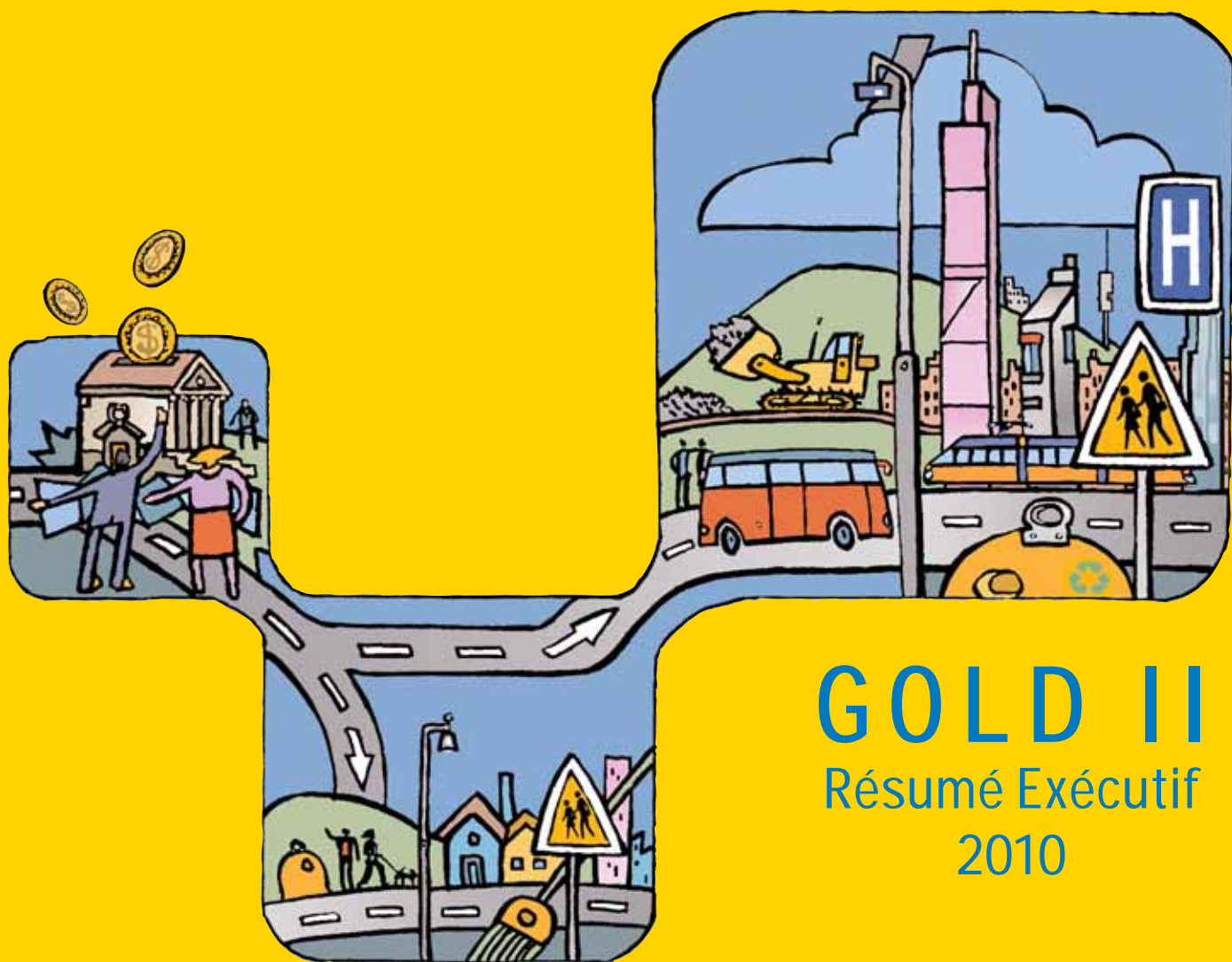


# Le financement des collectivités locales : Les défis du 21<sup>ème</sup> siècle

Deuxième Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale



**GOLD II**  
Résumé Exécutif  
2010



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

# Le financement des collectivités locales :

## Les défis du 21<sup>ème</sup> siècle

Résumé Exécutif

Deuxième Rapport Mondial  
sur la Décentralisation et la Démocratie Locale

**GOLD II**  
**2010**



# Le financement des collectivités locales :

## Les défis du 21<sup>ème</sup> siècle

Résumé Exécutif

Deuxième Rapport Mondial  
sur la Décentralisation et la Démocratie Locale

**GOLD II**  
**2010**



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

DISCLAIMER

« Les termes utilisés et la présentation des informations dans ce rapport n'impliquent nullement l'expression d'une quelconque opinion de la part de Cités et Gouvernements Locaux Unis au sujet du statut juridique de chaque pays, territoire, ville ou lieu ou de ses autorités, ou en ce qui concerne la délimitation de ses frontières, son système économique ou son degré de développement. L'analyse, les conclusions et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement l'opinion de tous les membres de Cités et Gouvernements Locaux Unis. »

Copyright © 2010 United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos  
Avinyó 15  
08002 Barcelona  
[www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)

Tous droits réservés

Graphisme et production MIA BCN  
Proofreader Vivian Yela  
Crédits illustrations Gérard Fagot

Imprimé au Mexique

## TABLE DES MATIÈRES

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| Préface                          | 5  |
| Projet éditorial                 | 7  |
| Remerciements                    | 9  |
| Introduction                     | 11 |
| Afrique                          | 25 |
| Amérique du Nord                 | 27 |
| Amérique latine                  | 33 |
| Asie-Pacifique                   | 41 |
| Eurasie                          | 49 |
| Europe                           | 55 |
| Moyen-Orient et Asie Occidentale | 63 |
| Le financement des métropoles    | 69 |
| Conclusions                      | 75 |



# PRÉFACE

## Résumé exécutif

Le Deuxième Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale, que j'ai le plaisir de vous présenter, a été consacré aux finances locales. Il confirme le rôle croissant des gouvernements locaux dans toutes les régions du monde. Mais il montre également les importants déséquilibres qui peuvent exister dans les partages des ressources et des responsabilités entre les Gouvernements nationaux et les collectivités territoriales. Ces déséquilibres se sont aggravés sous l'impact de la crise financière et économique mondiale.

Ainsi, partout dans le monde, les autorités locales assurent de plus en plus de responsabilités dans la prestation des services publics, dans la mise en œuvre des politiques sociales, la gestion de l'environnement et le développement local. Elles assument entre deux tiers et la moitié des investissements publics dans la plupart des pays de l'OCDE, comme dans certains pays émergents – Chine, Afrique du Sud, Brésil.

Or, si les responsabilités des autorités locales s'accroissent, le partage des moyens pour assumer ces responsabilités est souvent nettement insatisfaisant, notamment dans les pays en développement. Ce fait est aggravé par la faible autonomie reconnue aux autorités locales dans la gestion des financements dans la plupart des régions.

Sans autonomie et sans ressources, la démocratie locale est bancal. Ses avancées, avec désormais la libre élection des représentants locaux dans une majorité de pays, restent précaires et peuvent générer de profondes désillusions qui menacent, par ricochet, de fissurer les fondements même de la démocratie.

Ces écarts entre responsabilités et partage de moyens conditionnent tout particulièrement la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. En effet, c'est en Afrique sub-saharienne et dans les pays moins avancés d'Asie, où les moyens des collectivités locales sont les plus faibles, que la réalisation des Objectifs du Millénaire accumule le plus de retard. Si les collectivités territoriales dans l'Union européenne dépensent environ 3 250€ par habitant chaque année pour répondre aux besoins de leurs citoyens, en Afrique sub-saharienne et dans certains pays d'Asie, elles ne disposent que de 24€ par habitant, voire beaucoup moins dans les pays les plus pauvres.




**Bertrand Delanoë**  
*Maire de Paris*  
*Président de CGLU*

Le Deuxième Rapport Mondial permet de constater que le financement du développement urbain et local constitue l'un des maillons faibles des politiques d'aide au développement, car avec l'accélération de l'urbanisation, le niveau de financement local ne permet pas de répondre à « l'urbanisation de la pauvreté ».

Notre organisation mondiale, Cités et Gouvernements Locaux Unis, estime ainsi à 200 milliards de dollars américains l'investissement annuel nécessaire dans les villes des pays en développement au cours des vingt-cinq prochaines années, pour doter les plus démunis des services essentiels et afin de réduire la pauvreté et les populations des bidonvilles.

Pour les pays développés, le Rapport signale également les contraintes qui pèsent sur le financement local pour répondre aux transformations structurelles – vieillissement de la population, flux migratoires, réduction des dépenses énergétiques et des émissions de gaz à effets de serre, prévention des risques. Mais surtout, il alerte contre la tendance à décharger sur les gouvernements locaux, de manière déséquilibrée, le poids des déficits budgétaires et financiers dont ils ne sont pas directement responsables, en les dotant de nouvelles compétences sans les assortir des moyens financiers nécessaires.

Je ne peux que soutenir les conclusions du Rapport sur la nécessité d'instaurer une nouvelle régulation politique entre Etats et gouvernements locaux dans chaque pays, mais aussi au niveau mondial. Une concertation renforcée entre les différents niveaux de gouvernements est ainsi indispensable, afin de parvenir à un meilleur partage entre moyens et compétences, un meilleur équilibre entre démocratie et solidarité, deux piliers sur lesquels repose l'avenir de nos pays, de nos villes, de nos populations, deux principes qui se fondent sur des notions cardinales : la justice, la responsabilité.



**Bertrand Delanoë**

# PROJET EDITORIAL

## Responsables de la publication

- **Directrice** : Elisabeth Gateau, Secrétaire Générale, CGLU
- **Directeur Adjoint** : Alberto Laplaine Guimarães, Secrétaire Général Adjoint, CGLU
- **Conseil** : Emilia Saiz, Directrice de Cabinet, Directrice des relations statutaires et institutionnelles, CGLU
- **Coordination générale** : Edgardo Bilsky, Directeur des programmes et des études, CGLU
- **Assistante de Coordination** : Claire Frost, Responsable de projet, CGLU
- **Support CGLU** : Dominique Arrestat, Pere Ballester, Mohamed Bousraoui, Jean-Baptiste Buffet, Sandra Climent, Alexis Demko, Sara Hoefflich, Carole Morillon, Ricardo Martínez, Mónica Mora, Thibaut Nancy, Natalène Poisson, Marie Laure Roa, Elisabeth Silva, Renske Steenbergen
- **Stagiaires**: Eugénie Monasterio, Elsa Payan

## Comité de pilotage

### Sections régionales et métropolitaine de CGLU

- Donald Borut, Secrétaire Général, CGLU Amérique du Nord
- Jean Pierre Elong Mbassi, Secrétaire Général, CGLU Afrique
- Josep Roig, Secrétaire Général, Metropolis
- Rashik Sagitov, Secrétaire Général, CGLU Eurasie
- Guillermo Tapia, Secrétaire Général, FLACMA, CGLU Amérique latine
- Frédéric Vallier, Secrétaire Général, Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), CGLU Europe
- Peter Woods, Secrétaire Général, ASPAC, CGLU Asie-Pacifique
- Selahattin Yildirim, ancien Secrétaire Général, MEWA, CGLU Moyen-Orient et Asie de l'Ouest

## Coordination des experts

- Jorge Martínez-Vázquez, Professeur d'Économie et Directeur des Études Internationales, École de Sciences Politiques Andrew Young, Université de l'État de Géorgie, États-Unis
- Paul Smoke, Professeur de Finances Publiques et de Planification et Directeur des Programmes Internationaux et des Études de Doctorat, Université de New York, École de Post Graduation sur les Services Publics Robert F. Wagner, États-Unis

## Principaux partenaires

- William Cobbett, Administrateur, Cities Alliance
- Àngel Cortadelles i Bacaria, Directeur Général des Relations Internationales, Generalitat de Catalunya (Conseil Régional de Catalogne), Espagne
- Sandrine Delibiot, Directrice de Relations Internationales et du Marketing, Banque Dexia
- Antoni Fogué, Président de la Diputació de Barcelone (Conseil général de Barcelone) et de la Commission Décentralisation et Autonomie Locale de CGLU, Espagne
- Nathalie Le Denmat, Responsable Développement Urbain et Collectivités Locales, Agence Française de Développement (AFD), France

## Conseillers régionaux

- Sandra Ceccarini, Directrice citoyenneté et coopération internationale, CCRE, CGLU Europe
- Rudi Hauter, Adjoint au Secrétaire Général, ASPAC, CGLU Asie-Pacifique
- Christopher Hoene, Directeur de Recherche, Ligue Nationale des Villes, États-Unis
- Souleymane Maiga, Chef de cabinet, CGLU Afrique
- Néstor Vega, Coordinateur académique, FLACMA, CGLU Amérique Latine
- Cenk Tikiz, Coordinateur général, MEWA, CGLU Moyen Orient – Asie Occidentale

# REMERCIEMENTS

## Auteurs principaux par chapitre

### Introduction

- Jorge Martínez-Vázquez, École de Sciences Politiques Andrew Young, Université de l'État de Géorgie, États-Unis
- Paul Smoke, Université de New York, École de Post Graduation sur les Services Publics Robert F. Wagner, États-Unis

### Afrique

- François Yatta, chercheur indépendant, Niger
- François Vaillancourt, Université de Montréal, Canada

### Amérique du Nord

- Bill Fox, Université du Tennessee, États-Unis
- Enid Slack, Université de Toronto, Canada

### Amérique latine:

- Jorge Martínez-Vázquez

### Asie-Pacifique

- Blane D. Lewis, Ecole de Politiques Publiques Lee Kuan Yew, Université Nationale de Singapour
- Bob Searle, consultant indépendant et ancien Chef de la Commission des Subventions de l'Australie, Australie

### Eurasie

- Natalia Golovanova, Centre d'étude sur les politiques fiscales (Moscou), Russie
- Galina Kurlyandskaya, Centre d'étude sur les politiques fiscales (Moscou), Russie

### Europe

- Luiz de Mello, Département d'Économie, Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE).

### Moyen-Orient et Asie Occidentale

- Mehmet Tosun, Université du Nevada, Reno, États Unis

### Le financement des métropoles

- Roy Bahl, École de Sciences Politiques Andrew Young, Université de l'État de Géorgie, États-Unis

### Conclusions

- Jorge Martínez-Vázquez
- Paul Smoke

CGLU remercie tout particulièrement pour leur conseil et leur soutien financier :

Generalitat de Catalunya  
(Conseil Régional de Catalogne)

Diputació de Barcelona  
(Conseil Général de Barcelone)

Agence Française de Développement  
(AFD)

Cities Alliance

Groupe DEXIA



# INTRODUCTION

## Résumé Exécutif

Les collectivités territoriales, dans une majorité de pays, jouent un rôle clé dans le développement et l'amélioration du niveau de vie de la population. De nombreux gouvernements nationaux considèrent aujourd'hui les collectivités territoriales comme des partenaires essentiels pour développer des politiques publiques, assurer des services sociaux plus efficaces et plus équitables, bâtir des infrastructures nécessaires pour le développement économique, et pour une meilleure qualité de vie.

Le chemin n'a pas été parcouru facilement et de nombreux défis persistent. Dans la majorité des pays, la décentralisation n'a pas été un processus linéaire et il a fallu surmonter de nombreux obstacles. La collaboration entre les différents niveaux de gouvernement, dans de nombreux pays, n'est pas sans problèmes, et les gouvernements locaux ont besoin d'être mieux équipés pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions et devenir ainsi des partenaires plus forts et plus efficaces pour répondre aux principaux défis.

Ce Rapport s'appuie sur le *1<sup>er</sup> Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale* (GOLD I), publié en 2008. Ce Rapport présentait une vue d'ensemble des collectivités locales à travers le monde. Le Rapport GOLD II met l'accent sur un aspect spécifique de la décentralisation, les systèmes de financement locaux et les performances des gouvernements locaux. Ce thème a été choisi pour ce Deuxième Rapport car leur financement est fondamental pour que les gouvernements locaux puissent fonctionner et assurer correctement les services publics qui leur ont été confiés.

Au cours des dernières décennies, on constate une tendance à l'augmentation du financement des gouvernements locaux (si l'on compare les dépenses locales sur le total des dépenses publiques nationales), mais il y a de fortes différences entre et au sein des régions. Par exemple, les budgets locaux représentent en moyenne 25% des dépenses publiques des pays de l'Union européenne, mais moins de 5% dans de nombreux pays en développement. Si la décentralisation du financement local est évaluée en termes d'autonomie dans la gestion des revenus et des dépenses, il y a eu des progrès, quoique de manière inégale et plus du côté des dépenses. L'expérience internationale montre également que pour le financement, les relations entre les différents niveaux de gouvernement ne sont pas figées, qu'elles tendent à évoluer avec les forces sociales, politiques, économiques, démographiques et technologiques qui ont un impact sur le secteur public.

GOLD II prend le pouls de l'état actuel des finances publiques locales dans le monde avec, comme objectif principal, d'identifier et d'analyser les principaux défis auxquels les gouvernements locaux sont confrontés pour fournir des services publics de manière plus équitable et plus efficace. Le rapport propose également des recommandations concrètes pour les réformes politiques prioritaires au niveau régional et mondial.

## Pourquoi les finances locales sont-elles importantes?

Au moins deux raisons expliquent l'importance potentielle du financement des gouvernements

**Jorge Martínez-Vázquez**

Université de Georgie, États-Unis

**Paul Smoke**

Université de New York, États-Unis

locaux. La première est que les gouvernements locaux sont bien placés pour améliorer la gestion des ressources publiques pour répondre aux demandes citoyennes. La seconde est le rôle que les collectivités locales peuvent jouer face aux défis mondiaux contemporains qui touchent, à différents degrés, la plupart des pays.

### Les raisons principales

Les arguments classiques en faveur de la décentralisation s'appuient sur deux idées simples. La première est que les collectivités locales sont le niveau de gouvernement le plus proche de la population, et qu'elles ont un meilleur accès à l'information locale pour répondre aux besoins des citoyens. La seconde est qu'elles sont plus motivées, pour assurer une meilleure gestion des affaires locales, que le gouvernement central, et qu'elles utilisent mieux les ressources publiques à leur disposition grâce à la recherche de solutions innovantes. Ces deux propositions se complètent : l'accès à l'information locale et les incitations à optimiser l'usage des ressources publiques aboutissent à de meilleurs résultats.

Cependant, en dépit de la reconnaissance du rôle des gouvernements locaux et des évidences empiriques qui l'attestent, quelques mises en garde subsistent. Il est nécessaire de renforcer la collaboration et de développer des accords institutionnels novateurs, entre les gouvernements locaux et les autres niveaux de gouvernement, pour surmonter les problèmes d'économies d'échelle, notamment quand la prestation des services publics concerne plusieurs gouvernements locaux.

En même temps, pour que les deux hypothèses mentionnées ci-dessus puissent se vérifier, plusieurs conditions essentielles doivent être assurées. Les gouvernements locaux doivent disposer au minimum de certains pouvoirs et de ressources autonomes, ainsi que des capacités techniques et de gestion satisfaisantes. Les autorités locales

peuvent ainsi répondre à leurs électeurs et gérer de manière responsable leur financement. Les gouvernements centraux peuvent aider les gouvernements locaux à assumer leurs responsabilités, mais cela exige du temps et des efforts, notamment dans les pays où les gouvernements locaux ne sont pas encore développés. La mise en œuvre des réformes des systèmes de financement entre les différents niveaux de gouvernement – y compris la vitesse et l'enchaînement des réformes – est aussi importante que leur conception.

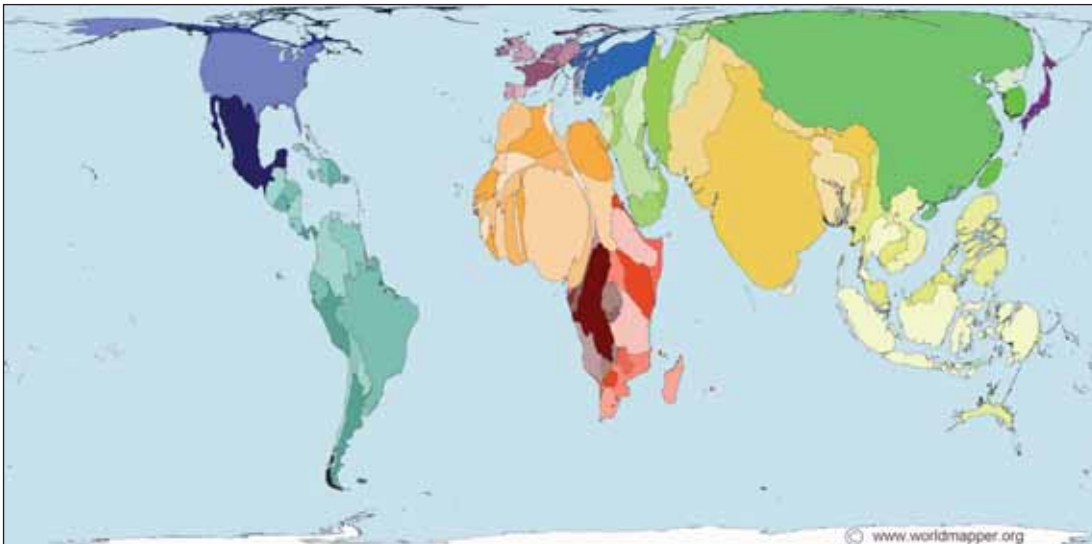
### Le rôle des gouvernements locaux face aux défis mondiaux

Au-delà des avantages déjà mentionnés qui œuvrent en faveur de la décentralisation, le rôle potentiel des gouvernements locaux se voit renforcé par un certain nombre de phénomènes mondiaux auxquels sont confrontés certains pays et la communauté internationale. Premièrement, le monde doit faire face à des crises multiples : réchauffement climatique, pénurie d'énergies, sécurité alimentaire. Ces crises sont parmi les principaux problèmes qui préoccupent les milieux politiques nationaux et mondiaux. Elles ont, individuellement et collectivement, un impact direct sur les gouvernements locaux, mais ces derniers sont aussi en position de contribuer à bâtir des réponses.

Deuxièmement, la croissance urbaine, qui aggrave les crises mentionnées ci-dessus et augmente la demande en services publics, est une tendance mondiale particulièrement forte dans les pays en développement (voir figure 1). La majorité des habitants de la planète vivent déjà dans les zones urbaines, et cette proportion devrait dépasser les 60% d'ici 2030<sup>1</sup>. Quarante-cinq pour cent de cette croissance urbaine, selon les Nations Unies, se concentrera en Asie, en Afrique et, dans une moindre mesure, en Amérique latine. Elle affectera notamment les petites et moyennes villes et entraînera également une urbanisation croissante de la

1. Nations Unies, Département des Affaires Economiques et Sociales, Division Population.

Figure 1: Perspectives de croissance urbaine entre 2002-2015



Note: La taille des territoires montre la proportion de nouveaux habitants qui résideront dans les villes entre 2002 et 2015.

Source: World Mapper; City Growth (2005).

pauvreté. Si les tendances actuelles persistent, une personne sur cinq vivra en 2030 dans des bidonvilles<sup>2</sup>. La lutte contre la pauvreté par le biais des Objectifs du Millénaire pour le Développement sera gagnée ou perdue principalement dans les zones urbaines des pays en développement. Avec l'urbanisation rapide, se manifeste également la nécessité de développer des mécanismes innovants pour gouverner et répondre aux demandes des habitants des régions métropolitaines, dont la taille, la complexité et le nombre augmentent. Le développement d'un système de gouvernance et de financement approprié pour les régions métropolitaines est un défi de taille, car de nombreux niveaux de gouvernements et d'entreprises publiques sont généralement impliqués dans leur gestion. Certains analystes estiment que les gouvernements locaux peuvent jouer un rôle important pour renforcer la gouvernance métropolitaine et répondre à l'urbanisation.

Troisièmement, comme conséquence de cette urbanisation, de nombreux pays dans le monde sont confrontés à d'énormes déficits

d'infrastructures, tandis que les besoins de la population continuent à augmenter. Pour relever les défis de l'urbanisation et la croissance des grandes régions métropolitaines dépourvues d'infrastructures essentielles, des investissements considérables seront nécessaires au cours des prochaines décennies. Ces investissements concernent souvent des secteurs où les gouvernements locaux ont des responsabilités directes. Selon une estimation, 200 milliards de dollars américains par an seront nécessaires au cours des vingt-cinq prochaines années pour combler ces déficits en infrastructures et en services essentiels<sup>3</sup>. La demande sera plus importante dans les pays en développement, mais les pays industrialisés devront aussi investir pour faire face au vieillissement de leur population et des infrastructures. Dans de nombreux pays, il faut investir également dans des infrastructures plus résilientes pour répondre au risque croissant de catastrophes naturelles, à la pénurie d'énergie, etc.

Depuis 2008, nous traversons la crise financière et économique mondiale la plus profonde depuis

2. Il a été démontré que jusqu'à un certain point, la croissance urbaine a un rôle dans la diminution de la pauvreté, mais une fois ce seuil dépassé la pauvreté augmente de nouveau (Martínez-Vázquez et al, 2009).

3. Selon la Banque mondiale (2005), les besoins d'investissement en infrastructures dans les pays en développement s'élèveraient à 600 000 millions de dollars annuellement au cours des 25 prochaines années. Toutefois, ces chiffres comprennent toutes les infrastructures publiques, nationales (électricité, communications et technologies de l'information, transport, eau et assainissement, etc.) et communales (rues, distribution de l'eau potable et assainissement, gestion des déchets, éclairage public, etc.). La Commission des finances locales pour le développement de CGLU considère qu'au moins un tiers de ce montant devra être consacré aux infrastructures urbaines (soit 0,4% du PIB mondial) [Note d'orientation de CGLU sur les finances locales, 2007].

la Seconde Guerre mondiale en termes d'emploi, de revenus et de pertes de richesses<sup>4</sup>. Elle touche, d'une manière ou d'une autre, la quasi-totalité des États et une majorité de gouvernements locaux. Cependant, tous les gouvernements locaux n'ont pas connu le même sort. Alors que certains ont subi des réductions de revenus et des restrictions budgétaires, d'autres ont vu augmenter leurs financements et certains types de dépenses. Dans quelques pays, les gouvernements locaux ont pu jouer un rôle important dans les plans d'atténuation des effets de la crise financière mondiale.

### La structure et les caractéristiques des systèmes de financement locaux

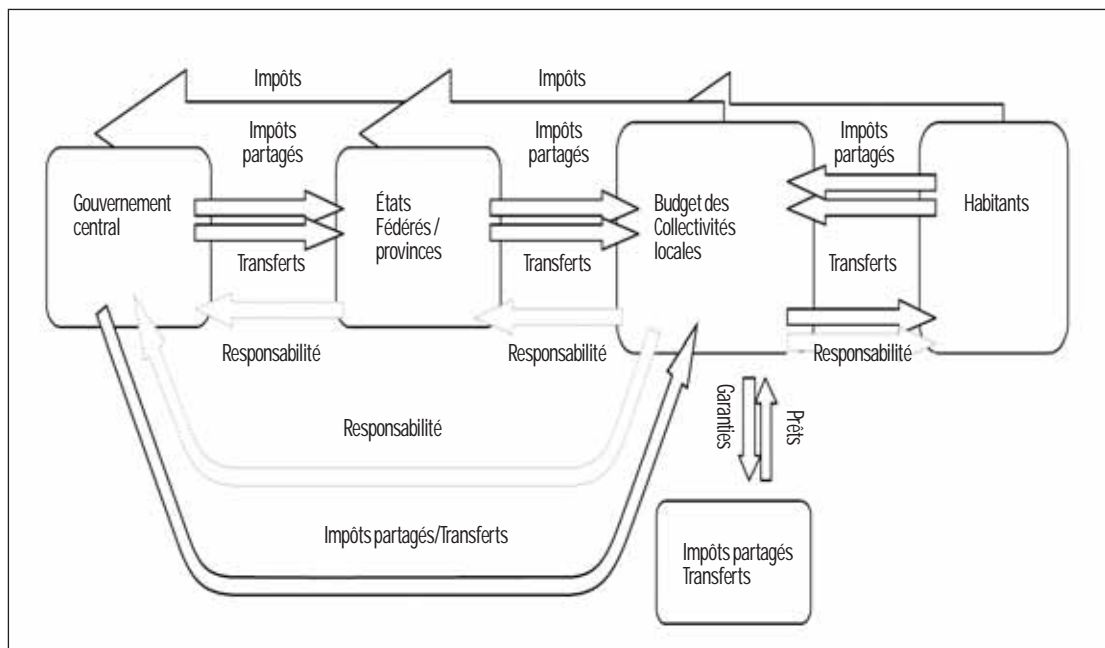
Pour que les collectivités locales puissent assumer leurs responsabilités et contribuer efficacement à surmonter les défis et les crises actuelles ou à venir, elles doivent être dotées d'un cadre juridique et institutionnel, ainsi que des procédures appropriées. Ces dernières sont, non seulement, de nature financière, mais concernent aussi le contexte politique et institutionnel.

### Éléments essentiels du financement local

Les pouvoirs et responsabilités des gouvernements locaux, notamment pour la prestation de services, sont définis dans les lois ou dans la constitution. Il est généralement admis que ces responsabilités doivent répondre aux besoins locaux et que leur mise en œuvre doit être possible au niveau local. Il est aussi reconnu que l'assignation des compétences doit être clairement définie, afin que les gouvernements locaux et leurs électeurs puissent avoir une idée précise des responsabilités locales. Pour répondre aux demandes locales, les gouvernements locaux ont également besoin d'une autonomie budgétaire suffisante.

Les gouvernements locaux doivent pouvoir accéder à des ressources pour s'acquitter de leurs tâches et pour répondre aux attentes de leurs électeurs. Les gouvernements centraux ont un avantage comparatif dans la mobilisation des revenus, de sorte qu'une grande partie des ressources locales provient des impôts partagés et des transferts entre les différents niveaux de gouvernement. Les

Figure 2: La structure du financement local



4. CGLU, *L'impact de la crise sur les gouvernements locaux*, Octobre 2009.

transferts peuvent être conditionnels ou inconditionnels ; ils peuvent être utilisés pour des dépenses récurrentes et pour l'investissement. Ils doivent être stables et prévisibles, et attribués sur la base des formules ou des critères appropriés. L'équilibre entre les transferts conditionnels et inconditionnels peut varier selon les contextes ; mais la disponibilité de ressources non conditionnées permet aux collectivités locales d'exercer leur autonomie, condition essentielle pour développer leurs avantages comparatifs dans la prestation des services.

Au-delà des transferts, les gouvernements locaux doivent disposer de sources de revenus propres qu'ils puissent utiliser avec une certaine discrétion. Cela permet de créer un lien entre les coûts et les ressources obtenues des services. Ces services fournissent aux administrations locales un moyen d'augmenter le montant des recettes collectées de façon indépendante pour financer la gamme et le niveau des prestations exigées par les habitants. Les revenus propres peuvent prendre la forme de taxes sur des bases fiscales appropriées, ou ils peuvent être des recettes non fiscales, telles que les charges ou redevances, les licences et droits d'enregistrement, etc.

Les gouvernements locaux doivent enfin pouvoir mobiliser des financements pour investir dans des infrastructures. Certains investissements peuvent être financés par des transferts ; mais les gouvernements locaux ont besoin, notamment dans les zones urbaines, d'accéder directement aux marchés de capitaux. Quand le système de financement local est moins avancé, ce rôle peut être assumé par des institutions intermédiaires, avec le soutien de l'État. Le crédit local doit, cependant, être régi par un cadre réglementaire approprié et des garanties financières adéquates.

### Le contexte institutionnel

Le thème de ce rapport est le financement local, mais d'autres aspects institutionnels, déjà couverts

dans GOLD I, sont essentiels pour assurer le fonctionnement efficace des gouvernements locaux. Comme indiqué plus haut, le contrôle et la participation des citoyens sont au cœur du processus de décentralisation. C'est une des dimensions politiques de la décentralisation. Le « principe d'or » de la participation est la tenue d'élections démocratiques à intervalles réguliers, mais tous les pays ne peuvent pas ou ne veulent pas convoquer des élections locales libres et démocratiques. Toutefois, d'autres mécanismes favorisent la participation des citoyens dans les affaires locales et peuvent améliorer la transparence (l'accès à l'information, des comptes-rendus publics et des mécanismes d'appel pour contester des décisions publiques, etc.). Les élections locales ne sont qu'une modalité de participation, d'autres mécanismes non-électoraux peuvent jouer un rôle important dans le renforcement de la participation locale, y compris quand les élections se tiennent de manière régulière.

Les dimensions institutionnelles de la décentralisation sont également très importantes. Les modalités d'organisation des gouvernements locaux doivent être définies de manière appropriée, de même que les systèmes et procédures de gestion des ressources publiques, et que les cadres et les mécanismes de travail avec les autres niveaux de gouvernement, avec les entreprises du secteur privé et les acteurs non gouvernementaux. En outre, les gouvernements locaux doivent posséder, ou être en mesure de développer, la capacité nécessaire pour fonctionner correctement au sein de ce cadre institutionnel.

Bien que les aspects politiques et institutionnels des gouvernements locaux aient déjà été abordés dans GOLD I et ne seront pas l'objet d'une attention prioritaire dans le présent rapport, leur rôle dans le financement des gouvernements locaux ne doit pas être sous-estimé. Sans des mécanismes de participation et de fonctionnement adéquats, sans des capacités locales suffisantes,

l'autonomie financière locale peut provoquer des conflits plutôt que des résultats productifs.

### La réalité du financement des collectivités locales dans le monde

Depuis longtemps, certains pays ont développé, des systèmes de financement locaux solides avec toutes les composantes décrites ci-dessus. Bien d'autres pays ont, au cours de ces dernières années, adopté des mesures pour développer ces systèmes. Dans le même temps, tous les pays – depuis les plus développés jusqu'aux pays en développement les plus fragiles – sont confrontés à divers défis illustrés tout au long de GOLD II. Certains problèmes sont liés au faible développement du système de financement et au manque de capacités, en particulier dans les pays en développement, ou plus généralement à l'insuffisance des ressources. D'autres défis sont extérieurs au système financier, mais ont une influence sur les demandes auxquelles il doit répondre et sur la façon dont il fonctionne.

### Défis et dilemmes du système

Dans beaucoup de pays, notamment dans les pays en développement, de nombreux composants des mécanismes de financement locaux décrits ci-dessus n'existent pas, sont incomplets, ou ont été mis en œuvre sans tenir compte du contexte institutionnel. Ils peuvent être bien ou mal conçus (en fonction du contexte et de la législation en vigueur) en termes d'affectation des revenus et des dépenses, des transferts, d'accès à l'emprunt, etc. Plus largement, les cadres constitutionnels et juridiques des collectivités locales (leur statut juridique, les mécanismes politiques, leurs pouvoirs, les structures administratives et de personnel, etc.) sont parfois bien développés ou à peine esquissés.

Un des problèmes habituels est le manque de clarté dans l'attribution des compétences locales. Même dans les systèmes plus avancés où les responsabilités sont assez bien définies,

des problèmes apparaissent lorsque le gouvernement central transfère des fonctions sans les financements correspondants. Un autre problème est le manque de méthodes et de pratiques adaptées pour mesurer le coût des responsabilités transférées. Le degré d'autonomie dans la gestion des dépenses est aussi très variable.

