitement de gaz et la centrale électrique d'une capacité installée de 24,6 MW.

Les projections de réduction d'émissions pour les deux sites étaient évaluées, en moyenne et par an, à 1,07 millions t<sub>eq</sub>CO<sub>2</sub> pour Bandeirantes et de 820 000 t<sub>eq</sub>CO<sub>2</sub> pour São João avec une durée d'exploitation attendue jusqu'à 2018, date après laquelle la production de méthane ne sera plus suffisante pour assurer la viabilité des installations.

La plupart des réductions d'émissions proviennent des émissions évitées de méthane directement dans l'atmosphère. Le méthane récupéré est brûlé, soit par des torchères ou via les moteurs à gaz de la centrale, et converti ainsi en CO<sub>2</sub>, qui a un potentiel de réchauffement global (PRG) plus faible que le méthane. Le reste des réductions d'émissions provient de la production électrique des centrales, supposée remplacer pour partie les centrales de combustibles fossiles du système électrique local.

Les deux sites d'enfouissement étant la propriété de la municipalité de São Paulo, pour chaque site, la municipalité a lancé un appel d'offre public pour un contrat de concession de 15 ans, cadrant le projet de captage des biogaz.

Les deux offres ont été remportées par Biogas Energia Ambiental SA, une joint venture entre trois entreprises privées : Arcadis Logos, une entreprise néerlandaise chargée de la structure commerciale et de la gestion de projet, Van der Wiel Stortgas BV, autre entreprise néerlandaise, qui a conçu et construit le circuit de collecte des gaz et l'usine de traitement, et Heleno Fonseca Constructéchnica, une entreprise de construction brésilienne.

Les centrales de collecte de gaz et de traitement sont détenues et exploitées par Biogas.

La centrale thermoélectrique est, elle, détenue par Biogeração, un fonds d'investissement brésilien, exploité par Sotreq, le représentant local de Caterpillar.

Un contrat d'achat d'électricité (Power Purchase Agreement) de 10 ans a été signé entre Biogeração et Unibanco, la troisième plus grande banque privée du Brésil, qui utilise cette électricité pour alimenter ses succursales dans la région. L'électricité produite par les centrales électriques est exonérée de taux de transmission (transport) par l'ANEEL, le régulateur de puissance d'électricité locale, par décision gouvernementale.

Dans le cadre du Partenariat Public-Privé (PPP), la répartition des tâches entre la municipalité et Biogas charge cette dernière d'assurer toutes les démarches requises et d'assumer les coûts afférents en termes de montage, de développement et de suivi du Project Design Document (PDD) qui présente les principaux avantages réels, mesurables et durables du programme devant l'Autorité Nationale Désignée (AND). Biogas a réalisé la plupart des procédures pour ce projet de façon indépendante, ceci sur une durée de 2 ans, et fait en sorte que le gouvernement fédéral en tant qu'AND lui apporte son soutien en le désignant comme éligible auprès du Conseil exécutif du MDP.

L'ensemble des investissements (coût d'implantation des équipements de collecte des gaz et construction de la centrale thermoélectrique) ont été intégralement pris en charge par Biogas à hauteur de 25 millions de R\$ (10,45 millions €), le calendrier de retour sur investissement sur ces programmes étant estimé à une fourchette entre 5 et 7 ans.

Enfin, les URCE générées par les aménagements réalisés sur les deux sites ont été réparties à parts égales entre Biogas et la municipalité de São Paulo, chacun pouvant disposer librement, et suivant les modalités qu'il définit lui-même, de ces crédits carbone pour les émettre sur le marché régulé de son choix.

## Résultats et impacts

---

### En termes de freins :

Les projets Bandeirantes et São João étaient ambitieux et inédits au Brésil à l'époque de leur implantation. Les partenaires ont donc essuyé les plâtres et affronté nombres d'incertitudes notamment sur les plans techniques et technologiques, sans compter que les marchés carbone et le MDP en étaient eux aussi à leur premiers pas (normes, procédures, monitoring, etc.).

De nombreuses variables rendent ainsi incertaines les projections financières sur ce type de projets :

- d'abord la chute des volumes d'émission de biogaz réellement captés sur les sites a conduit à un montant cumulé des URCE délivrées à ce jour significativement inférieur au montant prévu dans le PDD (de l'ordre de 50 à 60%), différence due en partie à la qualité du terrain sur lequel étaient établies les décharges qui a causé la rupture de certains puits, ou à la pauvreté de la couverture du site d'enfouissement, ayant provoqué la fuite d'une partie des gaz dans l'atmosphère,
- par ricochet, aujourd'hui, seule une partie des moteurs à gaz des centrales thermoélectriques est en activité (plus ou moins 1/3 en fonction des périodes et des sites),
- la valeur des URCE sur les marchés de carbone mondiaux (échangés aux alentours de 7 à 8 €/URCE au lancement du projet, à 15 € en 2008 et 2009, aujourd'hui à nouveau compris entre 7 et 8 €) impactant manifestement la trésorerie de Biogas,
- la variation des taux d'intérêts des prêts contractés par Biogas auprès des banques pour les besoins en investissement des projets (34%/an en 2004 ramenés à environ 14% en 2011).

A cela, il faut ajouter des éléments pesant, à divers niveaux, sur les finances des parties (ici essentiellement Biogas du fait de la répartition des mandats entre les partenaires) au cours de l'exploitation des sites :

- les délais pour la validation des projets au sein de la bureaucratie onusienne (en moyenne 670 jours pour voir son projet enregistré) mais surtout brésilienne (un an pour obtenir l'autorisation d'exploitation du projet de mitigation sur site d'enfouissement quand, ailleurs, 15 jours auraient suffi),
- le coût de l'instruction des procédures par le Comité exécutif du MDP (2% prélevés sur les URCE délivrées au titre de l'abondement d'un fonds d'adaptation solidaire dédié aux pays les plus vulnérables),
- un volume substantiel de rapports financiers et de reporting conduits à l'attention des banques,
- le coût des opérations de manutention et d'amortissement des installations,
- ainsi que celui des missions d'audit pour la certification des URCE, étape préalable à leur mise en vente, et qui sont donc forcément cycliques (3 à 4 missions/an coûtant environ 50 000 R\$/21 000 € chaque fois).

Ces différentes variables empêchent l'investissement des parties prenantes dans des projets de moindre envergure, rendus non-viables économiquement compte-tenu de l'énergie et des moyens (humains, financiers – dont trésorerie) à investir tant pour élaborer les dossiers de candidature que pour en assurer ensuite le suivi, l'implantation et le contrôle. Biogas par exemple ne conçoit aujourd'hui son intervention sur ce type de dossier que pour des villes de plus de 5 millions d'habitants minimum alors même qu'elle dispose désormais d'une équipe ayant déployé une méthodologie et une expertise avérées.

### **En termes de leviers pour l'action :**

En 7 ans d'exploitation effective, tous sites confondus, ces opérations MDP auront conduit la ville de São Paulo et son concessionnaire Biogas à générer, à fin 2011, plus de 7 millions d'URCE, c'est-à-dire autant de tonnes de CO<sub>2</sub> à ne pas avoir été rejetées dans l'atmosphère.

Depuis 2005, la ville est ainsi parvenue à diminuer ses émissions de GES de 20%, un chiffre impressionnant. L'impact écologique local et international du programme du Secrétariat à l'environnement de São Paulo est donc patent.

700 000 habitants sont desservis chaque jour par l'électricité « verte » produite sur les deux sites.

La vente de gaz par Biogas à l'exploitant des centrales rapporte en moyenne près de 12 millions R\$/an (5 millions €/an).

Par ailleurs, des emplois durables ont été créés à toutes les phases d'implantation du projet, et notamment dans le cadre des programmes de compensation financés par la mairie grâce à la vente de ses crédits carbone.

Biogas a échangé une large proportion de ses crédits via un ERPA (Emissions Reduction Purchase Agreement) ou contrat d'achat, avec le groupe bancaire allemand KfW, qui possède un fonds carbone dédié à l'achat d'URCE : aussitôt certifiées, les URCE sont achetées au prix du marché du moment. A fin 2010, l'ERPA a rapporté plus de 59 millions R\$ (24,7 millions €) à Biogas (recettes hors commercialisation du gaz pour la production d'électricité).

La municipalité de São Paulo a réalisé deux ventes aux enchères de ses crédits carbone générés depuis le début de l'initiative. Les enchères ont servi à accroître la sensibilisation du grand public et la transparence concernant le projet et les URCE collectées.

La première vente aux enchères - une première mondiale, par ailleurs réalisée par une collectivité locale - a eu lieu sur le Brazilian Mercantile and Futures Exchange (BM&F) en septembre 2007. Les offres ont été soumises électroniquement pour 808 450 URCE issues du projet Bandeirantes, avec un prix minimum de 12,70 €/REC.

L'entreprise ayant remporté l'enchère fut la Fortis Bank des Pays-Bas, avec une offre à 16,20 €/REC.

Une deuxième vente aux enchères a eu lieu en septembre 2008 pour 713 000 URCE en provenance cette fois de Bandeirantes et São João. Cette fois, ce fut la Mercuria Energy Trading depuis la Suisse qui remporta l'enchère avec une offre de 19,20 €/REC.

Ces ventes aux enchères ont généré **des recettes totales de 74,7 millions R\$/26,8 millions € pour la municipalité de São Paulo.**

Les recettes de ces enchères ont été placées dans le Fonds Spécial pour l'Environnement (FEMA) créé par la ville en 2006 pour servir des projets de développement à forte valeur ajoutée écologique.

Des 74,7 millions obtenus, aujourd'hui 51,8 millions R\$/21,7 millions € ont déjà été investis dans plus de 45 projets d'aménagement socio-environnementaux dans les quartiers de Perus, Pirituba, São Mateus e Cidade Tiradentes (voisins des anciennes décharges) où sont à chaque fois réalisés des rencontres publiques pour décider de l'affectation des fonds : zones de loisirs avec aires de jeux, bancs, sentiers pédestres et équipements sportifs, voies cyclables, centres de formation et de sensibilisation à l'environnement, travaux d'urbanisation de favelas et de lutte contre les inondations, etc.

Une troisième mise aux enchères est prévue pour 2011/2012 pour un montant d'environ 800 000 URCE.

De nombreuses actions de sensibilisation des habitants, mais également des acteurs publics et privés, aux enjeux du développement durable de telles solutions à haute performance économique, sociale et écologique, conduites directement par les partenaires (visites de site, outils d'éveil et de capacitations des communautés voisines) ou indirectement (via la publicité mondiale et locale faite autour des ventes aux enchères et des travaux publics d'aménagement), sont un premier pas vers la mise en œuvre de démarches plus ambitieuses encore de conscientisation des populations qui servira à la génération renforcée de projets de mitigation et à leur dissémination.

Ceci étant, une limite est à pointer dans la manière dont la collectivité a conduit les opérations au niveau du dialogue insuffisant avec les populations bénéficiaires des programmes d'aménagement urbain : ces derniers ayant été dessinés par la mairie dans des lignes très strictement écologiques ont dû être aménagés pour répondre aux revendications de la population qui ne plaçait pas ses priorités au même point d'entrée que la municipalité.

Pour conclure, il ressort que les projets Bandeirantes- São João sont un succès véritable. Il doit beaucoup à la collaboration fructueuse entre les parties prenantes du projet et démontre comment un PPP peut faire émerger, du transfert de compétences nouvelles et du partage d'intérêts convergents, des dynamiques de pratiques innovantes à même de répondre aux besoins, défis et enjeux portés par les collectivités territoriales au niveau aussi bien local que global. Pour les deux parties, ce premier coup d'essai aura servi à intégrer pleinement dans leur pratique et leur planification de développement, la « contrainte carbone », objectif focal du MDP s'il en est.

Aujourd'hui de nombreux autres projets d'exploitation des biogaz sont en cours : à Rio de Janeiro, Mexico, Lima, pour ne citer que ceux-là.

## **Contacts**

---

**Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho** – Secrétaire à l'environnement

Ville de Sao Paulo

Rua do Paraiso, 387

São Paulo – SP

+ 55 11 3396-3004

[eduardojorge@prefeitura.sp.gov.br](mailto:eduardojorge@prefeitura.sp.gov.br)

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/programas\\_e\\_projetos/index.php?p=7931](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/programas_e_projetos/index.php?p=7931)

**Antonio Carlos Delbin** – Directeur technique

Biogas Energia Ambiental S.A.

Rua Libero Badaró 377, 7o. andar

CEP 01009-906 | São Paulo | SP | Brasil

Tel. +55 11 311 73171

[www.biogas-ambiental.com.br](http://www.biogas-ambiental.com.br)

## **Sources**

Fiche-projet UNFCCC Bandeirantes - <http://cdm.unfccc.int/Projects/DB/DNV-CUK1134130255.56>

Fiche-projet UNFCCC São João - <http://cdm.unfccc.int/Projects/DB/DNV-CUK1145141778.29>

Clapp C., A. Leseur, O. Sartor, G. Briner, J. Corfee-Morlot (2010), "Cities and Carbon Market Finance: Taking Stock of Cities" Experience with Clean Development Mechanism (CDM) and Joint Implementation (JI)", OECD Environmental Working Paper No. 29, OECD Publishing, © OECD

ICLEI Case Studies – Turning pollution into profit : the Bandeirantes landfill gas-to-energy project, July 2009





# Programme « CUIDEMOS México »

## Campana de Uso Inteligente de Energía México

### Etat de Puebla – Mexico

#### **Résumé**

Suite à la distribution d'Ampoules Fluorescente Compactes (AFC) à haut rendement énergétique le Mexique prévoit **de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 7,5 millions teqCO<sub>2</sub>** dans les 10 années à venir.

La 1<sup>ère</sup> expérience dans l'Etat de Puebla permettra, suite à la distribution réussie d'1 million d'AFC, d'économiser 8,8 millions d'euros par an. Ainsi, les économies réalisées grâce aux Mécanismes de Développement Propre programmatisés (PoA), à hauteur de **145 millions d'euros par an** de subsides pour l'Etat mexicain et **120 millions** pour les ménages sur leurs factures d'électricité, apparaissent comme de nouvelles sources importantes de financements à allouer aux projets de développement durable du pays.

#### **Partenaires**

Cool NRG

Etat de Puebla

Etat fédéral Mexique

Televisa

Coppel

Comex

Philips

#### **Budget**

Composite

#### **Mots-clefs**

MDP programmatique, programme d'activités MDP, efficacité énergétique, substitution énergétique, répliquabilité, Partenariats Public-Privé, inclusion sociale et économique, transition.

## **Contexte et objectifs**

---

Le programme « Luz Verde » (« Feu vert ») ou Campaña De Uso Inteligente De Energía México (Campagne d'usage intelligent de l'énergie, son acronyme « CUIDEMOS Mexico » signifiant en espagnol « Prenons soin du Mexique »), a été le premier Programme d'Activités (PoA) approuvé par le Conseil exécutif du MDP en 2008.

Le projet prévoit de distribuer 30 à 50 millions d'ampoules fluorescentes compactes (AFC) auprès des ménages à faible et moyen revenus, vivant dans les zones urbaines, et ce, à travers 23 des 31 états que compte le Mexique d'ici la fin de l'année 2012, afin de soutenir l'efficacité énergétique de la demande.

En novembre 2009, le premier million d'AFC a été distribué dans l'état-pilote de Puebla.

Grâce au remplacement des ampoules incandescentes par des AFC à haut rendement énergétique, CUIDEMOS Mexico prévoit de réduire les émissions de GES de 7,5 millions teqCO<sub>2</sub> sur une durée de dix ans, dont une réduction de 240 000 teqCO<sub>2</sub> à Puebla, le premier des 31 Etats mexicains à héberger le PoA.



L'installation du premier million d'AFC devait permettre d'économiser approximativement 8,8 millions € par an en frais de consommation d'électricité décomposé comme suit :

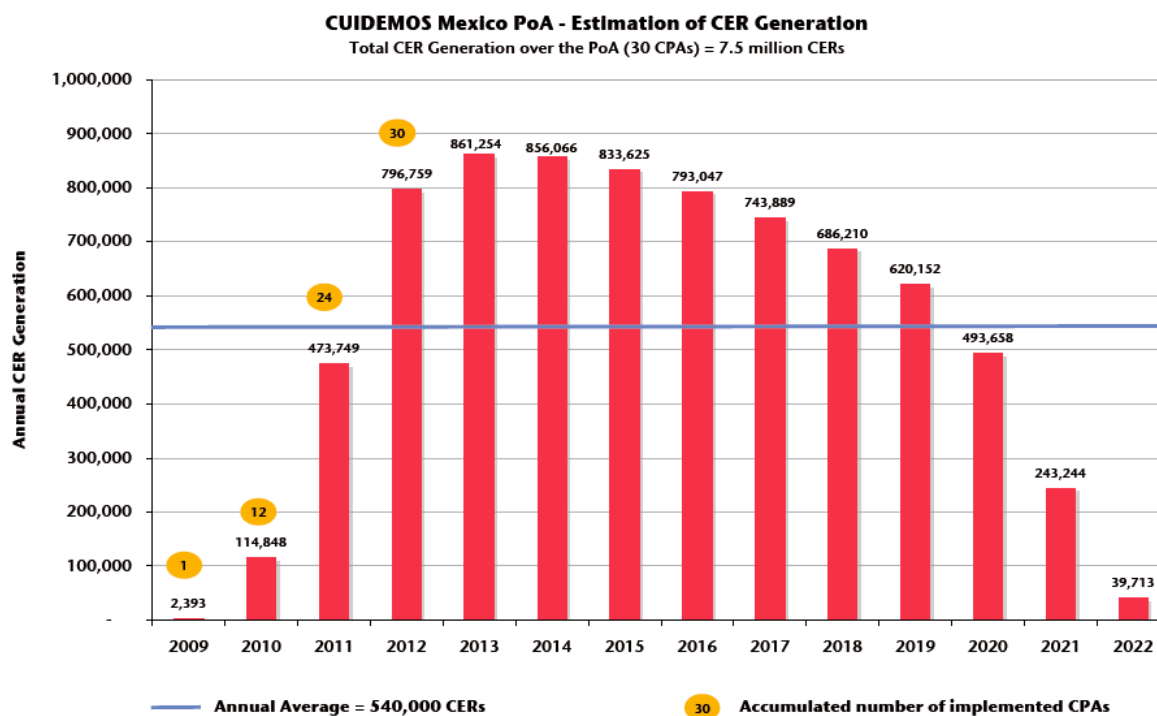
- les familles à bas et moyens revenus verraient leurs factures d'électricité réduites de 4 millions € par an,
- tandis que le gouvernement pouvait escompter épargner près de 4,7 millions € par an d'aide à l'accès à l'énergie.

