



# Assemblée générale

Distr. générale  
13 juin 2016  
Français  
Original : anglais

---

**Comité préparatoire de la Conférence  
des Nations Unies sur le logement  
et le développement urbain durable  
Troisième session**  
Surabaya (Indonésie) 25-27 juillet 2016

**Document de politique générale sur les finances  
municipales et les systèmes budgétaires  
des collectivités locales\*  
(Groupe des politiques n° 5)**

**Note du Secrétariat**

Le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) présente ci-après un document de politique générale intitulé « Finances municipales et systèmes budgétaires des collectivités locales », élaboré par les membres du Groupe des politiques n° 5.

Les Groupes des politiques d'Habitat III sont dirigés conjointement par deux organisations internationales et composés chacun de 20 experts au maximum provenant de milieux très divers, tels que les milieux universitaires, l'administration publique, la société civile et d'autres organismes régionaux et internationaux.

Pour plus d'informations sur la composition du Groupe des politiques n° 5 et son document de politique générale, veuillez consulter le site [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org).

---

\* La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.



## **Finances municipales et systèmes budgétaires des collectivités locales**

### **Résumé analytique**

Veiller à la productivité des économies urbaines suscite de forts intérêts nationaux – quoique non avoués, le plus souvent – étant donné la part disproportionnée et grandissante que ces économies représentent dans le PIB des différents pays. Les administrations municipales sont chargées de fournir des biens et des services publics à une majorité croissante de la population mondiale. Par conséquent, donner davantage de moyens aux collectivités locales pour financer ces services, mais aussi pour veiller à la transparence et à la responsabilisation du processus de financement, entraîne des effets bénéfiques sur la qualité de vie des citoyens et leur degré de participation au processus politique. Une croissance économique stable repose sur des administrations municipales performantes et bien financées, des institutions d'appui et des infrastructures. Les finances municipales sont le pivot opérationnel dont dépend la réussite du processus d'urbanisation rapide actuel.

Les villes du monde entier assument des responsabilités de plus en plus lourdes, comme notamment celles liées à la lutte contre les changements climatiques. Dans nombre d'entre elles, cette tâche est rendue encore plus difficile par le manque récurrent de ressources financières pour répondre aux besoins locaux. Bien souvent, les villes qui sont confrontées aux problèmes les plus pressants sont également celles qui souffrent d'un manque de moyens et de ressources. Il s'agit notamment des villes des pays en développement pour lesquelles de lourds investissements d'infrastructure sont nécessaires afin d'assurer les services de base à des populations grandissantes dans des zones urbaines croissantes. Il peut aussi s'agir également de villes de deuxième ou de troisième rang (en termes de population), lesquelles, bien qu'elles représentent près du double des populations nationales par rapport aux mégapoles, bénéficient d'une attention bien moindre de la part des autorités nationales.

Les systèmes de financement des municipalités du monde entier obéissent à des « règles du jeu » (à savoir des politiques, des constitutions, des lois et des cadres législatifs) qui comprennent les quatre éléments clés suivants : a) les dépenses ; b) les recettes ; c) la gestion financière ; et d) les emprunts. La vigueur ou la faiblesse de ces éléments les uns par rapport aux autres conditionne la capacité d'une collectivité locale à fournir les biens et les services publics et à satisfaire les besoins essentiels et les préférences de sa population. Il convient de souligner que les situations des différents pays, ainsi que les caractéristiques concrètes des systèmes de financement des municipalités au regard de ces cinq éléments, sont très variables. Dans certains pays, le fonctionnement des systèmes de financement des municipalités est plutôt satisfaisant dans l'ensemble des cinq dimensions. À l'inverse, dans d'autres pays, les systèmes et les capacités présentent des lacunes dans tous les domaines. Une analyse des forces et des faiblesses que présentent ces éléments peut aider les autorités nationales et infranationales et les collectivités locales à déterminer les mesures qui leur permettraient de rendre leurs systèmes respectifs de financement des municipalités plus performants.

**Règles du jeu.** Les principaux facteurs qui favorisent ou entravent la capacité des collectivités locales à maîtriser leur situation budgétaire proviennent des « règles du jeu » – les lois, les règlements, les politiques, la constitution ou le droit commun qui déterminent les pouvoirs d’une juridiction ainsi que son cadre de gouvernance –, associées à la volonté et à les capacités des responsables politiques en ce qui concerne leur application. La mise au point d’un nouvel agenda urbain assurant aux villes du monde entier un avenir plus prospère, plus sain et plus équitable commence par l’élaboration de « règles » de base susceptibles d’aider aux mieux les municipalités à conjuguer croissance et développement dans le cadre d’une gouvernance durable et d’une gestion budgétaire judicieuse. Les autorités nationales ont la possibilité de renforcer leurs systèmes budgétaires : a) en accordant aux collectivités locales davantage d’autonomie en matière d’imposition, de recettes et de dépenses, notamment pour ce qui est de la perception des redevances et des droits d’utilisation destinés à couvrir les dépenses ; b) en favorisant les relations entre les différents échelons de l’administration dans l’objectif d’une exécution partagée des projets par le biais d’arrangements entre acteurs du secteur public et du secteur privé et d’une harmonisation des fonctions de planification et des finances publiques ; c) en appuyant un solide dispositif de transferts intergouvernementaux des échelons supérieurs de l’administration pour les dépenses courantes ou spécifiques au niveau local ; d) en permettant aux collectivités locales d’avoir recours à des leviers financiers tels que les emprunts municipaux ou la récupération des plus-values foncières à l’appui du développement économique et des infrastructures ; et e) en permettant aux collectivités locales de mobiliser les ressources qui favorisent l’accès aux marchés du crédit lorsque des fonds doivent être mobilisés dans le cadre du fonctionnement, de l’entretien et du financement des infrastructures, ou de la fourniture de services à la population. Il est essentiel que les règles du jeu soient clairement définies. Ce n’est pas le cas dans bon nombre de pays, où elles ne sont par ailleurs pas toujours respectées dans la pratique. Il convient de remédier à cette situation.

**Dépenses.** Les économistes soutiennent depuis longtemps qu’un lien direct entre l’échelon de l’administration chargé d’assurer un service public et la population qui en bénéficie directement aboutit à une bien meilleure utilisation des ressources. Au cours des dernières décennies, de nombreux pays ont délégué de plus en plus de responsabilités aux autorités locales en matière de dépenses, souvent sans que cela s’accompagne de la décentralisation des ressources permettant de les assumer. Il se trouve par conséquent, dans les pays très développés comme dans les pays en développement, des exemples d’administrations municipales qui se retrouvent dans l’incapacité de fournir certains services aux habitants ou de financer dûment les infrastructures et les services publics. Bon nombre de pays se caractérisent par une grande différence entre la part des dépenses assumée par les collectivités locales et la part de leurs revenus. Cette différence, souvent désignée sous le terme de déficit budgétaire, donne une idée approximative de l’importance des transferts intergouvernementaux requis afin de garantir aux collectivités locales des revenus suffisants pour assumer leurs responsabilités en termes de dépenses.

Dans les municipalités où l’aménagement du territoire et la planification du développement économique sont coordonnés avec les finances publiques, des investissements stratégiques et réfléchis sont susceptibles de produire des effets positifs en matière de performance économique. Développer les infrastructures et fournir des services à davantage de résidents entraîne un élargissement de l’assiette

fiscale et génère des recettes supplémentaires permettant d'assumer les dépenses à venir et de soutenir la croissance économique. Cependant, en matière de dépenses, le principal défi auquel sont confrontés les différents échelons d'administration est le déficit croissant de financement des infrastructures. Au cours des 15 années à venir, on estime qu'il sera nécessaire de dépenser 93 000 milliards de dollars en infrastructures dans le monde, dont 70 % en milieu urbain. Il faudra pour cela des investissements annuels supérieurs à 5 % du PIB mondial, ce qui représente l'essentiel des recettes fiscales des administrations infranationales, si ce n'est beaucoup plus. Il faudra donc pour relever ce défi trouver de nouvelles sources de revenus. Il est souhaitable que les autorités nationales et les États ou les provinces étendent les transferts intergouvernementaux aux administrations municipales, permettent aux collectivités locales de mobiliser de nouvelles sources de revenus, notamment par le biais de mécanismes de récupération des plus-values foncière, renforcent la responsabilité des collectivités locales vis-à-vis de leurs administrés, et qu'elles encouragent ces collectivités locales à tirer parti des économies d'échelle en regroupant la planification et les dépenses au niveau métropolitain plutôt qu'au niveau juridictionnel.

**Recettes.** Les collectivités locales ont recours à trois sources de financement principales afin de remplir leurs obligations budgétaires : les transferts intergouvernementaux, les revenus propres et l'endettement (qui permet de convertir des recettes futures en fonds disponibles). Les transferts budgétaires de l'administration centrale doivent principalement servir à assurer le financement d'investissements locaux dans le cadre de projets à coûts initiaux élevés. Cependant, dans la plupart de villes du monde, ces transferts servent aussi à couvrir une bonne partie des budgets de fonctionnement. La structure et les caractéristiques du système de dotations municipales d'un pays comptent aussi pour beaucoup dans la façon dont les villes sont gérées, administrées et aménagées. Il est très coûteux de laisser un système de transfert budgétaire se détériorer ou de ne pas le renforcer suffisamment, notamment du fait des contraintes budgétaires que connaissent de plus en plus les villes en raison du processus d'urbanisation actuel. Il est souhaitable que les autorités nationales veillent à ce que le montant global des transferts soit suffisant pour couvrir, ou tout du moins réduire, les déficits budgétaires, et qu'elles tiennent pleinement compte de tout élargissement des compétences des municipalités. La structure du système de transfert budgétaire et la mise en place de dotations spécifiques devraient favoriser l'autonomie locale en matière de dépenses en se fondant sur le principe selon lequel les collectivités locales doivent pouvoir définir leurs dépenses en fonction de leurs besoins, de façon à favoriser la responsabilisation et à améliorer l'efficacité des dépenses. Par ailleurs, comme nous le verrons plus loin, il convient de revoir les dispositifs de dotations afin de permettre une plus grande équité concernant leur distribution auprès des juridictions municipales.

L'efficacité des systèmes de recettes locales dépend également de la qualité et de la diversité d'un ensemble varié de sources de revenus propres. Les revenus propres, tels que les redevances et droits d'utilisation, les taxes foncières et autres recettes basées sur la valeur foncière, ainsi que l'impôt sur le revenu et les taxes sur la consommation, contribuent de façon majeure à favoriser l'efficacité et la responsabilité des pouvoirs publics. Il convient d'élaborer une gamme appropriée de sources de recettes basée sur les caractéristiques de l'assiette fiscale et la capacité des systèmes budgétaires locaux. Un transfert approprié des compétences relatives à

la collecte des impôts locaux, à la fixation des taux et au contrôle de l'évaluation de l'assiette fiscale peut significativement améliorer l'efficacité globale des systèmes budgétaires locaux. Les autorités nationales et infranationales doivent par conséquent se donner les moyens, à la fois techniques et humains, de garantir l'efficacité de leurs systèmes fiscaux locaux et d'assurer la coordination du processus de collecte des revenus propres ainsi qu'une gestion adéquate des fonds issus des transferts intergouvernementaux.