Dans un système avec plusieurs niveaux de gouvernement, un des grands défis est de savoir comment définir les responsabilités pour chaque niveau et comment ces niveaux devraient interagir. C'est le problème de la gouvernance des grandes métropoles déjà évoqué plus haut. Il y a toujours un équilibre à trouver entre la capacité des niveaux supérieurs de gouvernement à mobiliser les ressources et la représentativité politique des niveaux de gouvernements inférieurs plus proches des habitants. Pour parvenir à un équilibre, il faut considérer les avantages et les inconvénients de la concentration des fonctions par rapport à la division des responsabilités. Pour combler le morcellement des compétences, il est possible de promouvoir des districts ou des syndicats avec des fonctions spécifiques et / ou différentes formes d'intercommunalité.

Des progrès ont été accomplis dans le partage de la fiscalité et les transferts de ressources entre les différents niveaux de gouvernement, mais des problèmes persistent. Les transferts peuvent être insuffisants ou imprévisibles, et les critères utilisés pour allouer les ressources imprécis ou inappropriés. Malgré la croissance des disparités de revenus entre les collectivités locales dans de nombreuses régions du monde, peu de pays utilisent des subventions de péréquation efficaces pour permettre un accès plus égalitaire aux ressources. Ceci est nécessaire pour palier, parmi d'autres facteurs, à la pauvreté ou à la croissance démographique de certaines communes. Aussi, lorsque les subventions de péréquation existent, elles peuvent être mal financées, saper l'effort fiscal local ou affaiblir l'efficacité dans la gestion des ressources. De

nombreux pays ont des problèmes pour trouver un juste équilibre entre les subventions inconditionnelles, qui favorisent l'autonomie locale, et les subventions conditionnelles, qui tendent à promouvoir les priorités nationales.

Les problèmes de mobilisation des ressources locales sont particulièrement récurrents. Il y a, en général, un plus large consensus sur la nécessité de laisser plus d'autonomie dans la gestion des dépenses que sur celles des recettes. Une certaine discrétion dans la gestion des recettes est cependant nécessaire pour renforcer les responsabilités locales. Or, les impôts locaux peuvent être mal gérés, y compris pour les impôts locaux les plus traditionnels tels que l'impôt foncier. Ce dernier exige une gestion difficile et coûteuse, et il est particulièrement impopulaire chez les contribuables ; même quand il est relativement bien géré, son potentiel de revenus peut être limité. En revanche, peu d'autres sources de revenus sont attribuées aux collectivités locales.

Seuls quelques pays développés ont des systèmes de financement des investissements locaux plus consolidés. De nombreux pays mettent en œuvre des subventions conditionnelles, dont la majorité des fonds est utilisée pour les investissements locaux. Mais la réponse à long terme aux besoins décrits ci-dessus nécessite un plus large accès au crédit. Certains pays utilisent avec succès des institutions d'intermédiation financières pour le crédit local. Cette approche présente un certain nombre de problèmes et a été victime, dans de nombreux cas, de pressions politiques.

Ces défis au développement des systèmes de financement locaux ainsi que les maigres performances de l'administration locale dans certains pays, ont provoqué des reculs dans le processus de décentralisation. Depuis la publication de GOLD I, on peut observer une tendance à la recentralisation dans plusieurs régions. Cette déception peut être aussi le résultat d'attentes trop importantes, dans un

temps trop court, par rapport à un processus de décentralisation encore jeune. Il est aussi la conséquence d'un appui insuffisant aux gouvernements locaux pour renforcer leur capacité afin de leur permettre de remplir les rôles qu'on attend d'eux.

### Défis externes

Les gouvernements locaux peuvent contribuer à atténuer certains des problèmes mondiaux décrits précédemment – les crises des ressources naturelles (environnement, énergie, sécurité alimentaire), l'urbanisation, le déficit des infrastructures et la crise financière mondiale. Ceux-ci représentent aussi pour eux des défis considérables. Pour y répondre efficacement, il faudra mobiliser davantage de ressources, d'expertise technique, et de capacité de négociation sur des questions complexes avec de nombreux acteurs. Les gouvernements locaux peuvent répondre à ces menaces mondiales qui pèsent sur le développement, s'ils sont bien outillés et s'ils disposent de l'appui nécessaire.

À cet égard, il est important de noter que certains gouvernements nationaux ne semblent pas comprendre qu'ils doivent créer un environnement propice à l'action des gouvernements locaux. Au contraire, la tendance à la recentralisation dans certains pays semble avoir été exacerbée par les retombées de la crise économique et financière mondiale. Dans plusieurs pays d'Afrique, d'Amérique latine et de la région Eurasie, les gouvernements nationaux ont décidé, de manière unilatérale, d'interrompre le versement des impôts partagés et d'autres transferts. Dans d'autres cas, les gouvernements centraux ont augmenté le contrôle sur les fonds et sur les décisions budgétaires des gouvernements locaux.

### La diversité d'expériences

Bien que, dans de nombreux pays, les finances locales soient un problème important, certains

défis et points communs ont pu être identifiés ci-dessus. Toutefois, il est nécessaire de garder à l'esprit qu'il y a aussi de grandes différences entre les régions et pays. Comme il a été indiqué dans GOLD I, il y a une grande diversité dans le monde dans l'organisation et les compétences des gouvernements locaux. GOLD II montre également qu'il y a une extraordinaire variété de modèles de financement local entre les régions et entre les pays au sein de chaque région.

Les systèmes de gouvernement et le rôle des gouvernements locaux sont le résultat de l'histoire de chaque pays. Dans une grande partie de l'Amérique latine, par exemple, on constate l'influence de la tradition coloniale centraliste, notamment en matière fiscale. Dans le même temps, certains grands pays comme l'Argentine et le Brésil ont une longue tradition de gouvernements au niveau des provinces et des communes. Cette tradition est, même avec des interruptions, globalement plus importante en Amérique latine que dans d'autres régions hors OCDE. Au Moyen-Orient et en Asie occidentale, la forte influence de l'Empire ottoman façonne encore des systèmes de gouvernement fortement centralisés qui prévalent dans tous les pays de la région.

Dans certaines régions, les différences internes sont considérables. Cette diversité est évidente dans la région Asie-Pacifique, malgré le poids des régimes centralisés. Certains pays ont été colonisés par la Grande-Bretagne (par exemple, l'Inde, la Malaisie), d'autres par la France (par exemple le Cambodge et le Vietnam) et quelques pays ont subi plusieurs influences (Espagne / États-Unis aux Philippines). Des pays comme la Chine et la Thaïlande n'ont jamais été colonisés pendant des périodes prolongées, ainsi leurs systèmes s'appuient à la fois sur leurs propres traditions et sur des expériences empruntées. L'Australie et la Nouvelle-Zélande diffèrent des pays de l'Asie-Pacifique car ces pays étaient des colonies britanniques où les descendants des colons sont restés et ont coexisté avec les populations autochtones. Leurs

institutions ont hérité des traditions de gouvernance coloniales. Ces influences diverses ont abouti à une grande variété de structures gouvernementales locales et de systèmes de financement.

Les pays de la région Eurasie ont hérité de l'ancienne Union soviétique le même système initial d'administration et de financement, mais ils ont choisi de réorganiser leurs systèmes de gouvernance locale tout à fait différemment. En Afrique, il y a un fort contraste entre les traditions centralisées de l'ancienne administration coloniale française en Afrique occidentale et centrale, et les traditions locales laissées par les Britanniques en Afrique orientale et australe, bien que ces dernières aient souvent été affaiblies pendant la période postcoloniale. Récemment, des efforts considérables ont été réalisés pour décentraliser et renforcer les gouvernements locaux à travers la région. Dans de nombreux pays, l'expérience des administrations locales se mélange aux cultures traditionnelles.

En Europe, il existe de riches expériences de décentralisation avec des institutions solides, mais les systèmes sont très hétérogènes et font face à des défis politiques majeurs. En Amérique du Nord, les gouvernements locaux canadiens et américains assurent un rôle important au sein du secteur public. Toutefois, ils sont des créatures des gouvernements intermédiaires (provinces ou états) plutôt que du gouvernement national. Cela aboutit à une forte diversité interne, puisque chaque province ou État a une législation distincte pour les gouvernements locaux, situation qui se reproduit également dans d'autres pays et dans d'autres régions, comme l'Argentine et l'Australie. Aux États-Unis, l'organisation des gouvernements locaux est particulièrement complexe, avec des milliers de comtés et des dizaines de milliers de sous-comtés dotés de compétences généralistes et des districts avec des compétences spécifiques (par exemple, éducation).

Ces traditions de gouvernance, dans les différentes régions, ont été soumises à la

pression des forces politiques et économiques pendant des années. Ceci a entraîné de nombreux changements dans les systèmes, y compris dans les modalités de financement, mais l'influence de ces traditions persiste, même subtilement. Pour avancer avec les réformes, il faut prendre en considération la nature et la force de ces traditions et comprendre comment elles conditionnent la viabilité et la durabilité des transformations des finances publiques locales.

### Résumé de la Mission GOLD II et de l'organisation du rapport

Il n'est pas trop exagéré d'affirmer que les systèmes de financement des gouvernements locaux sont actuellement à un carrefour. De grandes avancées ont été accomplies dans la décentralisation et le transfert de pouvoirs aux gouvernements locaux. Ce processus est aujourd'hui confronté à divers défis, certains universels, certains spécifiques à certaines régions et pays. La situation a été aggravée par le nombre de crises majeures et successives de ces dernières années - environnementale, économique et financière.

Les crises actuelles sont également une occasion de réfléchir sur le fonctionnement des systèmes de financement locaux et sur les moyens de les améliorer. Il y a toujours le risque, pendant les crises, que certaines réactions soient excessives et que ces décisions soient dominées par l'immédiateté des problèmes, avec de graves conséquences pour l'avenir. Des réformes circonstanciées peuvent atténuer les problèmes immédiats, mais saper à terme la capacité des gouvernements locaux à assumer leurs responsabilités de manière efficace et durable.

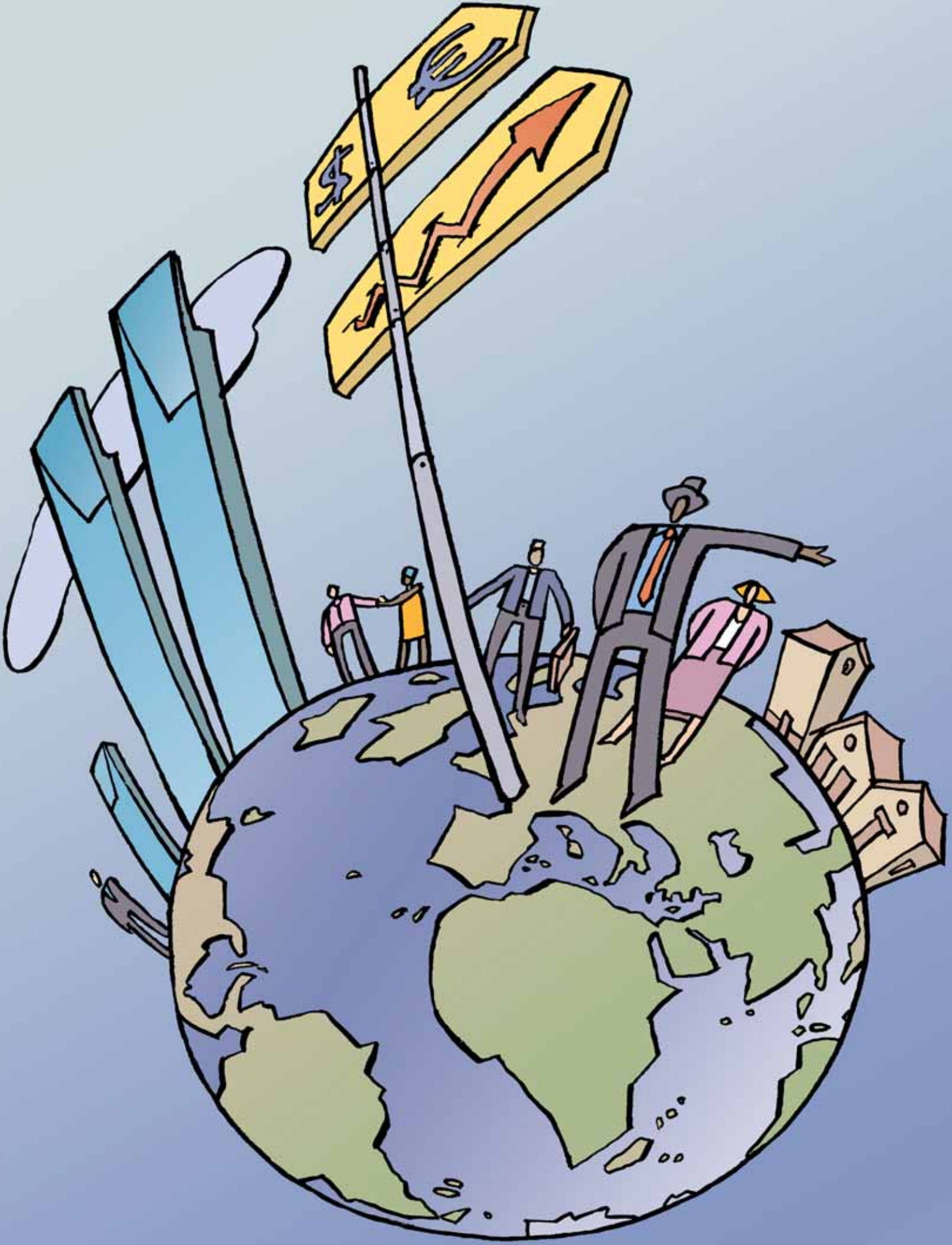
Pour avancer dans la réforme des finances publiques locales, il faut entreprendre une analyse systématique des aspects positifs et négatifs des systèmes actuels, et de la manière de renforcer les gouvernements locaux pour qu'ils puissent jouer un rôle encore plus actif. Cette introduction a présenté les grandes lignes

et quelques-unes des principales questions et options qui méritent d'être considérées. Le rapport examinera en profondeur ces diverses questions et les options au niveau régional et mondial.

Les chapitres suivants analysent la situation dans les régions de CGLU: Afrique (chapitre 1), Amérique du Nord (chapitre 2), Amérique Latine (chapitre 3), Asie-Pacifique (chapitre 4), Eurasie (chapitre 5), Europe (chapitre 6), Moyen-Orient et Asie occidentale (chapitre 7). Chacun de ces chapitres passe en revue les systèmes de finances publiques locales et le contexte institutionnel, en mettant l'accent sur l'analyse de la fiscalité locale. Il synthétise les aspects positifs et les problèmes, ainsi que les opportunités et les défis spécifiques. Enfin, chaque chapitre régional se termine par un résumé des principaux enjeux et des alternatives, avec d'éventuelles questions permettant d'approfondir la réflexion.

Il est important de noter que le nombre de pays, ainsi que le niveau et la qualité des informations disponibles varient dans chaque région. C'est pourquoi, certains chapitres couvrent un plus grand nombre de pays que d'autres et, dans certains cas, l'analyse se concentre sur un ou plusieurs pays pour lesquels une meilleure information est disponible.

Après les chapitres régionaux, le chapitre 8 se concentre sur la situation et les défis des régions métropolitaines. Enfin, la conclusion présente un résumé général des principaux constats, propose des actions pour améliorer la situation au niveau régional et mondial, et des pistes de recherches futures.



# AFRIQUE

## Résumé Exécutif

Le financement des collectivités territoriales est le maillon faible des politiques de décentralisation en Afrique. La décentralisation du financement conditionne la contribution des collectivités locales au développement local, ainsi que leur participation à la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Le Premier Rapport mondial sur la décentralisation a démontré qu'au cours des vingt dernières années, les pays africains ont réalisé des progrès importants en matière de décentralisation. Des réformes en faveur des gouvernements locaux ont été engagées ou sont attendues dans beaucoup de pays, en particulier sur leur financement (Afrique du Sud, Algérie, Cameroun, Kenya, Maroc, Mauritanie, Zambie, Zimbabwe).

Ces avancées ont été néanmoins inégales selon les pays et rarement linéaires. Dans de nombreux États, ces processus rencontrent des obstacles. En termes généraux, la part des dépenses publiques administrée par les gouvernements locaux reste très faible. Des gouvernements nationaux freinent ou remettent en cause actuellement les engagements assumés. Au Mali et au Burkina Faso par exemple, le principe de « simultanité » entre les transferts de compétences et des ressources a été aboli. En Ouganda, la gestion du personnel local a été recentralisée et la législation a été modifiée pour doter la capitale d'une autorité métropolitaine désignée par le gouvernement national. Au Malawi et au Togo, les élections locales sont depuis de nombreuses années

suspendues. Dans de nombreux pays, la part des recettes locales sur les revenus nationaux s'est affaiblie au cours des dernières années (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Ouganda, Sénégal, Tanzanie, Togo).

Le continent africain expérimente entretemps un processus d'urbanisation rapide. Cependant, le développement des grandes métropoles et des villes moyennes va de pair, à des degrés divers, avec un appauvrissement des périphéries urbaines, de graves déficits d'infrastructures et en services publics essentiels. Pour répondre à ces défis, les autorités locales doivent disposer des ressources et des compétences adéquates. Les autorités nationales et locales doivent étroitement collaborer pour chercher des solutions.

Le financement local est abordé à travers cinq aspects : la structure des États et l'organisation territoriale, les compétences et les dépenses des collectivités locales, leurs revenus, les transferts et l'accès à l'emprunt.

## Principaux problèmes et défis pour le financement des gouvernements locaux

### L'organisation territoriale

L'organisation territoriale des États africains varie par la taille et le nombre des collectivités territoriales. On peut souligner trois problèmes principaux : une décentralisation partielle qui, dans plusieurs pays, ne concerne qu'une partie du territoire national, la superposition de différents niveaux d'administration territoriale

**François Yatta**,  
chercheur  
indépendant,  
Niger

**François Vaillancourt**,  
Université  
de Montréal,  
Canada

décentralisée, et le développement de mécanismes parallèles qui contournent les gouvernements locaux.

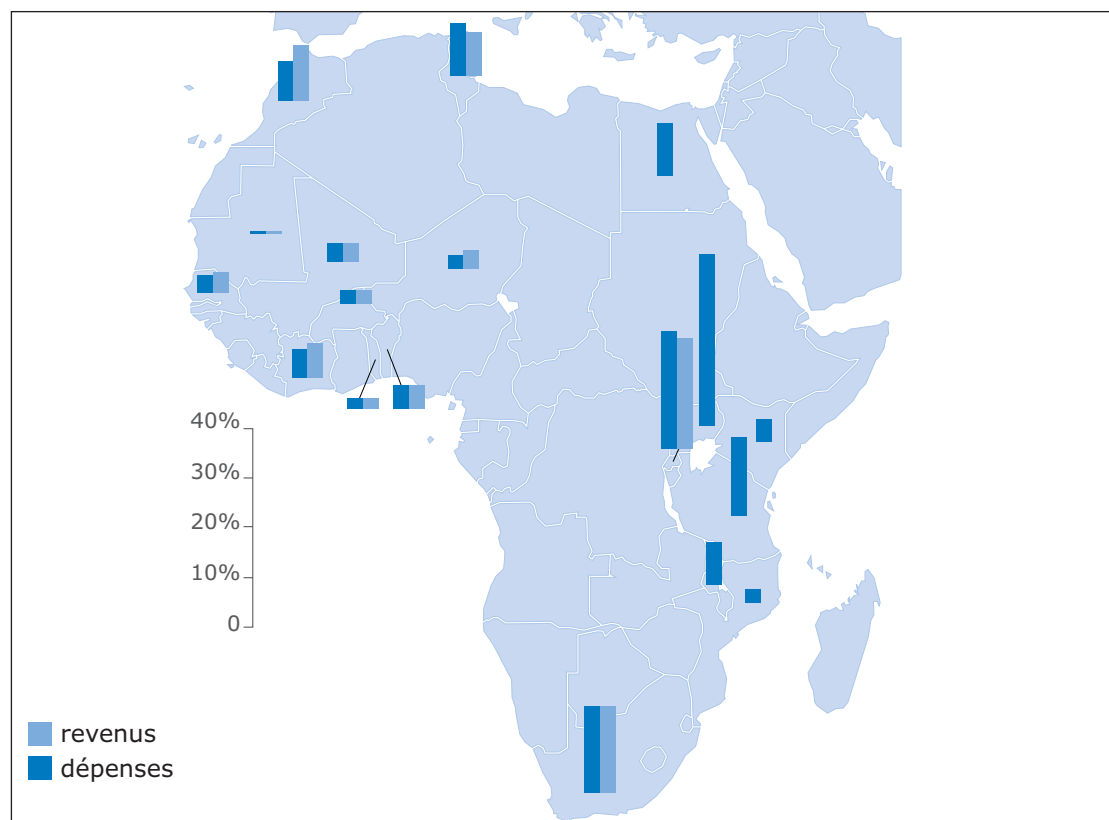
### Une autonomie limitée pour décider des dépenses et un manque de clarté dans l'attribution des compétences

De manière générale, les gouvernements locaux africains manquent d'autonomie budgétaire. Le partage des compétences et, par conséquent, des dépenses entre le gouvernement local et national, n'est pas suffisamment clair ou est inadéquat. Dans de nombreux pays, les gouvernements de niveau supérieur (gouvernement central, régions ou province) exercent un pouvoir de contrôle sur les gouvernements locaux ainsi qu'un contrôle a priori et a posteriori sur les budgets locaux.

Cette confusion dans le partage des compétences se trouve parfois aggravée par l'intervention des agences internationales. Les nouvelles politiques d'aide au développement - appui budgétaire et programmes sectoriels d'appui - favorisent souvent la recentralisation des politiques sectorielles - par exemple, dans l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement - grâce à la concentration des ressources financières dans les ministères, en dépit des nouvelles compétences des gouvernements locaux.

Cette faiblesse se reflète notamment dans le faible poids des dépenses locales sur les dépenses publiques totales, un poids qui représente à peine 8 % en moyenne pour tous les pays analysés (non pondéré).

Figure 3: La part des revenus et des dépenses des gouvernements locaux sur le budget du gouvernement national dans certains pays d'Afrique



## Faible niveau de recettes

En Afrique, les recettes sont encore plus centralisées que les dépenses : les revenus des gouvernements locaux ne représentent que 7 % du total des recettes publiques. Dans de nombreux pays, les gouvernements locaux gèrent moins de 10 % des recettes publiques et très souvent moins de 5 %.

Pour l'ensemble des gouvernements locaux d'Afrique, environ la moitié des recettes provient de transferts du gouvernement central, alors que l'autre moitié provient des impôts locaux. En règle générale, les gouvernements intermédiaires - provinces, régions ou départements - dépendent encore plus des transferts pour leur financement que les petites villes et les municipalités rurales. Ces dernières sont à leur tour, plus dépendantes que les grandes villes.

## Un pouvoir limité sur la fiscalité locale

L'autonomie financière varie significativement d'un pays à l'autre. On peut distinguer deux cas de figures. Dans une majorité de pays francophones, les gouvernements locaux manquent d'autorité fiscale. Les parlementaires peuvent modifier les revenus imposables et les taxes d'imposition locale. Dans de nombreux pays de tradition anglophone, les autorités locales ont plus de capacités pour décider sur les impôts et les taux d'imposition. Cependant, la prépondérance des quartiers précaires et de l'informalité urbaine affecte négativement la fiscalité locale, et en particulier l'impôt foncier. Concernant les prix des services publics et les recettes non fiscales, les gouvernements locaux - autant francophones qu'anglophones - ont une plus grande flexibilité.

## La perception des impôts : un défi

Le processus de collecte des impôts est extrêmement centralisé dans les pays francophones. Ce sont les services du

gouvernement central qui sont responsables du recensement fiscal, de l'estimation du revenu imposable, de la réalisation des évaluations et de la collecte des impôts locaux. Dans les pays anglophones, la centralisation est moins importante voire souvent inexistante. Les gouvernements locaux assument directement la perception de leurs impôts. On note toutefois une tendance en Afrique de l'Est à la privatisation de la perception.

Dans les pays francophones, l'État exerce aussi un contrôle sur la trésorerie municipale, grâce au « principe d'unicité de caisse », principe qui oblige les gouvernements locaux à déposer leurs fonds sur le compte du Trésor National. Ce principe limite aussi le contrôle local des ressources.

## Autres recettes non fiscales

Les tarifs et taxes de services ne sont pas toujours exploités de manière adéquate, et peu d'attention est portée à la mobilisation d'autres ressources potentielles issues de la gestion du sol et des autres équipements. En Afrique de l'Ouest, les recettes des services et des propriétés publiques représentaient, entre 2004 et 2007, 20 % du total des revenus. En Afrique du Sud, les recettes de services (eau, assainissement, électricité) constituent presque la moitié des recettes des gouvernements locaux (autour de 44 % dans les grandes villes et les villes intermédiaires, mais moins de 10 % dans les petites villes et dans les zones rurales). Pour donner un exemple en Afrique du Nord, au Maroc, les recettes des services (8 %) et équipements (17 %) représentent un quart des recettes locales.

## Une nécessaire amélioration des systèmes de transferts

Les mécanismes de transferts présentent plusieurs problèmes : les coûts des compétences transférées ne sont pas connus ; les formules de péréquation des revenus sont rarement

appropriées ; les formules de transferts se basent sur le calcul des dépenses de la période qui précède la décentralisation - c'est-à-dire qu'elles reflètent des décisions du passé - et ne répondent pas aux besoins actuels des gouvernements locaux. Les montants à transférer sont définis tantôt comme un pourcentage fixe des recettes totales du gouvernement central ou d'une recette spécifique, tantôt annuellement dans la loi de finances nationale. Dans d'autres cas, les modalités de calcul de ces montants ne sont pas explicitées.

Un problème encore plus grave est celui de l'irrégularité et du manque de prévisibilité des transferts. Dans certains cas, les transferts ne parviennent jamais entièrement aux collectivités locales. Cette situation risque de s'aggraver avec la crise économique mondiale et la transition fiscale qu'expérimente actuellement le continent africain.

### Manque d'accès au crédit

L'accès au crédit est très restreint. Trois raisons principales limitent cet accès : 1) des règles restrictives imposées par le gouvernement central aux gouvernements locaux, 2) les ressources limitées de ces derniers, 3) les problèmes de gestion budgétaire au niveau local. Dans de nombreux pays africains, ce sont les institutions d'intermédiation financière qui gèrent les fonds destinés aux gouvernements locaux avec des résultats mitigés (Development Bank et Infrastructure Corporation Limited d'Afrique du Sud, Fonds de Développement Municipal du Rwanda, Fonds d'Équipement Communal du Maroc, Caisse de Prêts et de Soutien aux collectivités locales de la Tunisie, etc).

### Des capacités locales et une transparence insuffisante

Le manque de personnel qualifié, en particulier dans les petites villes et dans les municipalités

rurales, complique l'usage des ressources disponibles. Les gouvernements locaux doivent également réaliser des efforts importants pour renforcer la transparence et la participation citoyenne dans les affaires locales.

### L'impact de la crise économique et financière mondiale

La crise mondiale initiée en 2009 a eu un impact négatif sur les recettes locales puisqu'elle a réduit l'activité économique, en particulier dans les secteurs d'exportation et de services. Elle a également entraîné une diminution des montants des liquidités disponibles à cause de la diminution des transferts de fonds des immigrants depuis les pays développés, et également en raison d'une diminution de l'aide publique au développement.

### Recommandations politiques (élaborées par CGLU Afrique)

Lors d'un atelier organisé en mai 2010, les membres de CGLU Afrique ont proposé six recommandations afin d'améliorer le financement local et de promouvoir le dialogue entre les associations de gouvernements locaux et les États africains :

- *Renforcer le rôle des autorités locales dans la dépense publique pour crédibiliser la décentralisation.* A l'horizon d'une dizaine à une quinzaine d'années, les collectivités locales d'Afrique devraient pouvoir atteindre la moyenne mondiale qui se situe autour de 25% de la dépense publique mise en œuvre par les collectivités locales. Dans le but de promouvoir cette revendication, il faudra renforcer le lobbying politique sur le gouvernement central, le Parlement et les agences de développement.
- *Clarifier la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement et chiffrer le coût des compétences transférées.* Le rôle et les

compétences des gouvernements locaux doivent être clairement établis dans les principales lois nationales ; le reste de la législation et des règlements en vigueur doit être révisé et harmonisé avec ces lois qui définissent le rôle des collectivités locales, en particulier pour les politiques sectorielles.

- Il est nécessaire d'évaluer le coût des compétences transférées et de s'assurer que les collectivités locales reçoivent le financement nécessaire pour les assumer. Un fonds pourrait être créé dans le but de financer les compétences transférées, administré conjointement par le ministère en charge des gouvernements locaux et l'Association nationale de gouvernements locaux.
- *Renforcer les ressources et l'autonomie financière des autorités locales*, en particulier grâce à la fiscalité sur le foncier et sur les activités économiques, en assurant une meilleure distribution de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et une plus grande collaboration pour mettre en application un impôt sur les activités du secteur informel. Il est nécessaire d'associer les gouvernements locaux (là où ce n'est pas encore le cas) à l'administration de la perception fiscale et d'appliquer le principe de l'« unité de caisse » avec davantage de flexibilité, voire même d'abandonner cette pratique dans les pays de tradition francophone.

Cependant, les responsables locaux doivent s'engager résolument dans la mobilisation des ressources locales qui demeure la seule voie durable de renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales. Ils doivent également prendre l'initiative et faire des propositions aux Gouvernements Nationaux pour améliorer la gestion financière, la reddition des comptes et la transparence devant les citoyens.

- *Définir les règles qui facilitent le transfert des ressources de l'État aux autorités locales*. Les transferts de l'État sont déterminants pour les budgets locaux ; les règles qui définissent leur fonctionnement doivent être transparentes et prévisibles. La part des ressources de l'État qui doit être annuellement destinée aux gouvernements locaux doit être calculée sur la base d'une formule objective négociée entre les deux parties. Une telle formule devrait tenir compte de la nécessité d'encourager les collectivités engagées dans l'impulsion des actions de développement économique local, mais aussi celle de prendre en compte l'équité et la péréquation entre collectivités locales de niveau économique et/ou d'équipements différents.

C'est pourquoi le dialogue et la collaboration entre l'État et les gouvernements locaux sur la gestion des transferts et des impôts partagés doivent être renforcés. Ce dialogue serait d'autant plus fécond s'il était organisé dans un cadre de concertation paritaire, à l'image des commissions nationales des finances locales mises en place dans certains États (notamment au sein de l'espace UEMOA), où se retrouvent des représentants du ministère des finances, des représentants du ministère chargé des collectivités locales, et des représentants de l'association nationale des collectivités locales. Les gouvernements locaux doivent enfin être consultés avant l'approbation annuelle de la loi de finances nationale ; le traitement de cette loi doit être transparent.

- *Favoriser l'accès à l'emprunt et aux marchés financiers pour les autorités locales*, assouplir le cadre réglementaire, adapter les outils financiers aux autorités locales, diversifier les sources de crédit, promouvoir la mobilisation de ressources privées pour l'investissement dans les services publics et pour favoriser les partenariats public - privé.

Pour accéder au marché financier, les autorités locales doivent, à leur tour, améliorer leur gestion financière et, notamment, la lisibilité et la transparence des comptes publics locaux. Elles doivent aussi améliorer la gouvernance locale pour donner plus de confiance aux institutions financières. En outre, l'État a également la responsabilité de promouvoir des instruments qui facilitent l'accès des collectivités locales à l'emprunt.

Le développement des institutions financières spécialisées dans le prêt aux collectivités locales ou dans l'intermédiation pour l'accès des collectivités locales aux marchés de capitaux est un premier pas dans la bonne direction, à condition de mieux réévaluer les missions de ces institutions. Les autorités locales doivent développer la gestion du sol et de la propriété pour renforcer le flux d'investissements.

En Afrique, les gouvernements locaux doivent analyser si les conditions existent pour mutualiser leurs demandes en face des marchés financiers, au moyen d'une aide technique adéquate organisée dans le cadre d'un Fonds de développement pour les villes.

- Renforcer *les ressources humaines des autorités locales africaines*. Les associations de gouvernements locaux doivent apprendre les unes des autres pour améliorer les procédures de négociation avec leurs gouvernements nationaux, de suivi des négociations budgétaires au niveau parlementaire, mais aussi pour contribuer à moderniser les systèmes de financement local, pour faciliter l'accès des collectivités locales aux marchés financiers, pour promouvoir la transparence et la participation citoyenne dans le processus de décision budgétaire au niveau local. Une des premières tâches sera de renforcer les capacités de suivi et d'analyse régulière du financement des collectivités locales par les associations dans chaque pays.

CGLUA étudie la meilleure manière de créer un fonds afin de promouvoir le renforcement des capacités à travers l'échange de personnel et d'experts entre les gouvernements locaux africains.

# AMÉRIQUE DU NORD

## Résumé Exécutif

Le Canada et les États-Unis sont des démocraties constitutionnelles disposant d'une structure de gouvernement fédérale. Les deux pays sont géographiquement étendus (plus de 9 millions km<sup>2</sup>) mais les États-Unis (304 millions) sont bien plus peuplés que le Canada (33 millions). Le Canada est constitué d'un gouvernement fédéral, dix gouvernements provinciaux, trois gouvernements territoriaux et pratiquement 4 000 gouvernements locaux. La structure du gouvernement nord-américain, quant à elle, se compose d'un gouvernement fédéral, cinquante états et 89 476 gouvernements locaux.

Bien que le Canada soit fortement décentralisé au niveau fédéral et des provinces, le pays est beaucoup plus centralisé en ce qui concerne les relations entre les provinces et les pouvoirs locaux. Les gouvernements locaux sont souvent considérés comme les « créatures des provinces » car leurs pouvoirs ne sont pas inscrits dans la constitution et dépendent des compétences que leur délèguent les provinces. Chaque province a une législation propre qui définit le cadre légal des municipalités, ce qui entraîne de nombreuses différences entre les différentes provinces. En général, les municipalités sont responsables des services de police et de la protection contre les incendies, des routes et du trafic routier, de l'eau et de l'assainissement, de la gestion des déchets, des loisirs et de la culture et, pour finir, de la planification. Les impôts fonciers représentent plus de la moitié des revenus municipaux. D'autres impôts (taxes hôtelières, taxes sur les restaurants et l'alcool, par exemple), les transferts provinciaux et fédéraux, ainsi que les droits et redevances pour services complètent les revenus locaux. Par contre, les municipalités n'ont

pas l'autorisation de lever des impôts sur les revenus ou sur les activités commerciales. L'importance des impôts fonciers explique pourquoi les municipalités canadiennes n'ont pas subi de baisses importantes de revenus dans un premier temps malgré la crise économique.

Aux États-Unis, les compétences des gouvernements locaux varient également selon les états, en fonction des dispositions constitutionnelles ou législatives. Le gouvernement fédéral joue en général un rôle moins important que les états fédérés ou les gouvernements locaux en matière de prestation directe de services. Toutefois, le gouvernement fédéral exerce souvent une grande influence, notamment par l'intermédiaire des subventions fédérales, des prêts et du partage des coûts – qui s'applique avec différentes restrictions –, ainsi que par le biais des lois fédérales et des réglementations. Les états et les gouvernements locaux ont la responsabilité quasi exclusive d'un certain nombre de services : protection contre les incendies, éducation, bibliothèques, gestion des déchets, assainissement, approvisionnement en eau, trafic, entre autres. L'eau, l'électricité, le gaz et l'assainissement sont des services qui sont exclusivement sous la responsabilité des états fédérés et des gouvernements locaux, bien que le gouvernement fédéral finance et joue un rôle de régulateur dans tous ces domaines. Les principales sources de revenus des gouvernements locaux américains sont les impôts fonciers, les taxes sur les activités commerciales, les impôts sur le revenu, les redevances pour service rendu et les transferts fédéraux et des états. La récente crise économique a eu un effet très inégal sur les gouvernements locaux. Les revenus des impôts

**William F. Fox,**  
Université  
du Tennessee,  
États-Unis

**Enid Slack,**  
Université  
de Toronto,  
Canada

fonciers, par exemple, ont augmenté pendant l'année fiscale 2009. En revanche, les taxes sur les activités commerciales et les impôts sur les revenus ont baissé.