A l'échelle nationale, le programme de distribution d'AFC entend permettre aux ménages d'économiser près de 120 millions € par an sur leurs factures d'énergie, et au gouvernement mexicain 145 millions € par an de subsides.

Ce sont également 427 millions € d'investissement en infrastructures de génération d'électricité qui sont soustraits du passif budgétaire national et qui peuvent donc être réaffectés ailleurs !

L'approche en PoA MDP facilite la valorisation du potentiel MDP de secteurs caractérisés par des réductions d'émissions de plus faibles volumes et dispersées, comme c'est le cas en matière d'efficacité énergétique. Deux critères, entre autres, sont particulièrement intéressants pour des collectivités territoriales souhaitant regrouper un ensemble d'action sous une même bannière et partager ainsi les coûts de transaction (en moyenne de 70% moins élevés que des projets MDP classiques) :

- la multiplicité d'activités de réduction des émissions (le programme est constitué d'une multitude de projets simultanés et multi-sites),
- l'entité de coordination unique (le programme est coordonné par une seule entité qui peut être publique ou privée).



## Processus et mise en œuvre

Cool NRG, une société australienne avec une expertise MDP dans le secteur de l'énergie, joue un rôle central en tant que développeur, point focal et entité pilote de mise en œuvre du projet. Elle a investi dans le développement de la méthodologie cadrant le projet, afin de diversifier son portefeuille MDP.

Le programme encourage les ménages à rapporter leurs ampoules à incandescence chez leur détaillant local, où elles sont échangées pour un nombre équivalent d'AFC neuves et ce, gratuitement (jusqu'à quatre AFC par famille et sur présentation d'une pièce d'identité et d'une facture d'électricité ou attestation de domicile). L'acte d'échange promu par le programme permet de s'assurer que les nouvelles AFC seront réellement

utilisées et non revendues à des tiers. Les campagnes de sensibilisation ainsi que la localisation des points de distribution ciblent les ménages à faibles revenus à la manière d'une cartographie d'impact de la campagne. Les AFC consomment jusqu'à 80% d'électricité en moins comparées aux ampoules à incandescence et peuvent durer jusqu'à 10 fois plus longtemps, inscrivant de fait le programme dans un schéma de mitigation dont les bénéfices s'enregistrent sur le long terme.

A travers son réseau d'acteurs privés, Cool NRG s'est rapproché du gouvernement fédéral mexicain afin de promouvoir le projet et de lui donner toute sa dimension.

Venant de réaliser des économies sur des aides à l'électricité non distribuées, le gouvernement s'est alors montré intéressé par la démarche et a choisi d'affecter une subvention au projet afin d'aider à financer une partie des coûts de transaction.

Au travers d'ateliers réunissant les parties prenantes intéressées, toutes les échelles de territoire se sont trouvées représentées et impliquées : états fédérés et collectivités locales. L'Etat de Puebla a été choisi pour la phase initiale du projet du fait qu'il disposait :

- de données démographiques appropriées pour le projet (population urbaine à faibles revenus),
- du soutien au projet apporté par le maire de la ville de Puebla, capitale de l'Etat.

Si le soutien de la collectivité locale a aidé au lancement et à la continuité du projet, elle n'a pas joué de rôle propre dans la conception ou le déploiement de celui-ci, le projet ne s'appuyant pas sur des équipements ou espaces publics appartenant à la ville. Cependant, parce que l'Etat de Puebla est l'hôte de la première phase du programme, ce cas présente un exemple intéressant d'interaction entre les niveaux national et régional. Il est néanmoins attendu que des maires s'engagent dans l'aventure à mesure que le déploiement du projet se poursuit.

L'appui au dispositif au niveau local est donc à chercher principalement du côté du secteur privé : les entreprises Coppel et Comex sont ainsi devenues les points de distribution et de récolte d'ampoules, et la société Televisa, le média impliqué. Ces partenaires privés ont soutenu en nature la campagne de sensibilisation et l'échange d'ampoules.

Comex et Coppel disposent d'un réseau de 3 500 magasins de détail à travers le Mexique, avec plus de 90 magasins participants à Puebla. Les détaillants ont tous deux des profils de magasins à niveau élevé de passage au Mexique, stimulant la campagne de sensibilisation, et sont favorables au projet.

De son côté, Televisa a promu l'échange d'ampoules et accru la conscientisation des mexicains sur l'efficacité énergétique et plus généralement le changement climatique au travers d'une vaste campagne intitulée « Un cambio te cambia » (que l'on peut traduire par « Un changement change tout »).

Ces partenaires ont trouvé leur intérêt dans la publicité offerte par le projet et l'interaction de fait avec le gouvernement.

Le secteur privé est également engagé dans ce projet à travers une autre série de partenariats, à l'international cette fois, avec Royal Philips Electronics, Eneco Energy Trade et ING Wholesale Banking basés aux Pays-Bas. Philips fournit le stock d'ampoules pour le projet et en a reçu le bénéfice de la publicité associée. Eneco, une société énergétique néerlandaise a garanti l'achat d'URCE (unité de réductions certifiées de carbone équivalente à 1 tCO<sub>2</sub>) pour le projet pilote, avec un accès négocié aux REC tout au long du PoA. ING a fourni le financement de la dette du projet.

Les coûts initiaux du projet ont été acquittés par une combinaison de capitaux propres de Cool NRG, du financement de la dette par ING, des conditions et des prix attractifs pratiqués par Philips pour la fourniture d'1 million d'AFC, et d'une subvention du gouvernement mexicain.

Les coûts d'exploitation du projet sont entièrement financés par la recette provenant de la vente des URCE. Les campagnes de sensibilisation et d'échange sont elles supportées par les partenaires privés mexicains (Televisa, Coppel, Comex).

Ce projet bénéficie de la certification Gold Standard pour les URCE émises, avec pour conséquence directe, un prix « premium » en regard des autres RCE.

## Résultats et impacts

---

Dans la première phase du projet, sis dans l'Etat de Puebla, 987 146 AFC sont venues remplacer, au mois de novembre 2009, les ampoules à incandescence de plus de 250 000 foyers, représentant une réduction d'émissions certifiée en novembre 2010 de 33 735 teqCO<sub>2</sub> /an (certifiées réellement à hauteur de 27 665 URCE/an pour des raisons de plafond imposé par le dispositif de PoA aux programmes enregistrés) et 65,6

Gwh/an d'économie (officiellement certifiés pour 60 Gwh/an pour les mêmes raisons).

Le 11 décembre 2009, lors du lancement du programme national « Luz sustentable » (« Energie durable ») le Président mexicain Felipe Calderón a reconnu que, malgré nombre de projets pour impulser le changement dans les usages de consommation des mexicains, le taux de pénétration des AFC n'était alors encore que de 20% laissant percer un potentiel de marge de progression immense à l'échelle nationale.

La principale barrière identifiée étant la différence de prix entre AFC et ampoules à incandescence (moins onéreuses), la possibilité d'implanter un programme s'inscrivant dans le dispositif PoA du MDP, plus souple que les MDP classiques, était une opportunité à saisir d'urgence. Ce pourquoi le PoA porté par Cool NRG a conduit le Secrétariat à l'environnement et aux ressources naturelles et le Secrétariat à l'Energie à mettre en place et déployer le programme national de substitution appelé « Luz sustentable » répliquant l'expérience de l'Etat de Puebla aux autres états de la fédération.

Pour ce faire, 30 programmes additionnels dits « activités de projet » (CPA), et correspondant chacun à la distribution d'1 millions d'AFC sur un territoire délimité, sont venus rejoindre le premier d'entre eux, « Luz verde » de l'Etat de Puebla.

Ce « paquet » de CPA vient enrichir d'autant le PoA préalablement enregistré par Cool NRG auprès du Conseil exécutif du MDP et se donne comme objectifs la distribution de plus de 45 millions d'AFC d'ici fin 2012 comptant pour 2,8 millions de teqCO<sub>2</sub> qui ne seront pas émises (ce qui correspond à 36% des émanations de GES enregistrées pour la circulation automobile du District fédéral pendant une année entière). Les AFC seront achetées à Philips pour 559 millions de P\$ (30 millions €). Une fois les 45 millions d'AFC installées, le gouvernement fédéral escompte économiser plus de 5 milliards P\$/an (268 millions €/an), ressources correspondant au double de ce que le gouvernement aura destiné en 2011 au programme de crèches, ajouté au montant du Programme d'Aide Alimentaire dont bénéficient les 670 000 familles les plus pauvres du Mexique.

A mi-2011, 600 000 familles avaient déjà bénéficié de la réplification du programme dans leurs Etats.

Une régulation progressive de la commercialisation des ampoules à incandescence accompagnera le processus de substitution par PoA : d'ici fin 2014, il est prévu que soient éliminées des rayons des magasins les ampoules de 40 et 100 W.

Sans nul doute, l'adoption d'un programme national signe le succès sans conteste de l'opération lancée par Cool NRG et réalise la performance de s'affirmer comme le programme de substitution d'ampoules à incandescence le plus étendu au monde.

Les résultats chiffrés du programme dépassant les prévisions inscrites au PoA enregistré auprès du Conseil exécutif ne sont évidemment que l'une des nombreuses facettes à la fois de la simplicité du dispositif (technologique notamment même si la récolte des ampoules et leur recyclage est complexe) et de la puissance du levier ainsi actionné (changements de comportement au cœur même des foyers mexicains, efficacité énergétique appliquée, sensibilisation aux changements climatiques, partenariats multiacteurs fructueux à forte résonance publicitaire, libération de ressources à réaffecter, articulation collectivités territoriales/Etat renforcée, pour ne citer que ceux-là).

Le mécanisme de PoA a pleinement démontré sa compétence à mobiliser des acteurs de manière plus souple qu'un MDP traditionnel et surtout autour d'un geste facilement appréhendable par la population et hautement symbolique. La pédagogie simple et efficace développée à travers les outils de communication média (campagne vidéo, affiches, site internet dédié) mais également assurée par les élus des Etats fédérés et du gouvernement central au travers de leurs prises de parole publiques a permis que l'engouement des mexicains pour l'opération d'échange ne faiblisse pas.

Un autre programme existe d'ailleurs sur le même modèle : « Cambia tu viejo pour un nuevo ! » (Change l'ancien pour du neuf) qui vise à remplacer les réfrigérateurs des familles à bas-revenus. 1, 3 millions d'équipements électroménagers ont ainsi déjà été substitués.

Ces programmes démontrent, en outre, comment, par les économies réalisées sur les lignes budgétaires de la solidarité (subvention à l'accès à l'énergie basé sur le règlement de la moitié de la facture des familles à bas revenus) et sur celles des investissements en équipements nationaux ou locaux de productions d'énergie (moins de demande, moins de besoins), des gouvernements sont en mesure de réaffecter des financements à des investissements et programmes durables qui s'en trouvent ainsi renforcés.

A charge des collectivités territoriales de défendre, auprès des instances nationales, leurs besoins en investissement et développement de programmes de mitigation ciblés sur des problématiques locales. Mais aussi à profiter des possibilités de dialogue renouvelées offertes par le canal de communication populaire fomenté par ces schémas de plans locaux de lutte contre les changements climatiques. L'appropriation du territoire par ses habitants (et donc de ses enjeux de développement durable) rencontre ici un effet multiplicateur particulièrement pertinent et encore peu exploré sous cette forme. La connexion du local au global s'en trouve réinvestie par le citoyen et les acteurs socio-économiques locaux et ce, dans sa dimension quotidienne.

Effet levier dont on peut imaginer la formidable puissance de mobilisation pour la sauvegarde et la

promotion du territoire dans le temps.

## **Contacts**

---

### **Secrétariat à l’Energie, Mexique**

*Insurgentes Sur*

*890 Col. Del Valle,*

*Del Benito Juarez*

*Mexico D.F. C.P 03100*

*+ 52 55 5000 6000*

<http://www.luzsustentable.gob.mx/paginas/home.php>

### **Cool NRG Mexico**

*Masaryk 157 Int. 4*

*Polanco Chapultepec*

*Mexico, DF. Mexico City 11570*

*Phone: +52 55 5330 9616*

[info@coolnrg.com](mailto:info@coolnrg.com)

### **Sources**

*Fiche-projet Cuidemos Mexico*

[http://cdm.unfccc.int/ProgrammeOfActivities/poa\\_db/17BH6AJX524TYQUZ8KGCWV3OIPSE9/view](http://cdm.unfccc.int/ProgrammeOfActivities/poa_db/17BH6AJX524TYQUZ8KGCWV3OIPSE9/view)

*Clapp C., A. Leseur, O. Sartor, G. Briner, J. Corfee-Morlot (2010), “Cities and Carbon Market Finance: Taking Stock of Cities” Experience with Clean Development Mechanism (CDM) and Joint Implementation (JI)”, OECD Environmental Working Paper No. 29, OECD Publishing, © OECD.*



The background is a solid orange color. A large, white, abstract graphic element is positioned on the left side, consisting of several overlapping, curved lines that sweep from the top left towards the bottom right, creating a sense of motion and depth. The lines are of varying thickness and overlap each other, creating a layered effect.

# **Reconquête de la fiscalité locale**



# Programme d'automatisation des procédures fiscales municipales Municipalité de Heres – Venezuela

## **Résumé**

Suite à une étude réalisée en 2006 soulignant un Trésor peu efficace, la municipalité de Heres a décidé la mise en place d'un programme d'autonomisation de ses procédures fiscales avec l'aide de la société *Proyectos Integradores (PI)*. Afin d'améliorer les performances du Trésor, plusieurs phases successives de reconquête du pouvoir fiscal de la collectivité ont été conduites en partenariat étroit avec PI auprès des citoyens et commerçants locaux, suite à quoi la quote-part des ressources propres de la municipalité a augmenté de presque 50 % entre 2009 et 2011, conduisant à **une croissance de 358 % des ressources propres de la collectivité** depuis 2008.

L'automatisation du Trésor public, le renforcement des compétences des équipes municipales, la constitution d'une base de données fiscales mises à jour sont autant d'instruments à fort impact sur l'attractivité et la compétitivité de la municipalité. Ainsi les bénéfices tirés de ce programme de réorganisation et de renforcement de l'efficacité du Trésor public d'Heres sont autant d'atouts économiques et financiers pour une projection et une planification confiante du développement durable de la municipalité.

## **Partenaires du programme**

Municipalité de Heres

*Proyectos Integradores C.A.*

*SAP Andean and Caribbean Venezuela*

## **Budget**

1 751 988 US\$ (1,27 millions €)

incluant les opérations de conseil, d'assistance, le hardware et les logiciels

avec commission additionnelle de 12% par mois sur les montants collectés (voir détail dans *Etapes de mise en œuvre*)

## **Mots-clefs**

*Performance fiscale, augmentation des ressources propres, amélioration des conditions de délivrance des services publics, recensement fiscal, cartographie des activités économiques territoriales, planification intégrée, plateforme technologique avancée.*

## **Etat des lieux et objectifs du programme**

---

La municipalité de Heres, dont la capitale est Ciudad Bolivar, regroupe 9 des 37 paroisses civiles que comprend l'état Bolivar et compte plus de 400 000 habitants.

En 2006, sous la coordination technique de Genezaret Hernandez, la mairie de Heres a contracté une équipe de consultants afin de réaliser une étude de réingénierie des procédures internes de la collectivité.

Dans les recommandations du rapport, figurait la nécessité pour le Trésor public municipal d'initier un processus d'automatisation des moyens et usages de la collecte de l'impôt, au travers d'une plateforme à haute performance technologique.



Les conclusions visaient la mise en œuvre d'une approche intégrée permettant de résoudre les dommages réalisés, au fil du temps, aux recettes propres de la municipalité, ceci afin de la prémunir des dangers d'une dépendance de plus en plus lourde envers les subsides de l'État.