**Gestion financière.** Des systèmes de gestion financière performants permettent aux autorités locales de planifier, de mobiliser et d'utiliser les ressources financières avec efficacité, tout en assurant aux parties prenantes davantage de transparence et de responsabilité. Une bonne gestion financière municipale comporte deux aspects majeurs : un ensemble de systèmes de gouvernance locale fondamentaux et interdépendants ainsi que des processus comprenant la planification, l'établissement du budget, la comptabilité, la passation des marchés publics, l'information financière, la vérification des comptes et le contrôle, d'une part ; et d'autre part, la capacité des municipalités à gérer leurs ressources de façon efficace et responsable afin de pouvoir remplir leurs obligations financières et opérationnelles à court et long terme, tout en respectant le principe de la responsabilité. Il conviendrait que les processus de réforme se concentrent sur un double objectif visant à la fois à renforcer les fondements de la gestion financière et à développer l'expérience des autorités municipales en matière d'instruments de gestion financière complexes avant d'en généraliser l'utilisation. Les priorités en faveur d'une meilleure gestion financière au niveau local peuvent être classées en quatre grands domaines : le renforcement des systèmes et des processus de gestion financière municipaux ; l'amélioration de la transparence et de la responsabilité ; le renforcement du suivi et du contrôle des finances municipales ; et le renforcement des capacités. Tous ces domaines sont liés et requièrent par conséquent une approche globale. Les réformes portant sur la gestion financière des municipalités devraient aussi être liées aux réformes menées en matière de décentralisation et de gestion des finances publiques au niveau des États ou des provinces. Le rôle joué par les échelons supérieurs des administrations publiques est essentiel. Il conviendrait que celui-ci soit précisément établi d'emblée et qu'il s'accompagne de mesures d'incitation au niveau des collectivités locales afin d'atteindre au mieux les objectifs visés en matière de réforme.

**Emprunts.** Pour les municipalités, l'accès au financement par l'emprunt peut s'avérer important dans le cadre d'une stratégie globale de planification et d'investissement en matière d'infrastructures urbaines. Le financement par l'emprunt ne constitue pas une source de recettes supplémentaires pour les municipalités, mais consiste plutôt à convertir les recettes à venir en fonds immédiatement disponibles pour l'investissement en hypothéquant les recettes pour le remboursement de la dette. Le financement par l'emprunt n'est envisageable que si les municipalités ont la possibilité d'assurer le service de leur dette à l'aide de leurs recettes de façon pérenne et lorsqu'il existe un cadre réglementaire solide en matière d'emprunts municipaux. Deux raisons principales justifient le recours des collectivités locales au financement par l'emprunt. La première est d'ordre économique : les infrastructures mises en place à l'aide des emprunts vont permettre d'accélérer la croissance et de générer des gains de productivité, ce qui n'aurait pas été le cas autrement. La deuxième est une question d'équité intergénérationnelle : puisque les retombées des investissements actuels profiteront aux générations

futures, il n'y a rien d'anormal à ce que ce soit ces dernières qui supportent le coût de ces investissements par le biais de leurs contributions aux taxes et redevances qui serviront en définitive à rembourser la dette qui les finance. Quatre facteurs essentiels permettent de déterminer la nature et l'importance des marchés obligataires des collectivités locales : les systèmes de transferts intergouvernementaux et les structures des revenus propres des collectivités locales ; la nature et la qualité des systèmes de gestion financière et la qualité d'ensemble de la gouvernance urbaine ; les spécificités et la consistance des marchés financiers intérieurs ; et le cadre réglementaire relatif aux emprunts municipaux. Les efforts visant à favoriser les flux de crédit privé dans la sphère locale sans risque d'aléa moral doivent s'intéresser aux contraintes fondamentales liées à la demande et à la réglementation ayant une incidence sur ces flux. Cela suppose d'intervenir dans trois domaines : la réforme des politiques, le renforcement des capacités et les initiatives institutionnelles. Il est particulièrement nécessaire d'entamer une telle démarche auprès des marchés des collectivités locales des pays en développement, qui sont d'ailleurs les plus susceptibles d'en bénéficier. Les dernières études consacrées à ces marchés révèlent que les principales difficultés en matière d'accroissement des investissements du secteur privé en faveur de l'emprunt municipal ne se posent pas du côté de l'offre puisque les marchés financiers sont en général suffisamment liquides et que d'importantes enveloppes financières sont consacrées aux perspectives d'investissement à moyen ou à long terme. Le problème de fond tient au fait qu'étant donné les lacunes dans les quatre domaines susmentionnés, les municipalités ne renvoient pas l'image d'emprunteurs présentant des garanties suffisantes. Il semblerait donc judicieux que l'objectif général en la matière consiste à favoriser les marchés obligataires municipaux pérennes dans lesquels le risque est dûment réparti et adéquatement évalué, et ce dans des pays où les conditions fondamentales sont réunies pour ce faire.

**Financement de la lutte contre les changements climatiques.** Les décisions en matière d'infrastructures sont encore plus cruciales en milieu urbain qu'ailleurs. Les décisions relatives à la planification et au financement prises aujourd'hui vont déterminer le climat de la planète et les résultats obtenus en matière de développement au cours du siècle à venir. Une analyse effectuée dans le cadre du rapport de 2015 intitulé *The State of City Climate Finance* (« L'état du financement climatique pour la ville ») indique que plus de 70 % des 93 000 milliards de dollars d'infrastructures dont il y aura besoin ces 15 prochaines années seront investis en milieu urbain. Cela nécessitera un total d'investissements annuels de 4 500 à 5 500 milliards de dollars en infrastructures urbaines, dont 400 à 1 100 milliards devront être consacrés à la réduction des émissions et à l'amélioration de la résilience des infrastructures urbaines. Pour peu qu'elles bénéficient des conditions financières adéquates, les villes sont en mesure d'inciter la communauté internationale à mettre en œuvre des projets peu polluants et à l'épreuve des changements climatiques, et d'initier ainsi une transformation de la société. Les solutions en faveur du climat ne doivent pas seulement concerner les villes, elles doivent aussi y voir le jour et y être testées, en tirant parti de leur compacité, de leur interdépendance et de leur souci du climat.

Les marchés financiers actuels ne permettent pas aux villes d'accéder facilement à des financements adaptés à des infrastructures peu polluantes et à l'épreuve des changements climatiques. Le défi ne consiste pas seulement à injecter

davantage de fonds, mais aussi à mettre en place les conditions propices pour maintenir les financements existants et encourager un large éventail de nouvelles sources de financement. Il est possible de formuler les recommandations suivantes : élaborer un cadre stratégique financier à même d'inciter les municipalités à investir dans des infrastructures peu polluantes et à l'épreuve des changements climatiques ; encourager les municipalités à élaborer des cadres pour évaluer le coût des incidences des changements climatiques ; encourager et renforcer la préparation des projets et appuyer autant que possible les projets relatifs à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à leurs effets ; travailler en collaboration avec les institutions financières locales en vue d'élaborer des solutions concernant le financement de la lutte contre les changements climatiques en milieu urbain ; et créer un laboratoire ou un réseau de laboratoires permettant d'identifier les instruments financiers transformateurs et d'expérimenter de nouveaux modèles de financement.

**Partenariats public-privé.** Les partenariats public-privé (PPP) sont de plus en plus répandus dans les pays en développement, surtout en ce qui concerne les projets publics d'infrastructure coûteux. Ces partenariats ne constituent pas pour autant une panacée et ne sauraient se substituer à la mise en place de mécanismes des finances publiques plus essentiels, quoique sous-exploités, qui seraient plus indiqués pour le financement de projets publics. Les PPP ne sont indiqués que pour des sous-ensembles de projets publics et doivent être considérés comme une forme d'emprunt. Étant donné que les rendements espérés par les investisseurs privés sont parfois considérablement supérieurs aux coûts des emprunts municipaux, il est nécessaire que les projets de PPP reposent sur des revenus propres clairement définis et disponibles pour couvrir ces rendements. Nombreux sont les gouvernements qui encouragent la participation du secteur privé par le biais de ce type de partenariats, au lieu d'assurer tout simplement le financement d'un projet par eux-mêmes et de ne faire appel au secteur privé que pour la réalisation de certaines activités. Bien qu'ils ne représentent pas une solution viable pour contourner les complexités et les difficultés que rencontrent les municipalités pour accéder à des marchés obligataires abordables, les PPP peuvent occuper une place de choix au sein d'une gamme complète de mécanismes de financement des projets publics. Même en l'absence d'une gamme exhaustive de tels mécanismes, ces partenariats constituent parfois pour les systèmes financiers peu développés une solution de remplacement pour assurer le financement de projets importants. Il convient alors d'accompagner les collectivités locales afin de veiller à ce que les PPP soient bien adaptés aux besoins. Il faut que les autorités nationales mettent en place une loi ou un règlement visant à garantir la clarté des politiques publiques concernant les PPP. Le cadre stratégique en question prévoirait des règles régissant la création de ces partenariats d'autres régissant leur fonctionnement courant et leur maintien. Il serait utile d'appuyer la création d'organes consultatifs permanents, comme des services nationaux centralisés dédiés aux PPP, afin d'accompagner les municipalités engagées dans ces partenariats.

## **I. Vision et cadre de la contribution du document de politique générale au Nouveau programme urbain**

1. Une bonne situation budgétaire des collectivités locales est indispensable à la réalisation du nouvel agenda urbain, et l'enjeu est considérable. L'avenir environnemental, social et économique de la planète dépend tout bonnement de notre capacité à faire face au processus inexorable d'urbanisation mondiale. La bonne santé budgétaire des villes est une condition indispensable pour accompagner l'urbanisation mondiale. Une bonne situation budgétaire permet aux collectivités locales d'investir dans l'infrastructure économique et sociale, ce qui contribue à une meilleure qualité de vie, soutient la croissance économique et aide les collectivités à anticiper et à limiter les effets des crises financières et des catastrophes naturelles.

2. Le financement des collectivités locales n'est pas une question purement technique uniquement régie par les lois arithmétiques de la comptabilité. Assurer aux villes une bonne situation budgétaire présente des difficultés plus complexes et nuancées. La configuration des systèmes de financement des municipalités peut avoir de lourdes conséquences en termes d'équité, au sein d'une même ville comme entre les différentes villes d'un même pays. La façon dont les recettes sont perçues et dont les compétences en matière de dépenses sont établies et appliquées peut accentuer ou atténuer les inégalités sociales, économiques, politiques ou de genre, et avoir des conséquences en matière de respect des droits fondamentaux. Les systèmes de financement des municipalités offrent à cet égard la possibilité de s'attaquer résolument à l'héritage historique des différents pays en matière d'exclusion économique et sociale de certains groupes.

3. Assurer aux villes une bonne situation budgétaire exige un effort commun. Tous les échelons de l'administration – national, provincial, et local – doivent y participer activement. Il est nécessaire que les différentes juridictions d'une même région métropolitaine coopèrent à cet effet, étant donné que les infrastructures modernes nécessitent une planification et des investissements au niveau régional. Il convient également que l'aménagement du territoire, les politiques de développement économique et les systèmes de financement des municipalités soient coordonnés. Les décisions prises aujourd'hui en matière de planification et d'action publique détermineront si les générations futures seront en mesure d'assumer financièrement le monde qui leur a été transmis, tout comme les décisions analogues prises il y a un demi-siècle ont mené au processus d'urbanisation tentaculaire et aux défis financiers sans précédent auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés.

4. Si la rapidité de la croissance urbaine pose bien des difficultés, elle offre aussi de nouvelles possibilités. Ainsi, les investissements publics d'infrastructures qui accompagnent le processus d'urbanisation entraînent aussi de fortes hausses des valeurs foncières. Les administrations municipales ont de plus en plus recours à de nouvelles sources de recettes basées sur la récupération de ces valorisations foncières dans le cadre du financement des infrastructures. Un usage avisé des instruments de récupération des plus-values foncières permettant de renforcer l'impôt foncier, qui est un des piliers des recettes locales, contribue à l'instauration et au maintien de collectivités pérennes et saines sur le plan budgétaire. Une autre possibilité voit le jour avec les marchés carbone qui ont été créés afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre et qui représentent pour les autorités municipales d'importantes nouvelles sources de recettes potentielles. Il est possible

pour les villes de tirer profit des avantages liés à la limitation des émissions de gaz à effet de serre par habitant ainsi que des avantages toujours plus nombreux qu'offrent les améliorations en matière d'aménagement urbain permettant de réduire le nombre de kilomètres parcourus ou d'améliorer les performances énergétiques des bâtiments.