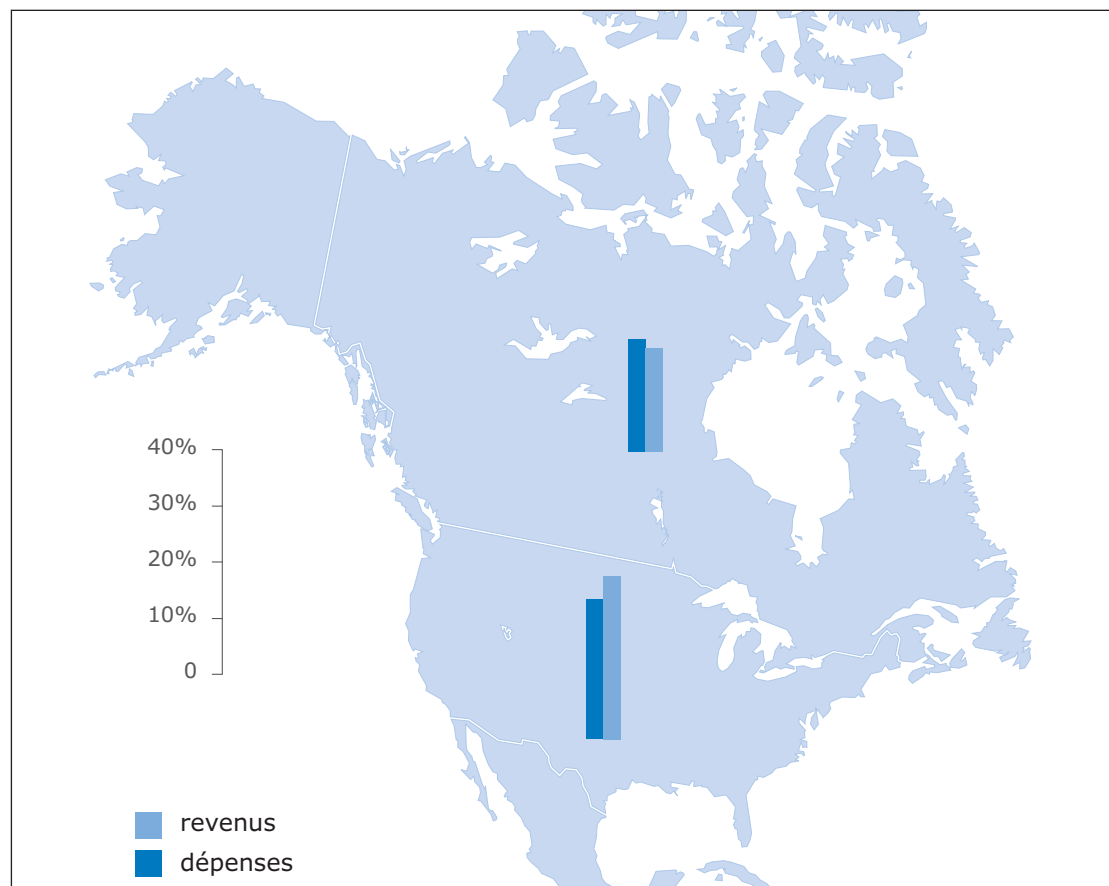
### Principaux problèmes et défis pour les gouvernements locaux en matière de finances

Le chapitre analyse neuf aspects du financement des gouvernements locaux :

- *La contribution des impôts fonciers aux finances locales (Canada et États-Unis) :* l'impôt foncier est la principale source de revenus locaux au Canada et aux États-Unis. Les changements survenus dans l'économie

(par exemple, la transformation successive d'une économie de biens à une économie de services et de la connaissance), combinés aux efforts pour réduire les impôts fonciers par l'intermédiaire de stimulus fiscaux et de restrictions sur les impôts et les dépenses, ont contribué à la baisse des impôts fonciers aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Canada. La réduction de la base foncière imposable entraîne une augmentation des taux d'imposition afin de maintenir le même niveau de revenus. Toutefois, des taux d'imposition plus élevés augmentent considérablement le poids de l'impôt foncier, rendent cet impôt encore plus impopulaire et peuvent entraîner davantage d'arriérés fiscaux. Par ailleurs, la réduction de la base imposable qui s'opère par

Figure 4: La part des revenus et des dépenses des gouvernements locaux sur le budget du gouvernement fédéral aux États-Unis et au Canada



l'exonération de certains contribuables peut rendre le système fiscal inégalitaire. C'est le cas, par exemple, si le poids de l'impôt est transféré des activités économiques anciennes aux nouvelles, ou encore des entreprises dont les valeurs boursières connaissent une croissance rapide à celles dont les valeurs stagnent.

- *L'effritement de la base imposable sur les ventes (États-Unis) : l'effritement de la base imposable sur les commerces touche uniquement les gouvernements locaux américains car les municipalités canadiennes ne sont pas autorisées à lever des taxes sur les activités commerciales. Trois facteurs peuvent expliquer l'effritement de cette base. En premier lieu, les gouvernements des états ont choisi de réduire la fiscalité en accordant une série d'exonérations. En deuxième lieu, malgré des différences entre les états, les taxes sur les activités commerciales touchent largement les biens mais relativement peu les services. La croissance de la consommation de services a excédé la croissance de la consommation des biens ces dernières décennies, entraînant une réduction de la base imposable. Et, en troisième lieu, la taxe est généralement retenue par les commerçants. Mais une clause constitutionnelle interdit les états de taxer le commerce inter-états ; par conséquent, les états ne peuvent appliquer les taxes que sur les vendeurs qui ont une présence physique dans l'état concerné. La croissance rapide des transactions effectuées sur internet coûte aux états une part importante des recettes fiscales sur les ventes (dans les faits, la base s'est réduite). Les états perdent également des revenus quand les achats sont effectués au-delà des frontières géographiques de l'état ou par correspondance.*
- *Des sources de revenus inappropriées pour répondre aux besoins budgétaires (Canada) : les municipalités canadiennes se plaignent de ne pas disposer de sources de revenus adéquates pour répondre à leurs besoins en*

matière de dépenses. Ce problème est plus prononcé au Canada qu'aux États-Unis car les municipalités canadiennes ont des sources de revenus plus faibles. Leurs préoccupations se sont aggravées par une série de circonstances ayant eu un impact important sur la fiscalité locale. Tout d'abord, les gouvernements fédéraux et provinciaux se sont « délestés » de certains services, ce qui a eu pour conséquence d'accroître les responsabilités des municipalités dans tout le pays. Deuxièmement, pour être compétitives dans le nouveau contexte mondial, les villes se doivent d'attirer les entreprises et la main d'œuvre qualifiée. Les villes doivent non seulement fournir des infrastructures sophistiquées en transports et en communication, mais également des services permettant de valoriser la qualité de vie au sein de leurs communautés. Troisièmement, les municipalités qui doivent faire face à une croissance rapide sont aussi, dans de nombreux cas, exposées à l'augmentation des coûts qui va de pair avec l'extension urbaine. Enfin, alors que les municipalités font face et continueront de faire face à des pressions de plus en plus fortes exercées sur les dépenses dans leur budget, il n'existe pas, en parallèle, de diversification de leurs sources de revenus. Bien que les municipalités n'aient pas connu de déficit sur leur budget de fonctionnement puisqu'elles n'y sont pas autorisées par la loi, il est prouvé que le déficit en infrastructures est une conséquence de l'insuffisance des revenus à l'échelle locale.

- *La concurrence fiscale affecte la base imposable des gouvernements locaux. Les gouvernements locaux américains et canadiens disposent d'une grande flexibilité pour fixer leurs taux d'imposition et d'un certain contrôle sur le choix de leurs bases imposables. Toutefois, il est habituel que différents niveaux de gouvernement partagent la même base imposable ; par exemple les gouvernements de niveau intermédiaire utilisent les mêmes assiettes fiscales sur*

l'impôt foncier. De forts liens institutionnels existent entre les bases imposables de niveau intermédiaire ou national et celles du niveau local mais il n'est pas prouvé que ces relations soient réellement prises en compte au moment des prises de décisions politiques. Ces relations se fondent aussi sur la compétition : les gouvernements locaux rivalisent entre eux sur la fiscalité et ils sont également en concurrence avec les plus hauts niveaux de gouvernement. Des preuves concrètes tendent à confirmer que les gouvernements des états et les gouvernements locaux augmentent leurs taux d'imposition pour compenser le déclin de leur base imposable lorsque les gouvernements nationaux augmentent leurs taux. Il convient toutefois de noter que ces preuves ne sont pas concluantes à ce stade.

- *Les limitations fédérales sur les impôts sous-nationaux posent des contraintes importantes aux revenus locaux.* La Constitution américaine impose deux contraintes essentielles à la fiscalité des états et des gouvernements locaux. Premièrement, les états et les gouvernements locaux ne sont pas autorisés à appliquer des taxes sur le commerce inter-états. Les provinces canadiennes ne peuvent pas établir de taxes indirectes, pour éviter d'affecter le commerce inter-provinces. Deuxièmement, les états et gouvernements locaux n'ont pas le droit d'établir des taxes sur le commerce international. En outre, la Constitution américaine remplace les constitutions des états dès lors qu'un conflit éclate entre ces derniers. Ces contraintes qui pèsent sur les états et les gouvernements locaux son prescrites par la cour fédérale et par la législation du Congrès. La possibilité pour les gouvernements locaux et les états de générer des revenus se voit donc considérablement réduite.
- *Les transferts intergouvernementaux fournissent une part importante du financement local.* Les municipalités canadiennes et américaines dépendent des transferts

provenant des gouvernements provinciaux/des états et, dans une moindre mesure, des transferts des gouvernements fédéraux. Par exemple, au Canada, en 2007, les transferts s'élevaient à hauteur de 40 pour cent des revenus des gouvernements locaux ; aux États-Unis, les transferts représentaient 34 pour cent des revenus des gouvernements locaux. Dans la plupart des cas, ces transferts sont destinés à des usages déterminés (par exemple pour améliorer les routes ou subventionner des programmes de loisirs) mais, dans certains cas, ils font office de subventions à vocation plus générale (ils peuvent, par exemple, être utilisés pour toutes sortes de dépenses ou pour réduire les impôts). Au Canada, les conseils scolaires dépendent beaucoup plus des transferts que les municipalités. Ces vingt dernières années, les transferts généraux effectués vers les municipalités au Canada en dollars par habitant ont chuté au taux moyen annuel de 0,1 pour cent. Les transferts effectués vers les gouvernements locaux aux États-Unis, en revanche, ont augmenté, entre 1992 et 2006, de 2,3 pour cent en termes de dollars par habitat.

- *Les décisions fédérales demandent souvent aux municipalités de trouver les financements nécessaires afin d'atteindre les standards imposés concernant les services.* Les niveaux supérieurs de gouvernements utilisent la politique du bâton et de la carotte pour contrôler les gouvernements locaux. La deuxième approche implique souvent des subventions conditionnées, qui exigent des gouvernements locaux des dépenses spécifiques ou qui modifient les prix locaux pour la prestation des services que le niveau supérieur de gouvernement voudrait assurer. La seconde approche implique souvent que les gouvernements locaux doivent fournir des services précis, ou appliquer des normes ou standards définies pour la prestation de ces services. Les municipalités, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, s'inquiètent

davantage de trouver les fonds nécessaires pour assurer ces standards que de faire la distinction entre les services obligatoires et non obligatoires. Des standards plus élevés ont conduit à des coûts également plus élevés mais pas nécessairement à une augmentation du financement provincial. Les municipalités trouvent souvent que ces obligations et changements dans les standards sont difficiles à respecter en termes de personnel qualifié et de ressources disponibles.

- *Les municipalités sont responsables d'une grande partie des infrastructures des pays.* La plupart des infrastructures publiques relève de la responsabilité des collectivités locales. Il a été avancé que, si les infrastructures se trouvent dans un état de délabrement, c'est parce que le financement local se dégrade. On peut évoquer quelques-unes des raisons de cet état de fait : les responsables politiques préfèrent souvent soutenir des projets à court terme dans la perspective d'une réélection ; les pratiques comptables ne tiennent pas compte des coûts de remplacement des biens ce qui entraîne un choc fiscal lorsqu'il est temps de remplacer ces équipements ; une politique inappropriée de taxes et redevances favorisent l'utilisation excessive de services locaux ainsi qu'une demande accrue en infrastructures.
- *Les services locaux doivent être financés par les usagers dans la mesure du possible.* Le paiement par les usagers, lorsque cela est possible, est le mécanisme idéal pour financer les services locaux. Cependant, les services ne peuvent être facturés que si l'accès est limité à ceux qui ne paient pas et que si le coût est marginal pour chaque nouvel usager. Les tarifs sur les services sont plus faciles à appliquer lorsque les services locaux ont certaines caractéristiques des biens et services fournis par le secteur privé. L'eau, l'assainissement, l'électricité, la gestion des ordures, l'éducation supérieure et le transport public urbain font partie des services pouvant être financés en

partie ou totalement par les usagers. Les gouvernements locaux américains génèrent 25,7 pour cent de leurs revenus grâce aux paiements des usagers et 35 pour cent si l'on considère aussi les entreprises publiques locales. Les gouvernements locaux canadiens génèrent 25,6 pour cent de leurs revenus par les tarifs sur les services.

## Conclusions

Cinq suggestions sont présentées dans ce chapitre :

- *Les villes canadiennes doivent pouvoir élargir leur fiscalité.*

Plus de taxes générant plus de revenus donnerait aux villes canadiennes plus de souplesse pour répondre aux demandes locales, aux changements dans l'environnement économique, à l'évolution de la démographie ou encore aux besoins de dépense. Il y a des impôts plus efficaces que l'impôt foncier quand les citoyens passent d'une juridiction à une autre pour leur travail et il faut établir un lien entre les coûts et les bénéfices retirés de l'utilisation des services. En principe, un impôt sur le revenu des personnes associé à l'impôt fédéral ou provincial, avec des taux établis localement, présente de grands avantages en termes d'autonomie locale, de transparence et d'élasticité par rapport aux revenus. Toutefois, imposer ce genre d'impôts au niveau local pose d'autres problèmes. Des taxes sélectives sur les ventes, utilisées par certaines municipalités au Canada, pourraient être étendues à toutes les municipalités.

- *Il ne faut pas taxer de manière excessive les entreprises.*

Il n'y a pas de motif économique qui puisse justifier la multiplication des taxes sur les entreprises, qui paient l'impôt foncier et les taxes sur l'activité économique. Les gouvernements locaux doivent réduire le poids de l'impôt foncier qui pèse sur les propriétés

non-résidentielles et se concentrer sur les bénéfices dérivés des services locaux. Bien évidemment, une réduction des impôts fonciers pour les propriétés non-résidentielles passera automatiquement par une augmentation des taxes pour les contribuables résidents. Afin de réduire cet impact sur les contribuables résidents, il est conseillé d'augmenter progressivement, suivant l'exemple des villes comme Vancouver ou Toronto. Bien que certains états des États-Unis aient exonéré certaines activités de la taxe sur les ventes et bien que certaines provinces canadiennes aient harmonisé leurs taxes sur les ventes avec la taxe fédérale sur les produits et services (en anglais, GST, *goods and services tax*), de nombreux états (et certaines provinces) doivent encore éliminer les taxes de vente sur les transactions intermédiaires.

- *L'effritement des impôts fonciers et des taxes sur les ventes doit être réduit ou éliminé.*

L'effritement de la base fiscale des impôts fonciers et des taxes sur les ventes résulte d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels on peut recenser les décisions politiques (prises au niveau des états ou au niveau local) et la réduction des bases imposables comme conséquence des tendances structurelles de la croissance économique. Il en résulte que les revenus déclinent ou que les taux d'imposition augmentent pour maintenir les niveaux de revenus. Des taux d'imposition plus élevés associés à des bases imposables réduites augmentent les inégalités fiscales. La baisse de revenus peut entraîner une réduction des services publics locaux. La meilleure approche est donc d'élargir les bases fiscales.

- *Le prix des services publics locaux doit être équilibré.*

Les services publics locaux doivent, dans la mesure du possible, être payés par les usagers car c'est le moyen le plus efficace de financer leur fonctionnement, d'assurer la

prestation du service à ceux qui en ont besoin, et de déterminer quel volume de service doit être assuré pour satisfaire la demande. Les gouvernements locaux américains font payer les usagers pour de nombreux services mais ils doivent continuer à rechercher la manière de remplacer le financement par l'impôt par un financement direct par les usagers. Les villes doivent aussi trouver des méthodes nouvelles et innovantes pour assurer le paiement des services, comme par exemple la taxe sur la circulation.

- *Les villes doivent accroître leur pouvoir sur la génération des revenus afin de financer leurs compétences.*

Les villes doivent être dotées des sources de revenus adéquates afin d'être en phase avec leurs compétences en matière de dépenses. C'est le seul moyen pour elles d'assumer entièrement les responsabilités de leurs actions. C'est pourquoi les villes (du moins au Canada) ont besoin de se voir attribuer davantage de pouvoir fiscal qu'elles n'en ont à l'heure actuelle. Les gouvernements fédéraux et des provinces/états ont également un rôle important à jouer, leurs décisions politiques ont un impact direct sur les villes. Au Canada, par exemple, le gouvernement fédéral est responsable des politiques d'immigration, de la population autochtone qui habite dans les villes et du paiement des impôts sur les propriétés gouvernementales. Si les gouvernements des provinces/états fournissaient un financement approprié dans les domaines relevant de leur propre juridiction, les gouvernements locaux seraient déchargés de compétences qui ne sont pas de leur ressort et des revenus locaux seraient alors disponibles pour les compétences relevant réellement du niveau local. Au-delà de la fiscalité locale, les transferts fédéraux et des provinces/états continueront à fournir une part importante des revenus locaux au Canada et aux États-Unis.

# AMÉRIQUE LATINE

## Résumé Exécutif

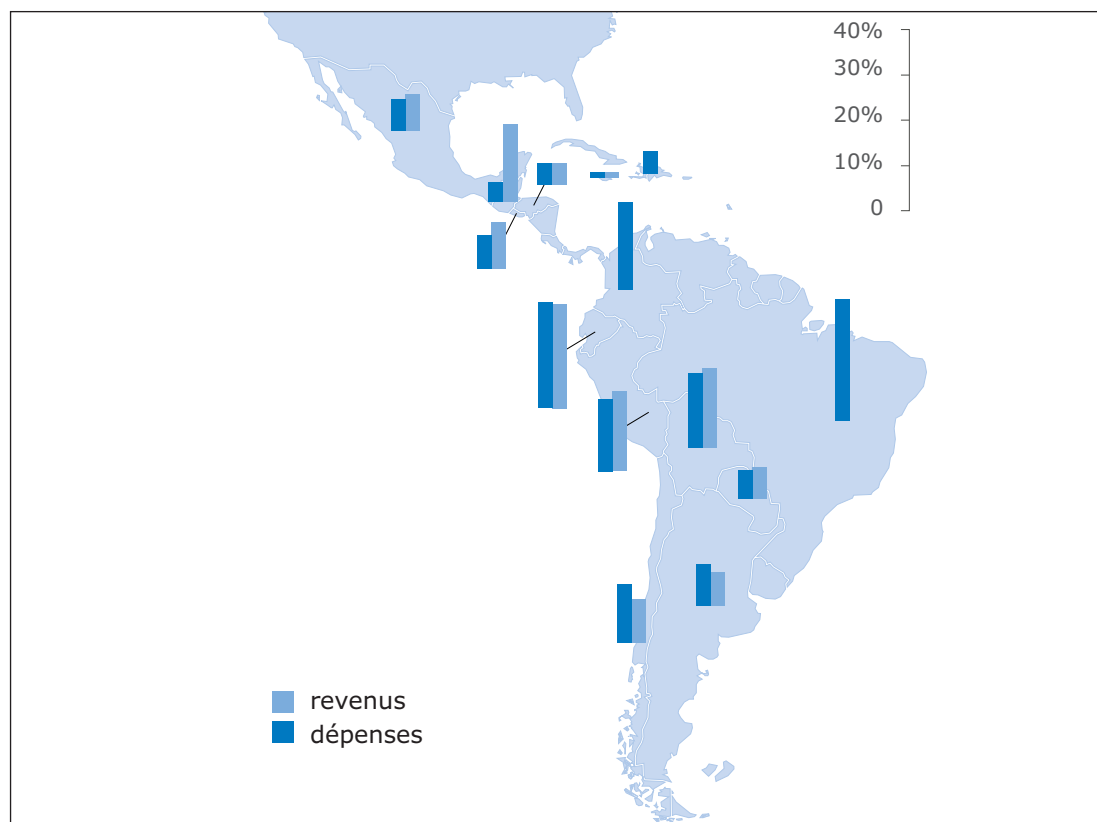
Au cours des deux dernières décennies, le processus de décentralisation s'est accentué en Amérique latine. La part des dépenses des gouvernements locaux sur les dépenses nationales s'est accrue de manière sensible (de 13% en 1985 à 19% en 2005), ainsi que la part des revenus et dépenses sous-nationales par rapport au PIB (de 5,5% en 2000 à 6,6% en 2007) [voir figure 5]. Toutefois, on constate des différences importantes entre les pays de la

région. Si l'on mesure la décentralisation fiscale en termes d'autonomie réelle, c'est-à-dire d'autonomie des décisions dans la gestion des dépenses et des recettes, des avancées ont été réalisées mais elles sont difficiles à mesurer. Dans l'ensemble, les progrès sont associés aux transferts de nouvelles responsabilités, y compris sur la gestion de l'environnement, la lutte contre la pauvreté et le renforcement du rôle des gouvernements locaux en matière

**Jorge Martínez-Vázquez**

Université de l'État de Géorgie, États-Unis

Figure 5: La part des revenus et des dépenses des gouvernements locaux sur le budget du gouvernement national dans les pays d'Amérique Latine



d'éducation, de santé, etc. Ces améliorations sont moins importantes dans l'attribution de sources de revenus.

La décentralisation du financement local est un processus dynamique. Des innovations dans la région ont suscité au cours des dernières années l'intérêt de nombreux pays du monde, comme par exemple les systèmes d'évaluation des performances des gouvernements locaux au Brésil et en Colombie, les transferts des ressources « par client » pour la santé et l'éducation au Chili, ou des subventions pour lutter contre la pauvreté gérées par les municipalités au Brésil et transférées directement aux familles. Un bon nombre de pays comme la Bolivie, l'Uruguay et le Costa Rica ont entrepris ou envisagent des réformes importantes qui contribueront à approfondir et à renforcer l'autonomie des municipalités.

Dans d'autres pays (comme l'Argentine, la Colombie, la République Dominicaine, le Pérou et le Venezuela), on observe des mesures qui vont dans la direction opposée, c'est-à-dire vers une certaine forme de recentralisation.

### Principaux enjeux et défis pour les finances publiques locales

La participation des collectivités locales dans le total des dépenses publiques et du PIB en Amérique latine diffère considérablement d'un pays à l'autre. Leur contribution est en général inférieure par rapport à d'autres régions du monde. Il existe aussi de grandes différences dans l'attribution des compétences aux collectivités locales, mais on constate une tendance forte à partager des responsabilités entre le niveau local et les autres niveaux de gouvernement. Dans de nombreux pays, les gouvernements locaux jouent un rôle important dans l'investissement public au niveau sous-national, souvent comme partenaires des gouvernements nationaux ou des gouvernements de niveaux intermédiaires (états fédérés, provinces, régions).

Pratiquement tous les pays d'Amérique latine attribuent certaines taxes aux gouvernements locaux. La taxe la plus couramment attribuée est l'impôt foncier. Le degré d'autonomie fiscale accordé aux collectivités locales varie mais, en moyenne, la part des recettes propres sur les budgets locaux est plus élevée que dans d'autres régions du monde. Néanmoins, dans pratiquement tous les pays de la région, il y a de grands déséquilibres verticaux qui doivent être compensés par des transferts des ressources du niveau central vers le local.

La modalité la plus fréquente de transfert est le partage d'un pourcentage du budget général du gouvernement national, ou d'une partie ou de la totalité de certains impôts nationaux. Ces fonds sont distribués selon une formule calculée en fonction de la population et d'autres variables ou, moins souvent, en fonction des montants collectés dans chaque territoire (en fonction de l'origine des ressources). Certains pays utilisent des transferts inconditionnels, d'autres privilégient les transferts conditionnés. Les transferts conditionnels ou à des fins spécifiques sont moins largement utilisés en Amérique latine que dans d'autres régions du monde. Les subventions à des fins de péréquation ne sont pas non plus très utilisées. La plupart des pays de la région autorisent les collectivités locales à emprunter mais l'emprunt est soumis à des règles strictes.

L'analyse des problèmes et défis des finances locales en Amérique latine de concentre sur les thèmes suivants : (a) l'organisation territoriale et les gouvernements locaux ; (b) l'architecture des systèmes de financement local ; (c) défis à court et à long terme.

### Problèmes de structure organisationnelle

#### Fragmentation et dimensions des gouvernements locaux

Plusieurs pays de la région ont des gouvernements locaux qui sont trop petits pour tirer parti des

économies d'échelle dans la prestation de services publics. Souvent, ce problème est aggravé par les incitations prévues dans la législation qui assurent des subventions à chaque municipalité, avec des montants fixes indépendamment de leur taille.

### Les économies d'échelle et la représentation politique

Il y a un débat sur l'échelle optimale des collectivités locales. La nécessité de renforcer le lien politique en termes de représentation et de responsabilité vis-à-vis des habitants milite pour des communes de petite taille, mais les problèmes de financement sont plus faciles à surmonter quand la juridiction des communes est plus grande pour intégrer plus de population. Ainsi, la question de la taille des communes n'est pas seulement ou principalement un problème technique, mais aussi un problème politique.

### Capacités administratives locales

Le manque de capacité administrative des gouvernements locaux dans de nombreux pays de la région est en étroite relation avec ce problème de dimension des communes. Le problème est particulièrement ressenti dans les villages et dans les communes rurales. En général, le processus de décentralisation n'a abouti ni à une collaboration plus étroite ni à un soutien technique plus important des agences du gouvernement central aux municipalités.

### Problèmes dans l'architecture des systèmes de financement locaux

#### Manque de clarté dans l'attribution des compétences aux gouvernements locaux

Un des points faibles des programmes de décentralisation en Amérique latine a été le peu d'attention accordée à une attribution claire des responsabilités aux gouvernements sous-nationaux ; généralement, l'accent a été porté sur la mise en place des mécanismes de

financement. Le manque de clarté dans l'attribution des compétences aux différents niveaux de collectivités locales a souvent été aggravé par le partage uniforme des responsabilités indépendamment de la taille et des capacités des gouvernements locaux (par opposition à une décentralisation asymétrique), par le transfert des compétences sans les ressources correspondantes (*unfunded mandates*) et le manque de méthodes transparentes pour traduire la répartition des responsabilités dans des coûts et des ressources à transférer.

#### Faible autonomie pour la gestion des recettes

Le degré d'autonomie dans la gestion des recettes fiscales des gouvernements locaux diffère assez sensiblement selon les pays d'Amérique latine ; il est relativement élevé au Brésil et au Chili, mais relativement faible au Salvador, au Mexique et au Pérou. Mais, en général, comme dans certaines autres régions du monde (Afrique, Asie et de nombreux pays européens), l'autonomie sur les recettes locales en Amérique latine reste en-dessous du seuil souhaitable. Cependant, de nombreux gouvernements locaux de la région n'utilisent pas efficacement l'autonomie fiscale qui leur est actuellement accordée par la loi, comme, par exemple pour les taxes foncières, ce qui affaiblit leur demande d'une plus grande autonomie fiscale au niveau local.

#### Limiter l'utilisation des transferts conditionnés

Pour transférer des ressources aux collectivités locales de la région, la plupart des gouvernements s'appuient sur le partage des impôts nationaux. Le principal problème avec les modalités de partage est qu'il y a généralement une confusion sur les objectifs recherchés dans les formules de distribution. Il n'est pas rare de constater qu'un seul et même instrument poursuit de nombreux objectifs. Il existe aussi

une certaine confusion sur l'usage des transferts conditionnels ou inconditionnels.

### Rationaliser le système de transfert

À l'exception de quelques pays, le système actuel de transferts aux administrations locales en Amérique latine n'a pas une structure claire. La plupart des pays n'ont pas encore introduit de subventions de péréquations inconditionnelles, qui tiennent compte des besoins et de la capacité fiscale de chaque territoire. En ce qui concerne les subventions conditionnelles, de nombreux pays ont développé différentes formes, mais leurs objectifs ne sont pas clairs et prévisibles, en particulier dans le domaine de l'investissement. Lorsque les subventions conditionnelles sont utilisées, la complexité du système est souvent un problème.

### Accroître l'accès à l'emprunt de manière responsable

Après les expériences du Brésil et de l'Argentine dans les années 1980 et 1990 qui ont abouti à l'hyperinflation et à un endettement incontrôlé des gouvernements sous-nationaux, la politique de la région envers l'emprunt des collectivités locales est devenue trop conservatrice et restrictive. Un des problèmes non résolus est de savoir comment créer des institutions capables de réglementer et surveiller le crédit local de manière efficace sans être trop restrictif. Un deuxième défi pour pratiquement tous les pays est celui de savoir comment accroître les fonds disponibles pour l'emprunt local. À l'exception de peu de pays, le niveau des emprunts par collectivité locale en Amérique latine est beaucoup trop faible pour répondre aux besoins actuels en infrastructures publiques.

### A court terme : aborder l'impact de la crise mondiale

En 2009, les gouvernements locaux de la région Amérique latine ont vu une détérioration de leur situation financière à la suite de la crise financière

mondiale. Comme dans beaucoup d'autres régions du monde, les collectivités territoriales ont été affaiblies par leur dépendance des transferts du gouvernement central et par le manque d'accès aux marchés financiers. Cependant, au-delà de l'impact de la crise, certains pays de la région ont pu profiter de la crise pour réviser leur système de financement public et la façon dont les finances municipales peuvent être renforcées à long terme.

### Long terme : défis structurels

Au-delà des questions à court terme sur l'équilibre budgétaire, de nombreuses collectivités locales dans la région sont confrontées aux mêmes problèmes structurels. Le chapitre met en évidence trois défis principaux : (i) le renforcement de la fiscalité locale et de la capacité des gouvernements locaux pour s'en servir ; (ii) le besoin d'accroître l'efficacité des dépenses publiques et la qualité des services publics, et (iii) la nécessité de trouver des moyens pour financer les déficits d'infrastructures pour les services locaux, ce qui demande une augmentation des transferts du gouvernement central et un meilleur accès au crédit local.

## Conclusions

### Sur l'organisation des gouvernements locaux

- Favoriser l'intercommunalité pour surmonter les problèmes de fragmentation et des petites municipalités.
- Consacrer plus de ressources au développement des capacités administratives, en particulier en appui aux petites collectivités locales et aux communes rurales.

### Sur l'architecture du système de financement local

- Préciser le partage de compétences entre collectivités locales et les autres niveaux de

gouvernement, et lorsque cela est possible les compétences exclusives et les compétences concurrentes, préciser dans ce dernier cas les responsabilités qui doivent être assurées par chaque niveau de gouvernement (régulation, financement et opération).

- Favoriser, au moins de manière transitoire, une distribution des compétences mieux adaptée aux différences de capacités des gouvernements locaux (asymétrique), avec deux ou trois niveaux des responsabilités.
- Développer des méthodes de calcul transparentes pour traduire la répartition des responsabilités en coûts qui doivent être recouverts par des sources de revenus clairement établies.
- Renforcer l'autonomie financière dans la gestion des recettes locales afin de promouvoir un meilleur équilibre entre la décentralisation des compétences de dépenses et le pouvoir de perception des impôts locaux des résidents qui bénéficient directement des services locaux, notamment :
  - Les pays qui n'ont pas transféré l'impôt foncier aux collectivités locales devraient le faire.
  - D'autres impôts devraient être attribués aux collectivités locales : par exemple une taxe sur les véhicules, des licences commerciales et des prélèvements exceptionnels sur les biens immobiliers pour le financement de l'amélioration des infrastructures publiques.
  - Un certain degré de liberté dans l'établissement des taux d'imposition devrait être accordé à tous les gouvernements locaux, avec des taux minimum et maximum.
  - Envisager l'introduction de nouvelles taxes au niveau local, y compris sur les

entreprises locales, comme par exemple l'ICA en Colombie (impôt sur les activités industrielles et commerciales) où la *licencia municipal* du Chili.

- Diviser les subventions en différents lots dans les pays où les transferts sont la principale source des budgets locaux, à savoir : (i) des subventions inconditionnelles à des fins de péréquation et (ii) des subventions conditionnées avec différents objectifs pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement.
- La subvention inconditionnelle à fin de péréquation doit répondre à l'accroissement des inégalités entre les territoires comme conséquence de l'hétérogénéité des économies locales et des revenus fiscaux, ainsi que des différences dans la structure de la population et les contraintes géographiques.
- Les subventions conditionnées servent à promouvoir le respect des normes et standards décidés au niveau national sur la qualité des services publics décentralisés, comme par exemple l'éducation ou la santé.
- Développer de nouvelles lois pour faciliter l'accès au crédit local responsable, notamment dans les pays où l'emprunt local n'est pas autorisé. Dans les autres pays, réviser la législation en vigueur pour rendre le financement local plus flexible.
- Accroître les ressources disponibles pour le financement local, notamment pour les petites collectivités locales, y compris grâce à la création d'institutions financières d'intermédiation ou de banques municipales. Ces institutions doivent respecter des principes de fonctionnement financiers stricts.
- Promouvoir l'attribution de crédits par des banques privées aux collectivités locales.

## Amérique Latine - Recommandations politiques régionales

Préparées par l'équipe technique de la Fédération latino-américaine de villes, municipalités et associations (FLACMA), mars 2010

### **Signes de recentralisation en Amérique Latine**

Plusieurs pays sont revenus sur des décisions qui avaient auparavant permis d'octroyer davantage de compétences aux gouvernements locaux. Ces reculs affectent l'autonomie et le financement local.

### **Les transferts nationaux vers les gouvernements locaux doivent être stables et réguliers**

Les transferts financiers en faveur des gouvernements locaux relèvent d'un mécanisme permettant de rendre effective la participation municipale au budget national et qui s'inscrit comme un droit des citoyens des territoires concernés. Les services universels, tels que l'éducation ou la santé, sont établis et financés à l'échelon national afin d'assurer l'égalité entre les territoires. Lorsque ces services sont gérés par les gouvernements locaux, il leur faut des transferts réguliers et stables de la part du gouvernement central.

### **Renforcer la collecte des impôts et prendre en compte l'effort fiscal que réalisent les municipalités en fonction de leur niveau local de pauvreté**

Il est souvent souligné que les gouvernements locaux sont touchés par une certaine « paresse fiscale » et qu'ils investissent peu. Cette observation ne prend pas en considération la faible rentabilité des activités économiques, ni les niveaux de pauvreté existant dans la majorité des circonscriptions municipales en Amérique Latine. Le résultat de la collecte des impôts dans les zones pauvres ne va pas forcément de pair avec les efforts fournis pour y parvenir. Pour compléter cet effort fiscal, il faudrait encourager la mise en place de systèmes de compensation de revenus, tels que les transferts sans conditions de la part du gouvernement central vers les gouvernements locaux, transferts qui permettraient une redistribution des ressources en faveur des territoires les plus vulnérables et qui reçoivent moins de revenus.