L'analyse du rapport, concluant à un Trésor municipal peu efficace et productif, incluait l'état des lieux suivant :

Causes identifiées :

- une surreprésentation d'agents de recouvrement en lieu et place d'inspecteur des impôts,
- des profils non adaptés aux missions du Trésor,
- des opérations entièrement manuelles, l'agent recouvrait et liquidait,
- des procédures semi-automatiques, sans aucun degré de fiabilité,
- l'absence de manuels de normes et procédures
- des bases de données incohérentes et peu fiables sur la réalité des contribuables formels.

Les répercussions pointées :

- un taux élevé d'évasion fiscale,
- une corruption existant dans la Gestion des Recouvrements au niveau de la collecte,
- un traitement de l'information lent et imprécis par le Trésor public,
- le recouvrement n'était réalisé que sur la base des contribuables formels dûment inscrits, le produit de l'activité économique ne représentait donc qu'un pourcentage très faible des ressources de la municipalité qui dépendaient donc à 83% des contributions obtenues du gouvernement central.

En janvier 2007, l'exécutif municipal décide de lancer un appel d'offre auprès des entreprises engagées dans les services d'assistance technique aux collectivités et spécialisés dans l'automatisation des finances publiques. Trois entreprises ont répondu : deux d'entre elles exigeaient le versement de 50% du total de la prestation pour entamer les démarches, formule impraticable pour les finances de la municipalité.

La société Proyectos Integradores C.A. (PI) a donc présenté la seule alternative viable, consistant, préalablement aux résultats attendus, en un investissement propre et anticipé dans :

- la plateforme technologique (SAP),
- la définition et implantation des espaces d'accueil et d'assistance pour la liquidation des impôts,
- le diagnostic réel de la situation du Trésor public,
- l'embauche et la formation du personnel disposant d'un profil approprié et pouvant assurer la fonction de conseil,
- l'actualisation des données des contribuables à travers un recensement réalisé auprès de l'ensemble des paroisses urbaines,
- l'étude critique des ordonnances municipales, notamment celles relatives aux activités économiques.

Cette offre permettant de ne pas mobiliser les ressources de la municipalité au démarrage du programme, PI a donc été choisi au terme de la procédure d'appel d'offres et placé sous contrat-cadre de fiducie, d'une durée de 5 ans renouvelables, pour prestation de services techniques spécialisés, puisque la fonction de recouvrement, de par la Loi du Pouvoir Public Municipal et autres lois nationales, est de compétence et de responsabilité municipale.

## **Les étapes de la mise en œuvre**

---

Le plan d'action de PI a été défini en partenariat avec les équipes de la municipalité suivant quatre phases principales.

### **Phase I - Etude de marché commercial et entrepreneurial, initiée en 2007 (durée un an).**

Comprenant :

- recensement des entreprises et des commerces,
- évaluation des agents collecteurs,
- location d'un espace d'accueil, mise en adéquation,
- soutien technologique et de communication,
- recrutement du personnel et contractualisation,
- formation des contrôleurs, inspecteurs et conseillers du Trésor,
- adaptation des procédures du Trésor,
- gestion et mise à jour de la base de données des contribuables.

### **Phase II - Installation physique et technique, débutée en septembre 2008.**

Comprenant :

- inauguration du Centre d'accueil et d'assistance au contribuable
- mise en place d'espaces physiques d'accueil, de salles de réunion et de centres d'appels,
- installation de salles d'attente,
- mise en place de la plateforme technologique pour la liquidation de l'impôt.

### **Phase III – Actions préalables au recouvrement de la DIBA (Déclaration d'Impôts Bruts Annuels) et à la liquidation des impôts (2007 – 2008)**

Comprenant :

- réalisation d'une campagne de sensibilisation et de conscientisation du secteur commercial et entrepreneurial,
- découplage transitoire des agents de recouvrement des opérations de collecte,
- élimination des caisses de réception des règlements au titre de la liquidation de l'impôt,
- réunions et alliances avec les banques locales comme source unique de réception des règlements de l'impôt, en vertu des nouvelles procédures de liquidation réalisées au travers des formulaires remis par le Centre du contribuable,
- adaptation des dispositions à caractère juridique,
- transfert du personnel du Trésor municipal vers le Centre d'accueil et d'assistance du contribuable de la municipalité de Hères,
- rencontre avec la Chambre de commerce de Ciudad Bolivar, afin de faire connaître les nouvelles visions et procédures du Centre du contribuable,
- liquidation des dettes des contribuables,
- mise à jour de la précédente base de données comptabilisant 1 800 établissements exerçant une activité économique à 5500 établissements recensés en août 2008, dont 3 559 sont soumis à l'impôt, témoignant une augmentation de 50,57% du nombre d'entités assujetties, abaissant d'autant le taux élevé d'évasion fiscale.
- évaluation réalisée en 2008 indiquant que la municipalité ne percevait de ressources propres issues de l'impôt qu'à hauteur de 13% de son budget,
- identification, au niveau des contribuables, de nombreux cas de corruption et délits fiscaux, grâce à l'automatisation servant de filtre pour la présentation de l'état des comptes, les soldes, la solvabilité et les démarches fiscales municipales.

### **Phase IV - Liquidation de la DIBA de septembre à octobre 2008.**

Cette procédure a permis d'atteindre un taux de recouvrement dépassant les 200% des niveaux atteints lors des années précédentes.

C'est à partir de cette phase que le pourcentage prévu au contrat-cadre avec PI a commencé à être réglé par la municipalité (12% mensuels sur le montant des sommes recouvrées pendant 2 ans – au titre de la récupération des montants investis en amorce d'implantation du programme - puis 9% mensuels au titre de la prestation de service).

Aujourd'hui, PI réalise les opérations de mise en place du réseau où se retrouveront intégrées en intégralité toutes les procédures administratives, financières, budgétaires et de contrôle de la municipalité. En 2010, tous les départements ont en effet été dotés des équipements et structures permettant la migration vers la plateforme SAP.

## **Résultats et impacts**

---

En 2008, après évaluation des résultats atteints par le programme, le nouveau maire, Victor Fuenmayor, a souhaité renforcer la continuité des opérations en approfondissant les recommandations données par PI. Les recensements réalisés ont permis d'établir une cartographie de la base économique de la municipalité de Hères qui repose principalement sur les secteurs du commerce et des services, (93,4% des entreprises), tandis que le secteur industriel ne représente que 3,5% du tissu entrepreneurial local.

En 2009, la quote-part des ressources propres de la municipalité en regard de son budget global atteignait 35%. En 2010, elle s'établissait à 50%. Aujourd'hui, elle dépasse les 67% ; elle ne dépend donc plus désormais qu'à hauteur de 33% des subsides du gouvernement national, alors qu'en 2008, le chiffre culminait à 87%.

A comparer le revenu fiscal de la municipalité en 2008 (31,5 millions de Bolivares) et celui atteint en 2011 (113,7 millions de Bolivares), déterminant une croissance de 358% des ressources propres de la collectivité, on peut identifier un certain nombre de résultats probants :

- un Trésor public municipal assaini, disposant de compétences et d'une réactivité effectives et de

- données actualisées et fiables,
- un indice d'évasion fiscale municipale faible,
- des contribuables satisfaits à hauteur de 65%,
- des procédures automatisées via la plateforme technologique SAP,
- des règlements en référence aux activités économiques, et d'autres similaires, adaptés,
- la satisfaction des contribuables de voir récompensé le règlement de l'impôt par des améliorations dans les services publics offerts,
- une capacité et une viabilité accrues dans le calcul des dépenses, pour ce qui concerne les prévisions de frais de personnel, en particulier celles réclamées par le gouvernement national, les augmentations de salaire et de leur impact,
- le règlement, en 2009, des dettes laissées par les administrations précédentes, en particulier celles relatives aux ressources humaines,
- un manuel des règles et des procédures mises à jour,
- une gestion optimisée des finances publiques,
- la reconnaissance par la Corporación Andina de Fomento (CAF), au travers d'une étude récente sur l'indépendance fiscale de 42 municipalités andines (août 2011), de la treizième place de la municipalité de Heres dont les efforts pour maintenir un système de collecte et de recettes propres (via les impôts locaux) garantissent l'auto-suffisance à 100% dans quelques années.

Le processus de renforcement de la capacité propre de la municipalité à maîtriser ses ressources et leur affectation, à travers une approche technologique intégrée, ouvre la voie à un accroissement tant quantitatif que qualitatif des ressources disponibles identifiées sur le territoire, mais également à l'accentuation très nette de sa compétitivité et son attractivité pour la captations de financements extérieurs (crédibilité renforcée, cartographie économique du territoire et de ses potentiels mieux définie).

En partant d'une optique de rationalisation systémique de la gestion financière de l'administration publique, conservant en parallèle une perspective renforcée de dialogue avec les citoyens et de conscientisation du contribuable, l'expérience a démontré que la question budgétaire dépassait amplement la sphère strictement économique et financière du développement. Elle encourage et stimule, au contraire, l'élaboration et le déploiement de stratégies de planification intégrée du développement durable de Heres. Qui, à leur tour, appellent à la mise en place d'un éventail large d'outils adaptés, nécessaires à sa programmation, sa gestion et son évaluation, offrant dès lors à la collectivité locale et aux élus en charge de l'administrer, les points de repère et les arguments pour une prise de décision responsable et concertée.

## Contacts

---

**Genezaret Hernandez** - Directeur du département Analyse stratégique et contrôle de gestion  
 Délégué institutionnel des Partenariats et Alliances de coopération internationale - Municipalité de Heres  
[rayh31@gmail.com](mailto:rayh31@gmail.com)  
 + 58 285 617 0476

**Richard Salas** - Directeur opérationnel - Proyectos Integradores  
[salas@proyinteg.net](mailto:salas@proyinteg.net)  
 + 58 281 265 0770

**Leonardo Maramara** – Directeur commercial - Proyectos Integradores  
[leonardo.maramara@proyinteg.net](mailto:leonardo.maramara@proyinteg.net)  
 + 58 281 265 0770  
<http://www.proyinteg.net/esp/index.htm>

**Raiza Morales**, Directeur général – SAP Venezuela  
[raiza.morales@sap.com](mailto:raiza.morales@sap.com)  
 + 58 212 276 5404

\*\*\*\*\*

# 5 questions à Genezaret Hernandez

*Directeur du département Analyse stratégique et contrôle de gestion  
Délégué institutionnel des Partenariats et Alliances de coopération internationale  
Municipalité de Heres*

## ***Est-il prévu un transfert des compétences de Proyectos Integradores vers les services de la ville pendant ou à l'issue du programme ?***

Oui, les conditions et modalités du transfert de compétence sont incluses dans le contrat tant au niveau structurel (hardware et software) qu'au niveau des procédures de gestion des outils, et ceci au niveau de chaque département impliqué : administration, développement, budget et Trésor.

Il est ainsi prévu au contrat-cadre :

- Année I – installation
- Année II – croissance
- Année III – stabilité du processus
- Années IV et V – projection de la croissance et ajustements.

Ces conditionnalités impliquaient dès le départ le choix d'une entreprise prestataire de services et non délégataire, ce que de toute façon la Loi ne permet pas.

## ***Quelles sont les prochaines étapes visant, pour la municipalité de Heres, l'augmentation des ressources propres ?***

Avant tout, il est prévu un renforcement de l' « Automatisation intégrale » de la Programmation financière pluriannuelle.

Cette composante du programme cherche à doter la municipalité d'un instrument déterminant des mécanismes qui puissent garantir que les objectifs de gestion établis dans la planification ont bien été réalisés, ceci à moyen et long terme.

Un autre aspect des besoins que nous avons identifiés est de pouvoir générer des scénarii alternatifs permettant de mesurer les impacts fiscaux possibles de projets ou programmes pluriannuels sur nos finances.

A cet égard, nous nous proposons de finaliser la mise en réseau du système d'information, afin de disposer d'un système intégral et intégré pour la programmation financière, de manière à ce que la municipalité dispose d'un outil technologique qui lui permette de prévoir l'usage de ses ressources financières. Il servira d'adjuvant dans la mise en œuvre des objectifs établis dans la planification stratégique municipale. Mais il permettra également d'identifier les besoins de financement, et ainsi l'évaluation précoce des éventuels déséquilibres financiers qui devront être corrigés rapidement.

L'instrument d'automatisation intégrale mettra à disposition des principaux fonctionnaires de la municipalité, une information agrégée fort utile au moment de la prise de décision, dotant la municipalité d'outils conceptuels et technologiques qui seront utilisés comme instruments de base orientés vers la formulation de pronostics d'évolution nécessaire des finances, ainsi que vers une évaluation du comportement des flux de ressources et paiements, aspects qui renforceront l'amélioration de la planification financière de la municipalité.

## ***Qu'autorisera ce programme d'intégration fiscale et budgétaire eu égard aux stratégies de planification de la collectivité ?***

La deuxième phase de nos opérations consiste à agir sur les modalités de gestion de l'aménagement territorial. Il s'agit de mettre en place un sous-système qui constitue, pour nous, une priorité à moyen terme. Il nous faudrait compter avec un outil disposant des capacités nécessaires pour interroger et éditer les instruments de planification existants dans la municipalité, intégrant toute l'information de classification,

qualification et réglementation du sol.

L'utilisateur devrait pouvoir personnaliser les champs de compétence territoriaux pour s'adapter à la législation municipale et définir des rappels et événements relatifs à la Planification, de façon à simplifier les tâches de gestion, ainsi que générer des cartes thématiques de planification.

La mise en œuvre de ce sous-système est subordonnée à l'existence de tels plans, et se composerait des modules suivants :

- Plan d'aménagement territorial
- Plan de Développement Municipal
- Programme opératoire annuel
- Urbanisme et Réglementation

L'instrument contribuerait à générer une autre source de revenus, en rapport à la question du cadastre de la ville, complétant les recettes fiscales provenant des activités économiques du territoire.

### ***Selon vous, quels sont les freins et leviers pour l'implantation de ce type de programme dans une administration municipale ?***

Tout changement produit des réactions, et parfois très vives, en particulier au niveau des personnels qui se voient remplacer ou redéfinir leur profil de poste. Il est difficile de changer leur façon de penser et d'agir.

Au niveau des commerçants et des entrepreneurs, la résistance peut venir de l'obligation à payer son impôt comme la justice fiscale le réclame ; il faut aussi parfois compter avec la corruption des agents de recouvrement ou des intermédiaires, la résistance des contribuables à se rendre au Centre d'Accueil pour solder leurs impôts et certains cabinets d'expertise comptable qui peuvent les conseiller de manière incorrecte au niveau de leurs déclarations d'impôt municipal. Sans oublier les positions de certains secteurs économiques regroupant des commerçants hostiles au respect des nouvelles procédures de paiement de l'impôt.

On a pu constater également la résistance de certains membres de l'administration qui estiment qu'il n'est pas sain de mettre en œuvre des procédures de recouvrement automatisées, en particulier les services juridiques.

L'une des faiblesses de ce type de dispositifs est également que le résultat attendu ne se fait voir qu'après la première année, durée correspondant au temps d'installation du système. Le retour sur investissement est donc « lent » et les équipes dirigeantes sont souvent impatientes.

Il s'agit également d'une technologie entièrement nouvelle dont le maniement demande donc un certain temps d'adaptation.

Par contre, en termes de lignes de force, on peut considérer que le recensement et le diagnostic sont les points de départ permettant de visualiser les différentes irrégularités et malversations de fonctionnaires et de contribuables assujettis.

Ensuite il faut se rendre compte que l'automatisation et les données fiables sur les contribuables sont la base assurant la croissance pérenne des recettes fiscales.

L'accueil renouvelé du contribuable et la transparence du processus de paiement des impôts municipaux sont palpables, et font partie d'une politique du changement de la culture fiscale et de l'investissement conscient du contribuable.

Par ailleurs, la mise en place d'un mécanisme performatif de liquidation des impôts municipaux optimise le système de recouvrement, et induit le transfert d'expérience et de connaissances aux ressources humaines au travers de formations et transfert de compétences.

Autres avantages, la démarche renforce et transforme durablement des champs du recouvrement tels que :

- les registres, en permettant de générer de l'information fiable et réactive,
- la collecte, en optimisant les processus de génération de recettes et en analysant et évaluant les sources de financement pour définir des stratégies de développement adaptées,
- les finances, en générant des politiques adaptées, garantissant la viabilité fiscale du territoire.

### ***Quel message souhaiteriez-vous adresser à des municipalités désirant initier un processus de reconquête de leurs ressources fiscales ?***

Le champ fiscal-financier ouvre à la mise en œuvre d'outils ayant un impact fort et à court terme sur le territoire, en faisant que les niveaux de recouvrement et le processus budgétaire se voient renforcés pour une

meilleure gestion financière de la municipalité.

La condition préalable au succès et au bénéfice de cet investissement dans le renforcement de vos capacités est la totale compréhension qu'il s'agit là d'un processus de transfert d'expérience et de compétences dans lequel trois éléments doivent être conjugués pour atteindre la pleine réussite du projet. Ces éléments sont : l'agent récepteur, l'agent transmetteur et la contenu transféré.

Cet instrument nécessite en effet des informations aux fins de concevoir une série de mesures et de procédures qui permettent à la municipalité de recouvrer ces arriérés d'impôts en attente.