5. L'accélération de l'urbanisation au niveau mondial est un phénomène récent dans l'histoire de l'humanité. Cela a suscité de nombreux défis, tout en entraînant de grands accomplissements et des avantages annexes. Au cours de la dernière décennie, le cap d'un habitant sur deux vivant en ville a été franchi. Le nouveau défi urbain sera d'ordre qualitatif et la façon dont nous appréhenderons le processus d'urbanisation sera décisive. Le présent document directif propose un cadre aux autorités nationales pour renforcer la situation budgétaire des municipalités, ce qui est indispensable à l'avènement de villes plus inclusives, plus sûres et plus résilientes, comme le prévoit l'objectif 11 des objectifs de développement durable, et comme énoncé dans le nouvel agenda urbain. Une bonne situation budgétaire des collectivités locales est aussi nécessaire pour atteindre les objectifs d'atténuation des effets des changements climatiques fixés lors du Forum pour l'innovation durable dans le cadre de la COP21.

6. Dans le but d'orienter les efforts en faveur de la santé financière des collectivités locales, le présent document propose un aperçu général des principaux aspects pertinents, des difficultés, des priorités de l'action publique et des orientations en matière de mise en œuvre et de suivi des recommandations pratiques dans un certain nombre d'aspects essentiels des systèmes de financement des municipalités : a) les dépenses ; b) les recettes ; c) la gestion financière ; et d) les emprunts. S'y ajoute l'examen de deux sujets spécifiques : le financement de la lutte contre les changements climatiques et les partenariats public-privé.

## II. Défis

7. Les « règles du jeu » – les lois, les règlements, les politiques, la constitution ou le droit commun qui déterminent les pouvoirs d'une juridiction ainsi que son cadre de gouvernance –, associées à la volonté et à la capacité des responsables politiques en ce qui concerne leur application, favorisent ou entravent la capacité des autorités locales à maîtriser leur situation budgétaire. Il convient par conséquent d'amorcer la mise au point d'un nouvel agenda urbain en faveur d'un avenir plus prospère, plus sain et plus équitable pour les villes du monde entier en identifiant les principales difficultés qui se posent et en élaborant des « règles » susceptibles de rendre les municipalités plus à même de conjuguer croissance et développement, dans l'objectif d'une gouvernance et d'une gestion budgétaire pérennes.

8. Il est difficile de définir une méthode universelle permettant de recenser les archétypes juridiques et politiques mondiaux susceptibles de conduire à une gestion budgétaire optimale, étant donné qu'il n'est pas possible de généraliser l'expérience particulière d'une juridiction à une diversité de contextes sociopolitiques différents.<sup>1</sup> Voilà pourquoi cette section du présent document commence par un bref

---

<sup>1</sup> Les exemples présentés tout au long du présent document proviennent d'études de cas réalisées dans des juridictions aux modalités contrastées en matière de partage horizontal et vertical des pouvoirs, présentant différents degrés de décentralisation du secteur public, de la fiscalité et de

exposé des défis qu'il convient de relever en matière d'action publique dans le cadre des différents domaines constitutifs des systèmes budgétaires municipaux : les dépenses, les recettes, la gestion financière, les emprunts, le financement de la lutte contre les changements climatiques et les partenariats public-privé.

### Dépenses

9. Étant donné que les pays du monde entier s'urbanisent de plus en plus, le défi stratégique majeur auquel sont confrontées les collectivités locales consiste à garantir aux résidents l'accès à tout un éventail de services publics. Dans la plupart des pays, ces services comprennent l'éducation primaire et secondaire, la santé, les services sociaux, les services de police et d'incendie, l'eau potable, l'électricité, le traitement des eaux usées, la collecte des ordures, les services de voirie, l'éclairage public, la régulation de la circulation, les transports publics, les parcs et les équipements de loisirs. Le manque d'accès à ces services a non seulement un impact sur la qualité de vie des habitants, mais place aussi les villes dans l'incapacité de développer leur plein potentiel en tant que moteurs de la croissance économique sur le plan national. Si dans la plupart des pays les autorités locales sont tenues d'assumer les dépenses de services publics tels que la collecte des ordures, les services d'incendie, les services de voirie et la régulation de la circulation, les autres services comme l'éducation, la santé et la police sont souvent financés par les échelons supérieurs de l'administration. Il en découle de fortes disparités entre les pays pour ce qui est du rôle dévolu aux collectivités locales en matière de dépenses.

10. Au cours des dernières décennies, bon nombre de pays ont, à raison, délégué de plus en plus de compétences en matière de dépenses aux collectivités locales. Malgré les avantages qu'offre manifestement la décentralisation, dans un certain nombre de pays, les autorités nationales et les provinces restent chargées de la fourniture des biens publics aux citoyens. Cela peut conduire à des retards, des insuffisances ou des défaillances dans les services fournis à cette catégorie de la population. Les fonctionnaires de l'administration centrale ou des provinces sont plus enclins à adopter une approche globale au regard de la prestation de services, en ayant moins tendance que leurs homologues locaux à tenir compte des spécificités locales ou à se sentir responsables envers les populations locales. Les économistes soutiennent depuis longtemps qu'un lien direct entre l'échelon de l'administration chargé de fournir un service public et la population qui en bénéficie directement aboutit à une bien meilleure utilisation des ressources (Oates, 1972). L'enjeu consiste à faire évoluer la législation et les politiques afin de mettre en évidence les avantages que présente une plus grande décentralisation. Un système de finances publiques décentralisé garantit une meilleure prise en compte des circonstances locales sur les plans social, économique, culturel et politique dans le cadre de la fourniture de services publics. Étant donné que les collectivités locales

---

l'administration et marquées par des antécédents politiques qui vont de la stabilité démocratique à la fragilité d'États récents qui sont apparus suite à une longue histoire de troubles et de guerre civile. Le processus d'énonciation de règles choisies, de politiques et de lois à même d'instaurer de solides relations intergouvernementales en matière budgétaire et de participer concrètement à l'élaboration d'un nouvel agenda urbain tient compte des implications politiques pour l'un et l'autre cas. Une étude plus exhaustive de la législation liée à la santé budgétaire des collectivités locales dans les pays développés et dans les pays en développement à travers le monde figure dans l'inventaire des politiques proposé à l'appendice 2 de l'annexe du présent document, aussi disponible à l'adresse suivante : <https://goo.gl/Dw6grF>.

sont plus proches des personnes qui bénéficient de ses services, la décentralisation est également susceptible de favoriser la participation citoyenne en matière de prises de décisions budgétaires et de renforcer la responsabilité des agents de la fonction publique envers la population locale. Ceci ouvre par ailleurs la voie au traitement des questions d'exclusion et d'inégalité.

11. Il se trouve dans le monde entier, dans les pays très développés comme dans les pays en développement, des exemples d'incapacité à fournir un certain nombre de services à la population. Dans bien des villes, la qualité des services fournis varie considérablement selon la répartition géographique de la population en fonction de l'appartenance raciale et ethnique ou du statut socio-économique. Citons à titre d'exemple les établissements scolaires en milieu urbain dépourvus des ressources nécessaires aux élèves, la situation des sans-abris, les embouteillages, la forte criminalité ou les nombreux foyers installés dans des établissements informels sans accès à l'eau potable et à d'autres services de base. Étant donné que les dépenses des collectivités locales représentent une large part des activités économiques locales, la façon dont les recettes sont dépensées peut avoir d'importantes incidences. Les pratiques en matière de passation des marchés publics peuvent aggraver ou au contraire contribuer à réduire les inégalités et l'exclusion sociale ou économique qui frappent certains groupes défavorisés ou certains quartiers d'une même ville.

12. Dès lors que l'aménagement du territoire, la planification du développement économique et les dépenses municipales sont coordonnés, des investissements stratégiques et réfléchis sont susceptibles de produire des effets positifs sur la performance économique d'une ville. L'incapacité à fournir certains services s'explique bien souvent par des dépenses inappropriées, inefficaces ou inutiles ainsi que par des lacunes en matière d'investissements d'infrastructure et il convient de résoudre ces problèmes au moyen de politiques. Ces conditions, lorsqu'elles s'accompagnent d'une piètre planification de l'expansion urbaine, incitent encore davantage au développement inefficace des réseaux d'infrastructure et entraînent de graves difficultés budgétaires sur le long terme pour les villes. De surcroît, la mise à disposition appropriée d'infrastructures et de services en faveur de nouveaux habitants permet d'élargir l'assiette fiscale et de générer des recettes supplémentaires qui serviront à financer les dépenses futures et à soutenir la croissance économique.

13. Dans un certain nombre de pays, la médiocrité des services publics en milieu urbain est due au fait que les compétences en matière de dépenses ont été déléguées aux collectivités locales sans que cela s'accompagne de la décentralisation des ressources permettant d'y faire face, ce qui entraîne inévitablement des services médiocres ou même inexistantes. La question de l'attribution de nouvelles compétences aux collectivités locales en matière de services publics sans prise en compte de la manière dont ces nouveaux services seront pris en charge doit être réglée au moyen de politiques. Dans la plupart des pays, les collectivités locales doivent être expressément habilitées par les autorités nationales ou les provinces pour pouvoir instaurer et percevoir une nouvelle taxe ou redevance d'utilisation. Dans certains pays, comme l'Afrique du Sud, la répartition des sources de recettes entre les différents échelons de l'administration est inscrite dans la constitution.

14. La capacité d'une collectivité locale à générer des recettes dépend aussi de ses compétences en matière d'administration et de collecte des recettes, ainsi que de l'ampleur de l'activité économique et de la base d'imposition. Les données du Fonds monétaire international indiquent que dans certains pays, les dépenses des collectivités locales par rapport à la somme des dépenses publiques sont à peu près égales à la somme des recettes publiques générées par ces mêmes collectivités locales. Dans bien d'autres pays, la différence entre la part des dépenses des collectivités locales et leur part de recettes est considérable. Cette différence, souvent qualifiée de « déficit budgétaire », donne une idée approximative de l'importance des transferts intergouvernementaux requis pour garantir aux collectivités locales des revenus suffisants pour assumer leurs responsabilités en matière de dépenses.

15. L'une des principales difficultés pour l'ensemble des échelons de l'administration en matière de dépenses est l'insuffisance croissante du financement des infrastructures. Tandis que les données existantes ne suffisent pas pour pouvoir comparer précisément les besoins en dépenses d'infrastructure des pays en développement au niveau international, la Banque asiatique de développement a évalué les besoins en investissements d'infrastructure des villes asiatiques à 120 milliards de dollars. Il est suggéré dans une autre estimation récente réalisée sur la base de données nationales que les besoins en matière d'infrastructure publique urbaine représenteront des dépenses annuelles d'environ 3 % du PIB pour la création de nouvelles infrastructures et de 2 % pour l'entretien des infrastructures existantes (Bahl and Linn, 2013). De surcroît, dans les pays en développement, les recettes locales ne sont pas suffisantes pour répondre à ces besoins ; comme l'indique l'appendice 4 de l'annexe, la fiscalité des collectivités locales ne représente que 2,3 % du PIB environ.

16. Les modèles de dépenses inopérants s'expliquent bien souvent par l'absence de coordination entre l'occupation des sols, d'une part, et la planification de l'infrastructure et l'établissement du budget de l'autre. Au Cap, le ministère national du Logement a procédé à la planification et au financement de la construction de logements à bas coût sans concertation auprès des autorités de la ville. C'est ainsi que, par volonté de profiter de terrains à bon marché, des logements neufs ont été construits dans un endroit isolé, dépourvu d'infrastructures appropriées et éloigné des bassins d'emplois. Les exemples illustrant les conséquences d'un manque de coordination entre dépenses d'investissement et de fonctionnement ne manquent pas. Il peut par exemple s'agir de cliniques sans personnel infirmier et sans médicaments, d'écoles sans enseignants ou d'autres cas qui constituent pour les pouvoirs publics des défis à relever.<sup>2</sup>

### **Dépenses**

17. Les municipalités, confrontées au défi consistant à fournir les biens et les services publics tout en assurant l'entretien des infrastructures, doivent impérativement consolider trois sources principales de financement afin de remplir leurs obligations budgétaires : les transferts intergouvernementaux, les revenus propres et les emprunts (qui permettent de convertir des recettes futures en fonds

---

<sup>2</sup> Le manque de coordination peut par exemple impliquer qu'en dépit des sommes dépensées pour les enseignants et les manuels, des élèves passent parfois des années à s'efforcer de suivre leur scolarité dans des établissements dépourvus d'électricité ou dont les toits fuient.

disponibles). Chacune de ces catégories de recettes présente ses propres défis en matière de politiques publiques pour lesquels des solutions doivent être trouvées afin d'assurer les fondements d'une solide situation budgétaire.