### **Augmenter la participation des gouvernements locaux dans les dépenses publiques et développer leur autonomie pour la gestion des ressources**

Il est courant en Amérique Latine de mesurer le niveau de décentralisation des différents pays à l'aide d'indicateurs tels que la proportion des dépenses municipales par rapport à la totalité des dépenses gouvernementales ou par rapport au PIB. Cette observation d'ordre financier est complétée par des observations sur le niveau réel d'autonomie dont les municipalités bénéficient pour prendre des décisions sur l'utilisation de leurs ressources financières, qu'elles proviennent de la collecte directe d'impôts ou des transferts du gouvernement central. Il faut en outre améliorer l'accès aux informations disponibles sur les finances locales et les méthodes utilisées pour les recueillir et les analyser.

**Promouvoir le partenariat et la coopération entre les municipalités pour renforcer les capacités des municipalités**

En Amérique latine et aux Caraïbes, il existe plus de 16 000 municipalités. Analyser pays par pays le nombre total de territoires municipaux latino-américains n'est pas nécessairement important pour répondre aux besoins de la population. Toutefois, il existe des différences notables entre la taille et les caractéristiques des municipalités, selon les pays et les types de territoire, et les capacités et les ressources locales sont aussi différentes. Le moyen le plus efficace pour adapter les capacités au niveau local sans réorganisation de la structure territoriale institutionnelle de chaque pays est l'établissement de partenariats municipaux, à savoir, d'encourager les municipalités à se regrouper afin d'augmenter leurs capacités. Les associations permettent aux collectivités locales de se soutenir mutuellement, de gérer conjointement les programmes ou services ou d'entreprendre des projets de développement local.

**Étendre les sources de revenus propres des gouvernements locaux**

En Amérique Latine, les principales sources de revenus municipaux – autres que les impôts ou taxes sur l'utilisation des services municipaux – sont représentées par l'impôt foncier, les licences sur l'activité des commerces et entreprises, la redevance sur la circulation des véhicules motorisés, les taxes sur la valorisation immobilière pour des améliorations urbaines et les systèmes de compensation pour renforcer les revenus des municipalités moins développées. Le plus commun reste l'impôt foncier qui est en vigueur dans toute l'Amérique Latine, à l'exception du Costa Rica et du Salvador. Il est nécessaire d'améliorer et d'étendre les sources de revenus propres des gouvernements locaux.

**La coordination entre les ministères, les institutions nationales responsables des politiques sectorielles et les gouvernements locaux doit être améliorée ; le transfert de fonctions doit être accompagné des ressources correspondantes.**

Un des conflits les plus répandus dans les politiques publiques est celui qui oppose la vision sectorielle, généralement mise en œuvre par les ministères nationaux, à l'optique territoriale, propre aux gouvernements locaux. Les municipalités reçoivent souvent des compétences qui ne sont pas accompagnées des ressources nécessaires pour leur mise en application.

**Reconnaître et renforcer le rôle des associations de municipalités**

Les associations de municipalités représentent un complément important à la gestion municipale. Les associations nationales permettent la définition et discussion des politiques et normes sur la décentralisation et les compétences municipales avec le gouvernement et le Parlement ; les associations départementales, régionales ou intermédiaires de municipalités jouent un rôle similaire avec les gouvernements intermédiaires, mais elles soutiennent aussi techniquement les municipalités membres.



# ASIE-PACIFIQUE

## Résumé Exécutif

Au cours de ces dernières années, de nombreux pays de la région Asie-Pacifique ont expérimenté des changements significatifs dans la structure et le rôle des gouvernements locaux.

En juillet 2009, le président du Pakistan a ajourné les élections locales, suivant la proposition unanime des gouverneurs et jusqu'à ce que la sécurité nationale s'améliore dans le pays. Les gouvernements locaux sont passés sous la tutelle des gouvernements provinciaux et les gouverneurs ont décidé de nommer des « administrateurs » pour remplacer les autorités locales élues. Le pays est revenu au système de « magistrats », ce qui pose la question du maintien futur des gouvernements locaux. Les associations de gouvernements locaux pakistanais font campagne pour « sauver les gouvernements locaux démocratiques ».

En Chine, le gouvernement s'est concentré ces dernières années sur la promotion du développement économique, remportant un certain nombre de succès. Après ces réalisations, les dirigeants chinois semblent maintenant prêts à réorienter leur programme de décentralisation sur l'amélioration de la qualité des services publics locaux. Ce changement d'orientation a pour but de renforcer l'équité et réduire la pauvreté et s'intègre dans le cadre de son nouveau programme "construire une société harmonieuse".

Au Japon, le gouvernement a initié en 2003 une vaste réforme – « Trinity Reform » – pour

améliorer les conditions du financement local. Son objectif est de renforcer l'autonomie financière des gouvernements sous-nationaux : réduire la dépendance vis-à-vis des transferts budgétaires conditionnés du gouvernement central, augmenter l'accès à des ressources propres et améliorer la subvention de péréquation. Il est encore trop tôt pour savoir si ces objectifs ont été atteints.

En Indonésie, les récentes réformes législatives prévoient la décentralisation de l'impôt foncier. Ces réformes augmenteront probablement les ressources propres des gouvernements locaux, mais elles impliquent d'importants défis pour les administrations locales. Le gouvernement central prépare parallèlement une révision des lois de décentralisation en vue d'améliorer le cadre légal adopté en 1999.

En 2009, le Cambodge a approuvé une Loi organique de décentralisation et de développement de la démocratie. Le pays travaille actuellement sur un plan de mise en œuvre qui prévoit la création de districts et de provinces, c'est-à-dire des niveaux intermédiaires entre le gouvernement central et les municipalités.

Au Népal, une nouvelle Constitution est en cours d'élaboration pour clarifier les rôles et les responsabilités de différents niveaux de collectivités locales, renforcer le rôle des autorités locales élues et introduire plus de transparence dans les mécanismes de transferts grâce à l'utilisation de formules. Le nouveau texte doit être complété en 2011.

**Blane D. Lewis**  
École  
d'administration  
publique de Lee  
Kuan Yew,  
Université nationale  
du Singapour

**Bob Searle**  
Consultant,  
Australia

## Principaux problèmes et défis pour le financement des gouvernements locaux

L'analyse des principaux problèmes et défis auxquels les systèmes de financement locaux dans différents pays sont confrontés est abordée en fonction de leurs structures et performances :

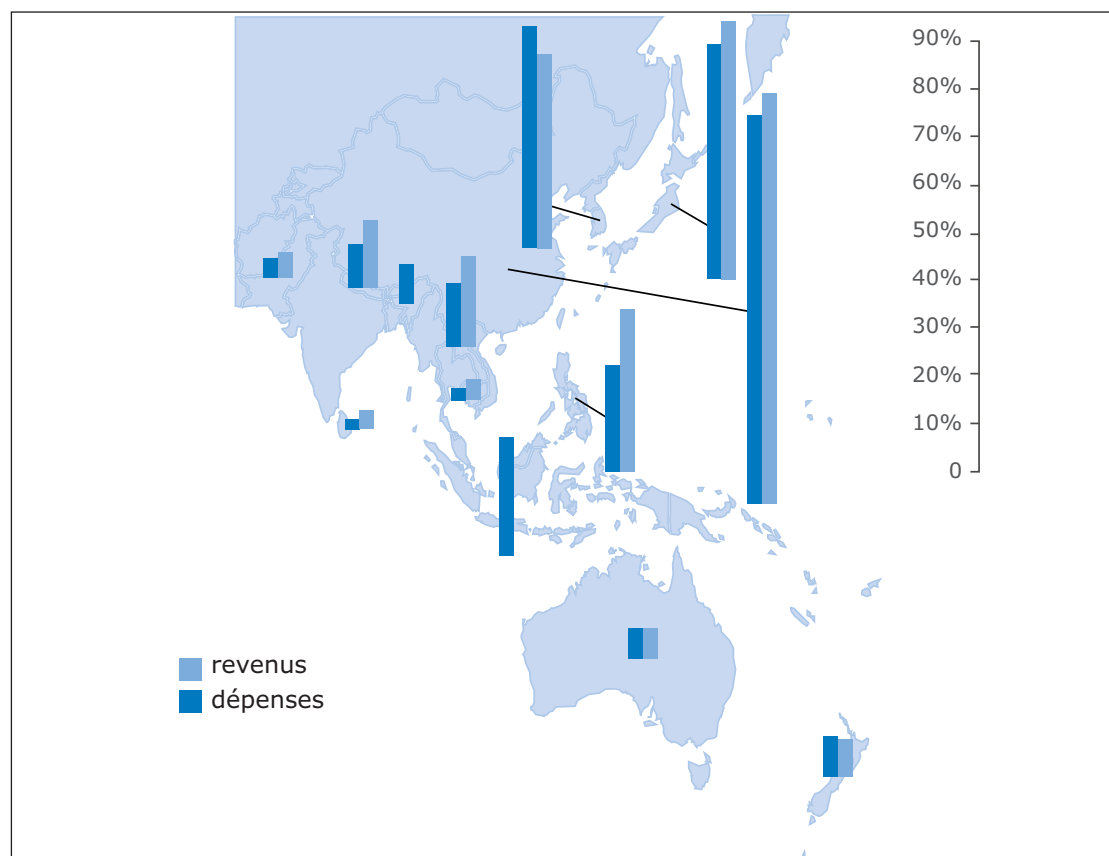
### Structures

La répartition de la dépense et des recettes nationales entre les différents niveaux de gouvernement donne souvent un aperçu de la structure des relations au sein de l'État. Le tableau suivant présente une estimation de la répartition des dépenses et des recettes des gouvernements sous-nationaux (total, niveau

intermédiaire et niveau local) dans quelques pays de la région l'Asie-Pacifique. [Voir aussi figure 6]

Deux aspects méritent d'être soulignés. Premièrement, l'importance de la décentralisation de la dépense et des recettes est très variable au sein de la région. La part de la dépense locale sur la dépense du gouvernement général varie de 5 % (Pakistan et Thaïlande) à 50 % (Chine), et la part des recettes locales sur les recettes totales de l'État varie de 1 % à 25 %. En règle générale, la décentralisation est plus prononcée en Asie de l'Est, suivie par le Sud-est puis l'Asie du Sud, et enfin par les États du Pacifique. L'Inde semble être une exception à la règle de l'Asie du Sud, bien qu'il faille rappeler que le processus de

Figure 6: La part des revenus et des dépenses des gouvernements locaux sur le budget du gouvernement national dans certains pays d'Asie-Pacifique



décentralisation vers le niveau local se concentre sur un nombre réduit de grandes villes.

Deuxièmement, dans la majorité des pays, la décentralisation de la dépense est plus importante que la décentralisation des recettes. Cela implique entre autres que les collectivités locales sont très dépendantes des transferts d'autres sphères de gouvernement pour financer la prestation des services. La situation peut être extrême dans quelques pays de l'Asie du Sud où les transferts – leur structure et fonctionnement – servent à imposer les objectifs nationaux et assurer un contrôle du centre.

## Performance

Différents critères peuvent être utilisés pour mesurer les performances des gouvernements locaux et des relations entre le niveau local et central. Le chapitre analyse les aspects suivants :

- Si les gouvernements locaux ont accès à un niveau adéquat de ressources,
- S'ils disposent d'une certaine autonomie dans la gestion de leurs ressources,
- Si des systèmes de contrôle ont été prévus pour promouvoir l'efficacité des gouvernements locaux (indicateurs de performance),

**Tableau 1:** Estimation de la part des dépenses et des recettes des gouvernements sous-nationaux sur les totaux nationaux

| Pays             | Pourcentage du total des dépenses du Gouvernement (%) |               |       | Pourcentage du total des recettes du Gouvernement (%) |               |       |
|------------------|---|---------------|-------|---|---------------|-------|
|                  | Sous-national   | Intermédiaire | Local | Sous-national   | Intermédiaire | Local |
| Inde             | 66  | 33            | 33    | 33  | 30            | 3     |
| Pakistan         | 33  | 28            | 5     | 7   | 6.5           | 0.5   |
| Bangladesh       | 15  | 5             | 10    | 2   | 1             | 1     |
| Népal            | 10  | n.a.          | 8     | 4   | n.a.          | 4     |
| Chine            | 70  | 20            | 50    | 40  | 15            | 25    |
| Japon            | 60  | 20            | 40    | 40  | 20            | 20    |
| Corée            | 45  | 15            | 30    | 25  | 10            | 15    |
| Indonésie        | 35  | 7             | 28    | 8   | 5.5           | 2.5   |
| Philippines      | 25  | 11            | 14    | 10  | 2.5           | 7.5   |
| Vietnam          | 45  | 30            | 15    | 35  | 25            | 10    |
| Thaïlande        | 10  | 5             | 5     | 2   | 1             | 1     |
| Australie        | 36  | 30            | 6     | 20  | 17            | 3     |
| Nouvelle-Zélande | 9   | n.a.          | 9     | 8   | n.a.          | 8     |

Source : voir 2ème Rapport Mondial sur la Décentralisation, chapitre Asie-Pacifique.

Tableau 2: Performance des gouvernements locaux

| Pays       | Adéquation du niveau de recettes   | Discretion dans le manient des ressources  | Contrôle de performance  | Capacité de gestion  | Qualité des services publics   |
|------------|--|--|--|--|--|
| Inde       | Les grands centres urbains disposent d'une masse raisonnable de ressources. Les petites villes et les municipalités rurales connaissent de nombreuses restrictions budgétaires | Très peu d'autonomie dans la gestion de ces ressources. L'État contrôle les impôts locaux et la dépense  | L'État utilise de nombreux indicateurs mais ils sont focalisés sur des exercices passés et non sur l'avenir  | Faible administration fiscale et de dépense  | Faible prestation de services  |
| Pakistan   | La majorité des GL ont de fortes limitations de ressources   | Autonomie limitée sur les impôts et les dépenses. Les gouvernements provinciaux exercent un contrôle total   | Pas de contrôle de performance   | L'administration fiscale est appropriée au niveau des communes. La dépense est également administrée de manière correcte mais par des employés du gouvernement central | Faible prestation de services  |
| Bangladesh | Fortes restrictions des ressources   | Autonomie limitée. Les gouvernements locaux. Ils sont essentiellement des unités déconcentrées du gouvernement central   | Quelques mécanismes sont utilisés pour favoriser les recettes locales  | Administration fiscale déconcentrée, faible et corrompue. La gestion des services est majoritairement aux mains du gouvernement central                                | Faible prestation de services. Ils se concentrent sur des fonctions policières et de maintien de l'ordre |
| Népal      | Fortes restrictions des ressources   | Autonomie limitée  | Pas de contrôle de performance   | Faible capacité d'administration fiscale et de gestion de la dépense   | Faible prestation de services  |
| Chine      | Les limitations budgétaires sont plus importantes pour les niveaux inférieurs du gouvernement local  | Autonomie formelle limitée, mais importante activité extra budgétaire  | Le système favorise la promotion du développement économique   | Bonne capacité d'administration fiscale et de gestion budgétaire, mais très inégale  | Très variable selon les régions, mais en général faible dans les zones rurales                           |
| Japan      | Ressources courantes et de capital adéquates   | Pouvoir d'autorité sur les taxes, mais limité sur la définition des revenus imposables. La dépense est très contrôlée par le gouvernement central avec délégation de responsabilités | Le GC utilise les subventions inconditionnelles pour promouvoir l'augmentation des recettes propres. Les subventions conditionnées sont aussi utilisées pour assurer un contrôle | Haute qualité de l'administration et de la gestion de la dépense, avec une assignation des responsabilités limitée   | Très bonne qualité des services  |
| Corée      | Ressources courantes et de capital adéquates   | Autorité modérée sur les taxes et sur la définition des bases imposables. Contrôle également sur la dépense, mais les salaires et les bénéfices sociaux exercent une forte pression  | Expérience Limitée avec des indicateurs de performance   | Administration de bonne qualité, mais faible utilisation de son pouvoir sur les taxes. Bonne gestion budgétaire  | Très bonne qualité des services  |

Tableau 2: Performance des gouvernements locaux

| Pays             | Adéquation du niveau de recettes  | Discretion dans le maniement des ressources  | Contrôle de performance  | Capacité de gestion  | Qualité des services publics  |
|------------------|---|--|--|--|---|
| Indonésie        | Ressources appropriées pour la majorité des GL, seul un nombre limité de GL dispose de fonds insuffisants | Les GL définissent les taxes à l'intérieur des limites fixées par le GC. Ils ont une grande liberté sur les dépenses   | Peu d'expérience dans le contrôle de performance, quelques expérience <i>ad-hoc</i> . Les mesures pour favoriser la collecte locale des impôt ont été stoppées | L'administration fiscale et budgétaire est inefficace. Des réserves importantes de liquide se sont accumulées                              | Faible prestation de services   |
| Philippines      | Insuffisantes, en particulier pour les petites villes et les communes rurales                             | Les GL peuvent décider sur quelques taxes, mais ne peuvent les modifier que tous les trois ans. Le GC contrôle la dépense. Des compétences transférées sans ressources (unfunded mandates) | Les mécanismes de transferts comportent des indicateurs de performance ; en cas de non-remboursement des crédits, le GC contrôle les transferts                | L'administration fiscale est inefficace et la gestion budgétaire faible  | Faible prestation de services   |
| Vietnam          | Insuffisance des ressources, spécialement pour le développement et la maintenance d'infrastructures       | Pouvoir fiscal très limité. Discretion modérée pour la gestion des services  | Pas d'expérience pour le contrôle de performance   | L'administration fiscale est centralisée. La gestion budgétaire est correcte   | Besoin d'importantes améliorations. Peu d'impact sur la population dans la majorité des provinces |
| Thaïlande        | Ressources suffisantes étant donné que les responsabilités ne sont pas bien définies                      | Autonomie fiscale limitée aux impôts et aux taxes de moindre importance. La dépense est contrôlée par le GC  | Pas d'expérience sur le contrôle de performance  | Efforts pour améliorer l'administration fiscale et la gestion budgétaire. Adoption de systèmes informatisés et recours à l'externalisation | Faible qualité dans la prestation des services mais amélioration des responsabilités de gestion   |
| Australie        | Ressources suffisantes par rapport à leurs responsabilités  | Grande autonomie, mais quelques États interfèrent sur les taxes et les revenus imposables  | Faible expérience dans le contrôle de performance à travers les transferts   | Haute capacité pour la gestion de la perception et la mise en œuvre du budget  | Les services sont généralement de bonne qualité   |
| Nouvelle-Zélande | Ressources suffisantes par rapport à leurs responsabilités  | Grande autonomie   | Faible expérience dans le contrôle de performance à travers les transferts   | Haute capacité pour la gestion de la perception et la mise en œuvre du budget  | Les services sont généralement de bonne qualité   |

GC: gouvernement central

GL: gouvernements locaux

- Capacité de gestion des gouvernements locaux, et
- Qualité de la prestation des services publics.

L'analyse indique, en général, que les gouvernements locaux font face à des défis importants. Le tableau suivant synthétise les résultats.

## Conclusions

L'étude montre la grande hétérogénéité qui existe entre les systèmes de financement local dans la région Asie-Pacifique. Il est donc difficile de faire des propositions sur la décentralisation du financement local dans la région qui puissent être généralisées. Malgré ces difficultés, le chapitre propose trois conclusions pour approfondir les programmes de décentralisation. Celles-ci sont :

- continuer à avancer
- développer les capacités locales
- renforcer la transparence (systèmes de contrôle) et la participation de la population

La décentralisation du financement local est un ensemble de mesures qui donnent aux gouvernements le moyen d'améliorer la prestation des services publics et la participation de la population aux affaires locales. Certains objectifs peuvent être perçus comme un peu théoriques, difficiles à atteindre et qui ne peuvent se réaliser que partiellement au cours des années. Dans de nombreux pays de la région, un certain mécontentement se manifeste vis-à-vis des programmes de décentralisation à cause des résultats obtenus. Les autorités doivent résister à la tentation d'un retour en arrière. Les pays doivent avoir une vision à long terme et continuer à avancer dans la décentralisation du financement local.

Le niveau des capacités des gouvernements locaux dans plusieurs pays de la région

Asie-Pacifique est analysé dans ce chapitre. La faiblesse des capacités ne doit pas être un prétexte pour limiter le processus de décentralisation du financement local. Au contraire, les problèmes doivent être abordés de manière stratégique pour concevoir et mettre en œuvre des réformes. Les politiques de décentralisation doivent être planifiées et exécutées de manière graduelle, en partant des capacités administratives existantes. Mais le plus important est d'utiliser les programmes de décentralisation pour renforcer les capacités locales.

Le thème final de la conclusion concerne la transparence et la reddition de comptes. L'étude réalisée démontre que dans les pays où il y a eu une amélioration de la transparence et de la reddition de comptes grâce aux programmes de décentralisation, la reddition de comptes s'oriente vers les niveaux supérieurs de gouvernement (contrôle vertical). La transparence et la reddition de comptes vers la population est toujours faible. Or, une participation réelle de la population est nécessaire pour que les programmes de décentralisation puissent contribuer à améliorer les services publics locaux.

Une partie de ce problème peut être technique dans le sens où il n'existe pas de lien direct entre la prestation des services et le paiement des taxes et impôts ; cela affecte sans aucun doute la transparence. Mais le problème principal n'est pas strictement fiscal : il se rattache au contexte politique dans lequel les gouvernements locaux se développent. A l'heure actuelle, les principaux défis auxquels font face les processus de décentralisation sont probablement le développement de mécanismes de participation à travers lesquels pourra être stimulée une demande citoyenne exigeante sur la qualité des services et sur l'utilisation efficiente des ressources.

## ASIE-PACIFIQUE - Recommandations politiques régionales

Lors du débat qui a eu lieu au cours de l'Atelier réalisé à Batam (Indonésie) les 25 et 26 juin 2010, les membres de CGLU ASPAC sont convenus des points suivants :

- Renforcer l'autonomie des gouvernements locaux pour décider de la fiscalité locale – impôts locaux, bases imposables et niveau d'imposition –, ainsi que sur le niveau des redevances sur les services ;
- Clarifier la répartition des responsabilités et des ressources pour la prestation de services entre les différents niveaux de gouvernement afin de :
  - a. réduire les déséquilibres entre les différents niveaux de gouvernement (déséquilibres verticaux) ;
  - b. améliorer la relation entre les ressources propres et la responsabilité des dépenses ;
  - c. garantir que tous les niveaux de gouvernement partagent les recettes issues de l'exploitation des ressources naturelles ; et
  - d. éviter que l'impact des cycles économiques retombe principalement sur un seul niveau de gouvernement.
- Attribuer aux gouvernements locaux une partie croissante et définie des recettes publiques nationales à travers des subventions et des transferts ; réduire aussi leur nombre et limiter leur conditionnalité ;
- Gérer les subventions des gouvernements locaux à travers une institution indépendante du gouvernement central dont les membres soient désignés de manière concertée ; cette institution devra agir de manière transparente et assurer un transfert direct des ressources sur les comptes des bénéficiaires ;
- Promouvoir l'utilisation des principes de péréquation dans la distribution des subventions qui servent à financer les gouvernements locaux ;
- Faciliter l'accès au crédit pour les gouvernements locaux avec des conditions d'accès qui soient acceptées par les gouvernements locaux et par les gouvernements nationaux ;
- Créer, là où il n'en existe pas, des institutions de financement pour les gouvernements locaux afin de faciliter l'accès aux crédits à des taux inférieurs à ceux du marché ;

- Garantir le financement de tous les transferts de compétences ou éliminer celles qui ne sont pas financées, et dans l'avenir interdire tout transfert de compétences sans un financement adéquat (*unfunded mandates*) ;
- Assurer que « toute fonction soit accompagnée de son financement » dans n'importe quelle future assignation de compétences entre les différents niveaux de gouvernement ;
- Définir des mécanismes consultatifs pour améliorer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement dans la planification du développement et le renouvellement des infrastructures, ainsi que dans les processus budgétaires ; augmenter la participation des gouvernements locaux dans la définition des politiques nationales de prestation de services ;
- Réviser et corriger les politiques et les procédures des différents niveaux de gouvernement pour éliminer les contrôles d'opportunité sur la gestion financière des gouvernements locaux ;
- Introduire, là où il n'en existe pas encore, des systèmes comptables et financiers standardisés pour les gouvernements locaux, développer des procédures claires et former les responsables et les autorités locales à l'implémentation de ces systèmes ;
- Modifier, là où cela est nécessaire, les Constitutions nationales pour reconnaître le rôle des gouvernements locaux ; vérifier la cohérence de la législation sectorielle avec l'autonomie des gouvernements locaux ;
- Reconnaître les associations de gouvernements locaux comme leurs instances représentatives dans le dialogue sur les politiques de financement local.

De leur côté, les gouvernements locaux travailleront avec les autres niveaux de gouvernement pour atteindre ces objectifs, réviseront leurs propres politiques, la législation, les règlements, les procédures et les pratiques pour améliorer et rendre plus efficaces les services rendus aux populations.

Les gouvernements locaux réaliseront des efforts pour améliorer la transparence et pour promouvoir la participation citoyenne, en particulier dans la planification et dans les décisions sur les budgets locaux. De la même manière ils développeront des campagnes pour favoriser le paiement des impôts et des taxes.

# EURASIE

## Résumé Exécutif

Au cours des vingt dernières années, le principal défi des gouvernements locaux dans les huit pays étudiés (Arménie, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Russie et Ukraine) a été de s'adapter à leur nouveau rôle. Leurs dimensions et leurs ressources se sont réduites, mais ils ont dû travailler pour préserver la qualité des prestations des services sociaux comme dans la période soviétique.

Les gouvernements locaux de la région ont été confrontés également à une augmentation spectaculaire des migrations, à la fois nationales et internationales. Les infrastructures existantes ont dû s'adapter à l'évolution de la demande de services en fonction de l'accroissement ou de la réduction de la population. Mais il a fallu conserver

les infrastructures (écoles, hôpitaux, etc.) y compris dans les localités où la population a diminué afin de limiter les tensions sociales, car les institutions publiques sont devenues la principale source d'emploi.

Les administrations locales dans les pays de la région Eurasie ont suivi différents modèles. D'un côté, on trouve un système d'administration locale qui est une simple émanation du niveau central au Kazakhstan ou un système très centralisé et hiérarchisé comme en Biélorussie. De l'autre côté, un système de gouvernements locaux autonomes à deux niveaux existe en Russie et en Moldavie. Entre ces deux modèles, les gouvernements locaux jouissent d'une certaine autonomie en Arménie et en Géorgie, ou les autorités locales

### **Natalia**

#### **Golovanova**

Centre de politique fiscale (Moscou), Fédération de Russie

### **Galina**

#### **Kurlyandskaya**

Centre de politique fiscale (Moscou), Fédération de Russie

**Tableau 3:** Statut légal des administrations locales

| Pays                        | Niveau régional (oblast)                  | Niveau intermédiaire (raion) | Niveau local                         |
|-----------------------------|---|------------------------------|--------------------------------------|
| Arménie                     | D   |                              | GLA                                  |
| Biélorussie                 | GL/GLA                                    | GL /GLA                      | GL /GLA                              |
| Géorgie                     | D   | GLA +                        |                                      |
| Républiques autonomes (LSG) |   |                              |                                      |
| Kazakhstan                  | GL  | GL                           | GL (sans contrôle sur leurs budgets) |
| Kirghizstan                 | D   | GL / GLA                     | GLA                                  |
| Moldavie                    | GLA (y compris les Républiques autonomes) |                              | GLA                                  |
| Russie                      | Sujets de la fédération                   | GLA                          | GLA                                  |
| Ukraine                     | GL / GLA                                  | GL / GLA                     | GLA                                  |

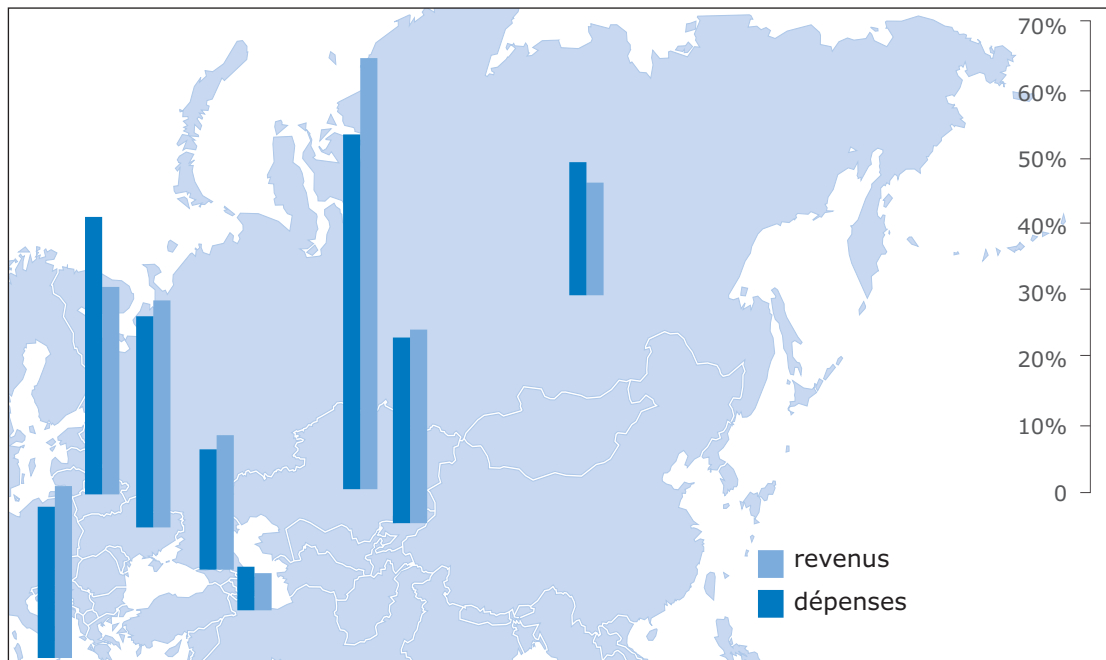
*D – Unités de gouvernement central déconcentrées*

*GL – Entités locales qui dépendent du gouvernement central*

*GLA – Gouvernements locaux autonomes*

*GL/GLA – Entités locales qui dépendent du pouvoir central qui coexistent avec des autorités locales élues (conseils) .*

Figure 7: La part des revenus et des dépenses des gouvernements locaux sur le budget du gouvernement national dans certains pays de la région Eurasie



élus coexistent avec des agents de l'Etat dans le cadre de structures mixtes, comme en Ukraine et au Kirghizstan (dans le premier groupe de pays aux niveaux des oblast et des *raion* ; dans le deuxième groupe au niveau des *raion*). Tous les pays étudiés ont adopté des lois sur les gouvernements locaux (à l'exception du Kazakhstan qui n'a pas officiellement créé de collectivités locales).

La décentralisation avance en Arménie et en Ukraine : Erevan est devenue une municipalité et on étudie la possibilité d'élargir la fiscalité locale en Arménie. En Ukraine, le principe d'une réforme des gouvernements locaux a été approuvé et un nouveau cadre législatif est en cours de développement.

En revanche, dans d'autres pays la tendance s'inverse : réduction des impôts locaux en Russie, au Kirghizstan et en Géorgie ; nomination par le gouvernement central de dirigeants à la tête des gouvernements locaux autonomes au Kirghizstan ; réorganisation des gouvernements

locaux en Géorgie ; limites imposées à l'autonomie des gouvernements locaux dans le nouveau Code budgétaire en Russie.

La récente crise financière a mis au jour les faiblesses du système de financement local. En Moldavie, les transferts vers les gouvernements locaux ont été réduits de 20 pour cent en raison de la crise. En Ukraine, les transferts aux gouvernements locaux ont été réduits d'environ 4 pour cent. En Russie, les subventions pour des investissements locaux et régionaux ont aussi été réduites en 2009. Certaines grandes villes industrielles (comme Iaroslavl, Orel ou Koursk) ont été confrontées à la baisse de leurs budgets en raison de la réduction des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers, comme conséquence du chômage.

### Principaux problèmes et défis pour les finances publiques locales

Au début des années 1990, tous les pays d'Eurasie partageaient le même contexte et le même cadre

institutionnel. Dès lors, chacun des huit pays étudiés a évolué différemment et construit son propre modèle de gouvernance et de financement local. Aujourd'hui, ils diffèrent dans le nombre d'échelons au sein de l'administration locale, par la façon dont les pouvoirs sont conférés aux autorités exécutives et représentatives, par l'attribution des sources de revenus et de dépenses, ainsi que par leurs systèmes de transferts du gouvernement central vers le niveau local.

### Caractéristiques communes des finances locales :

*Dans tous les pays étudiés, les compétences sont attribuées dans la législation à différents niveaux de gouvernement, mais cette attribution n'est pas toujours précisée.* Parfois, les mêmes tâches sont attribuées à différents niveaux (par exemple en Moldavie), et certaines compétences sont toujours attribuées en fonction des anciens modèles institutionnels (selon la propriété des équipements publics, par exemple, en Biélorussie). Parfois, l'attribution diffère *de facto* de celle énoncée par la loi, et peut même entraîner des collectivités locales à financer des compétences qui ne relèvent pas de leur autorité (comme en Géorgie).

*Le transfert de compétences sans ressources financières a été considérablement limité.* Dans de nombreux pays d'Eurasie, ces transferts sont interdits par la législation, mais les décisions des gouvernements de niveau supérieur peuvent entraîner des charges financières supplémentaires au niveau local ainsi qu'une réduction de leur autonomie budgétaire.

*Contrôles du gouvernement central et des gouvernements régionaux sur les collectivités locales.* Dans certains pays, les lois du gouvernement central définissent le nombre de fonctionnaires des collectivités locales (par exemple, au Kazakhstan, en Bélarus, au Kirghizstan, et en Moldavie) ou imposent des contrôles sur les dépenses (comme par exemple en Russie). En Russie, en vertu du décret du Président, les gouvernements régionaux doivent

évaluer les performances des *raions* et des gouvernements municipaux.

*L'impôt sur le revenu des particuliers est la principale source de recettes des collectivités locales.* Les taxes foncières (sur les propriétés construites et non construites) ne représentent qu'une faible partie des revenus locaux, à l'exception de l'Arménie où les impôts fonciers sont les seuls impôts octroyés aux collectivités locales. Tous les pays étudiés ont limité le nombre d'impôts locaux, ce qui restreint l'autonomie des collectivités locales de créer des nouvelles taxes. Certains pays (comme la Biélorussie, le Kazakhstan ou le Kirghizstan) fixent le taux d'imposition dans la loi de finances. Dans d'autres pays, certaines collectivités locales n'ont pas d'impôts propres (par exemple les *raions* en Russie). Dans de nombreux cas, les gouvernements centraux (fédéraux) limitent les montants des impôts réduisant ainsi les ressources des budgets locaux (par exemple, en Géorgie et en Russie).

*La délégation de compétences dans la collecte des impôts est peu pratiquée.* Les gouvernements locaux ne peuvent collecter les impôts locaux qu'en Moldavie, en Arménie et au Kirghizstan. L'expérience de l'Arménie a montré que la collecte des impôts au niveau local augmente l'effort fiscal et améliore le recouvrement des impôts. A l'inverse, la centralisation de la collecte des impôts réduit les recettes (par exemple, la taxe de vente au Kirghizstan).

*La conception des subventions de péréquation s'est améliorée.* La plupart des pays étudiés a adopté des lois qui définissent des nouvelles méthodes quant à l'allocation des subventions de péréquation, fondées sur de nouvelles formules. Mais les experts locaux notent cependant que des transferts négatifs (remboursement en cas de surplus budgétaire en Biélorussie, au Kazakhstan, en Moldavie et en Ukraine) n'encouragent pas le développement de la fiscalité locale.