L'objectif principal de cet instrument de recouvrement est d'adresser un signal clair aux contribuables, indiquant un tournant dans la politique fiscale et que la municipalité compte avec de nouvelles ressources de gestion pour récompenser la conformité et pour punir les contrevenants.

Il s'agit également d'une opportunité pour créer un système de programmation financier pluriannuel qui hiérarchise la planification structurée et déplace l'allocation discrétionnaire de ressources, garantissant la durabilité et la viabilité de la planification stratégique, dans laquelle la participation de tous les acteurs de la municipalité est active, dans tout le processus budgétaire.

Deux éléments importants s'y rapportent :

- une institutionnalisation du budget, visant à améliorer la gestion du budget avec des outils spécifiques qui font la puissance fiscale et financière de la municipalité,
- une Programmation pluriannuelle des finances, utile pour la prise de décision, l'élaboration de prévisions financières, l'évaluation du rendement des flux financiers.

Tout ceci requiert une réelle volonté pour le changement mais mon message est clair : il ne faut pas hésiter !





# **Habitat participatif**





# Usina

## Coopérative pour l'habitat autogéré

### São Paulo - Brésil

#### **Partenaires**

USINA

*Diverses municipalités en fonction des projets - exemples : Belo Horizonte, Diadema*

*Associations et coopératives d'habitants formelles ou non pour chaque projet*

*Diverses institutions de l'habitat locales, nationales ou internationales*

#### **Budget**

*Variable suivant les projets*

#### **Mots –clefs**

*Autogestion, droit à l'habitat, architecture populaire, planification, inclusions sociale et économique, coopératives de construction, capacitation, empowerment, recherche-action, mouvements sociaux, technologies adaptées.*

### **USINA : histoire, engagements et objectifs**

---

Depuis 20 ans, USINA opère principalement en collaboration avec les mouvements sociaux souhaitant aborder autrement la construction de l'expérience territoriale, en développant, par les habitants eux-mêmes, une réelle capacité à planifier, concevoir et construire, ceci via la mobilisation de fonds publics dans des contextes de lutte sociale (droit au logement et à l'habitat sain, pression foncière, accroissement des favelas) et de rénovation urbaine (accès aux services de base - infrastructures, équipements, services communautaires - et inclusions sociale et économique).

L'engagement des sociétaires d'USINA oriente leur expertise et leurs pratiques vers la mise en application de principes relevant de l'autogestion. Dans chacun de leurs projets, il s'agit de mettre en œuvre, très concrètement et en parfaite « co-opération », les dispositifs et outils contrevenant aux logiques de l'architecture de production strictement commerciale.

A travers une confrontation des bénéficiaires à l'expérience spatiale, sociale, technique et esthétique de l'habitat, ils font le choix de générer des processus d'autonomie et d'implication accrues, directement connectés à l'urgence contemporaine de disposer de citoyens éclairés sur les enjeux, défis, difficultés et opportunités du développement urbain durable.

USINA a été créée en 1990, à l'issue d'une aventure collective à rebondissements, débutant à l'orée des années 1980 et réunissant professeurs, étudiants ingénieurs et architectes issus pour partie du LabHab (Laboratoire de l'Habitat) créé au sein du Cours d'Architecture et d'Urbanisme de la Faculté des Beaux Arts de Sao Paulo en 1982.

Début 1986, après la fermeture houleuse du Cours d'architecture et d'urbanisme de la Faculté, ses participants offrent une continuité à leurs travaux d'extension et d'engagement auprès des mouvements sociaux en donnant naissance au Laboratoire de Développement de la Créativité au sein de l'Université de l'Etat de Campinas (UNICAMP).

Déployant et enrichissant l'héritage méthodologique et technique issu du LabHab, ils développent alors une approche articulée sur la mise à disposition des habitants de séries de composants pré-fabriqués et de techniques d'assemblage simple, l'ensemble étant couplé à un système accessible de spécifications des techniques de construction devant faciliter la réalisation de logements via l'entraide populaire.

Ce système promouvait par ailleurs la mise en place de mécanismes administratifs de la construction civile simples et transparents, avec tableaux de quantification, budget ouvert et spécifications dépourvues des

mystérieux « coûts composites » couramment imposés à la construction traditionnelle par des entrepreneurs du bâtiment, garantissant de fait la possibilité d'un contrôle autogéré des travaux.

Il s'agissait pour le groupe de parvenir à une étape de transmission du pouvoir technique et, par là même, de (re)donner aux habitants un véritable pouvoir de décision et d'orientation dans la production de leur propre logement.

Pour garantir leur indépendance et assurer la pérennité de leur accompagnement des mouvements sociaux, une partie du groupe fondateur du Laboratoire décide en 1990 de s'équiper d'une structure qui deviendra USINA.

Le premier projet dans lequel ils s'engagent, à Osasco (ville du Grand Sao Paulo), a permis à 520 familles de la région, réunies dans l'association « Terra é Nossa » (« Cette terre nous appartient ») de bâtir et financer intégralement leur logement par entraide communautaire (« *mutirão* ») et en totale autogestion (budget, matériel, organisation, planification, orientation des travaux).

Devenue coopérative, USINA regroupe aujourd'hui une équipe interdisciplinaire de 14 professionnels à mi-temps intervenant dans différents champs liés aux enjeux socio-politiques et aux opérations techniques de l'habitat : 9 architectes, 1 avocat, 2 travailleurs sociaux, 1 artiste plastique video, 1 philosophe.

USINA a déjà participé à la conception et à l'exécution de plus de 5 000 unités d'habitation, centres communautaires, écoles et jardins d'enfants dans plusieurs villes et communautés rurales, principalement dans l'Etat de Sao Paulo. Elle a également participé à l'élaboration et au développement de la planification urbaine de grandes villes (Diadema, Belo Horizonte entre autres), à des projets de réhabilitation de bidonvilles et a aidé à la formation et à l'organisation de coopératives de travail.

La coopérative explore régulièrement de nouvelles formes d'organisation au sein même de ses coopérateurs et vers l'extérieur, cherchant à établir des pratiques renouvelées en adéquation avec les urgences et besoins de ses interlocuteurs, dans la perspective de surmonter la division traditionnelle du travail et la séparation entre les moments de la conception, la production et l'appropriation sociale de l'espace. Il s'agit de ramener l'instrument technique, agent de la construction, à son aspect politiquement actif sur le territoire et en interaction avec ses bénéficiaires, en somme de déployer « une *praxis* qui questionne et transforme dans le même temps ».

Les objectifs d'USINA se déclinent en trois points spécifiques :

- apporter une assistance technique dédiée, aux mouvements sociaux urbains et ruraux grâce à des équipes interdisciplinaires, dans les champs de l'architecture, de la planification et des techniques, encourageant une implication forte de la communauté et ceci sous la forme d'activités de production collective,
- soutenir l'engagement social et politique des mouvements tout au long du processus, en cherchant à intégrer leur participation active aux discussions politiques et sociales, engagées dans les contextes plus larges de leurs territoires, par là infléchir les politiques publiques de rénovation urbaine au bénéfice d'un habitat réellement social,
- promouvoir des échanges et un débat élargis autour des enjeux et défis de l'habitat (sans l'envisager sous l'angle du « besoin social » mais bien du « droit à ») et partager les savoirs au travers de formations, séminaires, livrets et recherches, avec des écoles, des agences gouvernementales, des mouvements sociaux, des institutions culturelles et des universités.

## **Méthode et mise en œuvre**

---

USINA soutient des initiatives portées par les communautés et apporte une assistance technique à des familles à bas-revenus pour la construction d'unités d'habitat dense. Les travaux sont conduits sous forme de *mutirão* et en parfaite autogestion des ressources.

Les différents projets soutenus sont financés à partir de fonds publics provenant des dispositifs de prêts sans intérêts mis en place par les collectivités locales, les états ou le Ministerio das Cidades brésiliens (notamment via la Caixa Economica Federal, banque publique chargée entre autres des opérations d'habitat fléchés vers les mouvements sociaux).

Les fonds sont directement alloués aux associations communautaires pour couvrir l'achat des matériaux, des équipements, les coûts de conseil et d'assistance techniques fournis par USINA et d'autres acteurs lorsque nécessaire.

Les familles, réunies en coopérative, contribuent à l'ouvrage par un temps de travail hebdomadaire dédié et variable suivant le design du projet (dépendant essentiellement du montant des ressources allouées, donc des besoins complémentaires pour la bonne réalisation du projet) : il peut aller jusqu'à 16h/semaine/famille. Les projets s'étalent en moyenne sur une durée de 4 à 7 ans, notamment du fait de la libération lente des subsides apportés par les collectivités territoriales ou de problèmes d'inflation entre le démarrage du projet et sa mise en œuvre (achat des matériels, coûts externes).

L'approche USINA diffère de nombreuses autres initiatives d'habitat communautaire où l'implication de temps de travail impayé vise surtout à la réduction des coûts et du montant des budgets publics investis ; ici, les membres de la communautés sont intrinsèquement engagés dans la prise de décision, dans les discussions et l'élaboration de chaque étape du processus d'aménagement ou de construction :

- depuis la phase de design du projet (recherche de financement, lecture critique des propositions architecturales et d'aménagement),
- jusque dans la mise en œuvre (choix des matériaux, embauches, achats, etc.)
- et le contrôle (budget, constitution de comités thématiques, suivi de la bonne exécution de l'ouvrage).

Les habitants voient leurs capacités renforcées tant sur le plan technique et professionnel que citoyen, social, politique et économique grâce à des formations consistant :

- au niveau technique : à la conception des plans et à la projection des étapes d'aménagement pour comprendre et interagir avec les architectes,
- au niveau de la planification des travaux : aux achats, à l'élaboration et la gestion de budgets, à la présentation des comptes (bilan, compte de résultats), à l'embauche d'ouvriers ou à la contractualisation d'entreprises, à la prévention du risque et aux assurances nécessaires,
- au niveau institutionnel : au fonctionnement et à l'organisation des administrations publiques, à la prise de parole publique en réunion notamment avec des fonctionnaires territoriaux, à la mobilisation et au leadership, aux enjeux des politiques d'habitat local ou national, à l'organisation sociale et politique du pays, etc.,
- au niveau social : aux questions des rapports de genre, de pouvoir, à la sensibilisation au théâtre, au cinéma et à la culture,
- au niveau organisationnel, professionnel et économique : au montage et à la gestion de la cuisine et de la crèche communautaires, à la génération d'activités productives durables (boulangerie, construction, plomberie, etc.), à différents métiers identifiés par le groupe comme leviers pour assurer la résilience du système mis en place.

En complément de cette approche à 360° de l'intervention dans et avec les communautés, USINA élabore des techniques et technologies adaptées à l'échelle, aux moyens et aux compétences des différents groupes partenaires (choix de matériaux, dispositifs d'ingénierie simple mais robuste, peu coûteux en entretien – cf. l'usage de tours d'escaliers en acier par exemple) permettant ainsi qu'à la conclusion des travaux et suite au départ de l'équipe technique, les familles soient en capacité d'entretenir correctement les bâtiments et les équipements collectifs.

Une sensibilisation à la responsabilité environnementale des résidents en regard des matériaux employés est également transmise : le recours aux murs porteurs par exemple limite l'emploi de fer et de béton, les matériaux locaux sont privilégiés, etc.

La démarche d'autogestion appliquée et les espaces communautaires créés (politiques – association/coopérative - ou pratiques - espaces verts, crèches, jardins-) ne sont qu'une facette des mécanismes de « socia(bi)lisation » de l'ensemble habitationnel : ils sont couplés à un travail de mise en place d'activités génératrices de revenus afin d'asseoir la pérennité de la copropriété et la force des liens au sein de la communauté des résidents.

## Les résultats et impacts

---

USINA a réussi à s'imposer dans la durée malgré des conditions difficiles d'exercice liées à l'orientation résolument sociale et hautement participative de ses interventions ainsi qu'à l'option « politique » de ne dépendre que des fonds territoriaux ou nationaux et non de ceux provenant d'agences multi-ou bi-latérales de coopération. Ce choix, s'il est déterminé par la volonté de faire peser et respecter le droit à l'habitat des brésiliens auprès des pouvoirs publics locaux et nationaux, a souvent entraîné un allongement des délais et des retards dans l'exécution des travaux du fait de processus parfois long de négociations ou de libération des fonds, par les collectivités locales notamment.

Cependant aucun projet ne s'en est trouvé stoppé, les communautés ayant toujours trouvé les ressources internes pour continuer d'avancer et de mobiliser les énergies en attendant la résolution des négociations avec les bailleurs.

L'équipe des sociétaires d'USINA travaille sur la base d'un mi-temps de 20 à 24h/semaine pour l'équivalent de 2 voire 3 salaires minimums brésiliens. La plupart des coopérateurs sont boursiers ou professeurs pour compléter leurs revenus. L'un des freins pointés par l'équipe, eu égard à la pérennité économique de la structure, réside dans la difficulté à faire financer, par les acteurs publics, les plans d'études préalables aux travaux et la mise en place des projets avec la communauté, étapes pourtant considérées de notoriété publique comme particulièrement chronophages et mobilisant un volant de techniciens et d'ingénieurs particulièrement onéreux eu égard aux responsabilités engagées dans l'élaboration des dossiers (500 000 R\$ en moyenne/211 000 €).

La Caixa Economica Federal, par exemple, par laquelle transite les fonds du Programme brésilien « Minha Casa, Minha Vida » lancé en 2009 avec l'objectif contra-cyclique de construire 3 millions de logements à l'échelle nationale (le programme d'habitat « Ma maison, Ma vie » est d'une ampleur unique au niveau mondial), ne règle les frais d'études préalables qu'après l'approbation du projet soumis.

Ce n'est pas le cas lorsque les dossiers sont présentés au Ministerio das Cidades via des appels à projets puisqu'alors les paiements sont accordés par tranches d'étapes de validation franchies. L'ennui étant, qu'à ce jour, les appels à projets du Ministère fonctionnent de manière erratique, et sont actuellement suspendus, faute essentiellement de fonds disponibles.

La viabilité et la sécurité économique des structures de type USINA ne peuvent pourtant être assurées sans des dispositifs différenciés, en comparaison des acteurs privés du secteur de la construction qui disposent de la trésorerie nécessaire pour intégrer ce risque à leur démarche.

Minha Casa, Minha Vida (MCMV) est un programme essentiellement destiné à assurer des revenus au secteur privé de la construction suite à la crise de 2008. 3% des fonds ont cependant été réservés à des projets d'habitat présentés par les mouvements sociaux (« MCMV Entidades »). Ceux-ci, dûment habilités (obligation de constitution en association formelle) auprès du Ministère, peuvent alors présenter à la Caixa leurs projets directement, mais ne sont, pour la plupart, pas en mesure de préfinancer le montage de leurs dossiers.

L'une des revendications d'USINA consiste ainsi à proposer que la mise à disposition de cette ouverture étroite aux mouvements sociaux soit gérée par un opérateur social public plutôt que par les équipes d'une banque affolées par l'idée d'une prise de risque potentielle et donc démesurément précautionneuse face à la souplesse des démarches et dispositifs qu'il s'agirait de mettre en place afin de défendre cet accès aux ressources publiques pour les porteurs « alternatifs » de projets communautaires.

Cela n'empêche USINA de disposer de 2 programmes validés via l'appel à projets du Ministère lancé en 2010 (pour 144 familles) et de 2 autres en suspens (correspondant à 260 familles), dans l'attente de la remise sur les rails de l'appel à projets.

Et également de bénéficier d'un partenariat avec l'Institut National de Colonisation et Réforme Agraire (INCRA) pour un programme de construction d'écoles techniques avec le Mouvement des Sans-Terre (MST) en Amazonie et dans l'Etat du Para pouvant accueillir 3 à 4 sessions de 300 élèves par an chacune. Pour ces écoles, une gamme de stratégies est déployée pour assurer la durabilité environnementale des sites, tels que le retraitement des eaux usées, l'utilisation des toilettes sèches et de compostage.

On l'a vu, si au long des 20 ans d'existence d'USINA, 5 000 logements ont pu être construits (une moyenne de 250 par an) et leur savoir-faire reconnu à la fois par les mouvements sociaux accompagnés que par des acteurs internationaux et nationaux, la précarité du financement de leur activité à forte plus-value urbaine, environnementale, sociale et économique est largement imputable à la bureaucratie inadaptée mise en place par certaines institutions et guichets publics, méfiants ou simplement ignorants face au format et fonctionnement des types de programmes défendus par la coopérative.

Pourtant si l'on dresse un bilan chiffré des résultats strictement opérationnels de l'activité de conseil et d'assistance à la construction d'USINA, on se rend compte par exemple que :

- USINA permet aux familles d'avoir accès à des sources de financement abordables et préférentielles - le programme MCMV permet aux habitants d'emprunter sur 10 ans sans intérêt et avec des versements plafonnés à 10% des revenus mensuels du ménage (pour des familles ayant un revenu compris entre 1 et 3 salaires minimums, ce qui équivaut à 50 à 150 R\$ max/famille - 20 à 40 €). La ville de Sao Paulo a mis en place un système basé sur l'emprunt à 30 ans sans intérêt avec des mensualités de 100 à 150 R\$/mois (plafond d'un 1/3 du salaire minimum brésilien),
- dans le cadre du programme MCMV, un constructeur traditionnel du secteur bâtit un logement de 38 m<sup>2</sup> pour 60 à 90 000 R\$ - 25 à 38 000 € (tarif convenu dans le cadre du programme) quand

USINA livrera, pour la même somme, une habitation de 65 m<sup>2</sup> et de meilleure qualité (équipements, matériaux, ergonomie, plus-value sociale),

- l'accompagnement stratégique des familles par USINA permet à celles-ci de créer leur propre emploi et de générer parfois des revenus durables pour l'entretien des résidences,
- la possible sécurisation à terme de revenus fiscaux fonciers pour la ville, avec des logements et des environnements valorisés par rapports à l'habitat social standard de moindre surface et qualité.