#### *Transferts intergouvernementaux*

18. Les transferts de ressources entre les autorités centrales (ou les gouvernements des États ou des provinces), qui existent dans pratiquement tous les pays du monde dotés d'un système municipal, présentent des difficultés spécifiques qui requièrent l'intervention des pouvoirs publics afin d'établir des bases solides pour la santé budgétaire des municipalités. Ils consistent essentiellement à réduire l'écart entre le coût que représentent les services assurés par les municipalités (c'est-à-dire leurs attributions en matière de dépenses, les mandats municipaux) et les recettes que les municipalités sont en mesure de générer par elles-mêmes afin d'assurer ces services (leurs attributions en matière de recettes). En dehors de ces caractéristiques générales, les transferts budgétaires peuvent avoir de nombreuses autres fonctions, dont a) contribuer à la réalisation des orientations nationales nécessitant l'intervention de l'État, comme en ce qui concerne les questions d'atténuation des changements climatiques ou d'inclusion sociale ; b) corriger les disparités budgétaires entre différentes agglomérations urbaines ; et c) améliorer la performance des municipalités dans le cadre de l'exécution de leurs compétences. Dans la plupart des pays en développement, ces transferts représentent en règle générale la plus importante ressource financière municipale : les données de l'appendice 6 de l'annexe proposent un aperçu de ce qu'ils représentent pour un certain nombre de pays de différentes régions du monde par rapport à l'ensemble des revenus municipaux.

19. Les fonds que les administrations centrales transfèrent aux collectivités locales sont destinés à permettre l'accès à des capitaux en faveur des investissements locaux dans des projets à coûts initiaux élevés ou à financer des programmes aux frais courants importants, comme l'enseignement public. Ceci étant, pour la plupart des villes du monde, les transferts budgétaires servent aussi à couvrir une bonne partie de leurs budgets de fonctionnement – phénomène qui entraîne bien souvent des défaillances en matière de fourniture de services et qui réduit les avantages de la décentralisation. De nombreux types de transferts existent à travers le monde, et chaque catégorie présente ses propres défis en termes de politique publique. Du point de vue le plus général, ces transferts comprennent : a) les dotations intergouvernementales, qui sont directement versées aux municipalités sous forme de liquidités ; b) les transferts hors dotations, sous forme d'immobilisations ou de services en nature ; et c) les versements émanant d'organismes publics visant à rembourser les municipalités au titre des dépenses qu'elles ont engagées pour le compte d'autres échelons de l'administration. Les impôts partagés peuvent aussi être considérés comme des transferts intergouvernementaux, mais le présent document s'intéresse plus spécifiquement aux problèmes liés aux dotations entre les différents échelons de l'administration.

20. En matière de dotations intergouvernementales, il convient d'établir une distinction fondamentale entre dotations conditionnelles et inconditionnelles. Les transferts conditionnels sont destinés à des types de dépenses particuliers des municipalités et doivent être utilisés conformément à des objectifs et des procédures définis. Les transferts inconditionnels ne sont pas assortis de telles conditions, même s'ils doivent être utilisés en conformité avec les normes et prescriptions qui

régissent l'ensemble des dépenses publiques.<sup>3</sup> Quel que soit le type de transfert de ressources considéré, il n'est pas rare que des difficultés apparaissent, dans les pays développés comme dans les pays en développement, dès lors que la capacité des autorités locales à se conformer aux dispositions relatives aux subventions ne sont pas suffisamment prises en compte, et les transferts ne sont souvent pas pleinement mis à profit en raison des lacunes en matière de capacités institutionnelles au sein des administrations locales.

21. Les dotations intergouvernementales représentent une source essentielle de financement pour les administrations municipales. Bien que la dépendance à l'égard des dotations dans les pays développés soit en général plus faible, il n'est pas rare qu'elles y représentent plus de la moitié des recettes municipales. Les disparités sont grandes entre les pays et il n'est pas aisé de dégager des tendances régionales particulières. La structure et les caractéristiques du système de dotations aux municipalités d'un pays comptent aussi pour beaucoup dans la façon dont les villes sont gérées, administrées et aménagées. En outre, du fait du double processus d'urbanisation et de décentralisation – notamment dans les régions dans lesquelles ce processus est relativement récent (l'Afrique et l'Asie du Sud, par exemple) –, il deviendra de plus en plus urgent de traiter les difficultés liées à ces systèmes.

22. Dans la plupart des pays développés, la structure de base des dotations aux municipalités est assez stable et, dans un certain nombre de ces pays, comme en Australie, elles sont réglementées ou contrôlées par une institution ou une commission plus ou moins indépendante. Les changements en matière d'attribution globale des ressources budgétaires au niveau municipal ou dans la conception et la répartition de certaines dotations sont caractéristiques des processus d'établissement du budget et peuvent prêter à controverse. Ces changements ont toutefois tendance à rester marginaux. Par ailleurs, les problèmes importants liés au fonctionnement du système, comme les retards dans le transfert des fonds, sont en général assez rares. Dans les pays développés, les principales difficultés à prendre en considération dans le cadre des politiques sont en général liées à l'adaptation du système aux nouveaux enjeux ou aux nouvelles priorités en matière d'action publique (comme l'instauration de subventions visant à lutter contre les problèmes environnementaux ou les changements climatiques).

23. Dans les pays en développement, les difficultés sont plus importantes. Il est possible en la matière de classer les pays en deux groupes différents. Il s'agit en premier lieu des pays dans lesquels le système budgétaire intergouvernemental est toujours en phase d'évolution et de consolidation, mais où les principaux problèmes sont progressivement résolus au profit des municipalités. En règle générale, dans ce type de pays, l'ensemble des mouvements financiers en faveur des collectivités locales a progressé au fil du temps ; les collectivités locales jouissent d'un pouvoir discrétionnaire non négligeable sur un volume de plus en plus conséquent de fonds qui leur sont attribués ; de nouvelles dotations ont été instaurées de façon à faire face aux nouvelles priorités en matière d'action publique ; et la mécanique du

---

<sup>3</sup> Cette distinction s'établit bien souvent en fonction du degré de contrainte. Ainsi, même si les dotations inconditionnelles sont bien souvent assorties de conditions, celles-ci sont généralement bien plus souples et moins contraignantes que celles liées à une dotation attribuée pour une dépense spécifique (pour financer l'enseignement primaire, par exemple). Veuillez trouver à l'appendice 5 de l'annexe une typologie des différents types de dotations.

régime de dotations est soit bien rodée, soit de plus en plus solide. Les régimes de dotations de ces pays sont loin d'être parfaits, mais leur conception et leur fonctionnement donnent satisfaction dans l'ensemble.<sup>4</sup>

24. La deuxième catégorie est celle des pays dans lesquels l'évolution du système de dotations s'est révélée être bien moins avantageuse, tout en entraînant une multitude de difficultés supplémentaires qui nécessitent l'intervention des pouvoirs publics. En règle générale, cela s'est accompagné tout à la fois d'une baisse des montants globaux des dotations ; d'une multiplication de dotations aux objectifs opposés ou aux affectations accrues (ce qui implique une autonomie budgétaire réduite pour les municipalités) ; d'ajustements des méthodes d'attribution des dotations qui pénalisent les zones urbaines à croissance rapide ; d'une politisation excessive du processus d'attribution des ressources budgétaires qui est à la fois inefficace et inéquitable ; et de retards chroniques dans le transfert des fonds aux villes. Un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne ont connu une détérioration de la configuration et des performances de leurs systèmes de dotations aux municipalités au cours des dernières décennies. Ainsi, après avoir enregistré des progrès notables lors des premières années de décentralisation, le système de dotations intergouvernementales de l'Ouganda s'est constamment détérioré. Entre 2001 et 2012, l'ensemble des fonds attribués aux collectivités locales est passé de 5 % à 3.5 % du PIB, alors que le nombre de dotations avait plus que doublé depuis l'année 2000, la plupart étant fortement conditionnées.<sup>5</sup>

#### *Revenus propres*

25. Les municipalités, confrontées au défi consistant à fournir les biens et les services publics tout en assurant l'entretien des infrastructures, doivent mettre au point un cadre stratégique à l'appui de sources de revenus locaux fiables et durables. Des sources de revenus locaux appropriées renforcent l'autonomie et permettent aux municipalités de mieux répondre aux besoins économiques, sociaux, politiques et culturels au niveau local. Les revenus propres sont également susceptibles de favoriser la participation citoyenne et la responsabilisation des

<sup>4</sup> En Afrique du Sud, par exemple, les transferts de ressources des autorités nationales aux collectivités locales ont fortement augmenté en valeur réelle depuis 2003-2004. Cela a conduit à un ajustement structurel en matière de répartition verticale des ressources entre les différents échelons de l'administration. Ces nouvelles ressources et cette amélioration des mécanismes régissant le transfert des fonds ont permis aux principaux programmes de transferts de contribuer de façon significative à la lutte contre la pauvreté. Les transferts de ressources sont de plus en plus efficaces pour cibler les domaines prioritaires en matière de pauvreté. Par le biais de l'encouragement de l'investissement d'infrastructure, une nouvelle génération de programmes commence à permettre aux municipalités de relever le défi de la croissance économique au niveau local, comme l'indiquent les données de l'appendice 7 de l'annexe.

<sup>5</sup> L'Inde fait aussi partie des pays pour lesquels le bilan de ces dernières années est mitigé : les dotations en faveur des collectivités locales urbaines y ont augmenté, mais les grands programmes de subventions (comme la Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission, le programme phare du gouvernement Indien dans la sphère urbaine, pour lequel l'ensemble des besoins en dépenses d'investissement est estimé pour la période 2007-2012 à 1 293 milliards de roupies) n'ont pas débouché sur le résultat escompté. Au Kenya, la nouvelle constitution fédérale décentralisée s'est accompagnée d'importants transferts en faveur des comtés (20 % des dépenses totales, soit 4 % du PIB en 2014), mais la répartition a été marquée par un fort parti pris à l'encontre des villes dont ces dernières ont subi les conséquences.

pouvoirs publics, en donnant ainsi naissance à un cadre budgétaire en faveur du contrat social permettant aux citoyens de financer directement les collectivités locales, qui en retour leur fournissent les biens et services publics qui déterminent leur qualité de vie. L'efficacité des systèmes de revenus locaux dépend de la qualité d'un ensemble varié de sources de revenus propres comprenant notamment les redevances et les droits d'utilisation, les taxes foncières et autres recettes basées sur la valeur du foncier, ainsi que l'impôt sur le revenu et les taxes sur la consommation. Il existe toute une gamme d'instruments de recettes basées sur le foncier : l'acquisition foncière publique, les taxes d'impact, les contributions extraordinaires, le transfert ou la cession des droits d'aménagement<sup>6</sup> et la réaffectation de terres. Il y a de fortes disparités entre les municipalités d'un même pays et entre celles des différents pays en ce qui concerne la composition des systèmes de revenus locaux, la qualité de leurs différentes composantes, ainsi que l'importance et le bon fonctionnement du processus de recouvrement de ces revenus. Chaque composante présente des difficultés spécifiques en matière d'action des pouvoirs publics.

26. Les collectivités locales du monde entier font face à un certain nombre de difficultés qui compromettent leur capacité à générer des revenus propres. Ainsi, les restrictions constitutionnelles, légales et administratives imposées aux collectivités locales par les échelons supérieurs des administrations publiques peuvent limiter l'accès à certaines sources de recettes ou à certains instruments et restreindre l'autonomie locale. Même lorsque les collectivités locales sont habilitées à percevoir les impôts fonciers, les échelons supérieurs de l'administration conservent en général le droit de fixer les critères d'évaluation ou les taux d'imposition.<sup>7</sup> Les défaillances des systèmes de recouvrement peuvent nuire aux recettes fiscales, qu'il s'agisse d'exonérations et de dégrèvements non justifiés, de systèmes de calcul de l'impôt inadaptés ou de contribuables en infraction.<sup>8</sup> Ces problèmes rendent les municipalités moins aptes à capter les recettes correspondant à leurs obligations et à faire face à l'évolution de ces dernières.