*Manque de règles d'attribution transparentes des subventions conditionnées.* Dans le meilleur des

cas et en l'absence de dispositions claires concernant les procédures d'octroi des subventions d'investissement dans la législation, les gouvernements locaux se font concurrence entre eux pour accéder aux subventions. Au pire, leur distribution est le résultat d'un lobbying de la part de chaque municipalité. Dans tous les pays, un contrôle strict est appliqué sur les dépenses publiques financées sur les transferts conditionnés.

*Les capacités d'emprunt sont limitées.* Pour certains pays, les capacités d'emprunt des gouvernements locaux sont limitées à un pourcentage des ressources annuelles des collectivités locales. Pour d'autres, les capacités d'emprunt sont limitées à une partie des dépenses locales. Dans la plupart des pays (en Russie et au Kazakhstan par exemple), les dépenses en capital des collectivités locales sont co-financées par les gouvernements de niveau supérieur.

## Conclusions

Les principales conclusions pour les pays d'Eurasie sont les suivantes:

*Clarifier l'organisation et le statut des gouvernements locaux.* Les organes exécutifs locaux devraient être responsables devant les instances représentatives locales et donc devant les citoyens. Les autorités locales ne devraient pas être sous la tutelle des niveaux supérieurs de gouvernement.

*Attribution claire des compétences budgétaires.* Dans certains pays étudiés, les responsabilités locales doivent être précisées, car elles ont été attribuées à différents niveaux de gouvernement, ce qui provoque dans plusieurs cas des chevauchements de compétences. En outre, une clarification est nécessaire entre les pouvoirs des collectivités locales et les pouvoirs de services déconcentrés de l'État au niveau local.

*Suppression des transferts de compétences sans ressources suffisantes.* Les compétences déléguées doivent être financés à travers des transferts

conditionnés ; toute réaffectation des dépenses devrait être suivie d'une réaffectation des recettes.

*L'autonomie dans la gestion des dépenses locales doit être renforcée.* Les autorités locales devraient être libres de gérer leur personnel ainsi que les ressources qui leurs sont allouées pour assumer leurs responsabilités. Des niveaux plus élevés de gouvernement ne devraient pas avoir le pouvoir d'annuler les décisions du gouvernement local. Les conflits entre les autorités centrales et locales concernant les actes normatifs devraient être soumis à l'arbitrage des tribunaux.

*L'autonomie dans la gestion des recettes locales doit être également assurée.* Afin de renforcer l'autonomie locale, il est nécessaire d'élargir aussi la liste des impôts locaux (en particulier, en Russie, au Kirghizstan et en Géorgie) ou de définir, pour des périodes plus longues, le montant des impôts partagés dont les taux sont établis annuellement dans les lois de finances (particulièrement au Kazakhstan, au Kirghizstan, et en Biélorussie). Une taxe foncière devrait être introduite à la place des taxes distinctes sur les propriétés non bâties et sur les biens. L'impôt sur le revenu est une bonne source de recettes locales, à condition qu'il soit appliqué avec des taux constants et que le paiement soit réalisé en vertu du principe de résidence (plutôt que du lieu de travail). L'impôt sur les petites entreprises pourrait être un bon instrument si les collectivités locales établissaient la base et les taux d'imposition.

*L'administration fiscale locale et la collecte de l'impôt doivent être transférées au niveau local.* Les expériences de l'Arménie et du Kirghizstan montrent que la délégation de la collecte de l'impôt au niveau local augmente le civisme fiscal et par conséquent les revenus.

*Éliminer les « incitations négatives » dans les formules de distribution des transferts et assurer plus de transparence dans l'attribution des subventions.* Les formules de transfert devraient inclure des incitations pour encourager le développement de la fiscalité locale. Des méthodes

transparentes pour les transferts conditionnés devraient être établies.

*L'accès aux marchés financiers devrait être autorisé pour les collectivités locales.* La limitation du droit à l'emprunt entrave la capacité des collectivités locales à financer leurs investissements. Un cadre juridique plus souple doit être développé pour faciliter l'accès à un endettement responsable des collectivités locales.

*Développer la coopération intercommunale et améliorer la prestation des services.* La coopération intercommunale est un instrument efficace pour tirer avantage des économies d'échelle et réduire les coûts de la prestation des services, tout en permettant aux collectivités locales de conserver le contrôle sur les modalités de prestation.

Des suggestions plus spécifiques sont avancées pour chacun des pays :

De tous les pays étudiés, le Kazakhstan est le seul pays qui n'a officiellement pas de gouvernements locaux. La création des collectivités locales élues est le principal défi auquel est confronté ce pays, mais cela n'est pas encore à l'ordre du jour.

La Biélorussie est un exemple de pays où les gouvernements locaux existent formellement, mais les pouvoirs des collectivités locales restent très limités. La République de Biélorussie doit être encouragée à poursuivre le développement de ses autorités locales. Compte tenu des réalités politiques, on peut supposer que la Biélorussie pourrait bénéficier de l'expérience d'autres pays d'Eurasie où les gouvernements locaux, même subordonnés au gouvernement central, disposent de certaines compétences et de sources de revenus propres légalement attribuées.

L'Arménie a besoin de lois claires sur le financement des compétences déléguées. Les municipalités nécessitent également un soutien pour accéder aux marchés financiers ; la loi les y autorise mais, dans la pratique, cela n'a pas encore été mis en œuvre.

La Moldavie doit établir des mécanismes de financement plus transparents, basés sur des formules, entre les niveaux intermédiaires de gouvernement (*raions*) et le niveau local. Ce dernier devrait bénéficier de plus d'autonomie dans la gestion des revenus et des dépenses pour assurer une prestation des services plus efficaces.

En Ukraine, le programme de réformes a été défini. Le premier défi est d'assurer la bonne réalisation de ces réformes afin de renforcer le rôle des gouvernements locaux. Parmi les réformes prévues, il faut mentionner : un accroissement de l'autonomie de l'administration locale par rapport au gouvernement central, une répartition claire des compétences budgétaires, l'introduction au niveau local de la taxe foncière (évaluée à la valeur du marché), et l'amélioration de la formule d'allocation de transferts.

En Russie, il est nécessaire de doter les gouvernements intermédiaires (*raions*) d'impôts qui leur sont propres et d'introduire une taxe foncière. Il est aussi nécessaire d'améliorer l'administration fiscale et la collecte de l'impôt au niveau local. Les exonérations fiscales des impôts locaux établies dans la législation fédérale doivent être éliminées.

Il est difficile de prédire le développement de l'autonomie locale au Kirghizstan, mais avec l'instabilité politique actuelle, le gouvernement central ne peut guère être intéressé par le renforcement de l'autonomie des administrations locales. En Géorgie, les problèmes internes ne constituent pas non plus un environnement propice au renforcement de l'autonomie des administrations locales.

Malgré le fait que les gouvernements locaux n'aient pas toujours les mêmes pouvoirs en Eurasie que leurs homologues européens ou nord-américains, ils ont, depuis le début des années 90, fait d'importants progrès sur la voie de la décentralisation. Gageons que les tendances vers la centralisation constatée récemment dans la région restent temporaires et que des progrès pourront se poursuivre à l'avenir.

## CGLU Eurasie - Recommandations politiques

Proposées par les participants de CGLU Eurasie à l'atelier réalisé à Moscou en février 2010 :

- L'organisation et le statut des collectivités locales doivent être clarifiés : les organes exécutifs locaux doivent être responsables devant les instances représentatives locales et donc devant les citoyens;
- Une claire attribution de compétences entre les différents niveaux de gouvernement doit être établie;
- Les transferts de compétences sans ressources doivent être éliminés, non seulement sur le papier mais dans la pratique quotidienne ; les compétences déléguées doivent être prises en charge avec des financements adéquats;
- Les collectivités locales doivent être autonomes dans la gestion des budgets locaux: l'autonomie dans la gestion des dépenses doit s'accompagner d'une autonomie dans la gestion des revenus avec des ressources suffisantes;
- Les compétences des communes (le niveau le plus proche des citoyens) doivent être élargies et dotées de fonds suffisants;
- Les mécanismes d'allocations des transferts doivent être transparents ; les soldes budgétaires positifs ne doivent pas être soustraits des transferts (« incitations négatives ») ;
- L'administration et la collecte des impôts locaux devraient être transférées au niveau local;
- La coopération intercommunale devrait être encouragée : les collectivités locales doivent travailler ensemble pour améliorer la prestation des services;
- Des prêts inter-municipaux à court terme peuvent être recommandés comme un bon système d'assistance mutuelle;
- L'évaluation de la qualité des services locaux et l'accès au financement devrait être assurées par des institutions non-partisanes;
- Faciliter l'accès aux marchés de capitaux pour les collectivités locales.

# EUROPE

## Résumé Exécutif

Depuis plusieurs décennies, le continent européen a connu un processus continu de décentralisation vers le niveau local et régional comme en témoigne la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, qui est entrée en vigueur en 1989, et a été ratifiée par tous les États membres de l'Union Européenne et presque tous les États membres du Conseil de l'Europe. Il existe une grande diversité dans les modalités de financement des gouvernements locaux. Certains pays sont des États unitaires, d'autres des États fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique et Suisse) ou quasi-fédéraux (Espagne et Italie). Les autorités régionales au sein de ces deux derniers groupes d'États bénéficient d'une large autonomie au niveau financier et disposent de pouvoirs exécutif et législatif. Le Royaume-Uni a une structure particulière qui peut être définie comme une décentralisation asymétrique, puisqu'il combine des relations quasi-fédérales avec l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, tout en maintenant une structure unitaire pour l'Angleterre.

Malgré sa longue histoire, le financement des gouvernements locaux en Europe est loin d'être immuable. Les collectivités locales ont été fortement touchées par l'impact de la crise de 2009 et par la récession qui l'a suivie. Plusieurs pays de l'UE ont alors annoncé des plans de restriction budgétaire pour redresser les finances publiques à long terme, ce qui affecte les gouvernements régionaux et locaux avec une augmentation de la pression fiscale et une restriction des dépenses, une réduction des revenus locaux et des transferts de l'État. Des réformes sont en cours dans de nombreux pays,

avec une restructuration de l'organisation territoriale, comme en Grèce, en Islande, en Lettonie et au Luxembourg, et une remise en cause du rôle des gouvernements régionaux ou intermédiaires, comme en France, en Lettonie, en Norvège, en Pologne et en Suède. Les collectivités locales font aussi face à des nouvelles demandes citoyennes qui pèsent sur les budgets locaux, notamment dans les domaines de la protection sociale comme conséquence de la crise et du vieillissement de la population. Les politiques d'intégration des nouveaux résidents dans la vie locale nécessitent également un soutien des gouvernements locaux.

### Les principaux problèmes et défis pour le financement des gouvernements locaux

- *L'attribution de compétences aux gouvernements locaux présente une grande diversité.*

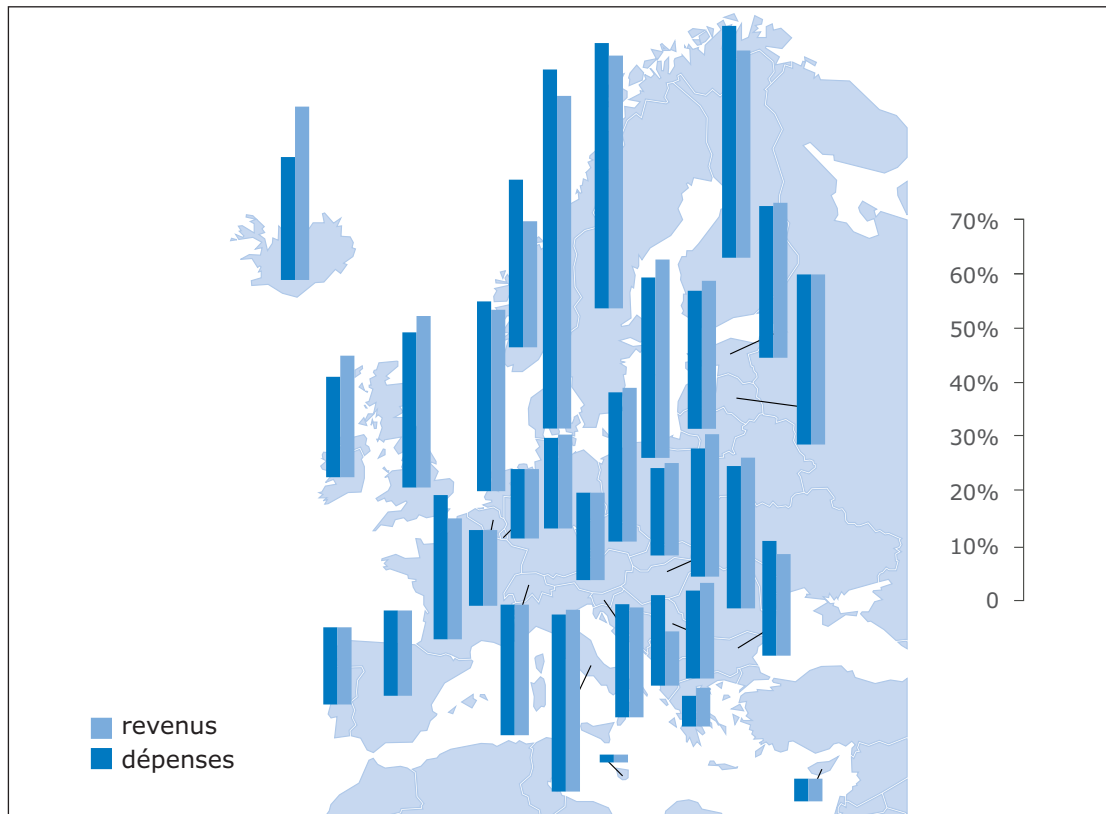
Les grandes différences entre les collectivités locales des pays européens reflètent aussi les disparités dans l'attribution des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Dans les pays nordiques, par exemple, la part de la dépense locale dans le PIB et dans les dépenses gouvernementales est plus élevée. [Voir figure 8]

L'attribution des responsabilités aux autorités locales en Europe suit en général le principe défini dans « la clause générale des compétences » (inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale), selon lequel

**Luiz de Mello**  
Département  
d'Économie, OCDE<sup>5</sup>

5. Les opinions et les analyses présentées dans le chapitre appartiennent à l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position de l'OCDE ou des pays membres.

Figure 8: La part des revenus et des dépenses des gouvernements locaux sur le budget du gouvernement national dans les pays d'Europe



les gouvernements locaux se concentrent sur les fonctions de nature locale et dont les retombées bénéficient directement aux résidents. Dans la plupart des pays, les collectivités locales sont responsables de l'enseignement primaire. Dans certains des nouveaux États membres de l'Union Européenne comme la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la République Slovaque, l'éducation représente au moins un tiers du budget local. D'autres responsabilités assumées par les gouvernements locaux incluent la planification et les services urbains, le ramassage et le traitement des ordures, la distribution d'eau potable et le traitement des eaux usées, le paiement et la prestation des services sociaux, y compris la protection maternelle et infantile ainsi que l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Étant donné que les services rendus par les

gouvernements locaux sont à forte intensité de main d'œuvre, les salaires constituent une part importante de la dépense locale dans la majorité des pays.

- *Les gouvernements locaux doivent faire face aux besoins tout en contenant le coût de la prestation des services.*

Dans de nombreux pays, les juridictions locales sont relativement petites. Il est donc difficile pour les gouvernements locaux de réaliser des économies d'échelle afin de réduire le coût des services. Ce problème est résolu dans quelques cas à travers la fusion de collectivités locales (comme en Belgique, en Finlande, en Norvège et aux Pays-Bas) ou par la coopération intercommunale (comme en Finlande, en France, en Italie, au Luxembourg et en Pologne),

souvent sous la forme de syndicats et, dans quelques cas extrêmes, au moyen de la recentralisation du financement et de l'approvisionnement du service (Norvège).

Les budgets locaux se trouvent également affectés par le transfert des coûts entre les différents niveaux de gouvernement et surtout par le transfert, de la part des niveaux supérieurs de l'administration nationale, de compétences sans les ressources correspondantes (*unfunded mandates*). Un phénomène similaire survient lorsqu'un service est rendu localement alors que les normes et les standards sont définis à un autre niveau de gouvernement. Dans ce domaine, une excellente pratique est d'interdire le transfert de compétences sans les ressources correspondantes entre les différents niveaux de l'administration, comme par exemple au Danemark.

- *Le vieillissement rapide de la population modifie la demande de biens et de services assurés par le gouvernement local, situation qui s'aggravera dans l'avenir.*

Dans les pays européens étudiés, le pourcentage d'individus de plus de 65 ans approche en moyenne 16 % de la population, ce qui est l'un des plus forts pourcentages du monde. Les Nations Unies ont calculé que le pourcentage des personnes âgées en situation de dépendance doublera en Europe entre 2010 et 2050. Par conséquent, la demande en matière de services de santé et de soin des personnes âgées augmentera, et son coût exercera une pression croissante sur les budgets locaux. Cette tendance démographique survient en particulier au Sud de l'Europe, où les taux de natalité sont inférieurs au niveau de remplacement de la population et où le taux de croissance de la population (hors immigration) est actuellement négatif.

L'intégration des nouveaux résidents créent également de nouvelles demandes dans les

budgets locaux, spécialement dans les pays où les autorités locales jouent un rôle prépondérant dans la prestation (et le financement) du logement, de l'emploi et des services d'aide sociale.

- *A l'instar de l'attribution des compétences, il existe aussi des différences importantes dans l'attribution des recettes entre les collectivités locales européennes.*

Les ressources des collectivités locales - les impôts, les recettes non fiscales (comme les redevances des services) ainsi que les transferts et les subventions - représentent en moyenne 10 % du PIB dans l'ensemble des pays analysés. Dans le même temps, la part des recettes des gouvernements locaux par rapport aux recettes du gouvernement général de quelques pays unitaires comme les pays nordiques (excepté la Norvège) est plus élevée que dans les pays fédéraux comme l'Allemagne par exemple. En outre, elle est particulièrement faible dans quelques pays du Sud de l'Europe, en particulier à Chypre, en Grèce et à Malte.

Il convient de souligner que le financement des services publics s'appuie principalement sur les impôts locaux, plus que sur d'autres types de recettes. Ainsi le lien entre les impôts et la qualité des services publics locaux est plus direct, ce qui facilite la justification de l'utilisation des ressources par les autorités locales face aux contribuables. La fiscalité sur les biens immobiliers est la mieux adaptée au niveau local car son rendement n'est pas très sensible aux fluctuations cycliques de l'activité économique. L'impôt foncier représente ainsi une partie considérable des recettes locales dans de nombreux pays européens, particulièrement en Belgique, en France et en Islande.

Une autre considération importante est la marge d'autonomie dont les gouvernements locaux disposent sur leur fiscalité. Cette autonomie est avantageuse, affirme-t-on, puisqu'elle favorise la concurrence entre les gouvernements locaux,

ce qui a pour conséquence de limiter l'augmentation des impôts et de la dépense publique.

- *Il est souvent difficile d'établir une séparation précise entre les différents types de recettes des collectivités locales, en particulier entre les recettes propres, les impôts partagés et les transferts.*

C'est le cas, par exemple, entre les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés qui sont généralement partagés entre les différents niveaux de l'administration et qui n'ont pas l'habitude d'être attribués exclusivement au niveau local. De la même manière, les formules qui définissent la répartition des impôts partagés ont le désavantage de faire dépendre les gouvernements locaux des recettes du gouvernement central. En Allemagne et en Espagne, par exemple, la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) rend le budget local particulièrement sensible aux fluctuations cycliques des recettes du gouvernement central ou des gouvernements de niveau intermédiaire. Si les collectivités locales ont peu de marge de manœuvre pour limiter les déséquilibres transitoires provoqués par les cycles économiques, à cause des restrictions dans l'accès au crédit, les impôts partagés accentuent la tendance pro-cyclique des finances locales.

- *Dans certains pays, les budgets locaux dépendent principalement des transferts du gouvernement central ou des gouvernements intermédiaires.*

Cela se produit par exemple dans la majorité des pays d'Europe Occidentale et dans quelques pays d'Europe de l'Est, comme la Roumanie et la Bulgarie. Le Royaume-Uni, un des pays d'Europe avec le plus grand nombre d'habitants, se distingue par la forte dépendance de ses gouvernements locaux aux transferts du gouvernement central. Dans de nombreux pays, il existe des transferts de péréquation entre les

gouvernements locaux (Allemagne, Autriche, Danemark, Suède, Suisse).

Il convient de remarquer que les subventions et les transferts introduisent une brèche entre les coûts et les bénéfices des services publics locaux, et ne favorisent pas une gestion efficace de la dépense. Dans une certaine mesure, des transferts conditionnés peuvent modérer cette brèche pour promouvoir une gestion plus efficace. Les transferts conditionnés sont habituels pour financer des programmes d'investissements.

- *Le niveau d'endettement des gouvernements locaux par rapport au PIB n'est pas un facteur de préoccupation qui affecte à long terme l'équilibre des finances publiques en Europe.*

Le faible niveau d'endettement s'explique en grande partie par les restrictions qui limitent l'accès au crédit des collectivités locales. Dans la majorité des pays, les gouvernements locaux peuvent s'endetter uniquement pour financer des investissements (règle d'or). En général, il est interdit que d'autres niveaux de gouvernement garantissent l'endettement local. Aussi, les garanties sur lesquelles les gouvernements locaux peuvent émettre une dette sont restreintes. Dans certains pays, les contrôles administratifs sur la gestion financière locale ont été remplacés par des règles qui définissent des seuils pour le service de la dette et sur la capacité de remboursement, ou du niveau d'endettement par rapport au montant des recettes (Bulgarie, Grèce, République tchèque et Royaume-Uni). Le Conseil de l'Europe a émis un guide avec des recommandations sur l'endettement local.

Malgré la grave détérioration des comptes nationaux dans les pays du continent comme conséquence de la crise mondiale et de la récession, le niveau d'endettement local est relativement bas. Cependant, les mesures de restriction fiscale à moyen et long terme

imposées à la suite de la dégradation des comptes publics vont avoir un impact sur les collectivités locales. L'importance et la durée du réajustement seront différentes dans chaque pays. Il dépendra en premier lieu du niveau d'endettement, de l'importance des dispositifs économiques d'appui mis en place pour soutenir l'économie au commencement de la crise, et de la rapidité de réactivation de l'économie dans les mois qui viennent.

## Conclusions

- La collaboration entre les différents niveaux du gouvernement pour la prestation de services doit reconnaître les bénéfices de l'autonomie locale. Il est important de veiller à ce que les services respectent, sur l'ensemble du territoire national, un minimum de règles standardisées. Ces normes doivent être définies par les gouvernements centraux et intermédiaires. *Mais les autorités nationales et intermédiaires doivent s'assurer que les réglementations imposées depuis le haut n'empêchent pas l'adaptation des services publics aux préférences et aux besoins locaux, lesquels sont différents dans chaque région, surtout dans les pays ayant une importante diversité territoriale.* Le transfert de dépenses entre les différents niveaux de gouvernement doit également être suivi, en particulier lorsque certaines normes imposées entraînent des coûts supplémentaires pour le budget local. *Les transferts de compétences ou de dépenses non financés doivent être proscrits.*
- La demande en matière de services publics locaux s'accroît, en particulier l'aide aux personnes âgées et les services sociaux. Cette tendance constitue un important défi dans les pays où un vieillissement rapide de la population est observé et où existent d'importantes communautés de nouveaux résidents qui doivent être accueillies et intégrées. *La coordination doit être renforcée entre les différents niveaux de gouvernement pour développer des solutions opérationnelles et efficaces du point de vue de leur coût, en s'appuyant sur l'expérience des gouvernements locaux dans la prestation de services et leur aptitude à identifier les besoins et les préférences des habitants.*
- Au niveau de l'Union européenne, l'effort pour élargir le marché interne doit prendre en considération les choix locaux. La prestation des services publics est l'objet de l'analyse des autorités européennes pour les intégrer dans le marché commun européen<sup>6</sup>. Au cours des dernières années, des tensions ont été observées avec les gouvernements sous-nationaux qui considèrent que la Commission européenne interfère dans des affaires qui relèvent de l'autonomie locale. En 2009, il a été proposé une Charte européenne sur les services locaux et régionaux d'intérêt général pour répondre à ce débat. *Pour surmonter cette situation, des efforts doivent être réalisés pour concilier les initiatives dont l'objectif est de construire un marché commun européen et le besoin de préserver les choix et les décisions locales.*
- En ce qui concerne les sources des recettes propres, il existe une grande diversité dans la composition des instruments fiscaux à la disposition des collectivités locales en Europe. Les impôts basés sur les biens immobiliers sont les sources de revenus les plus appropriées pour les gouvernements locaux. *Mais l'expérience de plusieurs pays suggère que, alors que l'impôt sur le revenu des personnes physiques fonctionne correctement comme impôt local ou recette partagée entre différents niveaux de gouvernement, l'impôt sur les sociétés est mieux administré par le gouvernement central.*
- Il existe une marge importante pour augmenter les recettes locales à travers les droits et les redevances sur les services. Mais

6. Les services publics, y compris ceux qui affectent les conditions de vie des individus, le développement économique durable ou la cohésion sociale / régionale, sont connus dans le jargon de l'UE comme Services d'intérêt général (SIG) ou Services généraux d'intérêt économique (SGIE).

l'impact sur l'accès de certains groupes sociaux à ces services a amené de nombreux gouvernements locaux à limiter le recouvrement de ces droits et redevances. *Tout en reconnaissant les conditions imposées par le contexte propre à chaque pays, les autorités locales doivent évaluer les coûts et les bénéfices des droits et redevances pour services à charge des usagers dans leur effort pour augmenter les recettes.*

- Il est nécessaire d'améliorer le système des règles sur l'accès au financement. Celles qui restreignent l'accès des gouvernements locaux au marché financier favorisent un recours aux prêts bancaires comme sources de financement ou le développement de mécanismes pour contourner les règles d'émission de dette. Dans ces cas, *il s'agit de remplacer ces restrictions par des régulations plus détaillées et prudentes basées sur la*

*capacité de remboursement, qui ne dénaturent pas le choix des décideurs sur les instruments financiers.*

- Les restrictions sur le crédit ou les exigences sur l'équilibre budgétaire empêchent les gouvernements locaux d'amortir l'impact des fluctuations du cycle économique sur leurs budgets. C'est le cas en particulier pour les autorités locales dont les recettes sont tributaires des cycles économiques, qu'il s'agisse de revenus propres ou partagés. Dans ce cas, *la règle de l'équilibre budgétaire pourrait être révisée pour faciliter son adaptation aux fluctuations cycliques, de façon à ce que les collectivités locales puissent accéder à des financements de sources non gouvernementales dans un contexte de conjoncture défavorable et, d'un autre côté, disposer d'instruments qui leur permettent d'accumuler des recettes lors des périodes favorables.*

## Europe - Recommandations politiques régionales

Texte fondé sur les recommandations présentées par les représentants des associations du CCRE qui ont participé à l'atelier de la Ville de Sceaux-Paris, mars 2010 :

Les gouvernements locaux et régionaux européens souhaitent développer des réponses aux défis et aux problèmes actuels. Ils considèrent en particulier qu'il est nécessaire de renforcer la collaboration avec les gouvernements nationaux, en veillant à préserver l'autonomie locale et régionale pour l'avenir. Parmi les principaux points débattus, il est nécessaire de mentionner que :

- Le poids des déséquilibres budgétaires ne doit pas retomber de manière excessive sur les gouvernements locaux et sous-nationaux, entraînant la réduction des revenus locaux ou des transferts ;
- Il est nécessaire de reconnaître que les gouvernements locaux ont en général moins de flexibilité que les gouvernements nationaux dans la gestion de leur financement, et que la majorité d'entre eux n'ont pas de dettes cumulées importantes ;
- Les gouvernements centraux doivent reconnaître que les gouvernements locaux assument de larges responsabilités dans la gestion des services sociaux, dont la demande s'est accrue par le développement du chômage et de la pauvreté, situations sur lesquelles ils ont un contrôle limité ;
- Les gouvernements centraux et sous-nationaux doivent reconnaître qu'il faut préserver l'investissement, financé avec un nouvel endettement, pour développer des infrastructures de qualité et promouvoir « l'économie verte » comme base du développement urbain futur ;
- Dans la majorité des pays, la fiscalité locale doit être élargie pour offrir une plus grande marge de manœuvre et protéger les collectivités locales de la réduction de leurs sources de revenus ;
- Les collectivités territoriales doivent disposer de plus de liberté pour augmenter les taxes et les redevances des services ;
- Le nombre de transferts vers les gouvernements locaux doit être réduit (et ceux-ci doivent être plus généraux) ; les transferts doivent être conditionnés uniquement dans des cas exceptionnels et leur mise en œuvre ne doit pas imposer de charges administratives supplémentaires ni de régulations excessives ;
- Les règles concernant le marché interne et les services de l'Union Européenne doivent être moins centralisatrices et moins prescriptives, et laisser davantage de liberté à la décision locale. La politique de cohésion sociale doit être maintenue.

Dans le même temps, les gouvernements locaux et régionaux doivent réfléchir sur la manière d'améliorer les services aux populations malgré la moindre disponibilité des ressources. Cela signifie qu'ils doivent innover dans les formes de prestation des services publics, être plus efficaces et réduire les coûts. Les différentes alternatives dépendent des décisions locales : promouvoir l'intercommunalité, chercher des financements externes ou des formes d'association du secteur privé (partenariats public-privé), partager la gestion des services entre les différents niveaux de gouvernement, etc. Une attention particulière doit être prêtée au renforcement de la participation citoyenne et des usagers.

Il est essentiel que, sur tous ces sujets, les gouvernements locaux et régionaux développent des propositions et ne laissent pas uniquement l'initiative aux mains du gouvernement central. Le rôle des associations nationales de gouvernements locaux et régionaux est essentiel. Ces associations doivent conseiller et former leurs membres, directement ou à travers leurs institutions, et promouvoir le dialogue avec le gouvernement central.

Parmi les sujets de dialogue avec le gouvernement central, les autorités locales devraient :

- Éviter les réformes territoriales qui poussent au redécoupage des territoires depuis le haut, avec l'objectif d'améliorer l'efficacité et le rapport coût/bénéfice des services ; au contraire, il faut une approche qui parte du niveau local afin de promouvoir la coopération intercommunale pour défendre les choix et les identités locales.
- Développer la concertation entre tous les niveaux de gouvernement (gouvernance multi-niveaux) pour faciliter la coordination et la négociation sur les politiques fiscales et le financement, en particulier sur les règles et les montants des transferts, sur les impôts participatifs, sur les systèmes de péréquation entre les territoires mais aussi le cadre de coopération dans la prestation de services (compétences).

Il faut promouvoir l'engagement des gouvernements nationaux pour assurer la protection du principe d'autonomie locale (voir l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

Il ne faut pas oublier l'Union européenne, qui joue un rôle croissant dans les politiques économiques, à travers les fonds de cohésion et les règles sur les services publics. Il est nécessaire de promouvoir des accords effectifs et équilibrés entre la Commission européenne et les associations de gouvernements locaux et régionaux. Le but doit être d'évaluer l'impact financier et administratif des règles et des politiques européennes sur les gouvernements sous-nationaux, et d'améliorer le cadre réglementaire.

# MOYEN-ORIENT ET ASIE OCCIDENTALE

## Résumé Exécutif

Cette étude présente une vue d'ensemble et propose une comparaison des finances locales dans sept pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale : l'Iran, la Jordanie, le Liban, l'Autorité Nationale Palestinienne, la République Arabe Syrienne, la Turquie et le Yémen.

D'importants efforts ont récemment été effectués pour réformer les finances locales dans la région. On peut citer, par exemple, les nouvelles lois qui ont été adoptées en Turquie depuis 2002 dans le cadre de son processus d'adhésion à l'Union européenne, mais aussi un projet de réforme mis en place en Jordanie pour transférer la responsabilité de la collecte et de la gestion de l'impôt foncier du Ministère des Finances aux municipalités, ou encore les progrès accomplis dans la modernisation de l'administration municipale en Syrie dans le cadre de l'actuel plan quinquennal (2006-2011), et la loi de 1997 sur les collectivités locales en Palestine. Au Liban, en octobre 2009, le gouvernement national s'est engagé, à son plus haut niveau, à soutenir la décentralisation et le renforcement des administrations locales au cours d'un séminaire international organisé par CGLU à Tripoli (Liban).

La démocratie locale est également en progrès. Des élections locales ont eu lieu au Liban en 2010, ce qui a permis un renouvellement démocratique des dirigeants locaux. En Jordanie, une nouvelle loi concernant les municipalités a été votée en 2007 ; elle autorise l'élection des conseils municipaux et des maires, et réalise une discrimination positive envers les femmes avec des quotas de 20% de sièges qui

leur sont réservés. En Irak et au Yémen, les conseils provinciaux et les gouverneurs ont été élus pour la première fois en janvier 2009 et en mai 2008 respectivement. D'autre part, l'expérience d'élections locales en Arabie Saoudite n'a pas été renouvelée pour le moment. Bien que les élections locales en Iran soient programmées pour 2011, il se peut qu'elles soient retardées jusqu'aux élections présidentielles de 2013.

## Principaux enjeux et défis pour les finances publiques locales

Quelques-uns des principaux défis pour le financement des collectivités locales sont les suivants :

- Large suprématie des structures administratives déconcentrées ;
- Importantes disparités géographiques dans les dépenses publiques ;
- Mécanismes *ad hoc* de transferts et d'emprunt pour les gouvernements locaux ;
- Conflits internes et externes ;
- Manque de capacités locales et faible participation citoyenne.

Les administrations locales dans la plupart des pays du Moyen-Orient et de l'Asie Occidentale, à l'exception de la Turquie et la Palestine, fonctionnent comme des unités déconcentrées. L'autonomie locale est très limitée.

**Mehmet Tosun**  
Université  
de Nevada,  
Reno, États-Unis

L'administration publique locale est composée d'un réseau d'agences déconcentrées et de gouvernements de niveau sub-national comme les gouvernorats, les districts ou encore diverses formes de municipalités. La plupart des décisions, surtout celles concernant les prestations de services, émanent du gouvernement central. Les administrations et entités territoriales assurent essentiellement l'exécution. Dans tous les pays, les services déconcentrés de l'Etat fournissent une grande partie des services publics, y compris la santé et l'éducation, en application de strictes directives de l'administration centrale. Au contraire, les unités décentralisées (généralement les municipalités) accomplissent un nombre limité de fonctions telles que l'entretien des rues, la construction de routes locales, l'éclairage des rues, le ramassage des ordures, les services de bibliothèques et de jardins publics et les permis de construire.

Une question connexe est l'inégalité d'accès aux ressources entre les différentes collectivités locales au sein d'un même pays. Tandis que certaines collectivités locales disposent d'un minimum de ressources pour assurer les services délégués, les provinces et les municipalités des régions les plus pauvres ont du mal à s'acquitter de leurs obligations car leurs revenus propres et/ou les transferts de l'Etat sont insuffisants et elles n'ont pas des capacités d'emprunt. Ces disparités peuvent entraîner une aggravation des inégalités entre les régions.