Au niveau des impacts qualitatifs, on peut souligner :

- le renforcement des réseaux sociaux d'habitants, organisés en comités thématiques et associations, en mesure de solliciter les pouvoirs publics et d'identifier les bons interlocuteurs en fonction de leurs besoins,
- l'inclusion sociale, politique, citoyenne et culturelle des résidents,
- une qualité durable de l'habitat et des conditions de vie, écologiquement soutenables et parfaitement adaptés aux besoins identifiés par les habitants eux-mêmes (accès à l'eau et à l'assainissement, éclairage naturel, ventilation croisée, crèches, cuisine communautaire),
- un accès garanti à la copropriété,
- une auto-estime renforcée des familles,
- un statut d'acteur de la cité, à part entière, reconnu par la collectivité.

Il faut ajouter qu'au travers de sa démarche de pression sur les pouvoirs publics pour assurer une juste redistribution des fonds publics auprès des citoyens en ouvrant la possibilité de l'accès à la propriété de familles à bas-revenus, USINA autorise une meilleure prise en compte par les administrations territoriales des besoins différenciés de populations injustement marginalisées et parfaitement capables de mettre en œuvre des ouvrages en toute autonomie et avec succès. Reconnaisant par là que les politiques différenciées ne sont pas des programmes d'assistantat mais des politiques dues de rééquilibrage des rapports de force et de pouvoir au sein des territoires urbains de plus en plus violents à mesure que la pression foncière et les inégalités s'accroissent.

Les freins restent néanmoins nombreux et structurels :

- l'allocation et la libération des fonds sont sujets à des retards mettant à mal la viabilité des projets, sont soumis à une bureaucratie excessive – parfois sous-tendant une corruption larvée - et bien trop dépendants des changements d'exécutifs et de la volonté politique y afférant,
- le calendrier de mise en œuvre des groupes autogérés et des pouvoirs publics sont souvent incompatibles,
- l'autonomie des communautés dans les choix opérés (budget, prestataires, organisation, etc.) est parfois mal vue de l'administration publique,
- l'accès à la terre et au logement continue de souffrir de traitements inéquitables des familles pauvres,
- le lobbying des constructeurs traditionnels du secteur privé auprès des pouvoirs publics et face à la montée en puissance des revendications des mouvements sociaux reste important et peut nuire,
- les grands réseaux organisés d'ONG brésiliennes captent presque l'intégralité des ressources disponibles, laissant peu de marge aux acteurs locaux, notamment aux mouvements sociaux,
- une véritable politique d'investissement urbain durable et différencié, articulée à chaque échelle de territoire et par des acteurs indépendants des changements d'exécutifs locaux doit être mise en place : cette proposition réclame une articulation des mouvements sociaux à l'échelle nationale affaiblie sous la présidence de Lula du fait de l'intégration des leaders communautaires dans les organes et administrations du pouvoir, vidant de leurs forces vives les mouvements et limitant implicitement leur pouvoir de contestation. A noter que le Plan national pour l'Habitat adopté en 2005 après 14 ans de revendications des mouvements sociaux et intégrant les 3 échelles d'administration territoriale publique (états, municipalités et Etat fédéral) et qui devait disposer d'un fonds national propre, s'est vu littéralement souffler la vedette, et par là les fonds attendus, par le programme MCMV défini directement avec les constructeurs du secteur privé et au niveau de la Casa Civil, au lieu des instances de concertation du Ministerio das Cidades, rompant ainsi avec des années de mobilisations, de dialogues et d'énergie investies par les mouvements sociaux mais également leurs interlocuteurs publics.

Les collectivités territoriales ont beaucoup à s'inspirer des démarches telles que promues par USINA.

Les résultats et impacts à résonances multiples dans des champs connexes de la stratégie de développement urbain durable peuvent inspirer des partenariats féconds permettant de potentialiser et optimiser au mieux la performance des financements publics disponibles, élément primordial particulièrement en période de resserrement des canaux d'abondement.

## Contact

---

**Pedro Fiori Arantes** - *Coordinateur*

*USINA - Centro de trabalhos para o ambiente habitado*

*Rua Barão de Campinas, 693*

*São Paulo – SP*

*CEP 01201-001*

*Brazil*

*+55 11 3225-0914*

[usina@usinactah.org.br](mailto:usina@usinactah.org.br)

[pedroarantes@uol.com.br](mailto:pedroarantes@uol.com.br)

[www.usinactah.org.br](http://www.usinactah.org.br)

# Programme « Droit à l'Habitat »

## Fondation Bento Rubião

### Rio de Janeiro - Brésil

#### **Partenaires**

*Diverses municipalités en fonction des projets*

*Associations et coopératives d'habitants formelles ou non pour chaque projet*

*Diverses institutions de l'habitat locales, nationales ou internationales*

#### **Budget**

*Variable suivant les projets*

#### **Contexte**

---

La Fondation Bento Rubião (FBR) a été créée en 1986 par des leaders communautaires et des techniciens vivant à Rio de Janeiro et souhaitant soutenir des familles exclues du marché traditionnel de l'habitat et leur permettre d'accéder à la propriété, à des logements décentes et raccordés aux services de base.

Cet autre exemple brésilien d'approche participative de l'habitat suit une orientation et propose des démarches, proches de celles d'USINA, à quelques exceptions notables comme :

- historiquement, le sourcing de ses financements provenait pour une large part des agences de coopération et réseaux internationaux ; cela permettait à la FBR une indépendance et une surface d'action larges, notamment de déployer des actions de lobbying auprès des instances publiques (locales ou nationales) pour amender et réorienter certains usages de la programmation urbanistique et foncière, ainsi que de maintenir une équipe technique renforcée assurant le montage des dossiers et la préparation et la capacitation des groupes organisés accompagnés ; aujourd'hui, ces financements ont migré vers d'autres régions du monde plus « prioritaires » et la FBR rencontre des difficultés, dans le cadre institutionnel brésilien, à maintenir une permanence technique à même de répondre à toutes les demandes,
- la mise en place d'un dispositif financier complémentaire des formules publiques de prêt sans intérêt, comme leur fonds rotatif recueillant les remboursements mensuels des familles (maximum 30% du salaire minimum, i.e. 150 R\$ - 63 € pendant 10 à 12 ans) et servant à initier de nouveaux projets dans d'autres communautés, indépendamment des délais d'obtention de subsides publics nationaux,
- la FBR agit sur deux fronts : le « droit à la terre » sur les questions d'accès à la propriété et de régularisation foncière (notamment dans des cas d'expulsion) et le « droit au logement » qui développe des approches alternatives de construction de l'habitat,
- elle fournit une assistance juridique aux familles placées en contentieux avec la ville,
- l'apport technique de la FBR n'est pas facturé aux communautés et est au contraire un apport en industrie au développement du projet,
- suivant l'exemple des coopératives d'habitation uruguayennes, la FBR a essaimé une approche de la propriété considérée comme un capital social collectif (la coopérative réunit l'ensemble des propriétaires individuels qui disposent d'une quote-part de l'ensemble construit),
- les familles s'inscrivent au travers de « fiches d'engagement » pour la programmation des heures de travail/famille hebdomadaires (en moyenne 16h/famille/semaine + 1h déposée dans une banque du temps dont le capital horaire sert à « financer » solidairement l'investissement déficient de certains membres de la communauté du fait de maladie ou pour les mères de famille nombreuse célibataire, après délibération et accord de la communauté).



## Les résultats et impacts

---

Plus de 20 000 familles ont bénéficié directement du conseil et de l'accompagnement de la FBR depuis sa création (régularisation, rénovation, construction, organisation, formations et sensibilisation).

Plus de 1 990 logements ont été construits depuis 1986 et près de 2 000 autres sont en projets.

Les logements construits avec l'aide de la FBR sont 30% moins chers que les logements sociaux standards bâtis par des constructeurs traditionnels, plus grands et de meilleure qualité. A ressources équivalentes, le constructeur privé livre un logement de 37 m<sup>2</sup> quand la FBR et la communauté livrent un logement de 48 m<sup>2</sup> de meilleure qualité et mieux intégré dans l'environnement direct des familles.

Ces dernières bénéficient également, en fonction des projets, d'installations durables (biogaz à partir des déchets organiques, retraitement alternatif des eaux usées, dispositifs architectoniques d'économie d'énergie) et de jardins et cuisines communautaires ainsi que d'espaces verts.

Aujourd'hui, la FBR continue d'explorer les voies de la construction durable (biosystèmes alternatifs à l'étude, panneaux solaires à coûts et manutention adaptés, etc.) mais ces approches nécessitent des temps de capacitation plus long des communautés, davantage habituées aux formats de construction classique, et les ressources manquent. Pour y remédier des partenariats sont constitués en fonction des opportunités avec d'autres ONG spécialisées.

Le lobbying a permis de modifier certaines règles et règlements de l'administration locale de la ville de Rio de Janeiro, notamment au niveau des régularisations foncières.

En 2004, un accord signé entre la FBR et le Ministerio das Cidades a permis un vaste programme de régularisation foncière de la Rocinha, l'une des favelas les plus emblématiques de la cité. Par ses démarches, en lien avec d'autres organisations brésiliennes (FASE, IBASE), la FBR a permis qu'au niveau local puis national soient adoptées des procédures appropriées de régularisation foncière pour les familles dites en situation « irrégulière ».

Les freins identifiés sont identiques à ceux de l'expérience d'USINA à Sao Paulo avec un focus sur la surcharge de travail des équipes techniques due à un manque de financement et de temps accordé aux capacitacions des communautés ainsi que des délais de procédures juridiques et bureaucratiques ralentissant l'avancée des projets.

Les difficultés structurelles d'accès au financement, pointées également par USINA, sont les mêmes à Rio, à la différence que la ville et l'Etat ne disposent pas d'une politique d'habitat social de soutien aux *mutiroes*, ce qui entrave pour beaucoup l'accès à des ressources locales.

D'une équipe comprenant 5 techniciens, aujourd'hui la FBR ne compte plus que sur 2 mi-temps pour cet aspect de son travail ; le programme « Droit à l'habitat » ne compte ainsi plus qu'une dizaine de permanents dont 3 architectes, 1 équivalent temps plein technicien, 1 juriste, 1 sociologue et 4 assistants sociaux.

Le fonds rotatif, autrefois alimenté par les subventions internationales, est aujourd'hui rediscuté à la fois dans ses finalités et son utilisation : le taux de non recouvrement des paiements atteint des niveaux records (80%) du fait d'une part d'une incapacité en ressources humaines à suivre sa gestion financière, et notamment la partie recouvrement, au sein d'une équipe réduite et déjà fortement sollicitée par ses missions d'assistance technique et sociale, et d'autre part par le contexte de montée en puissance, dans les quartiers, de milices paramilitaires freinant la pénétration de la FBR et le maintien des liens avec les communautés partenaires.

La FBR envisage donc une refonte du fonds en réorientant son action par exemple vers l'appui à la mobilisation et l'organisation politique des communautés, vers la création d'espaces communautaires au sein des ensembles habitationnels construits ou encore vers le pré-financement des plans d'études préalables aux projets soutenus.

Dans le cadre des financements disponibles, la FBR, ainsi qu'USINA, présente ses projets au guichet du Programme « Minha Casa, Minha Vida » mais rencontre les mêmes contraintes d'accès au pré-financement de leur intervention auprès des associations d'habitants ainsi que du suivi et notamment sur la partie génération de revenus et d'emplois.

De même, les coopératives d'habitation créées les premiers temps de leur intervention sur le modèle uruguayen ont laissé place à des montages associatifs plus traditionnels : en effet la conception de la propriété collective percute la réalité des dispositifs de garantie du paiement mis en place par la Caixa Economica qui réclame des hypothèques individuelles dans le cadre des prêts accordés sous l'égide du programme MCMV.

On peut donc estimer que les freins constitués par le lobbying du secteur privé de la construction, la méfiance des pouvoirs publics envers les projets portés sous forme de *mutirão*, la bureaucratie excessive des administrations ralentissant la durée de mise en œuvre des constructions (2, 5, parfois 10 ans pour valider les procédures et obtenir toutes les autorisations nécessaires) précarisent dangereusement des structures accomplissant pourtant sur le terrain et auprès des citoyens un véritable travail de réveil des consciences apte à porter le protagonisme des habitants d'un territoire vers un investissement porteur de richesses aussi bien urbanistiques que sociales et économiques.

Par leur action de construction partagée d'un espace public différent, fortement ancré dans la vie de citoyens disposant d'une adresse formelle, d'un accès aux services de base, d'un droit à la propriété sécurisant leur avenir, la FBR et USINA bâtissent une vision radicalement transformée de la participation citoyenne et réduisent la vulnérabilité des habitants à l'exposition aux violences à même de déstabiliser un territoire vivant sous haute tension sociale.

## **Contact**

---

**Sandra Hiromi Kokudai** – Architecte-urbaniste Coordinatrice du programme « Droit au logement »

Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião

Av. Beira Mar 216 Sala 701

Castelo - Rio de Janeiro – RJ

CEP: 20021-060

Rio de Janeiro

Brazil

+55 21 2262 3406

[sandra@bentorubiao.org.br](mailto:sandra@bentorubiao.org.br)

[www.bentorubiao.org.br](http://www.bentorubiao.org.br)



The page features a solid orange background. A large, white, abstract graphic consisting of multiple overlapping, curved lines forms a shape that resembles a stylized 'C' or a partial circle, positioned on the left side of the page. The lines are of varying thickness and overlap to create a sense of depth and movement.

# **Paroles d'acteurs du développement**



**D**ans le cadre de cette publication, il nous a paru important de compléter les études de cas thématiques d'une première série d'entretiens avec des acteurs œuvrant à divers niveaux de collaboration avec les collectivités territoriales.

Pour cette première édition, nous avons donc choisi de donner la parole :

- à une agence de coopération bilatérale, **l'Agence Française de Développement**, pour son programme de prêts sous-souverains sans garantie des Etats,
- au **Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)** du Groupe Banque Mondiale, pour son programme d'assistance technique sous-souverain visant à favoriser l'accès des collectivités aux marchés financiers,
- à **Evensen Dodge International**, une compagnie d'accompagnement et de conseil financiers auprès de gouvernements nationaux et locaux,
- à **Veolia Environnement**, multinationale spécialisée dans les services à l'environnement des secteurs de l'eau, de la gestion des déchets, des services énergétiques et du transport auprès des collectivités locales.

A l'avenir d'autres paroles seront recueillies (chercheurs, collectivités, ONG, urbanistes, agences multilatérales, entreprises et multinationales, etc.) qui viendront enrichir la base de données des bonnes pratiques et références du FMDV.



# Rencontre avec Jérémie Daussin-Charpantier

Agence Française de Développement  
Référént thématique « Finances locales et décentralisation »  
Service Collectivités locales et Développement urbain  
+ 33 1 53 44 32 24  
[daussinj@afd.fr](mailto:daussinj@afd.fr)  
[www.afd.fr/home/projets\\_afd/villes](http://www.afd.fr/home/projets_afd/villes)

## ***De quel constat l'AFD est-elle partie pour décider la mise en place de prêts sous-souverains sans garantie des Etats ?***

A partir du milieu des années 2000, l'AFD a renforcé sa stratégie d'intervention auprès des collectivités locales et a décidé d'en faire un axe important d'intervention, partant du constat que le développement urbain était une dynamique globale, qu'il existait dans la plupart des pays des mouvements de décentralisation et que la plupart des infrastructures et services publics essentiels (eau, assainissement, déchets, logement, transports, écoles) étaient de la responsabilité des collectivités locales. Cela leur donne un rôle particulier dans l'atteinte des objectifs du Millénaire.

Notre approche de l'accompagnement du développement urbain et de la décentralisation se veut en effet globale : il nous a donc semblé pertinent et indispensable, via nos opérations de prêts, d'assurer en complémentarité un renforcement des capacités de la maîtrise d'ouvrage locale, sur le plan du pilotage technique des opérations, bien entendu, mais aussi en matière de gestion financière.

Pour celles d'entre elles qui présentaient une situation financière suffisamment saine et solide pour supporter le remboursement d'un emprunt, nous avons considéré que l'accès à l'emprunt pouvait constituer une mesure intéressante et adéquate d'apprentissage et de maturation en matière de gestion. L'AFD estime en effet que l'emprunt auprès d'un bailleur de fonds international peut avoir une vertu pédagogique pour les collectivités : il leur rappelle, chaque année, la nécessité de dégager une épargne de gestion suffisante pour assumer le remboursement de son annuité et au-delà, autofinancer une part de leurs dépenses d'investissement..