27. Les moyens techniques et humains représentent aussi pour les collectivités locales un défi essentiel dans le cadre de la mise en place de systèmes de recouvrement des recettes fiscales performants, surtout dans les pays en développement. L'instauration et la mise en œuvre d'instruments fiscaux locaux demandent de bons systèmes et des agents publics locaux compétents. Les réglementations en matière de gestion des recettes sont bien souvent inadaptées aux situations particulières des pays ainsi qu'à leurs capacités locales et leurs systèmes administratifs. Dans la plupart des pays, les systèmes de gestion sont tellement

---

<sup>6</sup> Au Brésil, les CEPAC, – un type de cession des droits de construction – permettent aux promoteurs d'accroître la densité des constructions dans des zones d'aménagement spécialement désignées moyennant l'acquisition d'un certificat vendu aux enchères sur le marché financier local. Ce système a retenu l'attention des promoteurs en raison de sa transparence et de sa fiabilité. Les certificats sont cessibles et se négocient sur des marchés secondaires, mais la ville ne perçoit de rémunération que lors de la cession initiale. Les revenus générés à cette occasion servent à financer les infrastructures nécessaires pour appuyer le réaménagement de la zone concernée.

<sup>7</sup> Au Mexique, par exemple, les municipalités sont tenues de soumettre aux États fédérés une carte des valeurs foncières pour approbation, tandis qu'en Colombie les autorités nationales maintiennent un contrôle budgétaire sur les municipalités (De Cesare, 2012).

<sup>8</sup> Des années de retard en matière d'application de la loi sur les impayés ont conduit la ville de Détroit à un taux d'impayés de 54 % en 2014 (Sands et Skidmore, 2015).

rudimentaires qu'il est difficile, voire impossible de réaliser de prévisions de recettes pour les années à venir. Parmi les problèmes fréquemment rencontrés figurent notamment l'insuffisance des systèmes de déclaration et d'enregistrement fonciers, des mécanismes d'évaluation inexistantes ou inexacts et des systèmes de recouvrement inefficaces. Les lacunes en matière de capacité administrative peuvent aussi entraver la génération de recettes. Les collectivités locales dont l'activité économique est réduite sont limitées en termes de génération de recettes, et les citoyens aux revenus très faibles ne sont pas en mesure de payer des impôts locaux ou des redevances. Les revenus non déclarés ou les économies basées sur des transactions en espèces contrarient grandement le recouvrement des taxes à la consommation ou de l'impôt sur le revenu. Les percepteurs mal formés et les systèmes de contrôle insuffisants nuisent au processus de recouvrement et ouvrent la voie à la corruption et au trafic d'influence. De faibles taux de recouvrement s'accompagnent bien souvent de coûts de perception élevés en raison d'un manque d'efficacité sur le plan administratif.

28. Comme la plupart des services assurés au niveau local bénéficient directement à la localité et qu'ils se répercutent sur la valeur foncière locale, l'impôt foncier constitue une importante source de revenus propres. Cependant, un régime efficace d'imposition foncière requiert des moyens parfois difficiles à mobiliser au niveau local, mais qui sont néanmoins indispensables. Une bonne administration de l'impôt foncier repose sur la justesse de l'évaluation foncière, mais, le plus souvent, les collectivités locales des pays en développement ne bénéficient pas des moyens nécessaires pour tenir à jour des listes de contribuables fonciers.<sup>9</sup> Les transactions immobilières officieuses ou non déclarées empêchent les municipalités d'évaluer correctement les biens fonciers et les démarches en matière de déclaration se trouvent compliquées en l'absence d'éléments essentiels tels qu'un système d'adressage. Dans certains cas, le coût représenté par la mise en place d'un cadastre suffisamment détaillé peut s'avérer plus important que les éventuelles recettes générées par les impôts fonciers. L'informalité urbaine (qui implique que certaines parties des villes ne soient pas prises en compte dans l'assiette fiscale et ne bénéficient pas des services) peut avoir d'importantes incidences sur le maintien et le renforcement des revenus locaux et contrarier la mise en place et le maintien de systèmes budgétaires complets et équitables. Il existe par ailleurs dans les pays de grandes disparités dans les systèmes d'enregistrement des titres fonciers en termes de qualité et de couverture, surtout entre zones rurales et urbaines. Le bilan en matière d'imposition foncière dans les pays en développement est par conséquent contrasté, avec un certain succès dans les États baltes et des résultats moins probants ailleurs (Malme et Youngman, 2008; Ahmad *et al*, 2014).

29. Les redevances et les taxes, qui sont des éléments importants d'un système de recettes diversifié, soulèvent des difficultés spécifiques qui doivent faire l'objet de politiques. Les redevances et autres droits d'utilisation sont souvent privilégiés par opportunisme politique, et ce au détriment de sources de recettes plus viables et plus efficaces. Il convient d'ailleurs de souligner que la perception des redevances repose sur deux éléments : a) la culture de « l'utilisateur-payeur » ; et b) des systèmes administratifs qui régissent l'accès et évaluent l'utilisation des services publics. Dans bon nombre de pays ou de collectivités locales, aucun de ces deux

---

<sup>9</sup> Pour le moment, l'impôt foncier concerne surtout les régions métropolitaines (Bahl et Linn, 2014).

éléments n'est bien implanté. En règle générale, les taux fixés pour les redevances d'utilisation, tout comme pour les impôts fonciers, ne permettent pas de couvrir en intégralité les dépenses des collectivités locales et suffisent parfois à peine à couvrir les coûts de perception.

30. Enfin, la concurrence possible entre collectivités avoisinantes au regard de l'utilisation des terres peut représenter un véritable défi. Ainsi, des taxes sur la consommation à taux élevés dans certains endroits peuvent entraîner un déplacement des achats vers les juridictions voisines et une forte imposition directe des entreprises peut amener ces dernières à aller s'implanter ailleurs.

### **Emprunts**

31. L'une des principales difficultés rencontrées dans la mise en place de systèmes de financement des collectivités locales performants consiste à faire comprendre aux municipalités que le financement par l'emprunt ne constitue pas une source de revenus supplémentaire. L'emprunt permet simplement de convertir des recettes futures en fonds immédiatement disponibles pour être investis, et générer ainsi des recettes futures permettant le remboursement de l'emprunt. Deux points essentiels en découlent. Premièrement, le financement par l'emprunt ne doit pas être considéré ou utilisé comme un moyen permettant de combler les déficits budgétaires liés aux responsabilités courantes en matière de dépenses, ou encore comme moyen pour les administrations centrales de se débarrasser de la charge budgétaire découlant de tels déficits. Le cas échéant, il convient de s'attaquer aux déficits en eux-mêmes, en réaffectant les recettes ou en restructurant les transferts de ressources entre les différents échelons d'administration. Deuxièmement, le financement par l'emprunt n'est envisageable que lorsque les municipalités sont en mesure de rembourser l'emprunt en question au moyen de leurs propres recettes de façon durable. Les municipalités qui présentent d'importantes faiblesses en matière de recettes ou un endettement excessif risquent d'être confrontées à de graves déséquilibres budgétaires structurels. Ce type de situations peuvent nuire au bon fonctionnement des municipalités et s'accumuler au point de représenter un risque majeur pour les échelons supérieurs d'administration sur le plan financier. Les emprunts municipaux doivent avant tout respecter la « règle d'or » du financement des collectivités locales selon laquelle l'emprunt ne doit servir qu'à financer les dépenses d'investissement et non pas pour financer les déficits des budgets de fonctionnement, ce qui inclut les coûts liés au remboursement de l'emprunt. Définir la meilleure façon d'élaborer un cadre stratégique garantissant l'accès des municipalités aux marchés financiers et au financement de l'emprunt leur permettant de planifier et de financer l'infrastructure urbaine constitue un défi majeur.

32. Les difficultés en matière de financement des besoins en infrastructure urbaine sont considérables. Les estimations actuelles au niveau mondial sont de l'ordre de 4 100 à 4 300 milliards de dollars par an pour la période 2015-2030.<sup>10</sup> Il va sans dire que les villes ne peuvent assumer de telles dépenses sur une base annuelle. Les emprunts doivent donc jouer un rôle en la matière. L'emprunt comporte cependant des risques et des difficultés qu'il convient de cerner, de contrôler et de limiter au moyen de politiques. Afin d'établir quels sont ces défis en matière d'action

---

<sup>10</sup> Pour en savoir plus, voir *The State of City Climate Finance 2015* (City Climate Finance Leadership Alliance, 2015).

publique, la présente section propose dans un premier temps un bref aperçu du vaste éventail d'expériences en matière d'emprunts municipaux au niveau international, qui vont du marché obligataire local complexe instauré aux États-Unis d'Amérique il y a 150 ans aux fonds d'emprunt pour le développement local rudimentaire des pays à faible revenu. Les difficultés liées au développement des marchés rudimentaires y sont également recensées. Avant de passer ces difficultés en revue, il convient toutefois de préciser ce qu'est vraiment – et ce que n'est pas – le financement des municipalités par l'emprunt, ainsi que d'exposer les raisons qui justifient de garantir un meilleur accès aux marchés obligataires locaux en faveur du développement.

33. L'emprunt peut revêtir bien des formes différentes et être classifié de bien des façons. Il est ainsi possible d'établir une classification en fonction de l'échéance (à long terme ou à court terme), des modalités (taux fixe ou taux variable), de l'instrument (emprunt obligataire ou à amortissement) ou du niveau de sécurité (nantissement de caractère général ou portant sur des recettes spécifiques). Il est possible, et souhaitable, d'avoir recours selon les besoins à différentes catégories d'emprunt, lesquelles peuvent nécessiter des réglementations distinctes. Par exemple, les emprunts à court terme, comme les titres d'anticipation de recettes, sont souvent utilisés pour compenser les décalages entre les recettes perçues en cours d'exercice et les besoins en termes de dépenses. Ce type d'emprunt s'avère utile à cette fin, mais le financement par emprunt à court terme doit être réglementé de façon à ne pas finir par financer, ou dissimuler, des déséquilibres financiers plus durables.

34. Pour les municipalités, deux raisons principales justifient le recours à l'emprunt à long terme. La première est d'ordre économique : les infrastructures mises en place à l'aide des emprunts sont censées accélérer la croissance et générer des gains de productivité autrement impossibles à réaliser. La seconde est une question d'équité intergénérationnelle : puisque les retombées des investissements actuels profiteront aux générations futures, dans peut-être 20 ou 30 ans, il n'y a rien d'anormal à ce que ce soit ces dernières qui supportent le coût de ces investissements par le biais de leurs contributions aux taxes et redevances qui serviront en définitive à rembourser la dette qui les finance. Le financement par l'emprunt à long terme peut aussi avoir des avantages sur le plan opérationnel pour les municipalités puisqu'il incite ces dernières à hiérarchiser leurs dépenses d'investissement avec soin et à gérer leurs finances avec prudence de façon à attirer les investissements dans les conditions les plus avantageuses. Il importe cependant de souligner que ces avantages sont fortement tributaires de la nature du système d'emprunt en place au niveau municipal et que chaque système présente ses propres enjeux en matière d'action publique, lesquels doivent être pris en compte pour en assurer le bon fonctionnement. Ainsi, dès lors que les emprunts municipaux ne sont pas soumis à des contraintes budgétaires rigoureuses et qu'il est permis aux municipalités de transférer leurs créances à des échelons d'administration supérieurs tout en continuant de bénéficier des produits de l'emprunt, les vertus du système s'amenuisent considérablement et l'emprunt risque de devenir excessif.