Les modalités de transferts de ressources depuis le budget de l'Etat vers les gouvernements locaux dans la plupart des pays de la région ne sont pas clairement définies. Ils n'utilisent pas de formules transparentes pour calculer le montant des transferts. Il existe aussi des différences significatives entre les pratiques énoncées sur le papier et appliquées sur le terrain. Par exemple, au Liban, 75% des ressources de la Caisse Municipale Autonome (CMA) sont investies directement par le gouvernement central dans des grands projets de développement, par

l'intermédiaire du Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR) ou à travers d'autres institutions de développement. Ces montants ne sont donc pas transférés aux municipalités. La majorité des collectivités locales du Liban n'ont pas de ressources suffisantes pour répondre à leurs besoins. Cela a conduit certaines collectivités à s'endetter.

Les pratiques d'emprunt des collectivités locales sont aussi largement ad hoc. Il y a une certaine opacité dans les modalités d'endettement des collectivités locales, ce qui peut aboutir à un surendettement et à une crise financière. Confrontées aux déséquilibres entre les responsabilités qu'elles doivent assumer et les ressources dont elles disposent, à la réduction ou l'irrégularité des transferts de l'Etat, les collectivités locales sont à la merci d'un endettement excessif. Les administrations locales jordaniennes et turques ont contracté des emprunts importants pour répondre à leurs besoins d'investissement grandissants. En Jordanie, il y a eu un accroissement des dépenses en capital ; la part des dépenses en équipements est passée de 41% des dépenses totales en 2003 à environ 58% en 2008, pour atteindre 65% en 2007, ce qui est considérable. Les municipalités jordaniennes ont ainsi accumulé des déficits publics représentant environ 0,33% du PIB. En Turquie, l'encours total de la dette des administrations locales, à l'exclusion des paiements différés, a été de 2,8% du PIB en 2008. Un problème important est que les municipalités ne sont pas tenues d'avoir des budgets équilibrés, et par conséquent comptent sur le gouvernement central pour financer leur dette en cas d'insuffisance de ressources. Les cas de la Turquie et de la Jordanie montrent que ces pays souffrent de déficits budgétaires et d'endettement au niveau local, ce qui est en partie le résultat des pratiques d'emprunts ad hoc des collectivités locales et des faibles contraintes budgétaires.

Le Moyen-Orient et l'Asie occidentale sont une des deux régions du monde qui sont parmi les

plus touchées par des conflits. Les études montrent que les conflits sont un obstacle majeur à la décentralisation dans la région. L'exemple de la Palestine illustre comment un conflit permanent façonne de manière unique la structure gouvernementale palestinienne.

Les représentants des collectivités locales de la région expriment tous leur besoin d'un meilleur accès aux données et aux informations. Toutefois, ils ont tendance à recruter un personnel peu qualifié ce qui restreint leur capacité à utiliser les données financières locales et à exercer une réelle influence politique. Ils n'ont tout simplement pas assez de ressources. Des décideurs mieux informés et mieux formés au niveau local serait un facteur important dans la mise en œuvre d'une stratégie de décentralisation. Au Liban par exemple, la perception des impôts locaux est entravée par un processus administratif lent, des pratiques comptables non informatisées et un manque de collecteurs d'impôts. Des problèmes similaires se retrouvent, au moins dans une certaine mesure, dans la plupart des pays étudiés. Il y a aussi de bonnes pratiques dans la région, notamment en matière de formation des élus locaux et de la participation des populations comme le montre les cas de la Jordanie, de la Syrie et de la Turquie.

La Turquie et la Palestine semblent avoir un plus grand degré de décentralisation des dépenses et des recettes. Et la Jordanie, le Liban, la Turquie ainsi que la Palestine appliquent certaines règles ou des formules pour l'attribution des transferts. Parmi les pays analysés, c'est la Palestine qui donne la plus grande autonomie fiscale à ses collectivités locales. La Palestine est sans doute un exemple à considérer pour les autres pays de la région. Mais la situation du pays est exceptionnelle car la décentralisation est le résultat des circonstances politiques particulières : des conflits internes et externes, la faiblesse des autorités centrales et la discontinuité de ses frontières géographiques.

## Conclusions

Pour diverses raisons (tradition, histoire, culture, etc.), les responsabilités assignées aux collectivités locales dans le Moyen Orient et l'Asie Occidentale sont plus limitées que dans d'autres régions du monde. Pour avancer dans la réforme de l'administration locale, les gouvernements nationaux doivent reconnaître que la décentralisation exige le partage des rôles et des responsabilités entre les administrations centrales et locales. Si l'objectif est de renforcer les capacités à fournir des services, il est nécessaire de mieux définir le partage des responsabilités et du financement entre le niveau central et les différents types de collectivités territoriales.

Les principales alternatives à l'échelle régionale discutées dans le chapitre sont les suivantes :

- Promouvoir une décentralisation asymétrique ;
- Passer progressivement d'un système déconcentré à un autre décentralisé, ce qui nécessite également un renforcement des mécanismes de contrôle de gestion ;
- Elargir la fiscalité des gouvernements locaux ;
- Créer un mécanisme de coordination entre les différents niveaux de gouvernement pour faciliter la décentralisation du financement local ;
- Favoriser la participation du secteur privé et les partenariats public-privé ;
- Développer des modalités de transfert de ressources avec des règles transparentes et qui permettent de réduire les inégalités entre les territoires ;
- Investir dans le renforcement institutionnel ;

- Etablir des règles pour assurer l'équilibre budgétaire dans les collectivités locales ;
- Encourager la coopération multilatérale à soutenir la décentralisation, notamment dans les régions en conflit.

Des critères spécifiques peuvent être définis pour classer les gouvernements locaux dans différentes catégories, avec différents niveaux de responsabilités et d'autonomie fiscale, ou de possibilités d'accès à l'emprunt. Ceci permettrait de donner une impulsion au processus de décentralisation. Les gouvernements régionaux (gouvernorats) et locaux disposeront d'une autonomie accrue dans la gestion de dépenses et de recettes en fonction de leur capacité à assurer leurs responsabilités et à en assumer de nouvelles. Il serait également nécessaire de réviser les normes juridiques et réglementaires afin de les adapter à chaque type et niveau de gouvernement. En outre, les gouvernements nationaux doivent respecter leurs engagements financiers actuels et futurs pour permettre aux gouvernements locaux de planifier et de disposer des ressources nécessaires pour fournir les services sous leur responsabilité.

À long terme, les gouvernements nationaux de la région doivent transférer de nouvelles compétences aux collectivités locales, tout en les rendant pleinement responsables devant leurs électeurs, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience dans la prestation de services publics. À cette fin, ils devraient envisager de renforcer les mécanismes locaux de contrôle de gestion grâce à l'analyse et à la diffusion des informations sur la performance locale avec des objectifs politiques et financiers. Ces informations sont essentielles pour renforcer la participation citoyenne et pour améliorer le contrôle de la gestion locale par le gouvernement central.

Pour avancer dans la réforme de l'administration locale, une des tâches les plus difficiles pour les gouvernements nationaux de la région est la

réforme de la fiscalité. Cette réforme doit assurer aux gouvernements locaux une certaine autonomie fiscale, renforcer leurs revenus propres et leur gestion des dépenses. Les gouvernements nationaux doivent d'abord établir des mécanismes de contrôle de gestion, puis renforcer le pouvoir des collectivités locales sur leur fiscalité en leur donnant une certaine liberté de décision sur les taux d'imposition et la détermination de certaines bases d'imposition, afin d'améliorer la planification budgétaire. Au fur et à mesure que les collectivités locales renforcent leur capacité à mobiliser des revenus locaux, les contrôles du gouvernement central sur les taxes et les impôts locaux devraient être progressivement supprimés.

Les gouvernements de la région devraient créer un organe de coordination entre les différents niveaux de gouvernement pour soutenir les réformes de décentralisation. Cet organe de coordination permettrait au gouvernement central (a) d'améliorer la stratégie et de mieux définir la direction, le rythme et l'ampleur de la décentralisation, et (b) de diffuser des informations, promouvoir la formation et encourager la participation directe des gouvernements locaux dans le processus de décentralisation. Cet organe contribuerait au développement du dialogue et de la coopération entre les différents niveaux de gouvernement. Il permettra d'accroître l'efficacité des dépenses publiques locales notamment quand il y a des compétences partagées entre différents niveaux de gouvernement et mettra en place des incitations (financières et juridiques) pour favoriser la coopération intercommunale pour la prestation de services.

En ce qui concerne la prestation des services publics, les gouvernements nationaux pourraient étudier la participation du secteur privé dans le financement et la prestation des services publics afin d'améliorer l'efficacité globale des dépenses des collectivités locales. La coopération intercommunale et la collaboration avec le secteur privé pour la prestation des services

publics pourraient être un moyen d'améliorer les économies d'échelles. Toutefois, le choix du modèle de gestion doit rester un choix local pour s'assurer du contrôle public et du soutien des habitants.

Les gouvernements nationaux devraient étudier la réforme des systèmes de transferts afin d'améliorer leur efficacité comme instruments de mise en œuvre des politiques nationales au niveau local et pour réduire les disparités entre les territoires. Cela inclut un examen des transferts conditionnels et inconditionnels (par exemple, les subventions de péréquation). Ils devraient mettre en place également un système de transfert transparent comportant des règles et des formules de péréquation. Les subventions inconditionnelles ne doivent cependant pas décourager les gouvernements locaux d'augmenter leurs bases de revenus et d'améliorer le recouvrement de l'impôt.

Un autre facteur important dans la mise en œuvre des stratégies de décentralisation est le renforcement institutionnel des gouvernements locaux, l'investissement dans la formation du personnel et dans les technologies de

l'information. Il est essentiel de développer des initiatives de renforcement institutionnel dans la région avec le soutien des gouvernements nationaux et des institutions internationales.

Les gouvernements centraux dans la région devraient également s'engager à renforcer la capacité de gestion des collectivités locales, soutenir la planification budgétaire à long terme et une gestion plus durable de la dette. Ils doivent favoriser une certaine discipline budgétaire des collectivités locales, garantir aux gouvernements locaux qu'ils recevront les fonds prévus dans la loi, et que ces revenus sont suffisants pour leur permettre d'assurer les services sous leur responsabilité. Ce processus limitera l'endettement excessif des gouvernements locaux, seule option qui leur est aujourd'hui ouverte pour pouvoir fournir les services à leur charge.

Enfin, la multiplication des conflits demeure le problème le plus critique au Moyen Orient. Les conflits sont un obstacle important au processus de décentralisation et favorisent en général les tendances à la recentralisation. La prévention des conflits permettrait d'alléger leur impact sur les gouvernements centraux et locaux.



# LE FINANCEMENT DES MÉTROPOLIS

## Résumé Exécutif

Existe-t-il une « meilleure » façon de financer les services publics dans une région métropolitaine rassemblant une population de cinq millions d'habitants ou plus ? Généralement, dans une région métropolitaine, interviennent différents niveaux de gouvernement et une diversité d'entreprises prestataires de services publics. Ceci oblige à trouver un équilibre pour déterminer qui gouverne, qui gère et qui encore paie ces services. Et presque systématiquement, un conflit politique s'installe pour trouver le « bon » équilibre de pouvoir entre les différents acteurs.

Ce chapitre présente la théorie et la mise en pratique du financement des services publics dans les régions métropolitaines, ainsi que des alternatives de réformes. Cette étude porte à la fois sur la gouvernance et les finances. En effet, ces deux thèmes ne peuvent pas être séparés dans la mesure où les dispositions pour financer les services publics dans les régions métropolitaines sont largement influencées par les compétences en matière de prestations de services assignées aux différents gouvernements et aux entreprises.

Les pays industrialisés doivent satisfaire les demandes de la population en matière de services de haute qualité, ainsi que les demandes des investisseurs pour que la ville dispose des atouts nécessaires afin d'être compétitive à l'échelon international, ou les demandes des niveaux supérieurs de gouvernement pour réaliser leurs objectifs et,

pour finir, ils doivent également assurer une meilleure qualité de vie. Dans les pays à moyens et bas revenus, le niveau élevé de besoins qui restent sans réponse et les prévisions d'un accroissement des besoins en raison des migrations, sans compter le manque d'expérience et la faiblesse des ressources, ne permettent pas d'attendre des solutions rapides ou faciles aux problèmes. Les écarts entre les ressources disponibles pour répondre aux différents enjeux entre les pays riches et les pays pauvres sont parfois gigantesques. Il n'est donc pas étonnant que les problèmes de financement des métropoles diffèrent grandement entre ces deux groupes.

## La problématique

La problématique sous-jacente à la gestion de la gouvernance et du financement métropolitains est celle de l'articulation entre les différentes visions de l'espace. La région économique fonctionnelle (par exemple, le bassin d'emploi) a des frontières informelles qui ne cessent d'évoluer. Le « champion » de la région, du point de vue du gouvernement, est le responsable de l'aménagement urbain qui considère l'échelle régionale comme le niveau le plus pertinent pour la gestion de l'espace et la prestation des services. A l'autre extrême, le gouvernement local est limité à une juridiction restreinte. Les « champions » du gouvernement local sont les élus locaux et leurs électeurs, qui veulent maintenir un contrôle sur les services de leur commune. Il semble peu

**Roy Bahl**  
Université  
de l'État  
de Géorgie,  
États-Unis

probable que ces deux acteurs coïncident facilement pour soutenir un gouvernement régional avec des compétences générales. La situation se complique encore davantage lorsque d'autres institutions spécialisées ou des entreprises publiques sont également impliquées alors que leurs activités ne coïncident pas nécessairement ni avec la région métropolitaine (zone du marché du travail) ni avec la juridiction des gouvernements locaux.

### La gouvernance de la région métropolitaine

Il y a des fortes différences entre les pays pour aborder les modalités de gestion et de prestation de services des régions métropolitaines. Certains ont créé des structures très morcelées, caractérisées par une forte décentralisation des responsabilités et pouvoirs, alors que d'autres ont mis en place une approche plus régionale. Presque tous les acteurs ont tenté de trouver un certain équilibre entre l'efficacité d'un gouvernement plus étendu au niveau régional et le maintien du contrôle au niveau local. Si l'on peut tirer une conclusion générale des choix effectués, il semblerait que l'ambition de préserver un contrôle local l'a emporté sur la tentation de former des gouvernements métropolitains régionaux.

Dans certains pays, c'est la division des décisions et des services publics entre multiples juridictions qui domine le paysage métropolitain. On peut citer en exemples New York, Vancouver ou encore Copenhague. Parmi les pays émergents ou à revenus intermédiaires, les villes de Mexico et Manille représentent également cette tendance. L'autonomie locale est préservée mais souvent au détriment de la coordination et de l'efficacité technique.

Une autre approche de la gouvernance métropolitaine consiste en une spécialisation fonctionnelle au sein de laquelle cohabitent des gouvernements locaux avec des compétences générales et des entreprises publiques ou semi-

publiques chargées de certaines fonctions spécifiques. Stockholm, Paris et Madrid suivent ce modèle, de même que Bogota et des villes de l'Europe de l'Est. Cette approche peut sans doute apporter une meilleure coordination et plus d'efficacité technique dans la gestion de certains services, mais elle éloigne le niveau des prises de décisions de la population locale et soulève de nouveaux problèmes quant à la coordination transversale entre les différents services ou fonctions.

Un gouvernement métropolitain unique constitue une troisième approche. Dans ce cas, un seul gouvernement métropolitain régional, avec un responsable exécutif élu, assure l'ensemble des compétences et services. Il y a de nombreuses expériences de gouvernements métropolitains, mais peu d'entre eux concentrent toutes les compétences. Le plus souvent, ces gouvernements sont dotés d'une gamme limitée de responsabilités et ils cohabitent avec des gouvernements locaux de dimensions plus petites. Londres, Tokyo et Manille ont ainsi créé des supra gouvernements métropolitains dotés de fonctions régionales. Toronto et Cape Town sont plus proches du modèle de gouvernement métropolitain avec des compétences générales. Aux États-Unis et en Europe, où la décentralisation a une longue tradition, peu d'efforts ont été réalisés dans cette direction.

La plupart des pays adoptent des structures gouvernementales qui empruntent différents aspects à ces modèles. En réalité, il n'est pas rare de voir au sein d'une même région métropolitaine un gouvernement métropolitain, des gouvernements locaux de niveau inférieur et des entreprises publiques qui se partagent les compétences. Se pose alors la question du leadership.

### Les financements

Dans les pays développés, la tendance générale est à donner davantage de pouvoirs fiscaux aux

gouvernements sous-nationaux que dans les pays en développement. La même constatation peut être faite pour les gouvernements locaux dans les zones métropolitaines. En outre, des pouvoirs particuliers pour lever des revenus sont parfois octroyés aux gouvernements locaux, en particulier dans les pays développés. Toutefois, nous ne disposons pas de données comparatives sur les finances métropolitaines et, par conséquent, nous devons dans cette étude nous appuyer sur des études de cas.

*Les pays développés.* Les pays à hauts revenus semblent avoir accordé plus d'attention à la structure de gouvernance des régions métropolitaines et aux moyens de les financer. Parmi les exemples mieux connus, on peut citer : (a) l'attribution aux gouvernements métropolitains d'un double statut de ville et d'état (Tokyo, Berlin) ; (b) l'élargissement de leurs pouvoirs fiscaux (New York) et (c) l'adoption de dispositions spéciales pour faciliter les transferts des ressources nationales (Londres, Rome).

Il existe de grandes différences entre les outils financiers utilisés. A Tokyo, par exemple, environ 70 pour cent du budget de la métropole proviennent des impôts locaux. Toronto utilise une structure financière plus traditionnelle et s'appuie sur l'impôt foncier et les redevances pour couvrir environ 60 pour cent du budget local.

Les métropoles de certains pays développés ne financent pas les services publics locaux par l'impôt foncier. Les gouvernements locaux métropolitains des pays du Nord et de l'Espagne s'appuient principalement sur l'impôt sur le revenu des particuliers et New York fait massivement appel à une combinaison entre les impôts sur la vente au détail, l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises et les taxes sur l'activité économique. Les gouvernements locaux de Stockholm couvrent environ 80 pour cent de leurs dépenses grâce aux ressources locales, principalement l'impôt

sur le revenu. A Paris, le principal impôt était la taxe professionnelle.

Les gouvernements locaux de certains pays développés n'ont pourtant pas de pouvoirs fiscaux très importants. L'autorité du Grand Londres tire la plupart de ces revenus de transferts du gouvernement central. L'autorité régionale de Stuttgart n'a aucune autorité en matière fiscale. Le district régional de Vancouver, quant à lui, est surtout financé par les redevances et les transferts de l'État fédéral et de la province.

*Les pays en développement.* Les principales sources de revenus des grandes villes dans la plupart des pays en développement ne sont pas nécessairement les impôts locaux. Malgré l'idée que les gouvernements locaux des régions métropolitaines devraient se financer sur un large éventail d'impôts, les sources de revenus de la plupart des grandes villes sont limitées aux impôts fonciers et aux redevances pour service rendu. Il y a cependant quelques exceptions.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le faible recours à la fiscalité locale dans les pays en développement. En premier lieu, dans la plupart des cas, la gestion des services et donc des dépenses est plus centralisée et, par conséquent, la pression pour obtenir des sources de revenus propres est moindre. En deuxième lieu, les administrations fiscales locales sont souvent considérées comme moins efficaces que les administrations fiscales centrales, ce qui justifie le recours massif aux transferts du gouvernement national pour financer les services locaux. Enfin, les sources de revenus disponibles pour les gouvernements sous-nationaux sont souvent restreintes par des traditions propres aux pays ou, dans certains cas, par la constitution elle-même.

## Les réformes politiques

Que faut-il faire pour améliorer et rationaliser le financement des métropoles ? Trois orientations

dominent le débat public et méritent d'être évoquées.

*La gouvernance des régions métropolitaines.* Il est peut-être désormais temps de s'éloigner du conseil, certes avisé, mais aussi très académique, selon lequel un gouvernement métropolitain unique et avec des compétences générales est la réponse aux problèmes de financement public dans les zones métropolitaines. L'autonomie locale est trop ancrée pour être ignorée, du moins dans un futur proche. Il faut approfondir la réflexion sur une structure métropolitaine à deux niveaux : des districts spécialisés responsables des infrastructures et services et une coordination régionale responsable de la planification et de l'aménagement. Il faudrait travailler sur la création d'un système de taxes et de paiement des services mieux adapté à une gouvernance à deux niveaux.

On peut se demander en quoi ce système diffère du système actuel. La première différence est que les districts régionaux seraient élus et pourraient assumer à la fois le financement et la prestation des services. Il faudrait réviser la législation pour avancer dans cette direction. Deuxièmement, les instruments fiscaux utilisés par les communes de la région métropolitaine doivent être adaptés pour améliorer leur efficacité fiscale, à savoir la non exportation des impôts. Troisièmement, les niveaux supérieurs de gouvernement devraient garantir une meilleure adéquation entre l'attribution des dépenses et des revenus. Cela nécessiterait d'importants changements en matière de la gestion des dépenses – notamment une plus grande transparence et une réduction du nombre de compétences – et demanderait d'attribuer aux gouvernements locaux métropolitains des impôts plus en phase avec la croissance économique. Enfin, le système de financement provincial et national devrait être repensé pour accorder une plus grande autonomie aux gouvernements locaux situés dans les régions métropolitaines et, en même

temps, pour limiter les subventions que ces derniers reçoivent afin d'encourager la mobilisation de revenus locaux.

*Les finances métropolitaines.* Un des principaux problèmes pour trouver un modèle de financement des métropoles concerne le rôle des gouvernements locaux au sein de la région. Les partisans de la décentralisation de la fiscalité locale argumenteront en faveur de l'attribution des compétences en matière de dépenses aux gouvernements locaux qui existent dans la région. Si ces gouvernements locaux ont plus d'autonomie budgétaire, leur fiscalité doit en effet être renforcée. Or l'impôt foncier et les redevances ne pourront pas, à eux seuls, assurer la totalité des dépenses. En même temps, des communes avec des pouvoirs fiscaux étendus dans une région métropolitaine seront confrontées nécessairement aux problèmes d'externalités et devront faire payer les coûts des services aux usagers des communes voisines. Face à cette situation, un recours serait d'utiliser un impôt sur les revenus qui serait payé dans le lieu de résidence avec un mécanisme de compensation, comme c'est déjà le cas au Danemark, en Suède ou en Espagne. L'autre recours possible consisterait à s'appuyer davantage sur les transferts intergouvernementaux pour financer les services locaux.

Les gouvernements métropolitains (régionaux) ont la possibilité de contribuer davantage au financement des services. Un impôt sur le revenu payé dans le lieu de résidence, combiné à une taxe de mobilité métropolitaine, pourrait également être une option intéressante. Cette dernière option se justifierait par le fait que les services régionaux génèrent des bénéfices également pour les non usagers, et parce que le financement par les seuls usagers ne serait pas efficient. Deuxièmement, cet impôt pourrait servir de base pour un fond de compensation pour la région métropolitaine. Ceci fournirait un stimulus aux niveaux

fiscaux inférieurs, pour favoriser la collecte des impôts, afin d'éviter la démobilitation observée dans certains pays d'Europe du Nord. Le partage des revenus au sein de la région métropolitaine est une meilleure alternative que de faire appel aux transferts nationaux ou des gouvernements intermédiaires. D'autres impôts qui sont également appropriés pour une région métropolitaine sont l'impôt foncier, ou du moins la part commerciale et industrielle de celui-ci, ainsi que les taxes sur les véhicules motorisés. Les redevances continueront à jouer un rôle important dans le financement de la métropole, contrairement aux subventions des niveaux supérieurs de gouvernement.

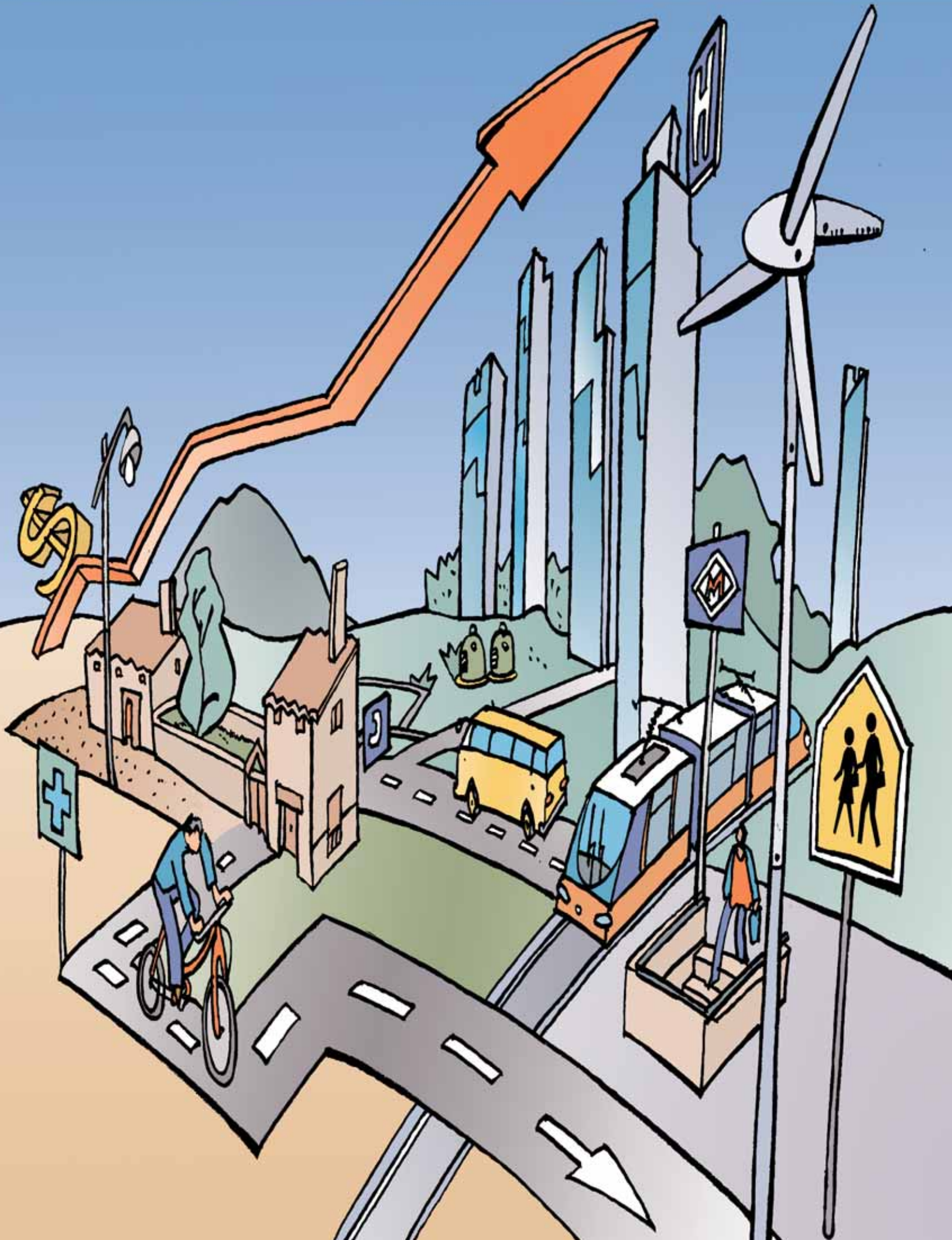
Pour les syndicats à vocation unique, la mobilisation des revenus pourrait reposer toujours sur les redevances, comme c'est déjà le cas. Des impôts sur les bénéfiques, collectés au sein de la région métropolitaine, pourraient être attribués aux syndicats. Dans ce cas, il y aurait bien plus de place pour le financement public. Enfin, les impôts généraux visant à soutenir un service en particulier peuvent aussi être envisagés (c'est une option qui a été essayée dans plusieurs endroits), mais uniquement si ces impôts sont approuvés par les électeurs via un referendum.

Dans les pays en développement, les villes métropolitaines doivent augmenter leurs ressources propres, mais n'ont pas la capacité administrative ou l'autorité légale de le faire. Malheureusement, la volonté d'augmenter les impôts locaux ne suit pas toujours. Si certaines de ces contraintes sont supprimées, des revenus importants pourraient être collectés dans les grandes villes métropolitaines. Une telle politique permettrait de réduire la pression sur les transferts du gouvernement national et laisserait à ces derniers plus de ressources pour soutenir les régions pauvres. Les options

les plus viables pour accroître les revenus sont d'augmenter le taux et d'améliorer l'efficacité de la collecte des taxes, de l'administration de l'impôt foncier et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, pour qu'ils soient perçus directement ou comme complément des impôts nationaux.

*Transferts du gouvernement national ou intermédiaires.* Les gouvernements centraux et provinciaux (régionaux) pourraient réorienter l'utilisation des subventions de péréquation avec une discrimination négative envers les grandes villes afin de les contraindre à réaliser un plus grand effort fiscal. Cela se fait déjà dans certains pays industrialisés. Des enquêtes récentes montrent que 70% des budgets de certaines collectivités locales métropolitaines proviennent des ressources propres, mais il y a une grande diversité dans le niveau d'auto-financement.

Dans les pays en développement, les collectivités locales métropolitaines ont tendance à être fortement tributaires des transferts des gouvernements de niveau supérieur. Une stratégie de remplacement des transferts par une fiscalité locale accrue risque de susciter peu d'enthousiasme auprès des responsables politiques locaux afin de ne pas alourdir les impôts locaux. Mais, dans de nombreux pays, on considère qu'une part importante de la capacité fiscalité inexploitée se trouve dans les villes. Ce modèle permettrait de fournir une incitation à inventer des moyens pour mobiliser de nouvelles ressources.



# CONCLUSION

## Résumé Exécutif

### Vue d'ensemble

Au cours des vingt dernières années, les gouvernements locaux sont devenus des acteurs clés du secteur public. La décentralisation figure désormais parmi les réformes les plus répandues à travers le monde (*Premier Rapport sur la Décentralisation et la Démocratie Locale*). Cette tendance pourrait même avoir un impact tout aussi important que les grandes mutations institutionnelles qui ont marqué le siècle dernier, comme par exemple la décolonisation en Afrique et en Asie ou la transition d'une économie planifiée à l'économie de marché dans l'ex-Union Soviétique, en Chine et dans d'autres pays. En effet, les gouvernements locaux sont arrivés à maturité à de nombreux égards. Leur rôle a été reconnu par les organisations internationales, notamment grâce à la *Charte européenne de l'autonomie locale* (1985) et les *Lignes directrices sur la décentralisation et le renforcement des gouvernements locaux* d'ONU-Habitat (2007).

Dans de nombreuses régions du monde, la décentralisation a renforcé les compétences et l'autonomie des instances locales. Les gouvernements locaux jouent un rôle de plus en plus important dans la fourniture de services et des infrastructures essentielles tels que les routes, les transports, les services liés à l'eau et les services sociaux, comme l'éducation et la santé. Cette évolution a contribué, de différentes manières, à approfondir progressivement la démocratie locale, à alléger les tensions internes dans les secteurs sujets aux conflits, à promouvoir la participation citoyenne dans les

affaires locales et à renforcer le secteur public tout en accroissant son efficacité.

La décentralisation a fait naître également beaucoup d'espoir. Les citoyens se tournent davantage vers les gouvernements locaux pour des services publics dont ils ont besoin pour améliorer leurs conditions de vie. Le pouvoir central dépend des gouvernements locaux pour réaliser ses politiques de développement et de réduction de la pauvreté. Les sociétés privées comptent de plus en plus souvent sur les collectivités locales pour assurer les services dont ces dernières ont besoin pour produire et créer des emplois.

L'un des facteurs les plus critiques sur lesquels repose la capacité des gouvernements locaux à répondre à ces attentes est la qualité de l'architecture et du fonctionnement du système de financement local. Le Deuxième Rapport GOLD est consacré aux finances des gouvernements locaux à travers le monde. Les finances des collectivités locales sont importantes non seulement parce que leur rôle et l'impact de ses activités se sont développées de façon spectaculaire, mais aussi parce que ces progrès ont récemment été freinés par de graves problèmes.

La crise économique et financière mondiale initiée en 2008 — la plus importante depuis la Grande Dépression — fait peser de fortes contraintes financières sur les collectivités locales. Face à la crise, les gouvernements nationaux de certains pays ont pris des mesures de recentralisation et renforcé le contrôle sur les collectivités locales. Il est encore trop tôt pour

**Jorge Martínez-Vázquez,**  
Université  
de l'État  
de Georgie,  
États-Unis

**Paul Smoke**  
Université  
de New York,  
États-Unis

savoir si ces mesures constituent un changement durable de la tendance à la décentralisation, mais elles affectent de manière immédiate les activités et la viabilité des gouvernements locaux. La réduction des ressources dans une période de responsabilité et de besoins accrus limitent l'autonomie locale, alors même que l'autonomie est une condition nécessaire de la décentralisation.

Au-delà de l'impact de la crise financière mondiale, les gouvernements locaux sont confrontés à d'autres problèmes structurels importants. L'urbanisation se poursuit à un rythme accéléré dans certaines régions du monde ; la demande en services publics augmente trop rapidement pour un grand nombre de gouvernements locaux. Les changements environnementaux et les grandes mutations démographiques, parmi lesquels le nombre croissant de personnes âgées dans certains pays et du nombre de jeunes dans d'autres, créent de nouveaux besoins. Ces nouveaux défis offrent aussi des possibilités de renforcer et de réinventer le rôle des gouvernements locaux, qui occupent une position unique pour s'attaquer aux problèmes locaux, problèmes dont les solutions ont des conséquences au niveau national.

Dans les chapitres précédents, nous avons décrit les forces et les faiblesses des systèmes de financement local dans différentes parties du monde et examiné la capacité des gouvernements locaux à mobiliser des ressources et à gérer leurs dépenses. Nous y avons également évalué les relations entre les différents niveaux de gouvernement et l'évolution de la gouvernance, avec par exemple la participation de la population aux processus de planification budgétaire locaux.

La prochaine section présente le contexte global qui affecte le financement des gouvernements locaux à travers le monde avant de résumer les principales tendances, expériences et enjeux récents. Ces enjeux sont examinés d'après les

principes sur le financement des gouvernements locaux qui ont été décrits dans l'introduction et débattus dans les chapitres consacrés aux différentes régions. Pour finir, nous formulons quelques conclusions et propositions pour avancer vers une réforme des finances locales et des actions à entreprendre par CGLU.

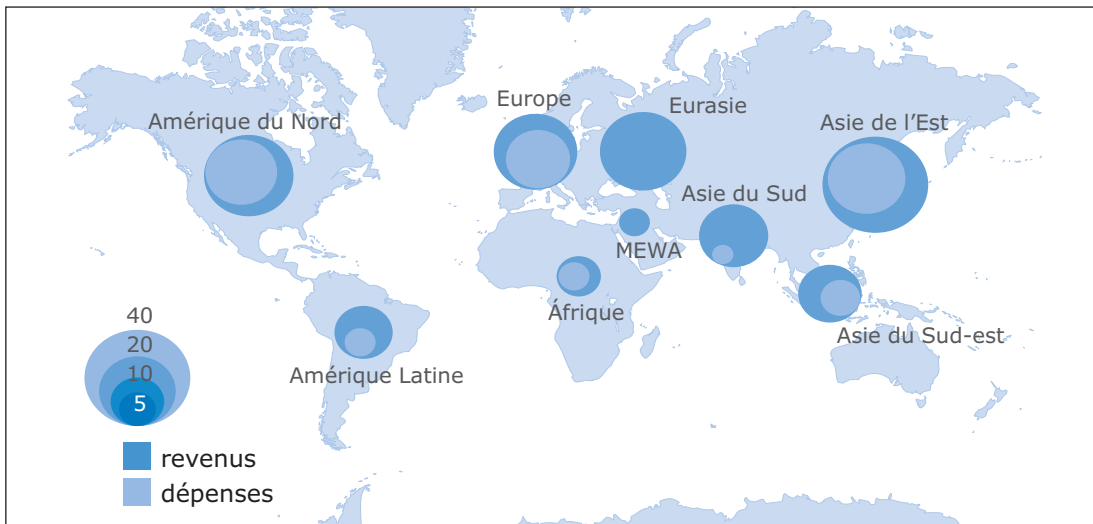
### Le contexte de la réforme : diversité, politique et changement

Les collectivités locales peuvent jouer un rôle important comme partenaires dans la réalisation des politiques publiques, et elles contribuent à la gouvernance locale ainsi qu'à une meilleure fourniture des services. Mais ce rôle ne s'est que partiellement réalisé dans de nombreux pays. Ceci était à prévoir, dans une certaine mesure, car la décentralisation se développe dans des contextes très différents, elle dépend des forces politiques et nécessite un minimum de capacité pour progresser. Même dans les environnements les plus favorables, la décentralisation est un processus extrêmement dynamique qui exige une adaptation continue à l'évolution des conditions économiques, sociales et politiques.