Ce mécanisme entraîne une certaine professionnalisation de leur gestion et constitue un premier pas vers l'affirmation de leur autonomie. Car la décentralisation passe aussi par là : par une capacité progressivement conquise et vérifiée à aller chercher des sources de financements extérieurs, à respecter leurs engagements et, de ce fait, à renforcer leur crédibilité aux yeux des bailleurs potentiels.

De plus, l'autorisation donnée à l'AFD d'intervenir sans garantie de l'Etat nous a permis, comme en Turquie, où le cadre légal le permettait et où les collectivités montraient déjà un niveau de maturité satisfaisant, de développer ce mode de financement particulièrement responsabilisant pour les collectivités. Et puis, symboliquement, il nous paraissant important de nous tourner vers une collectivité d'Afrique de l'Ouest, ce que nous avons fait avec Ouagadougou avec qui nous avons signé une convention de crédit en 2007 en vue de financer un de ses investissements productifs, le marché central. Cela a fait de cette municipalité la première ville d'Afrique de l'Ouest à bénéficier d'un emprunt auprès de l'AFD sans garantie de l'Etat. Dakar a suivi en 2008 pour un montant significatif (10 M €).

Aujourd'hui 7 villes ont bénéficié d'un prêt direct sans garantie, avec, outre Ouagadougou et Dakar, Kayseri, Istanbul, Durban, Amman et dernièrement Medellín. Cette dernière s'est vu accorder, en mai 2011, un emprunt de 250 millions \$ (182 millions €). D'autres instructions sont en cours.

## ***Quel bilan tirez-vous de ces expériences ?***

Aujourd'hui, nous sommes particulièrement fiers d'avoir développé cette méthodologie : emprunter en direct, sans garantie de l'Etat, signifie, pour la collectivité, s'inscrire pleinement dans le courant de la



décentralisation. Pour autant, à chaque pays de construire le chemin qui lui est propre, suivant les modalités qui lui appartiennent. Et en retour, à nous de nous ajuster au type de décentralisation opérée, en fonction de l'antériorité de la décentralisation et du niveau d'autonomie laissée aux collectivités afin d'adapter nos financements.

Au moment où nous nous sommes lancés dans l'emprunt direct aux collectivités locales sans garantie de l'Etat, certains de nos partenaires ont pu se demander si cela avait vocation à devenir notre stratégie exclusive. Ce n'est pas le cas. Nous sommes très pragmatiques et nous ne nous inscrivons pas sur une ligne doctrinaire. Nous pensons que lorsque c'est possible, lorsque les autorités nationales n'y sont pas opposées et que la collectivité dispose de ressources suffisantes, notre démarche en sous souverain sans garantie de l'Etat peut s'avérer une option à fort potentiel.

D'un autre côté, on ne s'interdit pas d'intervenir en financement direct des collectivités locales mais avec garantie de l'Etat, lorsque l'Etat le souhaite, ou lorsque le cadre juridique nous y oblige. C'est le cas par exemple au Brésil, où l'on prête en direct aux collectivités mais où l'on doit disposer systématiquement d'une garantie de l'Union Fédérale.

Il arrive que, dans certains pays, il nous soit impossible de prêter en direct aux collectivités : nous usons alors d'autres systèmes classiques de financement, en prêt souverain avec rétrocession par l'Etat à une ou plusieurs collectivités

Nous avons donc à notre disposition toute une palette d'outils d'intervention :

- Subvention à la collectivité
- Prêt direct à la collectivité sans garantie de l'Etat (Dakar, Medellin, Durban)
- Prêt direct à la collectivité avec garantie de l'Etat (Curitiba)
- Prêt à l'Etat rétrocedé à la collectivité sous forme de don et/ou prêt (Kizumu)
- Prêt à l'Etat rétrocedé en soutien de plans d'investissements de plusieurs communes (Ghana)
- Intermédiation bancaire (ex : ligne de Crédit municipalités à Denizbank en Turquie)

Aujourd'hui, cette richesse de la palette d'intervention et cette souplesse des approches est une marque de fabrique de l'AFD

Quel que soit le type de financement sollicité, notre analyse s'appuie toujours sur une analyse financière rétrospective et prospective de la collectivité, réalisée conjointement avec elle.

La partie prospective est toujours explorée en commun avec la collectivité par nos équipes internes, qui ont développé toute une méthodologie pour s'assurer que notre prêt ne déséquilibrera pas les finances de la collectivité et ne lui imposera une charge qui apparaîtrait démesurée au regard de ses capacités financières et de gestion. Nous réalisons toujours notre rétrospective sur, a minima, quatre exercices clos et une prospective projetée sur quatre à cinq ans minimum, quelques fois plus. La prospective est l'occasion d'un dialogue sur le projet de territoire de la collectivité et des conditions de sa réalisation : en fonction des équilibres financiers de la collectivité et de ses ambitions en matière d'investissements futurs, quelles sont les conditions de soutenabilité financière du programme ?

Aujourd'hui, nous faisons le constat qu'aucun incident n'est encore survenu sur le remboursement des intérêts dus. Le premier prêt date de 2007, nous n'en sommes donc encore qu'à nos débuts : du fait des reports à quelques années des premiers remboursements en capital, les grosses échéances programmées ne sont pas encore tombées. Ceci étant nous n'avons pas de raison, a priori, de craindre un taux de défaut particulièrement important.

J'ajoute un point important : nous avons initié et développé en Afrique de l'Ouest, en commençant avec Dakar, l'application de la méthode PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) parallèlement au cycle d'instruction. La méthode PEFA est un cadre d'analyse mis en place conjointement par l'Union Européenne et la Banque Mondiale, dont le secrétariat est à Washington, et qui vise l'établissement d'une grille de lecture de la qualité de gestion d'une contrepartie publique.

Nous avons été précurseurs sur la mise en place d'études et de diagnostics PEFA, appliquées à des collectivités locales. Ces études PEFA sont financées notamment grâce au partenariat que nous avons noué avec un *trust fund* de la Banque Mondial, le PPIAF (Public Private Infrastructure Advisory Facility).

Nous en avons déjà réalisées deux, à Dakar et Ouagadougou, et deux autres vont être lancées dans les prochaines semaines, à Cotonou et Nouakchott. Cette grille de lecture établit une liste très exhaustive des points forts et faibles de la collectivité eu égard à sa gestion budgétaire, que ce soit la prévisibilité des recettes, les modes de contrôle, la vérification de l'exhaustivité budgétaire en termes de documentation, ou

encore l'estimation de la crédibilité budgétaire (écarts entre les prévisions et les réalisations). Sur cette base-là, la collectivité peut avec l'AFD réfléchir sur la définition d'un plan d'action correctif et progressif, en commençant par les points les plus problématiques. Ce plan d'action fait ensuite l'objet d'un suivi régulier avec la contrepartie qui permet de voir quelles démarches ont été engagées pour renforcer tel ou tel point.

### ***Cette procédure est indépendante de l'octroi du prêt ?***

Oui, elle est indépendante de l'octroi du prêt et par ailleurs financée à 100% par le *trust fund* de la Banque Mondiale. C'est une relation gagnant-gagnant avec le PPIAF : ils étaient demandeurs d'une déclinaison de cette méthode sur les gouvernements locaux (qu'ils trouvent intéressante, et nous également), et nous souhaitons une approche complémentaire nous permettant à côté de l'analyse sur la performance financière de la collectivité, de disposer d'une évaluation plus qualitative sur sa gestion.

Nous en sommes à quatre études et la méthode fonctionne très bien. Elle permet d'objectiver les difficultés éventuelles des collectivités en regard d'une approche strictement risque. A la question « est-ce que ce n'est pas risqué de prêter à cette collectivité qui rencontre tel ou tel problème ? », la méthode répond en enclenchant une logique dynamique et plutôt positive : « Oui, effectivement, il existe des points problématiques, mais ils sont bien identifiés. On sait donc par où il faut commencer. »

La grille permet également de se rendre compte, que, sur certains critères, la collectivité n'est pas la seule concernée et cela peut amener à questionner des problématiques liées au système de décentralisation en lui-même. C'est pourquoi nous essayons, en général, d'inviter aux côtés de l'Ambassade de France, qui est responsable de ces questions de « gouvernance financière », les représentants de l'Etat central à la restitution du diagnostic, afin de permettre à un dialogue de s'engager pour éventuellement réfléchir à l'évolution de certaines pratiques, ou de certains textes qui apparaissent inadaptés et permettre aux collectivités d'assurer une gestion performante de leur budget.

Là encore, il s'agit d'un outil dont nous sommes particulièrement fiers et qui fonctionne bien.

### ***Comptez-vous systématiser le recours à la méthode PEFA ?***

Non, car ces études ont un coût (de l'ordre de 150 000 \$) et le PPIAF ne dispose pas des moyens suffisants pour la généraliser. En revanche, lors de la dernière assemblée de CGLUA (Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique), la déclaration finale a fait mention de cette méthode et a appelé à ce qu'elle soit effectivement déployée beaucoup plus largement, à l'échelle de villes d'Afrique de l'ouest, et de l'Afrique plus généralement.

De notre côté, lorsque nous envisageons le financement direct d'une municipalité, si une appétence des autorités pour la méthode nous paraît envisageable, nous sommes en mesure de la proposer dans notre processus d'instruction.

Cela n'a pas encore été proposé à des pays émergents, parce qu'ils ne constituent pas forcément la cible la plus prioritaire de ce type d'études. Nous n'excluons cependant pas de proposer au PPIAF dans les prochaines années, si des villes de pays émergents se montrent intéressées, le lancement d'un diagnostic sur des collectivités de ces pays. Cela permettrait aussi bien d'enrichir le référentiel que d'affiner nos connaissances des règles et des mécanismes budgétaires des collectivités du Sud.

### ***L'utilisation de l'outil PEFA développé avec le PPIAF, par exemple, constitue-t-il, en cas de refus d'octroi du prêt, un accompagnement de substitution a minima que vous pourriez accorder aux collectivités qui ne sont pas encore éligibles afin de les aider à le devenir ?***

L'utilisation d'un diagnostic PEFA peut être une première étape permettant à une collectivité, pas complètement prête à supporter et gérer un emprunt, de prendre conscience de ses points forts et de ses points de faiblesse, et engager ainsi un certain nombre de mesures correctrices.

Cela nous permet également de revenir un ou deux ans après, et de vérifier avec elle si, effectivement, des améliorations ont eu lieu, si cela se traduit dans les performances financières et dans les chiffres des grands équilibres de la collectivité. Et si, du coup, nous pouvons envisager l'instruction d'un prêt.

Nous essayons de nous tenir toujours dans une logique dynamique et de progression. On sait que lorsqu'une décentralisation se réalise et que des compétences sont transférées à des collectivités locales, la consolidation financière des acteurs locaux ne se fait pas du jour au lendemain.

### ***Suivant quels critères le calendrier de remboursement est-il établi ?***

Il est adapté à chacun des projets. Il varie selon le type d'infrastructure et de sa durée d'amortissement, ainsi qu'en fonction de leur durée de retour sur investissement dans le cas d'investissements productifs. Il dépend également de ce que demande la collectivité en termes de maturité : notre aptitude à pouvoir nous inscrire sur des durées longues est un élément positif d'appréciation pour nos contreparties. Mais ce n'est pas nécessairement toujours un service à leur rendre que d'accorder des durées de remboursement étalées sur des temps longs car le coût du crédit leur revient in fine plus cher. Parfois cela s'avère d'ailleurs inutile, certaines collectivités pouvant rembourser plus rapidement.

En général, nous couvrons des durées de l'ordre de quinze à vingt ans. Avec des différés allant généralement de deux jusqu'à cinq ans, lorsque les collectivités nous paraissent encore un peu fragiles ou, expérimentent pour la première fois un emprunt. Dans ce dernier cas, le délai peut nous servir à mettre en œuvre des appuis au renforcement de capacités visant à assurer, renforcer, dynamiser un certain nombre de leurs recettes.

### ***Comment sont calculés les taux d'intérêt ?***

Les taux d'intérêt dépendent de nos conditions de financements, qui s'effectuent largement par émission obligataire sur le marché à des conditions très favorables. Ils dépendent ensuite du niveau de subventions que nous accorde l'Etat français et que nous pouvons intégrer à nos prêts pour en faire baisser le taux de sortie.

Concrètement, tout dépend du territoire sur lequel nous intervenons. Sur les pays d'Afrique subsaharienne et sur un certain nombre de pays parmi les moins développés, nous prêtons à des conditions concessionnelles, avec des taux d'intérêt très bas, sur des équivalents taux fixe bien en-dessous de l'Euribor.

En revanche, pour des pays émergents où le marché bancaire est suffisamment liquide, profond, et avec des acteurs bien en place, nous intervenons sur des projets bien ciblés à forte valeur ajoutée (environnementale, sociale), en subsidiarité des acteurs bancaires et plutôt à conditions de marché.

### ***Comment opérez-vous la sélection les projets ? Quels sont les critères et les conditionnalités ?***

La sélection des projets dépend de plusieurs facteurs. Tout d'abord, de notre mandat sur le pays en question. Nous disposons en effet d'un mandat général, fixé par le Document-Cadre de Coopération du Ministère des Affaires Etrangères, qui établit donc un certain nombre d'orientations stratégiques.

Ensuite, le plan d'orientation stratégique de l'AFD met, lui, en avant un certain nombre de priorités en cohérence avec le Document Cadre de Coopération. Enfin, nous disposons de cadres d'intervention sectoriels et de cadres d'intervention géographiques – par régions, sous-régions, pays. L'ensemble permet de croiser priorités sectorielles et priorités géographiques.

Pour les pays émergents, cela concerne notamment ce qui relève de la préservation des biens publics mondiaux, au travers de projets à forte valeur ajoutée environnementale (aménagement durable, transports collectifs).

Sur les pays d'Afrique subsaharienne, notre mandat est plus large et concerne tous types d'investissements dans le domaine des services publics essentiels. Par exemple à Dakar, le financement de l'éclairage public.

Ensuite, la sélection dépend aussi des projets qui nous sont présentés par les contreparties. En effet si nous disposons d'une grille de lecture en termes d'orientations stratégiques, nous ne dessinons jamais les projets en lieu et place de la maîtrise d'ouvrage locale. Nos agences sur place, qui sont nos relais et disposent d'équipes locales, partent à la rencontre des maires et de leurs collaborateurs pour collecter des informations sur leurs projets en cours d'élaboration, et leurs besoins potentiels de financement. Si ces projets répondent effectivement aux orientations stratégiques fixées et nécessitent un besoin de financement, nous sommes alors amenés à lancer un cycle d'instruction à Paris du projet.

### ***Combien de temps prend cette phase d'instruction ? Quelles sont les étapes avant l'octroi du prêt ?***

Cela dépend, c'est très variable en fonction du pays d'intervention et du type de projet. Mais, de manière générale, entre le moment où la demande parvient à l'agence et le moment où l'on signe la convention de crédit, je dirais qu'une durée de l'ordre de 6 mois à un an a pu s'écouler.

Nous devons en effet respecter un certain nombre d'étapes.

Nous avons un comité d'identification qui autorise le lancement du projet d'instruction ; ensuite, généralement, une mission d'identification est réalisée et permet d'avoir un premier contact avec la contrepartie, sur place. Il s'agit généralement d'une mission réalisée par les équipes du siège.

A l'issue de cette mission, une note de présentation de projet est rédigée et est présentée à une première instance interne, le Comité de financement. A l'intérieur de ce comité de financement, siègent les représentants des différents départements de l'AFD. C'est l'occasion d'avoir un dialogue approfondi et multidisciplinaire sur le projet.

Lorsqu' à l'issue de ce Comité de financement, des diligences complémentaires sont demandées, une deuxième du chef de projet sur place est parfois organisée pour lever un certain nombre de réserves, ou répondre précisément à un certain nombre d'interrogations soulevées par le comité de financement.

Lorsque ce premier cycle d'exploration du projet est épuisé, nous engageons celui-ci devant le Conseil d'administration de l'AFD pour un octroi. Dans la foulée de l'octroi, une nouvelle mission du chef de projet avec le département juridique est organisée sur place pour finaliser et signer la convention de crédit.

### ***Quelles sont les étapes qui suivent la signature de la convention ?***

Lorsque l'on est en financement direct sans garantie de l'Etat, nous privilégions un dialogue régulier avec la collectivité. Il s'agit de faire un point sur l'évolution du projet tel qu'il se décline, aussi bien techniquement que financièrement. Nous travaillons avec les équipes financières de la ville pour actualiser l'analyse financière et les perspectives et vérifier que tout se déroule comme il était prévu initialement au moment de la présentation du projet pour octroi.

Cela nous permet d'anticiper éventuellement certaines difficultés que pourrait rencontrer la collectivité.

Ce sont généralement des missions assez riches, qui permettent d'une part de se mettre d'accord sur un certain nombre de constats, de pouvoir alerter la collectivité sur des tendances qui nous semblent problématiques et pouvoir réfléchir avec elle sur la manière dont elle peut éventuellement mettre en place des mécanismes pour corriger certaines évolutions. Quelques fois, c'est aussi pour elle l'occasion d'exprimer un besoin d'éclairage ou d'assistance technique sur un point de blocage.