35. En règle générale, quatre facteurs clés déterminent l'ampleur et les caractéristiques du marché obligataire municipal d'un pays donné :<sup>11</sup> a) le cadre

<sup>11</sup> Les facteurs principaux sont ici présentés dans les grandes lignes, mais d'autres éléments doivent aussi être pris en considération. Par exemple, pour ce qui est des projets financés par emprunt qui ne

budgétaire entre les différents échelons de l'administration, en particulier le système de transferts budgétaires et la structure des revenus propres des collectivités locales ; b) la nature et la qualité des systèmes et des procédures de gestion financière, associées à la qualité d'ensemble de la gouvernance urbaine et notamment au degré de discipline budgétaire et à la volonté de respecter les obligations relatives au remboursement de la dette ; c) les spécificités et la consistance des marchés financiers intérieurs,<sup>12</sup> et d) le cadre réglementaire relatif aux emprunts municipaux, lequel suppose l'existence de deux domaines décisionnels : une réglementation *ex ante* des pouvoirs et des procédures d'emprunt municipal et des systèmes et des procédures *ex post* pour les cas où les municipalités emprunteuses se retrouvent en situation d'insolvabilité et ne s'acquittent plus de leurs obligations au titre du remboursement de la dette.<sup>13</sup> En général, les deux premiers facteurs déterminent les qualités d'emprunteur d'une municipalité et se trouvent donc du côté de la demande dans l'opération d'emprunt.<sup>14</sup> Le troisième facteur se trouve quant à lui du côté de l'offre. La qualité du cadre réglementaire, le quatrième facteur, joue un rôle de médiation entre l'offre et la demande. En fonction du degré de solvabilité donné d'une municipalité et de la structure d'un marché financier donné, le cadre réglementaire détermine les incitations, et donc, les comportements, des prêteurs comme des emprunteurs, ainsi que les incidences du comportement adopté au niveau municipal en matière d'emprunt sur les autres sphères du secteur public (les budgets des échelons supérieurs de l'administration, par exemple).<sup>15</sup>

36. Il est possible, en ce qui concerne ces facteurs, de dégager trois grandes catégories de pays en matière d'activités et de systèmes liés aux emprunts municipaux. Définir les interventions appropriées des pouvoirs publics pour soutenir et développer les marchés obligataires municipaux représente un véritable défi. On trouve d'une part les pays dotés de marchés obligataires municipaux stables et bien implantés, de systèmes institutionnels à plusieurs niveaux de gouvernement très évolués et dans lesquels les municipalités disposent de sources

---

gènèrent que des recettes ponctuelles, il est primordial de veiller à bénéficier des ressources suffisantes pour s'acquitter des obligations au titre du remboursement de la dette.

<sup>12</sup> À l'évidence, il conviendrait aussi de tenir compte des sources de financement internationales. Toutefois, suite à un certain nombre de cas où des passifs libellés en devises étrangères ont entraîné d'importantes difficultés financières pour les administrations infranationales, la plupart des gouvernements des pays en développement n'autorisent plus les collectivités locales à contracter des emprunts libellés en devises (notamment en Afrique du Sud et au Brésil)

<sup>13</sup> Pour en savoir plus, voir Lili Liu et Michael Waibel, « Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation » in Anwar Shah (éd.) *Macro Federalism and Local Finance*, Banque mondiale, 2008.

<sup>14</sup> Il convient de préciser qu'une bonne solvabilité ne garantit pas nécessairement aux villes d'être en mesure d'emprunter. La véritable capacité d'emprunt dépend des facteurs supplémentaires mentionnés ci-après. De la même façon, des villes peu solvables peuvent se trouver avoir un bon profil d'emprunt si elles sont, par exemple, en mesure de mobiliser des garanties de la part d'échelons supérieurs de l'administration.

<sup>15</sup> Il convient de remarquer que certains de ces facteurs sont plus faciles à maîtriser que d'autres et que l'action des pouvoirs publics et les réformes dans certains domaines peuvent être motivées par des facteurs qui ne sont pas liés au développement des emprunts municipaux. Par exemple, les réformes d'ampleur en matière d'attribution des recettes – un des aspects du fonctionnement général entre les différents échelons de l'administration publique – prennent souvent du temps et se font par étapes, tandis qu'il est souvent plus facile de faire évoluer les procédures relatives à l'autorisation des emprunts municipaux.

de revenus importantes et bien définies sur lesquelles elles bénéficient de certaines compétences, de systèmes solides de gestion et de comptabilité des finances publiques municipales, de marchés financiers intérieurs performants et d'un cadre réglementaire clairement défini. Les États-Unis d'Amérique et les pays de l'Europe de l'Ouest en font partie. Les pays de l'autre catégorie sont ceux où l'ensemble de ces éléments font défaut ou ne sont pas suffisamment développés, à savoir le plus souvent les pays à faible revenu dont les marchés financiers intérieurs sont très modestes et où les systèmes municipaux sont fragiles ou instables, ou encore les pays dans lesquels les emprunts municipaux ne sont pas autorisés. Parmi ces pays figurent la grande majorité des pays d'Afrique subsaharienne, des pays d'Asie du Sud-Est (le Cambodge, le Laos, le Bangladesh et le Sri Lanka), ainsi que des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord comme la Tunisie. Les exemples d'emprunts municipaux dans des environnements de ce type ont généralement été le fait d'intermédiaires financiers publics ou de banques commerciales, mais à court terme. On trouve entre ces deux catégories opposées des pays qui mettent en place des marchés obligataires municipaux. Il s'agit en règle générale de pays à revenu intermédiaire dont les marchés financiers intérieurs sont soit bien implantés (Afrique du Sud), soit émergents (Viet Nam) et où les systèmes de gouvernance locale sont assez bien développés. On trouve dans cette catégorie des pays très divers dotés de systèmes d'administration locale et de systèmes institutionnels à plusieurs niveaux de gouvernement très différents tels que le Colombie, le Brésil, l'Afrique du Sud, la Chine, les Philippines, l'Indonésie et le Viet Nam.<sup>16</sup>

### **Gestion financière**

37 Des systèmes de gestion financière performants permettent aux collectivités locales de bien administrer les ressources financières, de se montrer dûment responsable de la conservation et de l'usage des fonds publics et d'en rendre compte, de faire un usage judicieux de leurs ressources et de gérer leurs finances en fonction de leurs priorités en matière de développement sur le long terme. Une gestion financière municipale avisée permettant d'atteindre ces objectifs repose sur deux aspects principaux. Il convient en premier lieu de disposer d'un ensemble clé de systèmes et de procédures de gouvernance locale interdépendants. Cela concerne notamment la planification, l'établissement du budget, la comptabilité, la passation des marchés publics, l'établissement de rapports financiers, la vérification des comptes et le contrôle. Les municipalités doivent en deuxième lieu être en mesure de gérer leurs ressources (liquidités, immobilisations, investissements) d'une manière responsable et efficace de façon à remplir leurs obligations financières et opérationnelles à court et long terme sans négliger l'obligation de rendre des comptes aux parties prenantes et à la population. Les collectivités locales des pays développés comme des pays en développement sont confrontées à un certain nombre de difficultés qui font obstacle à une bonne gestion budgétaire et qui doivent être prises en compte dans la cadre de l'action des pouvoirs publics. On trouvera ci-après quelques exemples de ces difficultés :

---

<sup>16</sup> Des statistiques fiables relatives à l'importance des emprunts municipaux dans les pays émergents sont difficiles à obtenir, et les données en la matière sont pratiquement inexistantes dans les pays aux marchés peu développés (quoique les emprunts municipaux soient par définition assez peu répandus dans ces pays). Les données fournies dans plusieurs appendices proposées en annexe apportent des informations supplémentaires concernant quelques pays représentatifs de ces catégories.

38. *Les lacunes en matière de planification et d'établissement du budget.* Les collectivités locales n'ont souvent pas les capacités organisationnelles pour adopter les mesures adéquates en matière de gestion financière, comme la budgétisation pluriannuelle et la planification des dépenses d'investissement, la gestion de trésorerie et la gestion de portefeuille, le tout en temps voulu. En outre, le processus de préparation du budget municipal est souvent entravé par de piètres prévisions des recettes et un manque de compétences en la matière. Un manque de consultation de la population et de participation des citoyens au processus budgétaire peut conduire à éloigner les budgets municipaux des priorités des administrés, ce qui peut compromettre le maintien des programmes et des projets tout en les rendant moins susceptibles de tenir compte des principes d'égalité et d'équité.

39. *Les lacunes des procédures de comptabilité et d'information financière.* Dans bon nombre de pays, les municipalités n'ont pas recours à des procédures comptables modernes telles que la comptabilité d'exercice ou en partie double. Beaucoup d'entre elles utilisent toujours le système de comptabilité de caisse, ce qui a pour conséquence de fragmenter les transactions financières et d'aboutir à un aperçu moins détaillé de leur situation financière. Il n'est pas aisé pour les parties prenantes en l'absence de normes communes en matière d'information financière d'avoir une image claire des finances d'une municipalité ou de les comparer avec celles d'une autre. Alors que les villes du monde entier s'efforcent de faciliter leur accès à des modes de financement de marché, les lacunes en matière de procédures de comptabilité et d'information financière engendrent des problèmes d'asymétrie de l'information, ce qui compromet l'accès aux marchés financiers.

40. *Une utilisation insuffisante des outils informatiques.* Les pièces comptables constituent la source principale d'informations financières et les outils informatiques modernes jouent un rôle essentiel pour ce qui est de compiler, consigner et gérer ces informations, dans le secteur public comme dans le secteur privé. De nombreux pays utilisent des progiciels tels que les systèmes informatiques de gestion financière intégrée dans le cadre de la gestion de leurs finances. Le recours à ces outils performants en matière de gestion municipale n'est cependant pas très répandu dans les pays en développement. Ceci s'explique notamment par les difficultés que représentent l'acquisition et la mise en place de tels dispositifs, l'absence d'interfaces appropriées entre les processus administratifs et les conceptions technologiques ainsi qu'une faible intégration entre les différents échelons d'administration ; les capacités limitées en matière de ressources humaines ; et un ensemble de considérations politiques.

41. *Les lacunes des systèmes de suivi et de contrôle.* Les échelons supérieurs des administrations publiques ont un rôle majeur à jouer en matière de contrôle des finances municipales. Ceci étant, le manque d'uniformisation des normes et des pratiques en matière d'établissement de rapports financiers et l'inadéquation des systèmes informatiques ne permettent pas de rassembler les données financières des municipalités de manière efficace et en temps voulu, ce qui retarde les analyses et les contrôles afférents. Les lacunes en matière de vérification comptable (notamment l'absence de distinction entre audits financiers et audits de conformité, l'absence de normes de vérification sur le plan municipal, ainsi que les moyens trop limités pour pouvoir effectuer des vérifications régulièrement et en temps voulu) ont une incidence sur la fiabilité des rapports financiers des municipalités et n'apportent que peu de garanties aux autres parties prenantes sur leur santé financière.

42. *Les lacunes en matière de compétences des effectifs.* L'efficacité en matière de gestion financière des municipalités dépend autant des compétences et des moyens des effectifs que du système mis en place. Malgré la demande accrue d'efficacité et de performance dans la gestion des finances municipales, les compétences des effectifs chargés de cette mission ont rarement évolué en conséquence.<sup>17</sup>

43. *L'irrégularité des efforts de réforme.* Les réformes en matière de gestion financière des municipalités ont tendance à être axées sur les ressources mises en œuvre, sans accorder beaucoup d'importance aux résultats qu'elles permettent. Le principal défi qui se présente aux pays qui s'engagent dans une telle réforme consiste à veiller à ce qu'elle soit conçue et mise en œuvre dans une perspective intégrée et pragmatique, tout en étant soutenue par un solide cadre juridique assurant la liaison de ses différents éléments.<sup>18</sup>

### **Changements climatiques**

44. Les décisions relatives à la planification et au financement des infrastructures prises aujourd'hui vont déterminer le climat de la planète et les résultats obtenus en matière de développement au cours du siècle à venir et présentent des difficultés significatives en termes d'action publique auxquelles il convient de remédier. Considérées dans leur ensemble, les décisions en question conduiront soit à la mise en place d'infrastructures peu polluantes et adaptées aux changements climatiques permettant de développer les perspectives économiques, soit à l'aggravation de la situation que nous connaissons aujourd'hui, en condamnant définitivement la planète à être tributaire du carbone, avec des établissements humains tentaculaires, une pollution nocive et une plus grande vulnérabilité aux effets des changements climatiques. Les décisions en matière d'infrastructures sont encore plus cruciales en milieu urbain qu'ailleurs puisque la moitié de la population de la planète y habite et que 70 % de l'énergie mondiale y est consommée, avec un taux d'émissions de gaz à effet de serre au moins aussi important. Au rythme d'urbanisation actuel, les villes du monde gagneront 65 millions d'habitants par an entre 2010 et 2025. Rien que dans les villes indiennes, cette croissance massive devrait engendrer des besoins en infrastructures nouvelles correspondant à la totalité de la surface utile résidentielle et commerciale de la ville de Chicago. En Chine, sur la même période, les villes se verront augmentées de deux fois et demie cette surface en constructions nouvelles chaque année. La façon dont le monde assure à ses villes nourriture, logements, transports et électricité, ainsi que la manière dont il en édifie d'autres, sera déterminante pour notre avenir climatique.