### Comprendre la diversité

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre d'introduction, les pays sont soumis à différentes influences historiques et puisent par conséquent dans diverses traditions institutionnelles et de gouvernance. L'histoire façonne leur expérience et les formes de la décentralisation, ainsi que leur capacité à absorber des réformes. Le poids des gouvernements locaux dans les finances publiques varie considérablement d'une région à l'autre (Figure 9 et Tableau 4) et il existe également de grandes disparités au sein même des régions. Par conséquent, les réformes nécessaires pour renforcer les finances locales diffèrent entre les pays qui ont une longue tradition de décentralisation et ceux dont l'expérience en la matière est plus récente.

**Figure 9:** Le poids des gouvernements locaux sur les dépenses et les revenus du Gouvernement National dans les différentes régions du monde



Observations : l'important poids des dépenses et des revenus locaux sur ceux du Gouvernement national en Asie de l'Est, en Eurasie et dans l'Asie du Sud ne signifie pas nécessairement que la décentralisation dans ces régions est très avancée.

**Tableau 4:** Comparaison du rôle des gouvernements locaux dans les budgets

|                                  | Recettes locales en pourcentage des recettes publiques totales | Dépenses locales en pourcentage des dépenses publiques totales |
|----------------------------------|--|--|
| Afrique                          | 3,2<br>(3,6)   | 7,9<br>(6,8)   |
| Asie                             |  |  |
| Asie du Sud                      | 1,5<br>(0,9)   | 16,0<br>(0,9)  |
| Asie de l'Est                    | 20,0<br>(0,3)  | 40,0<br>(0,3)  |
| Asie du Sud-est                  | 5,3<br>(0,8)   | 15,5<br>(0,6)  |
| Eurasie                          | N.A.   | 26,5<br>(15,1)   |
| Europe (2008)                    | 13,0<br>(0,7)  | 23,9<br>(0,5)  |
| Amérique Latine                  | 4,0<br>(4,5)   | 11,1<br>(7,3)  |
| Moyen-Orient et Asie Occidentale | N.A.   | 4,6<br>(1,7)   |
| Amérique du Nord                 | 17,8<br>(0,6)  | 26,8   |

Notes : Coefficient de variation entre parenthèses. La moyenne a été établie à partir des pays suivants : Afrique : Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Égypte, Éthiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Niger, Nigeria, Ouganda, Sénégal, Tanzanie, Togo, Tunisie, Zambie, Zimbabwe. Asie du Sud : Bangladesh, Inde, Pakistan ; Asie de l'Est : Chine, Corée, Japon. Asie du Sud-est : Indonésie, Philippines, Thaïlande, Vietnam. Eurasie : Arménie, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Russie, Ukraine. Europe : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, Suède, République Tchèque, Royaume-Uni, Suisse. Amérique Latine : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Salvador, Honduras, Jamaïque, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou. Moyen-Orient et Asie Occidentale : Iran, Jordanie, Liban, Palestine, Syrie, Turquie, Yémen. Amérique du Nord : Canada, États-Unis.

Les finances des collectivités locales sont prospères dans une grande partie de l'Europe et de l'Amérique du Nord et dans certaines régions de l'Asie de l'Est et du Pacifique (Corée, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande). Le processus démarre à peine dans d'autres régions, comme la région Moyen-Orient et Asie Occidentale où la plupart des gouvernements locaux sont des unités déconcentrées du gouvernement central avec une autonomie limitée. Même en Asie du Sud, où la tradition de la démocratie est récente, les gouvernements locaux subissent des forts contrôles de la part des gouvernements des niveaux supérieurs. En Amérique Latine et en Eurasie, les finances locales s'améliorent de manière générale, mais des obstacles associés aux anciennes traditions centralisatrices perdurent. En Chine et dans la majeure partie de l'Asie du Sud-est, le processus avance, mais la répartition des ressources entre les différents niveaux de gouvernement est inégale et fait toujours l'objet d'enjeux importants. En Afrique, les gouvernements locaux sont rarement autonomes, mais il y a des avancées, en particulier dans certains pays anglophones comme par exemple l'Afrique du Sud ou la Tanzanie.

L'une des principales conclusions que l'on peut tirer de la diversité des systèmes de gouvernements locaux, c'est que plusieurs approches sont nécessaires pour faire face aux problèmes de financement, même les plus fréquents. Aucune formule ne peut garantir que les systèmes de gouvernements locaux fonctionneront de façon efficace. Pour réussir, il est nécessaire d'appliquer de façon systématique et ordonnée les principes élémentaires sur les finances publiques locales qui sont exposés dans le chapitre d'introduction. Ces principes sont peu nombreux et suffisamment flexibles pour permettre à chaque pays de structurer son système de répartition des ressources entre les différents niveaux de gouvernement d'après son histoire et d'après ses objectifs nationaux.

### Réagir à la réalité politique

La décentralisation est un processus éminemment politique puisqu'il consiste, pour le gouvernement central, à transférer des pouvoirs et à reconnaître l'autonomie des gouvernements locaux. Si les forces politiques ouvrent souvent la voie à la décentralisation, comme nous l'avons vu tout au long de ce rapport, elles peuvent également poser des problèmes : résistance des responsables politiques nationaux à transférer des pouvoirs aux gouvernements locaux par peur d'en perdre le contrôle, opposition des bureaucrates du gouvernement central dont les objectifs institutionnels et personnels sont contraires à la décentralisation ou opposition de la part des élites et des services déconcentrés de l'État aux réformes. Au niveau local, les leaders politiques peuvent compromettre la décentralisation s'ils n'associent pas leurs électeurs au processus. Il convient de comprendre ces réalités politiques et d'y réagir afin de donner à la décentralisation une dynamique forte.

### Développer les capacités locales

Il est nécessaire de renforcer les capacités administratives des gouvernements locaux pour qu'ils puissent assurer leurs fonctions. Le manque de capacités au niveau local peut se révéler une contrainte importante, en particulier dans les pays en développement. Parfois, et c'est peut-être paradoxal, la décentralisation n'atteint pas ses objectifs à cause de la faiblesse des institutions du gouvernement central, défaillance qui peut être attribuée à l'instabilité politique ou à l'absence de contrôle sur les actions de l'administration, par exemple : une direction fiscale trop centralisatrice ou des contrôles de la trésorerie et du budget locaux trop tatillons. Pour que la décentralisation tienne ses promesses, ces différentes contraintes doivent être

identifiées et des efforts doivent être mis en œuvre pour développer les capacités qui permettront de les surmonter.

### S'adapter au changement

Le contexte et les motivations qui conditionnent la décentralisation évoluent, même de façon rapide et spectaculaire. Parfois ce sont des changements prévus qui transforment le contexte, comme l'adoption d'une nouvelle législation ou l'arrivée d'un nouveau gouvernement après une élection. Parfois ce sont des événements soudains, comme par exemple un revirement politique majeur ou une crise économique et financière. Les gouvernements locaux doivent pouvoir répondre de façon efficace et s'adapter à ces changements. La crise financière mondiale de 2008 a montré cependant que cette adaptation peut avoir des conséquences négatives. Les gouvernements locaux et leurs défenseurs doivent rester vigilants et prêts à défendre leurs intérêts dès lors qu'ils sont menacés.

### Grands enjeux et tendances politiques

Avant d'aborder les principales conclusions sur le financement des collectivités locales, il est important de situer ces conclusions dans leur contexte mondial, relever les tendances générales et les problèmes que pose la décentralisation. Ce contexte, comme le montre notre Rapport, a un impact sur l'efficacité de l'action locale. Certains de ces problèmes et ces tendances se font sentir dans le monde entier, d'autres dans de régions particulières ou dans des pays d'une même région.

### La crise mondiale

La crise économique et financière évoquée ci-dessus a un impact sur les gouvernements locaux au niveau global. Les pays émergents d'Asie et certains pays d'Amérique Latine ont été moins touchés par la crise, mais d'autres ont été frappés de plein fouet. En mars 2010, par

exemple, le gouvernement grec a réduit par décret le nombre de gouvernements publics de 1 034 à 355 dans le but d'économiser, selon les estimations, 1,2 milliard d'euros par an.

Les politiques de réduction des déficits budgétaire comme conséquence de la crise ont été cruellement ressenties par les collectivités locales sur tous les continents. Dans plusieurs pays d'Afrique, d'Eurasie et d'Amérique Latine, le gouvernement central a réduit les transferts aux gouvernements locaux ou pris des mesures de recentralisation. Dans certaines régions, la crise ne fait qu'aggraver les problèmes déjà existants. En Afrique, par exemple, la libéralisation des échanges, la transition fiscale ainsi que la pauvreté et l'économie informelle pèsent depuis longtemps sur les finances publiques en général et pour les collectivités locales en particulier. Or ces problèmes sont partagés par la plupart des pays moins développés.

Même dans les pays les plus avancés, les politiques de stabilisation visant à réduire la dette publique, comme celles adoptées en Europe et en Amérique du Nord, touchent profondément les finances locales. Dans bon nombre de ces pays, les gouvernements locaux redoutent qu'une part disproportionnée du coût des restrictions budgétaires ne leur soit imputée sous la forme de réductions des transferts intergouvernementaux, de restrictions du crédit local et d'autres mesures d'austérité.

La crise économique et financière n'est pas la seule crise mondiale qui affecte les gouvernements locaux. Le financement des politiques de lutte contre le changement climatique et les investissements nécessaires à la gestion des risques naturels augmenteraient considérablement les besoins en ressources des gouvernements locaux à travers le monde. On commence seulement à mesurer les répercussions financières sur les gouvernements locaux des réponses aux problèmes environnementaux.

## Une décentralisation partielle ou interrompue

La crise mondiale n'est qu'un exemple de la façon dont le processus de décentralisation peut être interrompu ou inversé. C'est un problème plus général qui se présente sous différentes formes, comme nous l'avons montré, dans les chapitres consacrés aux différentes régions. Le financement des gouvernements locaux est un ensemble de systèmes complexes constitués d'un grand nombre de composants interdépendants. Certains sont plus faciles à mettre en œuvre ou plus réalisables politiquement que d'autres. Par conséquent, l'architecture de certains systèmes de financement locaux peut être inachevée (par rapport aux principes et aux meilleures pratiques) ou leur mise en œuvre partielle, même par rapport au cadre légal en vigueur.

La réalisation partielle ou incomplète de ces systèmes entraîne d'autres problèmes car des nombreuses interdépendances existent entre ses différentes composantes. Les déficiences d'une partie du système compromettent souvent la capacité du système tout entier. Par exemple, l'opacité dans l'attribution des compétences peut se traduire par des incertitudes concernant les besoins financiers des gouvernements locaux. Les problèmes qui résultent de la conception et de la mise en œuvre des systèmes de transfert intergouvernementaux peuvent décourager ou affaiblir les capacités locales à assurer la prestation de services, à mobiliser des revenus et à recourir à l'emprunt pour financer ces services.

Une des pratiques les plus fréquentes et les plus dommageables d'une décentralisation incomplète, est l'insuffisance des fonds attribués aux collectivités locales pour financer leurs compétences. À l'échelle mondiale, très peu de pays ont réussi à limiter des grands écarts entre dépenses et recettes locales. Ces écarts peuvent résulter d'un défaut de conception du système ; mais l'insuffisance des revenus s'explique le plus

souvent par des raisons politiques ou un manque de ressources, même dans les pays où le transfert de compétences aux collectivités locales sans contrepartie financière est interdit par la loi. Ce problème est plus grave dans certaines régions : en Afrique, par exemple, les recettes sont en règle générale moins décentralisées que les dépenses, ce qui se traduit par des écarts particulièrement importants entre les recettes et les dépenses.

## Transformations démographiques

De nombreux pays d'Europe sont confrontés aux répercussions sur les finances publiques d'une population vieillissante et à la nécessité d'intégrer les nouvelles populations dans le marché du travail et dans la société en général. Le problème du vieillissement de la population se pose également dans plusieurs pays d'Asie et d'Eurasie (Chine, Japon, Russie, Ukraine). Dans certains pays en développement, l'augmentation du nombre de jeunes par rapport au reste de la population pose d'autres défis pour la prestation des services, qui ont eux aussi de graves répercussions financières.

L'urbanisation rapide, en particulier dans de nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine, continue de créer une demande en services et en infrastructures publics qui exige énormément de ressources. Les besoins sont encore plus grands si l'on y inclut les investissements nécessaires pour s'adapter au réchauffement climatique. Pour avoir une idée des sommes en jeu, compte tenu des frais de maintenance et de développement des investissements urbains, il semblerait raisonnable de prévoir dans les 200 milliards de dollars américains par an sur les 25 prochaines années rien que pour les pays en développement (*Note d'orientation de CGLU sur les finances locales, 2007*), à savoir un tiers de l'ensemble des besoins en infrastructures publiques d'après les estimations de la Banque Mondiale.

## Morcellement des collectivités locales

Le morcellement est un problème dans beaucoup de régions du monde. En effet, dans de nombreux pays, la structure et la taille des collectivités locales soulèvent régulièrement des débats. Les collectivités locales de petite taille ne parviennent pas toutes seules à tirer parti des économies d'échelle dans la fourniture de certains services, ce qui se traduit par des coûts plus élevés. Mais dans les petites collectivités, le lien politique avec les citoyens est plus fort et les citoyens peuvent garder un contrôle plus direct sur les décisions locales. Il est donc nécessaire de trouver le bon équilibre, en encourageant par exemple l'intercommunalité entre les petites collectivités locales et une collaboration plus étroite avec les gouvernements de niveau supérieur pour les services qui nécessitent d'une certaine économie d'échelle.

La Thaïlande compte plus de 7 500 collectivités locales de niveau communal avec, en moyenne, moins de 10 000 habitants. Certains s'interrogent sur leur capacité à fournir correctement des services. Dans d'autres pays, comme par exemple en Ouganda ou en République Dominicaine, de nouveaux gouvernements locaux plus petits sont créés régulièrement, ce qui a pour effet d'affaiblir la capacité des gouvernements locaux dont l'autonomie est encore récente. Parfois ceci est le résultat de la législation qui prévoit des subventions d'un montant forfaitaire similaire pour toutes les collectivités locales quelle que soit leur taille, ce qui encourage à accroître le morcellement des communes.

D'autre part, des pays comme la France comptent 36 600 collectivités locales. Leurs citoyens s'identifient fortement aux petites communes car celles-ci assurent leur représentation et un meilleur suivi des politiques locales. Afin de favoriser les économies d'échelle pour réduire les coûts

des services, la coopération intercommunale est encouragée. En 2002, lorsque les gouvernements locaux d'Afrique du Sud ont été regroupés, certains analystes se sont inquiétés du risque que les nouvelles collectivités locales, plus grandes et mieux financées, affaiblissent la participation politique citoyenne dans certaines régions.

## Déconcentration et décentralisation

En règle générale, la décentralisation comporte le transfert de compétences aux gouvernements locaux et une certaine autonomie en matière de gestion de dépenses et de revenus. Certains pays dotés de conseils locaux élus, maintiennent cependant des services déconcentrés de l'État au niveau local. Au Kenya, par exemple, les administrations de district, qui sont des services déconcentrés de l'État, cohabitent sur les mêmes territoires avec les conseils de comté élus. Leurs fonctions respectives ne sont pas clairement définies, aussi certains services sont assurés par les deux administrations et d'autres ne le sont pas du tout (de récentes réformes constitutionnelles devraient toutefois remédier à cette situation).

Dans d'autres pays, il n'y a pas vraiment de gouvernements locaux autonomes. Dans la région Moyen-Orient et Asie Occidentale, par exemple, les gouvernements locaux se comportent, de fait, comme des services déconcentrés de l'État, sauf en Turquie et en Palestine. On retrouve une situation similaire en Égypte, au Pakistan, au Bangladesh, en Thaïlande et au Kazakhstan. L'utilisation des gouvernements locaux comme administrations déconcentrées de l'État ne permet pas de bénéficier de leurs avantages comparatifs pour la prestation des services publics. La décentralisation permet de se rapprocher des demandes des habitants et d'assurer un meilleur contrôle des politiques locales.

## Gouvernements intermédiaires au sein de systèmes fédéraux et hiérarchisés

On considère que fédéralisme et décentralisation vont souvent de pair. Or dans beaucoup de pays fédéraux, les constitutions ne reconnaissent pas directement le droit des gouvernements locaux à l'autonomie. A la place, elles donnent le pouvoir aux états fédérés (ou à d'autres gouvernements intermédiaires) de définir le cadre juridique et d'établir les relations avec les gouvernements locaux. C'est ainsi que les gouvernements locaux brésiliens, canadiens, sud-africains et américains ont obtenu des pouvoirs budgétaires considérables.

Dans d'autres cas comme en Argentine, en Australie, en Inde, au Mexique, au Nigeria, au Pakistan ou en Russie, les collectivités locales ont encore moins d'autonomie (souvent considérablement moins) que ceux des pays unitaires avec des traditions plus centralisées. Priver de grands pays très peuplés de collectivités locales autonomes, comme c'est le cas de l'Inde ou du Pakistan (où les autorités locales ont été suspendues en 2009 d'un commun accord entre autorités fédérales et autorités provinciales) limite les avantages de la décentralisation. Dans des pays unitaires où les liens entre les gouvernements du niveau intermédiaire et les gouvernements du niveau local sont très hiérarchisés, les gouvernements locaux ne disposent aussi que de pouvoirs limités. C'est le cas notamment de la Chine et du Vietnam.

## Le rôle des agences internationales de développement

Les agences internationales de développement peuvent parfois créer des difficultés aux pays en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine alors qu'elles sont censées les assister dans leurs processus de décentralisation et de réformes des gouvernements locaux. Deux problèmes méritent une attention particulière. En premier lieu, elles peuvent pousser les pays à

adopter certaines réformes, qui répondent parfois à leurs propres objectifs ou simplement parce que ces réformes ont bien fonctionné dans d'autres pays. Ceci explique que, dans certains cas, les réformes mises en œuvre se soient révélées inadaptées ou n'aient pas été viables parce que tout simplement les pays n'en voulaient pas.

En deuxième lieu, certains bailleurs de fonds ont tendance à créer des institutions ou des mécanismes parallèles pour la mise en œuvre de leurs programmes de financement et de renforcement des services publics. Cette démarche vise à surmonter la faible capacité des gouvernements locaux, la corruption, l'inefficacité des institutions dans les pays partenaires. Qu'ils soient créés au niveau local ou central, ces mécanismes contournent les procédures de prise de décision et d'attribution des ressources des gouvernements locaux. Ils peuvent transitoirement contribuer à améliorer la prestation des services dans les premières étapes de la décentralisation, lorsque les gouvernements locaux sont très faibles. Mais ils nuisent à terme à la légitimité et à l'efficacité des collectivités locales, à moins qu'il ne soit prévu d'institutionnaliser ces procédures et de les intégrer au sein de l'administration publique.

## Finances des gouvernements locaux : principaux problèmes et difficultés

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction du rapport, pour que les gouvernements locaux puissent remplir leur mission efficacement certains principes doivent être respectés et les composants clés des systèmes de financement locaux doivent être en place. Ceci comprend l'attribution et la gestion des dépenses, l'existence de recettes locales propres (autonomes), des transferts intergouvernementaux bien structurés et, le cas échéant, l'accès à l'emprunt et à d'autres alternatives pour le développement des investissements. Dans cette section, les problèmes et enjeux identifiés dans les chapitres régionaux sont soulignés.

L'accent est mis sur les problèmes qui nécessitent une attention particulière; cependant il est important de rappeler qu'il y a eu ces dernières décennies des améliorations dans les systèmes de financement des gouvernements locaux dans de nombreux pays développés et en développement. Ces améliorations concernent la gestion des dépenses publiques et la mobilisation des ressources, ainsi que des innovations dans la gestion des affaires publiques, notamment la diffusion des budgets participatifs qui ont vu le jour en Amérique Latine.

### Attribution et gestion des dépenses

Une attribution claire des compétences ainsi que des méthodologies explicites pour traduire les compétences budgétaires en matière de besoins financiers sont fondamentales pour les finances locales. Les insuffisances dans ce domaine affaiblissent les gouvernements locaux et nuisent au système de financement local. Les problèmes se présentent souvent sous plusieurs formes :

*Plus de clarté dans l'attribution des compétences :* dans de nombreuses régions, en particulier dans les pays en développement d'Afrique, d'Asie, d'Eurasie et d'Amérique Latine, la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement n'est pas clairement définie. Les lois sont inachevées et des contradictions subsistent entre les lois sur la décentralisation et les lois sectorielles qui concernent des services publics spécifiques. Des ministères peuvent continuer à assumer des compétences sectorielles (eau, éducation, santé, etc.) sans coordination ou en concurrence avec les gouvernements locaux. Des moyens sont dilapidés car les ministères entretiennent des bureaux et du personnel comme avant la décentralisation. C'est un cas de figure fréquent en Afrique et en Amérique Latine. La situation peut être encore plus grave quand il y a plusieurs niveaux de collectivités territoriales, comme

c'est le cas en Chine, et dans les pays fédéraux où les niveaux intermédiaires exercent un contrôle inapproprié sur les gouvernements locaux qui se trouvent sur leur territoire, comme c'est le cas en Inde. À cet égard, la question de savoir si les gouvernements locaux doivent accéder à un statut plus autonome vis-à-vis des gouvernements de niveau intermédiaire, provinces ou états suscite débat dans de nombreuses régions, de l'Australie à l'Argentine.

*Adéquation et respect de l'attribution des compétences :* dans certains cas, les autorités centrales continuent à jouer un rôle arbitraire dans la prestation des services publics locaux, parfois même en contradiction avec la loi sur la décentralisation. La qualité et les modalités des services locaux peuvent alors être en décalage avec les attentes de la population. Dans d'autres cas, les services dont les prestations bénéficient aux habitants de plusieurs collectivités locales (avec des fortes externalités) et/ou qui nécessitent des subventions pour assurer leur financement, mais où la coordination avec les autres niveaux de gouvernement est faible, peuvent aboutir à des prestations insuffisantes ou irrégulières à causes des limitations des ressources locales. C'est ce qui se produit, par exemple, en Chine, au Malawi et au Mozambique, où les gouvernements locaux sont responsables de la sécurité sociale et des régimes généraux de retraite.

*Financement des compétences :* le manque de clarté dans l'attribution des compétences entraîne un transfert des coûts entre les différents niveaux de gouvernement, souvent par l'intermédiaire des compétences transférées sans contreparties financières qui peuvent peser lourdement sur les budgets locaux. Il arrive aussi que les collectivités locales soient obligées d'assumer des services spécifiques, respectent certaines modalités de prestation ou, encore, qu'elles assurent certaines normes ou standards décidés par le gouvernement central ou de

niveau intermédiaire. Cela arrive fréquemment dans les pays en développement et aussi dans les pays développés. Parfois, ces responsabilités peuvent porter sur des services que les gouvernements locaux ne sont pas tenus de fournir d'après la législation en vigueur.

*Approbation des budgets et contrôle par des autorités de niveau supérieur :* dans de nombreux pays, et en particulier en Afrique, en Asie, en Eurasie, en Amérique Latine et dans la région Moyen Orient – Asie Occidentale, les gouvernements centraux ou régionaux assistent, contrôlent – et parfois même approuvent – les budgets votés par les autorités locales élues. Cette pratique de contrôle ex ante (contrôle d'opportunité) réduit l'autonomie budgétaire des pouvoirs publics locaux.

*Renforcer la gestion des dépenses locales :* dans les pays en développement, la gestion des dépenses des gouvernements locaux est souvent faible en termes de coûts / bénéfices. Ceci s'explique en partie par les contraintes qui pèsent sur les ressources et par le poids souvent excessif des charges administratives sur les budgets locaux. Mais d'autres facteurs déjà mentionnés – manque de clarté dans l'attribution des fonctions, responsabilités transférées sans compensation financière, etc. – ou qui seront abordés par la suite – transferts conditionnés et faible autonomie dans la gestion des recettes – affaiblissent le contrôle local et ne contribuent pas à une gestion plus efficace des ressources.

### Mobilisation de revenus locaux /Autonomie

La mobilisation de revenus locaux et l'autonomie sont deux conditions pour que les gouvernements locaux puissent assumer leurs compétences de façon responsable et efficace. Pourtant, rares sont les pays au monde qui, à ce jour, ont donné à leurs gouvernements locaux les moyens et l'autonomie nécessaires pour s'assurer des recettes suffisantes. Ce problème se manifeste de diverses façons en fonction de la

conception et la mise en œuvre des systèmes de revenus locaux.

*Déséquilibres budgétaires verticaux :* souvent, le transfert de compétences aux collectivités locales ne s'accompagne pas d'une décentralisation des sources de revenus correspondantes (y compris les transferts des ressources, qui sont examinés plus bas). Comme il a été déjà mentionné, les recettes des collectivités locales représentent dans de nombreuses régions une part infime des budgets publics nationaux. Ceci se traduit par des contraintes financières de plus en plus fortes sur les dépenses des collectivités locales et par une plus grande dépendance des collectivités locales vis-à-vis des transferts des gouvernements centraux.

*Autonomie dans la gestion des revenus :* l'autonomie est extrêmement limitée dans la majeure partie de l'Afrique, de l'Asie et de la région Moyen Orient – Asie Occidentale. La situation est meilleure mais cependant pas uniforme en Eurasie et en Amérique Latine. Les gouvernements locaux n'ont aucun pouvoir pour décider de nouveaux impôts et disposent d'un pouvoir limité pour décider des taux d'imposition, du montant des droits et des redevances pour les usagers des services locaux. Même dans les pays où la décentralisation est avancée, comme l'Australie, les états fédérés limitent l'autonomie de gestion des revenus au niveau local. Des tentatives pour renforcer l'autonomie fiscale et réduire la dépendance vis-à-vis des transferts, telles que la « triple réforme » au Japon (*Trinity Reform*), n'ont été qu'en partie couronnées de succès. En Europe Occidentale ou en Amérique du Nord, l'autonomie dans la gestion des revenus est plus importante, mais des problèmes subsistent également.

*Les problèmes de l'impôt foncier :* l'impôt foncier est l'impôt le plus souvent recommandé et le plus utilisé par les collectivités locales dans le monde entier. Cependant, son potentiel de



recettes n'est pas souvent réalisé. En moyenne, il rapporte dans les pays en développement 0,5 pour cent du PIB contre 2 pour cent dans les pays développés. Il s'agit en plus d'un impôt impopulaire : même dans certains pays développés où il joue un rôle important (États-Unis, Canada, Royaume-Uni) il provoque un fort rejet de la part des habitants. En outre, il est cher et difficile à gérer, et ce d'autant plus pour des nombreux pays en développement qui ne sont pas dotés de registres fonciers appropriés, qui comptent des quartiers avec des constructions informelles étendues et de faibles capacités au niveau local pour l'évaluation de la valeur des biens, pour appliquer l'impôt et assurer son recouvrement.

*Diversification de la fiscalité locale* : les assiettes fiscales locales sont souvent limitées, en particulier compte tenu des problèmes de forte dépendance vis-à-vis de l'impôt foncier. Un certain nombre de pays d'Europe et d'Amérique du Nord font appel à un impôt local sur le revenu des particuliers. Dans les pays nordiques et dans certaines économies en transition d'Europe Centrale et de l'Est, une surtaxe avec un taux fixe est imposée sur le revenu des particuliers. Cette surtaxe est recouverte avec l'impôt sur le revenu des personnes au niveau national. En Amérique Latine, plusieurs pays, parmi lesquels le Brésil, le Chili et la Colombie, ont adopté divers types d'impôts locaux sur les activités économiques. Les taxes sur les ventes locales sont utilisées notamment au Canada, où il existe une TVA nationale, et aux États-Unis, où il n'y a pas de TVA. La faible diversification de l'assiette fiscale locale est souvent aggravée par l'absence de flexibilité pour s'adapter aux transformations structurelles de l'économie (par exemple, croissance du secteur des services). L'inélasticité de nombreux impôts et taxes locaux (faible réactivité des recettes face à l'évolution de l'activité économique) est problématique parce que la demande des services et leur coût augmente plus rapidement que les recettes. Dans un certain nombre de

pays d'Afrique (Tanzanie, Ouganda et Zambie) des impôts locaux très importants ont été supprimés récemment et en partie remplacés par des transferts. D'autres pays, parmi lesquels la Corée, souffrent d'une prolifération des « impôts nuisibles » dont les recettes sont faibles par rapport au coût du recouvrement.

*Droits et redevances sur les usagers des services publics* : les collectivités locales doivent appliquer des droits et des redevances pour l'utilisation des services afin d'assurer le recouvrement des coûts dès lors que c'est possible. Au Canada et aux États-Unis, les collectivités locales tirent un quart de leurs recettes propres de ces droits et redevances pour les services, ce qui n'est pas négligeable compte tenu du niveau généralement élevé de leurs recettes fiscales locales. La situation est très différente dans de nombreux pays en développement. Dans certains pays d'Afrique tels que l'Algérie, le Bénin, l'Égypte et la Tunisie, les collectivités locales n'ont pas le pouvoir de fixer le montant des droits et tarifs des services locaux.

*Politique relative aux recettes locales* : différents obstacles politiques limitent l'accroissement des revenus locaux. Parmi ces obstacles on peut mentionner : la résistance des collectivités locales à augmenter les impôts (par exemple dans certains pays de l'UE), les restrictions à la fiscalité locale imposées dans la législation nationale ou l'opposition des habitants via des référendums (dans de nombreux états américains). Dans une certaine mesure, ces phénomènes résultent d'une information insuffisante du contribuable ainsi que des attentes des citoyens, qui souhaitent plus et des meilleurs services avec moins d'impôts.

*Rôle des gouvernements locaux et centraux dans la collecte des revenus* : la pratique varie à travers le monde. Mais tous les pays s'efforcent de maximiser les recettes tout en minimisant les frais de gestion et de contrôle (ce qui favorise le rôle des niveaux supérieurs dans la gestion et la mise en œuvre) et en maximisant la

responsabilité face au citoyens et l'accès aux informations locales (ce qui favorise la participation directe des collectivités locales). Bien que la gestion centralisée soit mieux adaptée pour certains impôts, dans certaines régions, parmi lesquelles la région Moyen Orient – Asie Occidentale et l'Afrique de l'Ouest, les agences centrales ne transfèrent pas les ressources qu'elles perçoivent aux gouvernements locaux en temps voulu. Le manque de mesures incitatives pour les administrations fiscales centrales pour assurer le recouvrement des recettes locales peut également être un problème. L'expérience de divers pays (Costa Rica, Jordanie et Eurasie) montre une augmentation importante des recettes lorsque les responsabilités d'administration des impôts sont transférées aux collectivités locales.

### Transferts de ressources entre les différents niveaux de gouvernement

Un système de transferts de ressources bien structuré est un élément capital du financement local. L'utilisation des transferts, toutefois, soulève un certain nombre de difficultés qui sont traitées de différentes façons selon les régions et les pays.

*Un partage des recettes adapté et stable* : dans la plupart des pays, une partie des impôts centraux est reversée aux gouvernements locaux, mécanisme simple qui présente un potentiel élevé de recettes. Ce mécanisme peut être une solution partielle aux déséquilibres verticaux, mais le partage des recettes fait l'objet de diverses contraintes. Le partage des recettes selon le lieu d'origine des ressources collectées peut être vu comme un stimulant pour l'activité économique locale, mais il peut également renforcer les disparités horizontales et entraîner une volatilité accrue des recettes locales. Dans les pays en développement en particulier, les montants partagés peuvent être incertains ou manquer de transparence, ce qui rend la planification à long terme difficile pour les

collectivités locales. C'est le cas dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, où les gouvernements centraux retiennent les ressources des collectivités locales ou retardent le versement. Le plus important à noter, peut-être, est que le partage des recettes peut avoir des effets pervers sur la génération de recettes locales, ce qui nuit à l'autonomie locale et à la responsabilité des gouvernements locaux envers leurs électeurs.

*Déséquilibres budgétaires horizontaux* : malgré des différences souvent importantes entre les collectivités locales en ce qui concerne les besoins en dépenses et leurs recettes, beaucoup de régions n'ont pas de subventions de péréquation efficaces. En Afrique, quelques pays seulement (Maroc et Afrique du Sud) les ont introduites, tandis qu'au Moyen Orient – Asie Occidentale, aucun pays n'en dispose. La situation est quelque peu meilleure en Amérique Latine, où certains États (ex. : Brésil et Chili) font appel à des subventions de péréquation explicites. D'autres pays de la région utilisent certaines variables à des fins de redistribution dans certains mécanismes de transferts. Certains pays d'Asie utilisent aussi des subventions de péréquation (ex. : Australie, Indonésie, Japon), tandis que d'autres ignorent quasiment les disparités fiscales (ex. : Chine, Inde, Philippines, Nouvelle-Zélande). Les subventions de péréquation sont utilisées en Eurasie, en Europe et en Amérique du Nord (sauf au niveau fédéral aux États-Unis), mais avec plus ou moins d'efficacité. Les méthodes de distribution des ressources dans certains pays d'Eurasie ne sont pas très transparentes, mais la situation s'améliore.

*Conception des transferts de péréquation* : les mécanismes de péréquation présentent souvent des inconvénients ; par exemple, seules les différences de capacité fiscale ou de besoins de dépenses, et non les deux, sont prises en compte ; il arrive que les recettes réelles soient prises en considération plutôt que la capacité fiscale, ce qui freine la mobilisation des recettes

locales. Le fonds commun qui alimente les transferts peut être instable ou mal défini, ou encore l'usage des fonds peut être soumis à des conditions rigides qui transforment dans la pratique les subventions de péréquation, qui sont normalement des subventions sans restrictions d'utilisation, en transferts conditionnels. Dans les pays fédéraux tels que l'Australie, il y a des problèmes concernant la façon dont les gouvernements intermédiaires (les états) interprètent les politiques fédérales relatives à la péréquation.

*Conception des transferts conditionnés* : les subventions conditionnées allouées par les gouvernements nationaux ou intermédiaires sont aussi une des composantes des budgets locaux. Elles servent à promouvoir les normes et les objectifs nationaux pour la prestation de services qui ont été décentralisés, comme par exemple certains aspects de l'éducation et de la santé. En sus, elles s'attaquent aux externalités inter-juridictionnelles concernant, par exemple, les questions environnementales, ou soutiennent les gouvernements locaux dans leurs investissements. Les subventions conditionnées existent dans de nombreux pays, en particulier pour les investissements dans l'infrastructure. Toutefois, dans certaines régions, comme l'Eurasie par exemple, les subventions conditionnées ne sont pas bien définies. Dans d'autres pays, comme en Égypte, au Nigeria, en Tanzanie et en Ouganda, on observe une prédominance excessive des transferts conditionnés sur l'ensemble des ressources transférées. Plusieurs problèmes sont souvent associés à ce type de subvention, parmi lesquels : leur nombre et leur complexité qui sont à l'origine des coûts de mise en œuvre élevés pour les collectivités locales ; leur manque de transparence et de stabilité, y compris dans le temps et parfois qu'elles sont utilisées à des fins clientélistes. De plus, une dépendance excessive vis-à-vis des subventions conditionnelles peut faire peser des contraintes trop lourdes sur l'autonomie des gouvernements locaux et les faire délaissier les priorités locales

au profit des priorités nationales, ce qui a pour effet de réduire leur avantage comparatif.