Parallèlement à ces missions de supervision, nous réalisons des rapports semestriels internes sur la perception que nous avons de l'évolution du projet. En fonction de cette analyse, le projet est soit considéré comme sain et ne nécessitant pas un suivi plus spécifique qu'une mission de supervision annuelle et des échanges réguliers avec la collectivité via l'agence, soit il est considéré que l'évolution est problématique et, à ce moment-là, sont déclenchées des missions de supervision plus fréquentes.

### ***Les missions d'accompagnement, de supervision, de conseil que vous accomplissez en plus de l'octroi du crédit, après la signature, sont-elles prises en charge par l'AFD ?***

Absolument. Nous facturons à la collectivité une commission d'instruction qui est payable en une fois généralement avant l'octroi, et qui prend en compte, de manière forfaitaire, le coût d'instruction moyen d'un projet. Bien entendu si un projet nécessite un accompagnement plus fort, nous ne refacturons pas les coûts supplémentaires. D'autres projets nécessitent moins d'implication, et globalement l'ensemble s'équilibre.

### ***Aujourd'hui la plupart des financements internationaux par les agences multilatérales ciblent les villes d'une certaine taille, de 300 000 habitants et plus. Aujourd'hui, est-ce qu'une réflexion existe au sein de l'AFD sur les possibilités d'accompagnement de collectivités de taille plus réduite ?***

En regard des coûts relativement fixes d'instruction d'un projet, ce sont effectivement des cibles que l'on peut avoir plus de mal à toucher. Il nous faut donc, pour pouvoir prêter en direct à une collectivité, nous situer sur des montants suffisamment significatifs et sur des structures suffisamment solides.

Mais on trouve tout de même parfois, dans certains pays, des collectivités locales de 100 000 à 300 000 habitants qui disposent de ressources suffisamment solides pour susciter un prêt direct de l'AFD. Cela a été notamment le cas au Brésil, sur la ville de Toledo par exemple, à qui nous avons octroyé un prêt d'un montant plus modeste (9,5 M €) mais qui nous a permis de toucher une collectivité qui n'est pas une ville millionnaire ou multimillionnaire. Cela nous semblait intéressant de démontrer que l'on était aussi capables d'accompagner ce type de ville et de diversifier un peu notre réseau de partenaires.

De manière générale, pour des collectivités de taille plus modeste, nous pouvons travailler en employant d'autres modes de financement. C'est ce que nous réalisons notamment en Turquie où l'AFD a octroyé une

ligne de crédit de 80 M € à la banque DENIZBANK, qui souhaitait se développer sur le marché des municipalités turques. Nous avons estimé intéressant d'utiliser ce vecteur là pour octroyer une ligne de crédit et permettre le financement de projets sur des villes moyennes en Turquie, que l'on n'aurait difficilement pu toucher en direct.

Nous avons donc fixé d'un commun accord avec la banque, un certain nombre de critères pour la sélection des villes et des types de projets que l'AFD souhaitait voir soutenus grâce à ces lignes de crédit.

### ***Des critères de quel ordre ?***

Des critères liés au type de projets : développement des services liés à l'environnement urbain (eau potable, eaux usées, déchets solides, routes municipales et transports collectifs)

C'est en Afrique du Sud que nous avons employé cet instrument pour la première fois. Ce mode d'intervention complémentaire, permet de toucher des collectivités de taille plus réduite, et en même temps, de soutenir à une autre échelle des politiques que nous jugeons souhaitables. Voilà comment nous approchons cette autre réalité territoriale que l'on ne peut saisir par des prêts directs.

S'agissant de DENIZBANK, nous avons bonifié la ligne de crédit qui leur a été octroyée mais en demandant contrepartie de cette bonification que la Banque mette en place un Programme de Renforcement des Capacités des Municipalités pour un montant de près de 4,5 millions d'euros sur quatre ans.

Ce programme a ainsi permis une véritable formation en interne des équipes de Denizbank et évité que ce financement ne se transforme en une ligne de métier artificiellement plaquée sur leurs activités classiques. Denizbank est ainsi en train de devenir un interlocuteur reconnu des collectivités turques, comprenant leurs problématiques financières et plus généralement leurs préoccupations.

### ***Comment est composée l'équipe interne de l'AFD ?***

Au sein de la Division Collectivités locales et développement urbain, nous sommes une quinzaine de chefs de projet avec une gamme très diverse de profils.

Nous avons des gens issus de bureaux d'étude, des urbanistes, des ingénieurs, des spécialistes du logement. D'autres sont de bons connaisseurs des mécanismes de gestion financière des collectivités locales. Nous disposons donc vraiment d'une grande diversité de profils. Lors des phases d'instruction de projets, c'est une richesse de pouvoir croiser ces regards.

Un autre point sur lequel nous nous appuyons en terme de richesse, c'est notre activité importante et historique de financements des collectivités locales d'Outre-mer en France. Cette très bonne connaissance des collectivités locales outremer qui représentent un volume conséquent de financement chaque année, des missions régulières etc., nous permet aussi d'apporter des éléments d'éclairages croisés, et des éléments d'expertise et de créer des échanges également, entre les collectivités territoriales outremer françaises, et les collectivités locales de pays étrangers situées dans leur zone géographique.

Des réseaux commencent à se créer. Cet axe nous intéresse beaucoup pour développer des échanges d'expertise entre collectivités sur des bases régionales puisque les DOM TOM sont disséminés un peu partout dans le monde. Et cela nous est également très utile pour disposer d'un spectre très large de connaissances des collectivités locales.

Le fait, pour certains d'entre nous d'avoir exercé en collectivités locales, (et donc de savoir ce qu'est la gestion d'une collectivité locale vue de l'intérieur) est un point fort dans les mécanismes d'instruction et les dialogues que l'on peut expérimenter avec les contreparties. Nous savons ainsi comment fonctionne l'interaction entre élus et administrations, la gouvernance d'une collectivité, ses délais de décision. Bref, nous savons qu'une municipalité est toujours le centre d'un système local complexe avec quelques fois des satellites, des sociétés d'aménagements, des entreprises publiques. Pouvoir s'adapter à cette dimension est un plus.

### ***Sur une année, chaque personne suit combien de dossiers ?***

C'est très variable. Je dirais qu'un chef de projet classique voit passer en moyenne 4 nouveaux projets par an. Tous ces projets se retrouvent ensuite en suivi et donc, nous nous retrouvons avec un stock de projets à

suivre assez volumineux au fil du temps. Mais le suivi de la réalisation du projet après l'octroi du prêt est un enjeu très fort pour s'assurer de la bonne fin de nos financements.

Ce stock de projet est la contrepartie de la montée en puissance très forte du financement aux collectivités locales qui représentait 200 ou 300 millions d'euros par an au début des années 2000 et qui, aujourd'hui représente quasiment un milliard.

***Comment est-ce que l'AFD voit l'évolution du financement des collectivités locales aujourd'hui compte-tenu du contexte de crise mondiale ?***

Il est vraisemblable que dans les prochains mois, nous connaîtrons un renchérissement de nos conditions financières mais comme d'autres acteurs, et comme, plus généralement, un certain nombre de banques.

Ce qui est clair de notre côté, c'est qu'aujourd'hui le financement des collectivités locales continue d'être, à l'AFD, une priorité très forte. C'est également une manière de diversifier nos risques et notre degré d'exposition.

Lorsque l'on souhaite intervenir pour consolider les politiques publiques d'un pays, et que l'on arrive en limite de risques que l'on peut s'autoriser sur l'Etat, le fait de pouvoir intervenir en non-souverain sur les collectivités locales (mais c'est aussi valable sur des entreprises ou sur des banques), est une autre manière de soutenir ces mêmes politiques, mais par le biais d'autres acteurs. Cette source de diversification que l'on appelle le « non souverain » constitue un élément fort de notre action.

***Existe-t-il une articulation entre l'AFD et les autres agences aujourd'hui, sur la question des financements : des réflexions et actions conjointes ?***

Il existe une galaxie de partenariats mais les agences dont nous sommes les plus proches sont celles avec qui nous avons signé des accords mutuels de reconnaissance de procédures : la KfW et la Banque Européenne d'Investissement (BEI) notamment. Cela nous permet d'envisager plus facilement avec elles des co-financements.

Plus généralement, nous entretenons des relations et avons des liens réguliers (séminaires, rencontres aux sièges rencontres de nos équipes locales) avec les autres grandes agences bilatérales comme la JICA mais aussi les bailleurs multilatéraux, comme la Banque Mondiale, la Banque Asiatique de Développement ou la Banque Interaméricaine de Développement



# 6 questions to Joshua Gallo

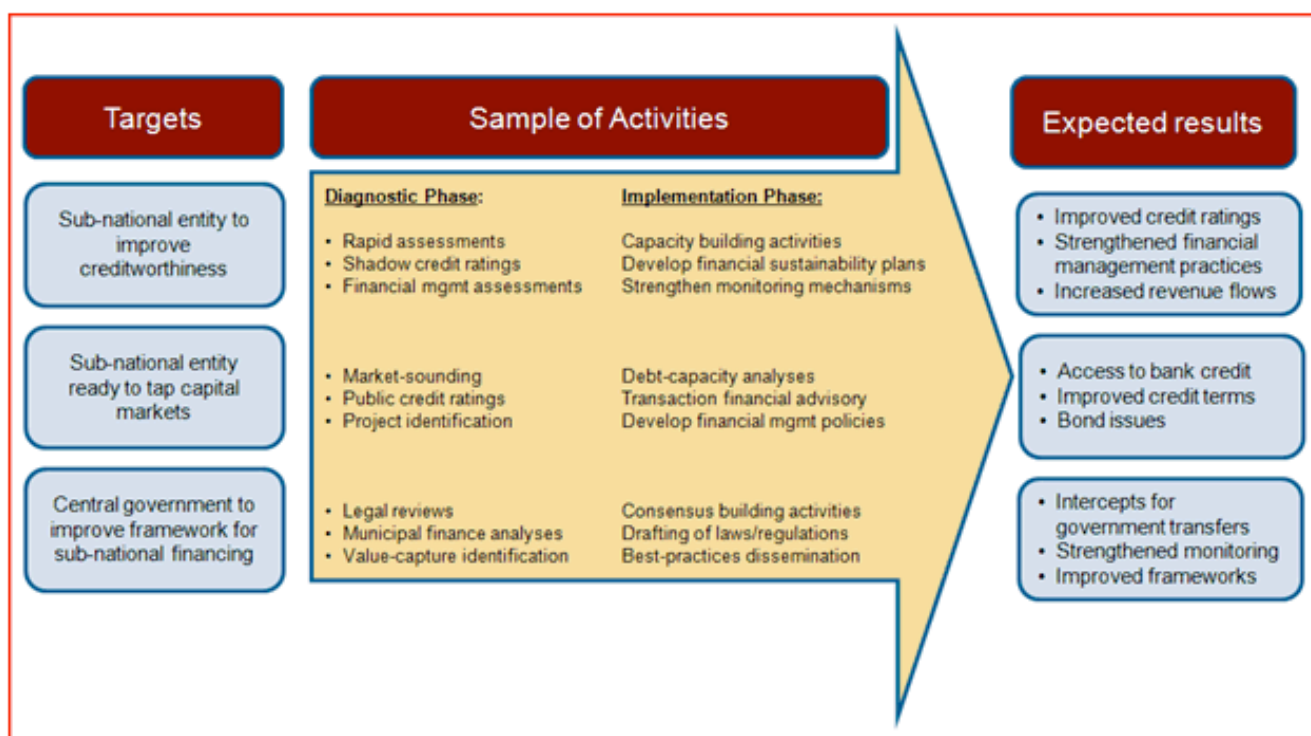
Regional Coordinator for Latin America and the Caribbean  
**Public-Private Infrastructure Advisory Facility - PPIAF**  
 Sub-National Technical Assistance Program  
 +1 202 458 1427

[jgallo@worldbank.org](mailto:jgallo@worldbank.org)

<http://www.ppiaf.org/ppiaf/page/strategic-themes/urbanization-SNTA>

**How would you introduce your exact part in the process of creditworthiness improvement/credit ratings/transaction assistance you provide to local authorities ?**

PPIAF's Sub-National Technical Assistance (SNTA) Program was established four years ago to help decentralized entities (i.e. general-purpose sub-national government entities such as provinces and municipalities, special-purpose government entities such as local utilities and state-owned enterprises, and development finance institutions such as development banks and funds with a primary focus on infrastructure lending) strengthen their capacity to access capital markets without sovereign guarantees. The Program offers non-reimbursable grants for technical assistance to improve creditworthiness of sub-national entities and their investment projects, and include work to help clients structure and negotiate actual financing transactions, prepare for and obtain credit ratings, and carry out specific financial management performance improvement activities. In parallel to assistance to the sub-national entities listed above, components of SNTA assistance can also be targeted to central government's efforts to support non-sovereign financing (e.g. legal reforms, municipal financing analyses, monitoring systems). An quick overview of SNTA's approach is provided below:



**Which criterias and conditionalities prevail in the the choice of projects you decide to support ?**

Proposals must meet the minimum eligibility requirements (i.e. country-eligibility and submission procedure) spelled out on the Program's website:<http://www.ppiaf.org/ppiaf/page/apply-funds>. Criteria for vetting proposals are listed on the following page: <http://www.ppiaf.org/ppiaf/page/apply-funds/criteria-approving-proposals>. No conditionalities whatsoever are tied to SNTA's funding.



***How do you concretely operate with local authorities' administration ?***

SNTA's grants are awarded only upon receipt of a formal letter of request by the National Government and/or the sub-national entity. SNTA's grants must follow World Bank procurement rules. These guidelines promote open and competitive bidding for contracts and preclude those who prepare terms of reference for a project from performing work on that project. SNTA's grants are always supervised by a World Bank Group staff, but the activities can be executed by the recipient as well as directly by the World Bank. Participation and active engagement by the local authorities is of course paramount to ensure successful design and execution of SNTA's activities.

***What is the general scheme of the principal steps you implement in this process of assistance ?***

The main scheme is described above. More specific steps will depend on the type of activities to be implemented and the type/number of sub-national entities involved.

***What lessons learned can you extract from the first projects you experienced ?***

SNTA operates on a global scale and on a relatively broad spectrum of activities, so it's very difficult to draw general lessons learned. Some case studies are captured and disseminated as appropriate (including on the Program's website). Clearly the demand for SNTA's technical assistance is enormous and far exceeds SNTA's capacity to respond to all requests.

In four years the program has established a solid brand reputation and has successfully disbursed over \$15 million in donor funding for over 50 activities in all developing regions. It has generated outcomes and impacts exceeding initial expectations, including \$604 million in financing raised and 13.3 million beneficiaries.

It has also achieved important qualitative results, including helping clients reduce the costs of borrowing and developing credit cultures at the level of sub-national government. Lessons from middle-income countries refer to transaction-related experiences, e.g. the importance of sounding out market conditions and of scoping out appropriate financing options before tapping capital market.

Lessons from lower-income countries refer to more upstream needs, e.g. revenue collection performance and overall financial management practices.

In general, SNTA's experience in all regions suggests that assistance at the decentralized level needs to be always and carefully coordinated with support at the central level. SNTA can offer all of the above.

***What message would you like to deliver to local authorities present at the Metropolis Congress regarding the difficulties to get access to financial resources ?***

Whether it's climate change, massive migratory movements, or basic infrastructure needs, Local Governments play THE pivotal role in driving global sustainable development. Local Governments, together with the international development community and all other stakeholders, must recognize this role as the PRIMARY development agent and must step up to the responsibility and challenge of delivering sustainable solutions.

Gaining access to financing begins with pragmatic and forward-looking planning. The good and bad news is that there is no magic formula, but responsible steps that all Local Governments, no matter their size or capacity, need to undertake.

While SNTA's resources are limited, we encourage reform-minded sub-national entities with pragmatic goals to get in touch with us.

# 6 questions to Fernando Gama

Evensen Dodge International

Senior vice-President

[www.dodgeglobal.com](http://www.dodgeglobal.com)

## ***How did you get in touch with the state of Quintana Roo and the city of Porto Alegre ?***

The United States Agency for International Development (USAID) at the US Embassy in Mexico City, and the Minneapolis-based financial advisory firm Evensen Dodge International (EDI) established a Global Development Alliance Program (USAID-EDI Program) since 2005 following a cooperative agreement that started in 2002, designed to adopt sub-national capital mobilization models that have been proven successful in the United States, and customize them to mobilize domestic credit in Mexico.

USAID and Evensen Dodge International are introducing new financial structures and practices to Mexico – and in other countries- to enable sub-national governments to access Mexico’s capital market and lower the cost of borrowing. The specific objectives of the Sub-National Government Finance Program are to: 1) Mobilize domestic credit for basic infrastructure projects that benefit more citizens and improve conditions for economic growth; 2) Lower costs of borrowing, including bond issuance, and encourage more states and municipalities to seek capital market financing; 3) Help states and municipalities engage directly with private investors through the market; and 4) Provide incentives for sub-national governments to improve financial management and reporting practices.

Evensen Dodge International’s commitment to working with public entities has resulted in significant contributions to the field of sub-national finance in Mexico and in other countries.

## ***Which criteria and conditionality prevail in the choice of projects you decide to assist ?***

That the public entities involved have the willingness to make the transactions happen. That the legislative bodies are willing to make the necessary adjustments to the legal frameworks to allow for capital mobilization; and that the public entity (issuer or debtor) has the necessary revenue streams and can pledge them to pay for debt obligations.