45. Les villes disposent d'une occasion unique d'entraîner la planète vers un avenir durable, mais il faut agir sans tarder. Au cours des 15 prochaines années, il

<sup>17</sup> Certaines règles de la fonction publique conduisent parfois à empêcher les municipalités d'engager et de maintenir en poste des professionnels de la gestion financière. Des dispositifs de formation inadaptés et un manque d'incitations en faveur du perfectionnement des qualifications et des compétences peuvent contrarier l'acquisition des compétences requises ou leur renforcement.

<sup>18</sup> Il peut s'avérer utile de disposer d'un cadre juridique ou stratégique intégré permettant de lier les différents volets de la réforme entre eux. En Afrique du Sud, par exemple, la Loi sur la gestion des finances municipales (*Municipal Finance Management Act*) a constitué un cadre intégré et cohérent pour la réforme et le renforcement des capacités en matière de gestion des finances municipales, au sujet desquels on trouvera davantage de détails à l'appendice 11 de l'annexe.

sera nécessaire de construire pour environ 93 000 milliards de dollars d'infrastructures conçues pour être peu polluantes et adaptées aux changements climatiques. Une étude menée dans le cadre du rapport *State of City Climate Finance* (« L'État du financement climatique pour les villes ») de 2015 révèle que plus de 70 % de ces infrastructures seront installées en zones urbaines. La valeur des infrastructures dont les zones urbaines auront besoin au cours des quinze prochaines années pourrait dépasser les 50 000 milliards de dollars que représente aujourd'hui l'ensemble des infrastructures dans le monde. Il sera nécessaire de dépenser environ 4 100 milliards à 4 300 milliards par an en infrastructures urbaines, ne serait-ce que pour répondre à la croissance urbaine prévue dans l'hypothèse actuelle. On estime que 400 milliards à 1 100 milliards d'investissements supplémentaires par an seront nécessaires pour veiller à ce que ces infrastructures soient peu polluantes et adaptées aux changements climatiques. Les estimations actuelles en matière de financement de la lutte contre les changements climatiques, qui s'élèvent à pas moins de 331 milliards par an (sans tenir exclusivement compte des besoins urbains), témoignent de l'ampleur de l'enjeu que représente cette question. Même si chaque dollar prévu à cet effet était consacré aux zones urbaines, cela ne suffirait pas pour combler le déficit d'investissement en infrastructures – ces sommes étant en effet minimes comparées à l'ensemble des flux financiers –, mais ce financement joue un rôle moteur et il conviendra donc d'en adapter l'importance dans les années à venir.

46. Pour peu qu'elles bénéficient des conditions financières appropriées, les villes sont en mesure d'inciter la communauté internationale à mettre en œuvre des projets non polluants et adaptés aux changements climatiques et d'initier ainsi une transformation de la société. Les solutions en faveur du climat ne doivent pas seulement concerner les villes, elles doivent aussi y voir le jour et y être testées, en tirant parti de leur compacité, de leur interdépendance et de leur souci du climat. Ces solutions ne peuvent se concrétiser que si les villes sont en mesure de financer et de construire des infrastructures peu polluantes et adaptées aux changements climatiques, et ce sans tarder. Les marchés financiers actuels ne permettent pas aux villes d'accéder facilement à des financements adaptés à des infrastructures peu polluantes et à l'épreuve des changements climatiques. L'enjeu ne consiste pas uniquement à injecter davantage d'argent, mais aussi à créer un cadre encourageant les flux de capitaux, qu'ils soient existants ou inédits, en provenance d'une grande variété de sources. Les financements publics et privés peuvent contribuer de façon décisive à attirer les investissements. Cependant, multiplier les nouvelles sources de financement urbain – les transferts de ressources des autorités nationales, les recettes générées par l'impôt et les services publics locaux, l'emprunt auprès d'institutions de financement locales, de banques de développement ou de sources internationales publiques ou privées – sera indispensable pour garantir un financement suffisant. Il existe six obstacles qu'il apparaît évident de surmonter et qui doivent faire l'objet de politiques : a) l'ambiguïté des politiques réglementaires et budgétaires ayant une incidence sur les infrastructures peu polluantes et adaptées aux changements climatiques ; b) les difficultés liées à l'intégration des objectifs climatiques dans la planification de l'infrastructure urbaine ; c) le manque d'expertise en matière de conception d'infrastructures peu polluantes et adaptées aux changements climatiques susceptibles d'attirer les financements ; d) la maîtrise insuffisante des villes en termes d'aménagement des infrastructures et de coordination complexe des parties prenantes ; e) les coûts de transaction élevés ; et f) l'absence de modèles éprouvés en matière de financement urbain.

### Partenariats public-privé

47. Les partenariats public-privé (PPP) sont de plus en plus répandus dans les pays en développement, surtout dans le cadre des projets publics d'infrastructure coûteux. Ces partenariats ne constituent pas pour autant une panacée et ne sauraient se substituer à la mise en place de mécanismes des finances publiques plus essentiels, quoique sous-exploités, qui seraient plus indiqués pour le financement de projets publics. S'ils sont correctement menés, les PPP peuvent garantir aux populations locales des avantages et des services publics lorsque la fourniture de ces services est compromise pour des raisons budgétaires. Les services fournis par le biais de certains de ces partenariats offrent même parfois une meilleure rentabilité que les services fournis par le secteur public. Cependant, le bilan de ce type de partenariats dans un contexte urbain est plutôt négatif dans l'ensemble et présente un certain nombre de difficultés qui doivent et peuvent être réglées au moyen de politiques.

48. Nombreux sont les gouvernements qui choisissent d'encourager la participation du secteur privé par le biais de PPP. Ils privilégient cette approche à celle qui consiste à financer le projet par eux-mêmes et à faire appel au secteur privé pour la réalisation de certaines activités. Cependant, ce type de partenariats ne constitue pas une solution viable pour contourner la complexité et les difficultés liées à l'accès aux marchés financiers municipaux à moindre coût. Il convient de souligner que les PPP ne sont indiqués que pour des sous-ensembles de projets publics et qu'ils doivent être considérés comme une forme d'emprunt. Étant donné que les rendements espérés par les investisseurs privés sont parfois considérablement supérieurs aux coûts des emprunts municipaux, il est nécessaire que les projets de PPP reposent sur des revenus propres clairement définis et disponibles pour couvrir ces rendements. En outre, dans bien des pays en développement, ces partenariats ont une application limitée en raison d'environnements commerciaux et gouvernementaux peu favorables risquant de faire des projets d'infrastructure publique ainsi financés des projets à la solvabilité douteuse (absence de politique de péages, par exemple, permettant de générer des recettes dans le secteur autoroutier). Ces derniers temps, la plus grande partie des investissements réalisés par le biais de PPP ont profité au secteur des télécommunications et au secteur de l'énergie, dans une moindre mesure. Entre 1990 et 2008, ces deux secteurs ont représenté près des quatre cinquièmes des PPP. Moins d'un cinquième d'entre eux a profité aux transports et seulement 5 % au secteur de l'eau et de l'assainissement (Bahl et Linn, 2014).<sup>19</sup>

49. S'agissant des PPP, les défis majeurs à relever concernent la mise en place d'un cadre favorable garantissant la réussite des projets, sachant que la plupart des échecs en la matière découlent de l'incapacité des gouvernements à assurer un suivi efficace de ces partenariats de leur élaboration à leur mise en œuvre. Les villes qui ont le plus besoin de moyens en matière d'infrastructure publique sont d'ailleurs souvent celles qui sont le moins à même de négocier des PPP fructueux. Les gouvernements dépourvus de cadres juridique et politique garantissant l'accès aux marchés obligataires sont aussi souvent dépourvus des cadres juridique et politique et des capacités institutionnelles permettant une gestion et une mise en œuvre

---

<sup>19</sup> Une des raisons avancées par les auteurs pour expliquer ces importantes disparités tient au fait qu'il n'est pas aussi aisé de recouvrer des redevances d'utilisation de façon rentable dans les deux derniers secteurs que dans les deux premiers.

efficace de ce type de partenariats. Certains échecs dans ce domaine sont imputables à l'incapacité des collectivités locales à respecter les modalités contractuelles des PPP – des difficultés d'application liées aux « règles du jeu ».

### **III. Établir les priorités : mesures novatrices en vue du Nouveau programme urbain**

50. Bien qu'il soit impossible de rendre compte de tous les types de lois et de politiques susceptibles de contribuer à améliorer les situations financières, les principaux éléments susceptibles d'édifier de solides systèmes budgétaires et de les renforcer ne se rencontrent que lorsque les collectivités locales disposent de l'autonomie nécessaire pour fixer elles-mêmes leurs priorités en matière de politique budgétaire, surtout en ce qui concerne les recettes et les dépenses. Il est par ailleurs indispensable d'être en présence d'autorités nationales fortes qui poursuivent des objectifs garantissant aux municipalités des attributions appropriées en matière de dépenses et de fonctionnement et qui les habilitent à : a) instaurer et percevoir des redevances et des droits d'utilisation afin de couvrir les montants des dépenses ; b) partager l'exécution des projets, en plus des responsabilités financières et des coûts, au moyen de contrats passés avec des partenaires des secteurs privé et public ; c) accroître les revenus locaux en ajustant l'impôt foncier ou les taxes sur les activités commerciales ; d) percevoir des ressources issues de taxes perçues par le gouvernement central ; e) avoir recours à des instruments financiers tels les emprunts municipaux et la récupération des plus-values foncières pour disposer de fonds en faveur du développement économique et des infrastructures ; et f) mobiliser des ressources pour les garanties de crédit et autres rehaussements de crédit de façon à privilégier les emprunts avantageux (Groupe de la Banque mondiale, 2001 : 1). En partant de ce constat, la présente section du document commence par aborder ces priorités de l'action publique dans le cadre des différents domaines constitutifs des systèmes budgétaires des collectivités locales : les dépenses, les recettes, la gestion financière, les emprunts, le financement de la lutte contre les changements climatiques et les partenariats public-privé. Des exemples permettant d'illustrer la façon dont certaines priorités stratégiques peuvent, dans chacun de ces domaines, contribuer à faire avancer le nouvel agenda urbain sont proposés au travers de synthèses d'études de cas et dans les appendices 1 et 2 de l'annexe.

#### **Dépenses**

51 Une des priorités en matière d'amélioration des dépenses des collectivités locales consiste à tenir leurs représentants responsables de la mise à disposition de services publics de qualité tout en se pliant à certaines contraintes budgétaires. Il convient au préalable pour ce faire de mettre en place un système de comptabilité financière permettant la vérification des budgets locaux et des transactions financières. Il ne peut y avoir d'efficacité sans transparence, et cette dernière repose sur la disponibilité de données fiables concernant les recettes, par source, et les dépenses, par catégorie fonctionnelle. Une autre priorité consiste à assurer un suivi en matière de fourniture de services, ce qui s'avère plus complexe que la collecte de données financières. Les autorités municipales devraient être tenues d'informer leurs administrés ainsi que les échelons d'administration supérieurs au sujet des

évolutions de la criminalité, des résultats obtenus dans l'enseignement, de la propreté des rues, de l'accès de tous à l'eau potable et à d'autres services.