*Subventions basées sur la performance* : innovation relativement récente dans le domaine des transferts, le transfert basé sur la performance a été introduit dans certains pays d'Afrique et d'Asie avec le soutien des organisations internationales. Les subventions basées sur la performance conditionnent le transfert de fonds au respect de certaines normes et de certains objectifs. Les gouvernements locaux restent généralement libres de décider de la meilleure façon d'utiliser les fonds. Ce type de transferts mêle une flexibilité des subventions qui ne sont pas soumises à conditions et à une forme atypique de conditionnalité. L'inconvénient, c'est qu'ils peuvent avoir pour effet de privilégier les circonscriptions qui jouissent d'un plus grand potentiel administratif et qu'ils risquent de reproduire certains des problèmes associés aux programmes traditionnels. Jusqu'ici, ils ont été utilisés davantage pour promouvoir le respect des procédures de gestion financière et administrative que pour améliorer les résultats de la fourniture de services. Il est trop tôt pour juger de façon définitive de l'efficacité des transferts basés sur la performance mais ils constituent un mécanisme prometteur et il ne fait aucun doute que d'autres essais sont souhaitables.

### Emprunt des gouvernements locaux et accès aux marchés financiers

L'emprunt est peut-être l'aspect le plus négligé des finances des collectivités locales dans de nombreuses régions du monde. Dans le contexte d'urbanisation rapide évoqué plus haut, en particulier dans les pays en développement d'Afrique et d'Asie, la nécessité d'investir dans les infrastructures prend une importance capitale. Dans ce contexte l'emprunt, qui comporte une certaine équité intergénérationnelle, est un moyen adapté pour financer les investissements à long terme.

Dans le même temps, une multitude de problématiques est à prendre en compte.

*Les règles sur l'emprunt et les responsabilités budgétaires des collectivités locales* : elles sont souvent peu développées et mal mises en œuvre. Certaines sont extrêmement restrictives et empêchent de fait les gouvernements locaux d'emprunter (du Danemark au Chili, au Kenya ou à la Tunisie), tandis que d'autres sont trop laxistes et risquent d'ouvrir la voie à des comportements à risques. Cela a été le cas dans les années 90 au Brésil et en Argentine.

*Accès au crédit.* Dans de nombreux cas, et en particulier dans les pays en développement, les collectivités locales ont souvent du mal à accéder à des crédits fiables. Les marchés financiers ne sont pas bien développés et bon nombre de collectivités locales n'ont jamais emprunté ou ne remplissent pas les conditions techniques imposées par les institutions de prêt. La situation est meilleure à moyen et court termes dans les économies émergentes où les marchés financiers tendent à être plus développés avec un meilleur accès aux données financières, des mécanismes de qualification de *rating*, de prix de référence, etc.

*Organismes spéciaux* : les résultats des établissements de crédit pour les collectivités locales, créés souvent dans les pays en développement avec le soutien d'organisations internationales (il y en a dans plus de 60 pays), sont plutôt décevants. Ceci est attribué à la politisation des décisions de prêt et à la conception même du système de crédit. Un grand nombre d'établissements intermédiaires ne sont pas suffisamment indépendants du gouvernement ; ils ne sont pas autorisés à être en rapport avec les marchés du crédit nationaux et ne s'y essaient pas. À cet égard, aucune mesure ne vient aider les collectivités locales à se familiariser avec les marchés et à développer leurs capacités pour répondre aux exigences des marchés.

*Pratiques des gouvernements centraux* : un certain nombre de pratiques des gouvernements centraux, parmi lesquelles la faiblesse des mécanismes d'évaluation des demandes de prêts, le renflouement des collectivités locales et la rétention des transferts perturbent le développement normal des marchés locaux du crédit. Il arrive souvent que des prêts sollicités auprès des institutions de crédit public n'aient pas été suffisamment étudiés et que des projets qui n'étaient pas viables soient approuvés. Les pratiques de renflouement, lorsque les collectivités locales ne peuvent pas ou ne veulent pas rembourser leurs emprunts, nuisent à la discipline budgétaire et provoquent une distorsion du marché du crédit. Bien que le recours à des rétentions automatiques sur les transferts soit en règle générale associé à un meilleur taux de remboursement des crédits et contribue à développer l'accès au crédit, leur maintien sur le long terme ne suffit pas à encourager les collectivités locales à se tourner vers le marché. Encore moins à mieux préparer les projets et les institutions de prêts à mieux évaluer ces projets.

*Les liens avec le système de financement local* : d'autres aspects du financement des gouvernements locaux déjà mentionnés ne favorisent pas le recours à l'emprunt, notamment l'insuffisance des sources de revenus. Parfois les transferts intergouvernementaux dissuadent les gouvernements locaux relativement riches d'emprunter pour financer eux-mêmes leurs projets de développement. L'absence de pratiques de gestion financière appropriées nuit également à la capacité des gouvernements locaux à préparer correctement les projets, à pouvoir être qualifiés pour obtenir un prêt et à gérer leur portefeuille de dettes.

## Recommandations

D'après les conclusions de GOLD II, il apparaît clairement que les gouvernements locaux dans le monde — des pays les plus industrialisés aux

pays les moins développés — sont confrontés à des nombreux problèmes et défis dans le cadre de leurs systèmes de finances et qu'à certains égards la situation est restée la même ou s'est aggravée ces dernières années. En Afrique, les gouvernements locaux représentent bien moins de dix pour cent des dépenses publiques et encore moins des recettes publiques. Dans les pays de la région Moyen Orient – Asie Occidentale, les ressources sont également limitées et l'autonomie encore plus restreinte. Dans de nombreux pays d'Amérique Latine, d'Asie, d'Eurasie et même d'Europe, les gouvernements locaux voient sapée leur légitimité parce qu'ils sont incapables d'assumer certaines compétences avec les ressources dont ils disposent. Bien que certaines mesures nécessaires soient difficiles à mettre en œuvre rapidement, beaucoup peut être fait.

### Affectation et gestion des dépenses

L'attribution claire des compétences en matière de dépenses doit être inscrite en tête des programmes nationaux de réforme du financement des gouvernements locaux. D'importants problèmes politiques, y compris le manque de volonté, ne facilitent pas sa mise en œuvre. Plusieurs principes doivent être respectés pour avancer dans cette réforme essentielle qui obligera dans certains cas à réviser le cadre juridique et à harmoniser les politiques sectorielles avec les lois sur la décentralisation.

- *Il est nécessaire de clarifier les compétences exclusives* des collectivités locales pour qu'elles puissent assumer clairement leurs responsabilités devant les électeurs. Dans les cas où le contexte juridique est précis mais il n'a pas été mis en œuvre, il est nécessaire de faire appliquer la législation.
- Si le partage de compétences est nécessaire pour assurer certains services, il est important d'identifier les responsabilités de *chaque niveau de gouvernement* concernant

la régulation, le financement et la mise en œuvre de ces services.

- *Les contrôles des niveaux supérieurs sur les dépenses locales doivent être limités.* Dans l'UE, par exemple, la Commission ne devrait pas contrôler ou s'immiscer de façon excessive dans les modalités de prestation des services locaux. Dans les systèmes avec plusieurs niveaux de gouvernement, le rôle joué par les niveaux intermédiaires (états fédérés, régions et provinces) dans le contrôle des dépenses locales doit être adapté et restreint. Les atteintes à l'autonomie locale devraient être limitées et les niveaux intermédiaires ne devraient pas pouvoir intervenir dans la gestion de services locaux en particulier.
- Dans les pays en développement où il existe des écarts importants dans les capacités administratives entre les différents gouvernements locaux, *une attribution asymétrique* des compétences peut se justifier, au moins provisoirement. Les gouvernements locaux pourront acquérir — s'ils bénéficient du soutien et des mesures d'incitation appropriés — plus de compétences au fur et à mesure qu'ils développeront leur capacité.
- Afin qu'une meilleure attribution des compétences puisse contribuer à améliorer le financement local, les compétences attribuées au niveau local doivent être *traduites en montant de dépenses/de financement*. Ces montants doivent être calculés avec une méthode standardisée appropriée. Une évaluation systématique du coût des responsabilités transférées devrait précéder tout transfert de tâches et de ressources.

Au-delà de l'affectation des dépenses, un certain nombre d'autres réformes peuvent s'avérer nécessaires.

- *Financer toutes les compétences.* Il convient de noter que le niveau de gouvernement qui a le pouvoir de réguler ou réglementer la prestation d'un service soit également obligé d'assumer le coût de ses décisions. Il faut aussi renforcer la coordination et le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement sur l'attribution des compétences. Enfin, un contrôle préalable de l'ensemble de la législation sur les gouvernements locaux serait recommandable pour identifier les compétences qui ne bénéficient d'aucune compensation financière.
- *Veiller à ce que les ressources humaines soient correctement formées.* Le financement et la dotation en personnel des agences déconcentrées des ministères dont les fonctions concurrencent les gouvernements locaux devraient être réduits ou supprimés. Il faudra s'assurer que les collectivités disposent du personnel nécessaire pour assurer ces fonctions et que le personnel employé par les autres niveaux de gouvernement susceptibles d'interférer avec les fonctions des collectivités locales soit réduit.
- *Réduire et supprimer progressivement le contrôle préalable des budgets des gouvernements locaux.* Cela peut s'avérer impossible à faire rapidement dans certains pays en développement, mais au fur et à mesure que le système de finances locales se consolide, il est important de réduire les contrôles préalables (d'opportunité) et de renforcer les contrôles postérieurs (de légalité), tels que les audits, et de garantir une plus grande transparence envers les citoyens.
- *Avoir une approche plus stratégique de la décentralisation des compétences.* Afin de favoriser le processus, il peut s'avérer nécessaire de mettre en œuvre une décentralisation asymétrique, de développer

des incitations à plus d'efficacité dans la gestion ainsi que des programmes de renforcement institutionnels. Ces derniers, avec l'assistance technique, doivent aider les gouvernements locaux à consolider leurs bases dans les premières étapes de la décentralisation, puis à s'adapter aux mécanismes de gestion plus efficaces.

### Génération de recettes locales et autonomie

Dans la majorité des pays, le principal défi est la mobilisation de recettes locales. Les principales réformes envisagées sont les suivantes :

- *Accroître l'autonomie locale pour améliorer la mobilisation de revenus propres.* L'objectif est de renforcer le lien entre bénéfices et le coût des services locaux et accroître la responsabilité des représentants locaux envers les contribuables. Les collectivités locales doivent disposer de sources de revenus adaptées à leurs besoins. Leur capacité technique doit être renforcée afin de garantir que les coûts de la gestion du recouvrement ne soient pas supérieurs aux recettes.
- *Réformer et moderniser l'administration de l'impôt foncier.* Le faible rendement de l'impôt foncier est souvent dû à des problèmes administratifs. Mais des contraintes politiques limitent l'utilisation de cet impôt, et par conséquent la nature et l'étendue des réformes doivent être définies au cas par cas.
- *Diversifier l'assiette fiscale locale.* C'est une nécessité dans beaucoup de pays pour accroître la mobilisation des recettes et l'autonomie des gouvernements locaux. Toutefois, il est important de reconnaître que le nombre d'impôts locaux qui présentent un grand potentiel est limité :
  - Les nouveaux impôts locaux doivent

rassurer les autorités centrales et les entreprises, ils ne doivent pas affaiblir l'activité économique locale ou l'esprit d'entreprise ; les impôts nuisibles doivent être évités.

- Parmi les impôts qui s'adaptent particulièrement bien aux collectivités locales figurent, pour les rappeler brièvement, les taxes sur les véhicules, la taxe professionnelle et l'impôt sur les plus-values foncières pour financer l'infrastructure. Tous peuvent générer des recettes importantes.
- Les impôts sur l'activité économique peuvent adopter différentes formes, mais le chiffre d'affaires sert souvent d'assiette fiscale ; il convient de veiller aussi à ne pas les transformer en taxes sur les ventes qui seraient en concurrence avec d'autres impôts sur la consommation, en particulier la TVA nationale.
- Pour aller plus loin dans le renforcement de l'autonomie fiscale locale, il conviendrait de mettre en place une surtaxe avec un taux fixe en complément de l'impôt sur le revenu des particuliers qui serait recouvré en même temps que l'impôt national.
- Autre source potentiellement valable mais relativement inexploitée dans la plupart des régions : la fiscalité environnementale ou « verte » liée à la gestion des déchets, aux activités qui polluent l'eau et l'air et à la production d'énergie. Les taxes vertes feraient d'une pierre deux coups puisqu'elles favorisent à la fois la génération de recettes et la préservation de l'environnement.
- La majeure partie de l'imposition est basée sur la production et les ventes et les bénéfices qui en résultent, mais il existe également des possibilités de développer

des sources de revenus basées sur l'économie de la connaissance, qui est de plus en plus importante.

- Il est nécessaire d'adapter le système fiscal de façon à ce que les activités du secteur informel soient elles aussi imposées, en particulier dans les pays en développement.
- *Elargir la liberté des collectivités locales pour la gestion des redevances et droits sur les usagers des services.* Des problèmes et des limites économiques, techniques et politiques pèsent sur ces recettes, mais elles pourraient être plus largement utilisées dans la plupart des pays. Une meilleure tarification, plus explicite, des services publics peut contribuer à améliorer l'efficacité si les obstacles politiques au paiement sont levés. Le principe de la récupération du coût des services publics devrait être privilégié dès lors que cela est possible, mais sans compromettre l'accès des pauvres aux services de base.
- *Organiser soigneusement la perception des impôts locaux.* Comme cela a déjà été mentionné précédemment, il est difficile de trouver les bons équilibres dans la répartition des responsabilités entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Pour soutenir le recouvrement au niveau local, des mécanismes solides et des mesures d'incitation sont requis. Lorsque la gestion des impôts locaux est centralisée, il est important de mettre en place des systèmes de primes pour encourager l'administration fiscales. Un dialogue et une coopération étroite entre les différents niveaux de l'administration fiscale sont toujours souhaitables et devraient être institutionnalisés. Pour cela, un partage de l'information sur les opérations de recouvrement avec les gouvernements locaux est nécessaire ainsi qu'une participation à certains aspects de la gestion.

- *Encourager les autorités locales à mobiliser les ressources locales, avec plus de transparence et en établissant un lien entre impôts et prestation des services.* Les élus locaux doivent mobiliser les ressources locales pour améliorer la prestation des services. Des campagnes de sensibilisation doivent être engagées pour motiver les citoyens à s'acquitter des impôts, pour les informer sur la façon dont les ressources sont utilisées et les décisions sont prises. Les élus locaux devraient également veiller à la gestion transparente des fonds et encourager la participation des citoyens dans le processus d'élaboration du budget.

### Transferts intergouvernementaux

Compte tenu des obstacles et des faiblesses décrites ci-dessus, différentes mesures peuvent être engagées pour améliorer la structure et le fonctionnement des systèmes de transfert intergouvernementaux.

- *Garantir des mécanismes de transfert prévisibles, réguliers et transparents.* La loi doit définir un seuil minimum de ressources publiques à transférer chaque année aux collectivités locales et établir des garanties suffisantes pour que ces ressources soient distribuées de façon transparente et impartiale.
- *Trouver le bon équilibre entre les différents types de transferts.* Il n'existe aucune règle claire pour décider s'il vaut mieux distribuer les recettes fiscales selon l'origine du lieu de collecte (principe d'origine des ressources) ou d'après une formule. Le premier système risque d'aggraver les disparités budgétaires entre les collectivités locales (on donne plus à celui qui collecte plus) et augmenter par conséquent la nécessité d'appliquer des subventions de péréquation (voir ci-dessous). De même, il n'existe pas une norme ou formule d'équilibre idéal entre les transferts non conditionnels et les transferts conditionnés. Une proportion importante de fonds non conditionnés renforce l'autonomie et la responsabilité des gouvernements locaux devant leurs électeurs. C'est la meilleure solution pour soutenir l'autonomie locale ainsi que le développement dès lors que les gouvernements locaux ont acquis un minimum de capacités.
- *Étendre et améliorer l'utilisation des transferts de péréquation.* Les pays qui ne les utilisent pas devraient y réfléchir afin de compenser les écarts de ressources entre les gouvernements locaux pour assurer la prestation des services essentiels. Les pays qui les utilisent devraient faire un bilan et privilégier un système avec des règles explicites et stables pour constituer les fonds de péréquation, pour mieux évaluer les besoins en dépenses et la capacité potentielle à générer des recettes lors de l'attribution des fonds (par opposition aux dépenses ou aux recettes actuelles), et qui facilite une utilisation inconditionnelle des fonds transférés. Dans les pays où les variables de péréquation sont déjà intégrées dans les modalités de distribution des transferts, comme c'est souvent le cas en Amérique Latine, il serait souhaitable de mettre en place séparément un transfert de péréquation doté des caractéristiques indiquées ci-dessus.
- *Contrôler et améliorer les mécanismes utilisés pour l'attribution des ressources dans le cadre des subventions conditionnées.* La meilleure pratique, concernant les systèmes de subventions conditionnées consiste à : simplifier, limiter le nombre de transferts, bien différencier les différents instruments, avec des objectifs sectoriels clairs. Il s'agit aussi de donner aux gouvernements locaux plus de flexibilité pour décider de la meilleure utilisation des fonds tout en réalisant les objectifs sectoriels définis par le gouvernement central.

- *Regrouper les subventions là où il existe un grand nombre de programmes mal coordonnés.* Dans certains pays d'Europe et d'Asie, par exemple, les subventions sont trop nombreuses et leurs objectifs pas assez clairs et distincts. Les ressources pourraient être utilisées de façon plus productive si les transferts sont regroupés.

### Emprunt et financement des investissements des gouvernements locaux

Dans de nombreux pays, plusieurs voies sont possibles pour augmenter le recours à l'emprunt et aux autres mécanismes de financement de l'investissement ainsi que pour élargir et améliorer les sources de financement.

- *Promouvoir l'emprunt pour les gouvernements locaux.* L'emprunt est l'un des piliers du financement local. L'emprunt local responsable, qui respecte les principes de prudence et suit des règles budgétaires responsables, devrait être autorisé là où cela est possible. Dans le même temps les capacités locales doivent être renforcées.
- *Développer et renforcer les cadres juridiques et réglementaires de l'emprunt des collectivités locales.* Les règles relatives au niveau d'endettement et aux coefficients du service de la dette ne doivent pas être trop restrictives, mais les pouvoirs publics centraux doivent imposer de strictes contraintes budgétaires et éviter tout renflouement. Un suivi centralisé de l'emprunt local est indispensable, en particulier dans le cas où la discipline des marchés privés est défaillante. Ce suivi devrait porter non seulement sur la dette classique mais aussi sur la « dette flottante », à savoir les arriérés auprès des organismes officiels et des fournisseurs privés, ainsi que sur les garanties octroyées aux entreprises municipales. Il devrait être

complété par un système crédible de pénalités pour non-respect des règles édictées.

- *Étendre et améliorer les options et les mécanismes de soutien pour faciliter l'emprunt des collectivités locales, avec l'assistance si nécessaire d'organismes financiers intermédiaires ou de fonds de développement municipaux.* Au-delà de la réglementation et du suivi, un défi encore plus important attend la plupart des pays en développement : promouvoir une augmentation substantielle de la disponibilité du crédit pour les collectivités locales, en particulier pour les petites municipalités, afin de permettre des emprunts responsables. Une des solutions est la création d'intermédiaires financiers officiels ou d'organismes de prêt municipaux, tels que les banques ou fonds municipaux de développement. L'expérience internationale suggère toutefois qu'ils doivent se consacrer exclusivement aux opérations de prêt et éviter d'autres activités (par exemple, l'assistance technique aux gouvernements locaux), devraient être gérés selon des critères bancaires stricts (parmi lesquels l'évaluation des projets) et devraient au fil du temps augmenter la part des capitaux privés dans leurs ressources. Les politiques visant à encourager le développement de marchés privés pour le crédit local sont tout aussi importantes. La combinaison exacte de ces activités dépendra du contexte de chaque pays, la règle générale voulant que le marché soit utilisé dans la mesure du possible et qu'il soit fait appel à des mécanismes de prêt publics ou mixtes de façon à préparer les gouvernements locaux à un éventuel emprunt commercial.
- *Réformer les autres aspects du système de finances locales afin d'améliorer les perspectives pour l'emprunt des collectivités locales.* Les gouvernements locaux doivent pouvoir utiliser de façon efficace les impôts

locaux existants (et si nécessaire des nouveaux), les droits et redevances pour services et les subventions du gouvernement central conditionnées pour l'investissement local. En outre, il est nécessaire que des pratiques de bonne gestion financière soient mises en place.

- *Réfléchir à d'autres mécanismes de financement de l'investissement là où cela est possible.* Le financement par de nouvelles taxes foncières, les taxes sur les plus-values des propriétés immobilières (valorisation) et les partenariats public-privé peuvent également apporter aux gouvernements locaux le financement dont ils ont besoin pour leurs investissements. Ces mécanismes, toutefois, requièrent également certaines capacités et conditions et ne doivent pas être considérés comme une solution de facilité pour éviter d'emprunter.
- *Définir le rôle adéquat des organismes financiers internationaux dans le financement de l'infrastructure.* Ces organismes jouent depuis longtemps un rôle important dans les pays en développement et en transition, et dans de nombreux cas ils continueront de le faire dans un avenir proche. Ces ressources arrivent traditionnellement aux gouvernements centraux et sont rétrocédées aux gouvernements locaux. Cette rétrocession devrait se faire en conformité avec les principes exposés ci-dessus et le prêt « sous-souverain », c'est à dire direct aux collectivités locales devrait jouer un rôle accru, en particulier pour les grandes villes où c'est possible.

### Dessiner la réforme institutionnelle

Les réformes des systèmes de financement décrites ci-dessus devront être complétées par d'autres mesures de nature plus institutionnelle dont la plupart ont été évoquées dans les différents chapitres. Parmi les questions

institutionnelles clés qui ont un impact sur les finances locales, on peut citer les suivantes :

- *Analyser et trouver des solutions aux problèmes de morcellement des collectivités locales.* Le morcellement n'est pas un mal en soi, mais comme nous l'avons vu plus haut, il peut créer des problèmes. Ces problèmes se classent en deux catégories.
  - Premièrement, la création de nouvelles communes doit suivre des critères clairs afin d'éviter la multiplication d'entités qui ne sont pas viables. Dans certains pays, la législation favorise la création de nouvelles communes (ex. : octroi automatique d'une subvention forfaitaire à toutes les communes) entraînant des effets pervers. Ceci est à éviter.
  - Deuxièmement, limiter le morcellement des collectivités locales là où ceci est considéré comme problématique. Quand cela est possible, il faudrait envisager le regroupement des petites communes qui ne sont pas viables, mais cela peut affaiblir la représentation politique des habitants et limiter la maîtrise des politiques locales. Une autre alternative est de favoriser l'intercommunalité, notamment pour la prestation des services publics qui nécessitent certaines économies d'échelle. Ces partenariats contribuent également à réduire les problèmes des externalités et favorisent le partage des coûts des services locaux entre les circonscriptions voisines. D'autres solutions à envisager sont : le regroupement volontaire des communes, la création de syndicats de communes à des fins spécifiques pour bénéficier d'économies d'échelle sur certains services ou pour la délégation d'un service à des sociétés privées.
- *Définir les rôles et les modalités de collaboration entre les services déconcentrés de l'État et les gouvernements locaux.* Quand

des services déconcentrés de l'État et ceux des gouvernements locaux cohabitent sur un même territoire, leurs fonctions respectives devraient être définies clairement. Toutes les deux devraient être dotées du personnel, du financement et de la capacité nécessaires pour accomplir leurs missions. Les pays qui ne disposent que des agences d'État déconcentrées pour la gestion des territoires devraient réfléchir à la mise en place de gouvernements locaux démocratiquement élus dotés d'une certaine autonomie pour répondre aux demandes des habitants. Il est important de noter que les services déconcentrés de l'État et les gouvernements locaux peuvent cohabiter, si le système est conçu pour tirer parti des avantages comparatifs des deux systèmes d'administration et si l'on interdit à l'un – généralement l'administration déconcentrée – d'empiéter sur l'autre.

- *Évaluer le rôle et le fonctionnement des agences internationales d'aide au développement dans les pays en développement.* Comme ça a déjà été mentionné, il y a deux types de problèmes : l'implication trop directe des fonctionnaires internationaux dans la mise en place de certaines réformes en faveur de la décentralisation ; la tendance à créer des institutions et des mécanismes parallèles pour la mise en œuvre de leurs programmes. Ces dernières contournent les procédures de prise de décision et d'attribution des ressources des gouvernements locaux. Cette démarche obéit en règle générale à la volonté des bailleurs de fonds d'éviter des problèmes éventuels ou réels, comme la faible capacité des gouvernements locaux, la corruption, l'inefficacité ou la bureaucratie des fonctionnaires du gouvernement central. Ces mécanismes parallèles peuvent transitoirement contribuer à améliorer la prestation des services dans les premières étapes de la décentralisation, lorsque les gouvernements locaux sont très faibles. Mais

ces mécanismes nuisent à terme à la légitimité et à l'efficacité des collectivités locales. Aucune de ces approches des bailleurs de fonds n'est en accord avec la pensée actuelle sur l'efficacité de l'aide tel qu'elle a été définie dans la Déclaration de Paris (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008). Ces accords mettent l'accent sur l'harmonisation de l'aide au développement avec la politique nationale et soulignent la nécessité d'utiliser les systèmes nationaux pour fournir les services, ce qui renforce le développement de la capacité des gouvernements nationaux et sous-nationaux et leur responsabilité vis-à-vis des citoyens.

- Veiller à ce que les partenaires internationaux observent les politiques nationales relève, dans l'idéal, du rôle du gouvernement national. Dans les pays où les capacités institutionnelles sont faibles et où les besoins en assistance sont grands, cela peut s'avérer difficile. Dans ce contexte, il incombe aux partenaires du développement de prendre eux-mêmes des mesures pour vérifier qu'ils sont en conformité avec les priorités nationales.
- Dans l'idéal, il convient de ne pas faire appel à des organisations parallèles. Si toutefois cela s'avère nécessaire pour les raisons évoquées ci-dessus, elles doivent être conçues comme des mécanismes provisoires, avec un plan clair pour les remplacer progressivement par les institutions publiques locales dès lors que celles-ci sont institutionnalisées. Lorsque les mécanismes locaux sont suffisamment crédibles, les agences externes devraient prévoir une aide budgétaire pour renforcer les mécanismes de décisions au niveau local.
- Les agences internationales doivent veiller à ce que les programmes d'aide budgétaire contribuent au renforcement des gouvernements locaux et à leur

autonomie. Les programmes sectoriels sont souvent un moteur de la centralisation, mais ils peuvent aussi être utiles pour renforcer et mettre en œuvre les pouvoirs locaux s'ils respectent le cadre légal de la décentralisation.

- *Instaurer un dialogue régulier et systématique entre les gouvernements locaux et le gouvernement central sur la politique financière intergouvernementale et locale.* Bien que ce point n'ait pas été abordé en détail, le présent rapport arrive clairement à la conclusion que les gouvernements locaux de nombreux pays ne sont pas toujours consultés sur les politiques nationales qui les concernent directement. Les gouvernements locaux devraient être consultés dans le cadre du processus de préparation du budget national sur toutes les questions qui affectent directement ou indirectement leur financement. Pour cela, un mécanisme destiné à rassembler les acteurs nationaux (législatif et exécutif) et les gouvernements locaux serait nécessaire. Pour que cette approche soit efficace, il serait important de garantir l'accès à des informations appropriées sur les finances publiques en général et sur les questions relatives aux gouvernements locaux en particulier.

## Des voies à suivre

Les gouvernements locaux gagnent en importance et en autonomie à travers le monde et doivent répondre à de plus grandes attentes. Parce que cette évolution s'est faite dans un environnement international complexe d'urbanisation rapide, de mutation démographique (vieillesse de la population), le réchauffement climatique et d'augmentation des risques, il convient d'accorder une plus grande attention au développement d'une architecture des systèmes budgétaires qui permettra d'améliorer les performances des

gouvernements locaux. Comme nous l'avons souligné tout au long de ce rapport, si des progrès non-négligeables ont été réalisés sur de nombreux fronts, des déficits et des problèmes persistent dans la plupart des pays, tant au niveau de la structure du système de financement en place que de la capacité des gouvernements locaux à fonctionner de façon efficace. Si aucune solution n'est apportée à ces problèmes, des risques importants menacent aussi bien les économies avancées que celles des pays en développement. Les pays ne pourraient pas répondre aux besoins les plus urgents, parmi lesquels la réduction de la pauvreté et les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Malgré la grande diversité, certains problèmes sont communs à beaucoup de pays. La clarification de l'attribution des compétences dans la législation et dans la pratique quotidienne est un défi dans de nombreux pays en développement. Les compétences transférées sans les ressources correspondantes sont un problème encore plus répandu. Il y a dans de nombreux pays un besoin urgent de réviser la structure de la fiscalité locale ainsi que le niveau d'autonomie dont jouissent les gouvernements locaux pour décider et mettre en œuvre cette fiscalité. Dans de nombreux cas, il sera souhaitable d'élargir les sources de revenus locaux traditionnelles et de trouver une répartition plus adaptée des ressources entre gouvernements nationaux et gouvernements locaux d'une part, et entre gouvernements sous-nationaux d'autre part, le tout conjugué à la création de nouvelles collectivités locales et de nouveaux niveaux de l'administration territoriale. Les besoins croissants en investissement impliquent un accès élargi des gouvernements locaux au capital, de plus en plus par des mécanismes orientés sur les marchés et non traditionnels. Il est également nécessaire de développer des approches plus innovantes pour

rassembler des ressources et fournir les services, y compris par des formes nouvelles et élargies de partenariat avec les différents acteurs (secteur privé et société civile).

Alors que dans le monde entier les États s'efforcent d'améliorer leurs systèmes de gouvernements locaux, il leur faudra ne pas perdre de vue certains problèmes importants à long et à court termes. Le plus immédiat est la crise économique et financière mondiale, débutée à la fin de l'année 2008, et qui a entraîné une réduction des revenus pour beaucoup de gouvernements locaux voire, dans certains cas, des tentatives de recentralisation. Les pays sont également confrontés à des problèmes à plus long terme qui touchent tous les niveaux de gouvernement et dont certains peuvent avoir des répercussions particulièrement importantes pour les gouvernements locaux en raison du rôle de plus en plus grand que ce niveau de gouvernement joue dans la fourniture des services sociaux, le contrôle environnemental, etc. Certains de ces problèmes sont communs (réchauffement de la planète, crise de l'énergie, etc.) mais d'autres varient selon les régions du monde. L'urbanisation rapide, par exemple, en particulier dans beaucoup de pays en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine, crée une demande aiguë en services publics et en infrastructures, alors même que dans de nombreux pays de ces régions, les gouvernements locaux n'ont pas les pouvoirs et l'autonomie nécessaires pour y répondre et, souvent même, ne parviennent pas à couvrir leurs frais de fonctionnement, sans parler des investissements substantiels qui seraient nécessaires.

Bien que de nombreuses suggestions aient été faites pour améliorer les systèmes financiers des gouvernements locaux (dans les chapitres consacrés aux différentes régions et dans ce dernier chapitre), il est

important de rappeler encore une fois quelques points fondamentaux au sujet de toute réforme.

Premièrement, chaque pays est unique et les principes qui guideront toute réforme doivent être adaptés à ses réalités économiques, politiques, fiscales et sociales. En Europe, par exemple, les capacités institutionnelles sont très importantes, mais le système a besoin de réformes et d'un accès élargi au financement de l'investissement. À l'autre extrême, les pays moins développés de plusieurs régions doivent progressivement créer des institutions locales pour que les réformes puissent se développer et deviennent durables, au-delà des grandes villes où il y a certes plus de potentiel pour assumer des compétences et mobiliser des ressources.

Deuxièmement, le dialogue et la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement et avec les autres acteurs sont essentiels pour renforcer l'avancée des systèmes de finances locales. Chaque acteur joue un rôle important, mais aucun acteur ne peut avancer tout seul. Les gouvernements centraux doivent en particulier traiter les gouvernements locaux comme des partenaires, les consulter sur toutes les questions de leur compétences. Les gouvernements locaux doivent également poursuivre les efforts entamés dans de nombreux pays pour associer les citoyens à la prise de décision locale, développer des partenariats avec des organisations non gouvernementales et des sociétés privées et rechercher des moyens innovants de remédier aux problèmes auxquels ils sont confrontés.

Troisièmement, alors que le contexte politique est essentiel et qu'il est inutile de poursuivre des réformes si la situation politique ne s'y prête pas, il est également important pour réaliser les réformes de disposer des informations et des analyses de

qualité. Or l'absence de ces informations n'a pas facilité la préparation de ce rapport. Des meilleures informations, des analyses de qualité, ainsi qu'une diffusion plus large et plus transparente de celles-ci peuvent créer et favoriser un meilleur environnement pour les réformes. En outre, le succès des premières réformes, si modestes soient-elles, peut créer un élan politique pour l'adoption future de réformes plus avancées et plus conséquentes.

Enfin, la coopération régionale et internationale, le partage des expériences et l'apprentissage sur le tas présentent une valeur ajoutée considérable dans la mise en œuvre des réformes du financement local. Le rôle de CGLU, des organisations régionales qui le composent et des gouvernements

locaux des pays membres constituent une base solide pour favoriser l'apprentissage. Les autorités locales doivent continuer à renforcer ces liens. Des conférences internationales et régionales, l'accès en ligne à l'information, le travail en réseaux au niveau national, régional ou international, l'assistance pour aider les pays et les gouvernements locaux à développer des nouvelles initiatives, les forums et mécanismes de partage d'expériences et du savoir-faire, sont autant de moyens efficaces pour favoriser des réformes du financement local. Des possibilités existent déjà dans ces domaines, mais il y a encore beaucoup à faire afin de consolider, améliorer et développer les connaissances, favoriser leur diffusion et leur utilisation.

# Le financement des collectivités locales :

## Les défis du 21<sup>ème</sup> siècle

Le Deuxième Rapport Mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) sur la Décentralisation et la Démocratie Locale analyse les systèmes de financement des collectivités locales dans cent dix pays ainsi que dans les grandes métropoles. Dans la majorité de ces pays, les autorités locales assurent de plus en plus de responsabilités en matière d'investissements publics et dans la prestation des services indispensables pour le développement économique et le bien-être des populations. Or, avec l'accélération de l'urbanisation et les transformations que connaît notre monde (changement climatique, accroissement des risques naturels, flux migratoires, vieillissement de la population dans certains pays), le niveau actuel de financement des collectivités locales ne permet pas de répondre à « l'urbanisation de la pauvreté », ni à la demande croissante en investissements. La crise économique et financière initiée en 2008 a aggravé cette brèche. Au-delà d'un simple état des lieux, le Rapport propose donc des recommandations pour réformer les systèmes de financement locaux.



United Cities and Local Governments  
Cités et Gouvernements Locaux Unis  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



**Generalitat de Catalunya**



**Diputació  
Barcelona**  
xarxa de municipis



**Cities Alliance**  
Cities Without Slums