## ***How would you present your exact part in the process of bond issue by local authorities ?***

Founded in 1922, Evensen Dodge is America’s first independent financial advisory firm to serve governmental clients. Evensen Dodge International (EDI) began its international operations in 2000. The firm’s primary business is providing high quality, sound advice to governmental and public-private alliance clients on matters related to their capital financing and financial management needs.

Through nine decades of service, we have gained international recognition as a leading financial advisory firm. The firm has been instrumental in financing more than ten-thousand (10,000) successful projects, totaling more than two-hundred billion dollars (\$200,000,000,000.00), while saving clients billions of dollars in lower interest and financing costs.

Though the dynamics of our work have become more complex over the years, our commitment to integrity, professionalism, and a higher level of client service remains unchanged

Exclusively in the financial advisory business, the firm has experience in virtually every area in which governments plan and conduct financings. We provide services to federal and national governments, departments, agencies, authorities, utilities, special districts, public-private alliances and various governmental subdivisions.

Assuring the highest level of independence and objectivity, Evensen Dodge International is internally owned and has no ownership relationships with commercial banks, underwriters, or securities dealers. The firm represents only our client’s position in the financial transaction

As financial advisors, Evensen Dodge International (EDI) works in a day-to-day basis with the firm's clients, making sure that their requirements and their short and long-term financial goals are interrelated. We take pride in preparing financial strategies and plans; preparing and analyzing financial engineering programs; developing alternatives to achieve even better credit ratings; obtaining financing; representing our clients in negotiating with underwriting firms, credit rating agencies, bond counsel, trustee holders, and other service providers; and in developing financial instruments, structures and models, among rendering other financial advisory services.

***How do you operate with local authorities' administration ? Which are the general schemes of the principal steps you implement ?***

Evensen Dodge International (EDI) renders advisory services comprised in different modules that together consolidate local capital markets and assist sub-national governments to successfully access financing for infrastructure projects that have beneficial developmental impact. EDI designed each module to operate independently, depending on the needs of the country. In nascent markets where municipal finance is undeveloped, EDI suggests to follow the sequence of modules as presented.

The series of modules for consolidating capital markets and accessing financing at the sub-national level are:

Modules to develop the institutional and legal frameworks in a given country

1. Diagnosis Module; designed to determine the status of the targeted capital market;
2. Putting the legal framework in place; designed to render advisory services to regional and/or national authorities to modify the legal and regulatory framework to support sub-national governments to access the local capital market;
3. Putting the Institutional framework in place; Designing and implementing public financial vehicles (SPV) or Public Private Programs (PPP); in some cases this financial vehicles will focus on specific sectors of the economy such as education, housing, water, agriculture and health;

Modules focused on transactions

4. Financial Planning Module
5. Transaction Completion Module, designed to work with the targeted jurisdictions to complete the transaction and access financing from the capital market.

***What lessons learned (strengths and weaknesses) can you extract from the first projects you experienced?***

To respond to this question, we will provide some case studies from Mexico...

Ambassadors of the United States to Mexico, the President of Mexico, and the financial community in Mexico have assessed that this USAID-Evensen Dodge International program has overcome development challenges and has made significant contributions to the field of sub-national finance in Mexico as shown in press releases and in official documents including credit rating agencies reports, postings at the Mexican Securities Exchange Market, certifications of the securities exchange commission of Mexico, legal opinions by internationally recognized bond-counsel agencies and inscriptions at the National Registry of Public Debt administered by the Ministry of Finance of Mexico. Notable transactions include the following:

In the Sub-National Government Finance Program's first phase, Evensen Dodge worked with the Government of Mexico (GoM) to establish the legal framework to enable states and municipalities access the domestic capital markets, to pledge sound revenue streams to pay for long-term debt obligations, and to be able to subscribe sound binding documents to secure the transactions. The process gave rise to a new domestic credit rating scale and in general to a new sub-national financing market in Mexico, with the inclusion of new financial agencies, trustees, credit enhancement agencies, financial advisory firms, bond counsel firms, among other new service providers.

The State of Michoacán. The new financial model structure was pilot-tested in the State of Michoacán introducing an innovative master trust structure to anticipate future borrowing so that the trust could be

used for parity debt. Michoacán has used this master trust structure twice for loans for infrastructure projects totaling US\$300 million. Over 90 entities have since applied this master trust model, affecting roughly US\$32 billion in debt.

In this program's second phase, USAID and Evensen Dodge International introduced innovative pooled-financing structures to Mexico with strong positive reaction from rating agencies and private lenders, as demonstrated by high credit ratings and record-setting total interest cost (TIC) and borrowing costs, linking an additional 90 public entities to the domestic capital markets. This solution has also become the finance industry standard in Mexico for pooled-financing transactions. Selected examples of Pooled financing transactions are described below.

The Institute for the Financing of the State of Hidalgo, the first bond-bank in Mexico, received an AAA.mx rating (the state's stand-alone rating is A). The Institute issued US\$240 million equivalent in refunding bonds on May 10th, 2007, which were over-subscribed and sold at a record rate of Mexican prime plus 14 basis points for a term of just over 12 years. The refunding saved the state millions of dollars and has given it needed room for future borrowing for infrastructure. In May 2010, the Institute borrowed US\$40 million equivalent on behalf of 60 of the state's 84 municipalities; this enabled these entities to access long-term financing at competitive market rates at a fixed rate of 7.2% (record low for transactions involving municipalities). This transaction is unique because it served very small and poor municipalities some of which had never gotten a loan before in history. The Institute for the Financing of the State of Hidalgo expects to issue a bonds for approximately US\$ 200 this fall for multiple state purposes; the transaction will include a state refinancing for land purchased for a new PEMEX refinery (to be built by the federal government), new money for a state administrative complex. In addition, this transaction will include roughly 40 underlying municipalities borrowing to make green improvements to their public lighting systems.

The Institute for the Development and Financing of the State of Quintana Roo, the first State Revolving Fund in Mexico, has received AA.Mx ratings on their financing vehicles versus the state's stand-alone A.mx rating. The first transaction by the Quintana Roo Institute, in February 2007, was for over US\$120 million equivalent and was used to refinance outstanding state debt. The Institute signed a syndicated loan with two commercial banks for Mexican prime plus 30 basis points, saving the state approximately US\$20 million in interest over the life of the debt. In March 2007, the Institute facilitated a US\$56 million refinancing package for the municipality of Benito Juárez (Cancún), which had previously defaulted and did not have access to capital markets. The refinancing achieved interest rate savings with no guarantee from the state. In October 2007, the Institute served as the financing vehicle for the State Water Utilities Corporation (CAPA) for US\$30 million equivalent, which resulted in a bank loan being issued at Mexican prime plus 19 basis points, the lowest interest rate any water facility in Mexico has achieved. The State of Quintana Roo borrowed roughly US\$50 million equivalent through an Institute financing mechanism in December 2008, at the height of the financial crisis, and an additional US\$100 million equivalent through the Institute in June 2009. In May 2010, the State of Quintana Roo borrowed US\$220 million equivalent to refinance outstanding debt. This financing was used to continue developing a highway system linking the capital city of Chetumal to other touristic cities in the State to link small municipalities to the main highway system; to develop environmental programs; and other infrastructure that will create new jobs. USAID provided assistance to the State of Quintana Roo to develop a Pooled Investment Fund that intercepts all revenue streams and funds from state agencies and public corporations that will not be spent in the next 24 hours and invests them in the capital markets. When cash is required, each governmental unit can withdraw it from the investment pool on-line and have it available to spend the following morning. This sophisticated investment mechanism maximizes financial gains above the returns offered in regular bank accounts. The investment pool now has a daily balance of over US\$100 million equivalent with an annual investment yield that exceeds 50% of the state's payroll tax revenues.

Guanajuato Puerto Interior. The Internal Port of Guanajuato is an implementing partner of USAID/EDI GDA Program since 2010. The Internal Port of Guanajuato is an intermodal logistic center with an international airport, railroad station, truck loading facility, and an industrial complex encompassed in a tax-except zone monitored by a customs office. The Internal Port of Guanajuato seek for US150 million dollars to finish building its core infrastructure projects including the basic infrastructure required to host the new Volks-Wagen (VW) automobile plant that will provide 700 new direct jobs and 2500 indirect ones over the next two years, and to finish green infrastructure, including a green office building for new private companies arriving in the complex. With this GDA Program's assistance, the Internal Port of Guanajuato is developing a tailored financial vehicle to mobilize the needed capital to the Port and to trigger an initial public offer of the Port's stock in the Mexican securities market.

The State of San Luis Potosi registered as pilot entity in this GDA Program. The Governor of San Luis Potosi registered the State as an implementing partner and pilot entity of this GDA Program, and in this way to

partner with the United States Government (USG) to advance bilateral interests and help generate jobs, protect the environment, and strengthen the ability of San Luis Potosi to resist organized crime. This GDA program is assisting San Luis Potosi implement public-private partnership programs to expand the State's international airport, builds rural clinics in different municipalities, and to develop an industrial hub linked to the development of a highway around the city.

***What message would you like to deliver to local authorities present at the Metropolis Congress?***

... It can be done!

For example, take the following case studies that could be mirrored in so many cities in so many countries...

Evensen Dodge International's commitment to working with USAID and the Global Development Alliance Business Model has resulted in overcoming the following challenges:

One of the principal obstacles to improving Mexican infrastructure has been the lack of access to market-based, long-term financing. Until 2002, Mexican states and municipalities relied solely on financing provided through the Mexican federal government and short-term commercial bank loans, as investor wariness and excessive transaction costs discouraged sub-national governments from bond issuances. Rating agencies note that most Mexican states are underleveraged and retain significant debt capacity.

The initial challenge to develop this program was to identify a secure source of repayment for investors. State and local governments receive approximately 95% of their total funding from the federal level, so a close examination of the different federal revenue streams was performed. One such revenue stream dedicated to general purpose needs and infrastructure projects were identified as the ideal candidates, since it is guaranteed and is perpetual in nature. USAID and EDI proposed a special purpose trust vehicle that could be funded by this revenue stream.

The next step was to ensure the Mexican legal framework would allow for an issuance of a sub-national entity through the special purpose vehicle. Mexico's legal and financial systems were not modeled to allow this type of issuance, and many traditional obstacles had to be overcome. USAID and EDI were forced to think creatively at every step of the way in order to get the Mexican sub-national governments to make the necessary legal and regulatory changes.

Ongoing challenges are corruption, crime and violence because they are hurting private investment in certain zones in the country and because traveling to certain cities can be dangerous. In spite of them, amazing results have been achieved.

Results – Amazing Return on Investment. The states and other sub-national entities that have worked within the program have consistently borrowed at the lowest rates available in the market at the time of the transaction and have, without exception, completed all of the legal requirements for legislative authorization prior to borrowing. Transaction costs are between 1 and 1.5 percent of the amount borrowed, similar to costs incurred in the United States.

# 5 questions à Thierry Bernicard

Veolia Environnement

Direction du Développement Durable - Pôle ESP

[thierry.bernicard@veolia.com](mailto:thierry.bernicard@veolia.com)

## ***Comment définissez-vous une ville durable ?***

L'urbanisation rapide et croissante de l'humanité est assurément l'un des faits marquants de l'histoire contemporaine. Si 90% de la population était rurale au 19<sup>ème</sup> siècle, elle devrait être urbaine à 70% en 2050. Or les villes concentrent déjà l'essentiel des impacts sur l'environnement. S'interroger sur les conditions d'un monde plus durable revient par conséquent à se demander comment les villes peuvent le devenir.

Si l'on se place à l'échelle locale, la durabilité d'un territoire urbain est conditionnée par sa capacité à pérenniser ses ressources vitales, à réduire ses rejets en dessous d'un seuil assimilable par le milieu, et à maintenir sa cohésion sociale.

L'impact environnemental d'un territoire urbain dépasse cependant de très loin son simple périmètre géographique. Les villes n'occupent ainsi que 2% de la surface terrestre mais représentent 75% de l'énergie consommée et 85% des émissions de gaz à effet de serre. Une ville, pour être qualifiée de durable, doit donc également contribuer à lutter contre les déséquilibres environnementaux globaux.

## ***La durabilité et la compétitivité économique d'une ville sont elles compatibles ?***

Dans un contexte de libéralisation de l'économie mondiale et de baisse de capacité d'intervention des Etats, les métropoles jouent aujourd'hui un rôle de premier plan et rentrent en compétition directe pour attirer les investissements et les activités à forte valeur ajoutée. La mise en place d'une démarche de durabilité est un sérieux atout pour la compétitivité d'une ville. La localisation d'activités à forte valeur ajoutée est en effet conditionnée par la présence d'une population active diplômée, elle-même sensible à l'existence d'aménités environnementales au sein du territoire urbain.

La coopération apparaît comme une stratégie complémentaire qui donnera un avantage compétitif aux métropoles qui savent le mieux en tirer partie. La coopération prend la forme de réseaux de partenariats et d'échanges, tels Metropolis, qui en se conjuguant se renforcent et finissent par dessiner l'armature mondiale des grands centres de décisions planétaires.

## ***En tant que multinationale, comment envisagez-vous la relation entre gouvernance locale et partenariat Public-Privé ?***

Pour surmonter les défis environnementaux et sociaux auxquels les villes sont confrontées, les innovations technologiques (les Green Techs) joueront un rôle important, mais ne suffiront pas. La mise en place d'une gouvernance locale de qualité est indispensable, afin d'associer les différentes parties prenantes – autorité politique, population, associations, entreprises – dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des choix collectifs.

Les Partenariats Public-Privé (PPP) permettent de concilier mission de service public et efficacité de l'opérateur privé. Dans ce cadre contractuel, l'autorité publique conserve l'entière maîtrise du cadre économique et social dans lequel s'inscrit l'exécution du service : la ville fixe le prix, les conditions d'accès pour les différentes communautés d'utilisateurs, elle conserve la propriété des infrastructures essentielles de production et de distribution.

De son côté, l'opérateur apporte ses capacités de gestion économique, sociale et environnementale, d'innovations technologiques et ses ressources humaines dans une logique fondée sur le transfert d'expérience et de savoir-faire. Sa performance et la sûreté de sa gestion opérationnelle sont mesurées au travers d'indicateurs définis préalablement.

### ***Aujourd'hui, comment Veolia Environnement accompagne-t-elle les collectivités territoriales ?***

Si les villes sont au cœur des problèmes environnementaux, elles en sont également la solution. Leur densité rend possible la mise en place des services collectifs (transport, énergie, eau, ...) plus compétitifs qu'en habitat individuel. C'est précisément la raison d'être de Veolia Environnement qui, depuis plus de 150 ans, accompagne les collectivités territoriales dans la mise en place de services urbains performants.

Grâce à ses trois centres de recherche et à la mise en place d'un réseau international de partage d'expériences, Veolia Environnement est en capacité d'offrir à ses clients l'accès aux évolutions technologiques issues de programmes importants en Recherche et Développement. Ces nouvelles technologies contribuent à l'émergence de solutions sobres en ressource naturelles, permettant, selon les termes mêmes d'Antoine Frérot, de décarboner, déshydrater et dématérialiser l'économie.

Veolia Environnement développe également de nouveaux outils méthodologiques au service du développement urbain durable, comme par exemple le management de l'empreinte environnemental d'un territoire intégrant les volets ressources, climat et biodiversité. Concernant plus particulièrement l'eau, Veolia Environnement a créé le Water Impact Index pour mesurer la pression exercée par l'homme sur les ressources hydrologiques locales en termes de disponibilités et de qualité, en prenant en compte les besoins spécifiques de chaque type d'usage, direct ou indirect (alimentation, industrie, baignade, etc.). Son utilisation a par exemple permis à la ville de Milwaukee (Etats-Unis) d'identifier plusieurs projets pour améliorer la performance de son réseau tout en réduisant ses impacts.

Dans les pays en développement confrontés à l'urbanisation informelle, la réduction de l'empreinte environnementale et l'amélioration des conditions sociales vont de pair. Dans le cadre de ses contrats de gestion déléguée, Veolia Environnement mène, en relation avec les autorités délégantes, des programmes d'accès aux services essentiels pour les populations non desservies en eau, en assainissement, ou en électricité. A cette fin une nouvelle ingénierie sociale intégrant les domaines technique, financier, marketing, communication et juridique a été mise en place. Veolia Environnement a développé des démarches de branchements sociaux mettant en œuvre des mécanismes financiers originaux tels que le micro-crédit, l'utilisation de recettes locales, et l'expérimentation de financements avec des partenaires de la coopération nationale et internationale, tels que l'utilisation du mécanisme innovant de l'Output-Based Aid en partenariat avec la Banque Mondiale (à Tanger). En quelques années, plus de deux millions de personnes en milieu urbain et péri-urbain ont ainsi pu bénéficier d'un accès à l'eau.

Afin de contribuer à la mise en place d'une gouvernance locale de qualité, Veolia Environnement met en place des outils de concertation avec les parties prenantes. A Guayaquil (Equateur) par exemple, Proactiva (filiale commune Veolia Environnement et FCC) a mis en place des conseils de quartiers afin de consulter les usagers sur les interventions et les problématiques de la commune. Chaque semaine, douze réunions ont lieu, réunissant chaque fois près de 140 personnes.



[www.fmdv.net](http://www.fmdv.net)