52. Les autorités nationales et les États fédérés ou les provinces doivent être particulièrement sensibles au rôle majeur qu'ils jouent auprès des municipalités et veiller à ce qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités pour ce qui est d'assurer à leurs résidents des services publics de qualité. Premièrement, les échelons supérieurs de l'administration publique doivent assurer aux collectivités locales un accès à des ressources suffisantes, que ce soit de façon directe, au moyen de transferts intergouvernementaux, ou de façon indirecte, en leur permettant d'avoir recours à des instruments fiscaux, de façon à ce qu'elles disposent des ressources nécessaires pour pouvoir assurer ces services. Deuxièmement, les échelons supérieurs de l'administration peuvent inciter les responsables locaux à faire un meilleur usage des ressources au moyen de dotations basées sur les résultats. Troisièmement, les autorités nationales, tout comme les États fédérés ou les provinces, doivent inciter les collectivités locales à faire un meilleur usage des ressources en ayant recours à des accords de coopération dans le but de renforcer la prestation de services, de partager les infrastructures, et, si possible, de faciliter la collaboration entre les différents échelons d'administration pour ce qui est des nouvelles régions métropolitaines.

53. Les collectivités locales doivent optimiser leurs dépenses sur le long terme et améliorer leurs performances économiques en s'efforçant de rapprocher les activités des spécialistes de l'aménagement du territoire et des planificateurs du développement économique de celles des services des finances publiques de façon à garantir la bonne coordination des opérations sur le long terme. Les dépenses d'investissement sont particulièrement concernées par ce type de coopération. Les collectivités locales doivent s'appuyer sur une planification à long terme rigoureuse pour pouvoir combler les déficits de financement d'infrastructure importants. Il convient aussi qu'elles passent en revue leurs procédures de passation de marchés afin de s'assurer que celles-ci ne contribuent pas à accentuer les inégalités et l'exclusion sociale.

## **Dépenses**

### *Transferts intergouvernementaux*

54. Il est très coûteux de laisser un système de transfert budgétaire se détériorer ou de ne pas le renforcer suffisamment, notamment en raison des contraintes budgétaires auxquelles sont de plus en plus confrontées les villes du fait du processus d'urbanisation actuel. Bien qu'il soit nécessaire pour chaque pays de fixer son propre éventail de mesures afin de faire face à ses propres difficultés, on trouvera ci-après les domaines prioritaires d'action en la matière susceptibles de contribuer au nouvel agenda urbain. Premièrement, l'action des pouvoirs publics doit s'attacher en priorité à assurer aux municipalités des volumes de financement appropriés. Le cumul des transferts devrait suffire pour couvrir ou réduire les besoins de financement non couverts. Il convient de tenir pleinement compte du fait que l'élargissement des compétences des municipalités découle de facteurs tels que l'accroissement démographique ou l'attribution de nouvelles compétences opérationnelles.

55. Deuxièmement, l'amélioration des dispositifs de dotations budgétaires doit devenir une priorité. Dans bon nombre de pays, l'octroi des dotations aux

municipalités se fait de manière ponctuelle et non transparente ou bien selon des schémas préétablis d'allocation des ressources qui sont à la fois inefficaces et inéquitables. Ce problème peut être résolu dès lors que les ressources sont allouées sur la base de critères clairs et transparents qui reposent sur des objectifs stratégiques et qui permettent d'établir des prévisions concernant les dotations à percevoir, de façon à ce que les collectivités locales soient en mesure d'établir leur budget de façon constructive. Il est en outre nécessaire d'établir un juste équilibre entre les dotations dont les autorités locales peuvent disposer comme bon leur semble et celles qui sont destinées à la réalisation d'objectifs nationaux. Bien que ces dernières aient leur importance, toutes choses étant égales par ailleurs, il serait souhaitable que la structure d'ensemble du système de dotations ainsi que l'instauration de subventions spécifiques sous-tendent et renforcent l'autonomie locale en matière de gestion des dépenses. Il faut que soit respecté le principe selon lequel les collectivités locales doivent pouvoir définir leurs dépenses en fonction de leurs besoins, de façon à favoriser la responsabilisation et à améliorer l'efficacité des dépenses. Dans certains cas, les analyses révèlent d'importantes inégalités au regard de la distribution horizontale des ressources entre les différentes municipalités : il conviendrait donc de revoir les dispositifs des dotations de façon à garantir une plus grande équité en matière d'allocation.<sup>20</sup> Les dispositifs de dotations doivent aussi être examinés afin d'en évaluer les aspects pratiques et d'en vérifier la faisabilité.

56. Troisièmement, il convient que l'action des pouvoirs publics vise à lutter contre la prolifération des dotations. Il n'est pas rare pour les pays dont le système intergouvernemental est en cours d'évolution de passer par des phases durant lesquelles les dotations aux municipalités se multiplient brusquement. En Ouganda, par exemple, le nombre de transferts budgétaires au bénéfice des collectivités locales est passé de 10 en 1997 à 46 en 2015. Quoique motivées par des intentions plus que louables de la part des pouvoirs publics, les situations de ce genre peuvent devenir intenable pour les organismes nationaux chargés de la gestion des dotations et extrêmement fastidieuses pour les autorités locales qui les perçoivent et doivent les déclarer tout en se conformant à leurs spécificités. Les programmes des bailleurs de fonds, dont les objectifs sont multiples, peuvent par ailleurs aggraver la situation. Il convient d'harmoniser les objectifs des dotations des gouvernements centraux et d'en limiter le nombre avant que le système dans son ensemble ne devienne difficile à surveiller et à contrôler, ou que les municipalités qui en bénéficient soient submergées.

57. Quatrièmement, il faut que les pouvoirs publics établissent un cadre destiné à assurer la bonne exécution des transferts. La « mécanique » du système de transferts intergouvernementaux doit être bien huilée. Dans bon nombre de pays, le versement des dotations aux municipalités est retardé, parfois de façon très conséquente, ce qui entraîne des problèmes de trésorerie et des difficultés dans la planification des dépenses. Le manque de prévisibilité concernant les montants qui seront alloués et la date à laquelle les fonds seront mis à disposition peut constituer un obstacle majeur à la bonne exécution du budget et des programmes d'investissement. Il convient par conséquent de renforcer les systèmes opérationnels et les moyens

---

<sup>20</sup> En Ouganda, par exemple, on observe de grandes variations en ce qui concerne l'ampleur des transferts conditionnels : les montants des transferts périodiques par habitant au bénéfice des districts et des municipalités ont ainsi varié en 2013-2014 entre moins de 20 000 et plus de 300 000 shillings.

humains sur lesquels les systèmes de transferts budgétaires reposent de façon à ce que les dotations soient profitables aux municipalités.

#### *Revenus propres*

58. Les revenus propres sont essentiels pour favoriser l'efficacité et la responsabilité gouvernementales. Lorsque les habitants payent pour des services de proximité, ils sont fortement enclins à demander des comptes aux responsables locaux, ce qui favorise l'efficacité de la fourniture de services. Une délégation adéquate des compétences liées au recouvrement des impôts locaux, à la fixation des taux d'imposition et à l'évaluation des assiettes fiscales est susceptible d'améliorer considérablement l'efficacité générale des systèmes budgétaires locaux et doit donc compter parmi les priorités des processus de décision. Les collectivités locales doivent être en mesure de déterminer leur assiette fiscale, d'en estimer la valeur et de mettre au point des stratégies visant à l'élargir et à la renforcer. Les municipalités doivent aussi tenir leurs propres registres d'imposition. En Amérique latine, par exemple, la majorité des registres d'évaluation soumis par les villes pour comparaison ont révélé des niveaux d'évaluation assez bas (De Cesare, 2012).

59. Il convient d'élaborer une gamme appropriée de sources de revenus basée sur les caractéristiques de l'assiette fiscale dont découlent les recettes ainsi que sur la qualité de la source des revenus. La qualité d'une recette fiscale dépend de sa facilité de mise en œuvre et de recouvrement, de son équilibre horizontal et vertical, de sa propension à fausser les incitations ou à encourager les comportements frauduleux et de sa stabilité, de sa fiabilité et de sa prévisibilité sur la durée. La bonne palette de sources de recettes peut assurer une certaine stabilité budgétaire au fil du temps en complétant les sources comme l'impôt sur le revenu ou les taxes sur la consommation à l'aide d'autres recettes moins volatiles comme l'impôt foncier ou les redevances d'utilisation. Les redevances d'utilisation constituent en général des instruments efficaces et rentables sur le plan politique pour l'imposition au niveau local des services tels que l'eau, l'assainissement et les équipements collectifs, ou encore pour les obligations réglementaires telles que les demandes d'autorisation et l'enregistrement des propriétés foncières, pour lesquelles les bénéficiaires comme les montants sont facilement identifiables. Prélever directement les bénéficiaires pour un service en favorise l'usage rationnel, tout en étant simple à gérer sur le plan administratif.

60. Comme la plupart des services assurés au niveau local bénéficient directement à la localité et qu'ils se répercutent sur la valeur foncière locale, l'impôt foncier constitue une importante source de revenus propres, ce qui représente un autre domaine à privilégier dans le cadre de l'élaboration des politiques. Bien qu'un système d'imposition foncière performant nécessite de bonnes capacités au niveau local, le fait qu'il permette de compenser de façon adéquate la fiscalité par les avantages liés aux dépenses, qu'il n'entraîne pas ou peu d'interférences intempestives avec les décisions de marché et qu'il ne représente pas un fardeau pour les familles pauvres, font de l'impôt foncier l'impôt le plus adapté au niveau local (Bahl et Linn, 2014). Remédier aux difficultés que les citoyens rencontrent au sujet de l'impôt foncier permet d'en favoriser l'adhésion au niveau politique comme au niveau stratégique. Les solutions peuvent consister à mettre davantage en valeur la relation entre le versement de l'impôt et les avancées au niveau local, à renforcer les compétences des collectivités locales au regard de l'impôt et des recettes qui en découlent, à atténuer les difficultés administratives au sein du système, et à veiller à

la justesse des évaluations et des exonérations comme à l'obligation de rendre des comptes (Ahmad *et al*, 2014 : 22-28).<sup>21</sup> L'impôt foncier est parfois progressif dans les pays en développement ou les pays en transition, dans lesquels les plus aisés ne payent pas toujours d'impôt sur le revenu, mais possèdent de grandes étendues de terres, et où ceux qui occupent des logements sociaux ou des propriétés de faible valeur sont peu ou pas du tout imposés (Bahl et Martinez-Vazquez, 2008 : 3-4).

61. Les pouvoirs publics doivent aussi privilégier les instruments de récupération des plus-values foncières, de façon à donner les moyens aux responsables locaux de mobiliser dans l'intérêt public tout ou partie des augmentations de la valeur du foncier attribuables à des investissements de la collectivité plutôt qu'aux initiatives privées. De nombreux cas de par le monde ont depuis longtemps démontré que le financement, au moins partiel, des coûts d'urbanisation à l'aide de la récupération d'une partie des valorisations foncières qui en résultent est tout à fait viable et réalisable.<sup>22</sup> Les municipalités peuvent, en fonction de la mesure dans laquelle les cadres réglementaires nationaux et régionaux et municipaux reconnaissent la valeur foncière comme étant une source de recettes légitime, mobiliser une multitude de recettes basées sur le foncier en faveur du financement des dépenses et du contrôle de l'expansion territoriale.<sup>23</sup> Le concept fondamental permettant de légitimer la plupart des instruments de financement basés sur le foncier est celui de récupération des plus-values foncières, à savoir la volonté d'affecter dans l'intérêt public tout ou partie des valorisations foncières attribuables aux investissements et à l'action des pouvoirs publics et non pas aux initiatives privées.

### Gestion financière

62. La réforme de la gestion des finances municipales doit viser au renforcement des fondements de la gestion financière, tout en s'attachant en priorité à fournir aux autorités gouvernementales les bases en la matière avant de pouvoir adopter des outils de gestion financière plus sophistiqués. Il est possible de grouper les orientations prioritaires en faveur d'une meilleure gestion des finances locales en quatre grands domaines : l'amélioration des systèmes et des procédures ; le renforcement de la transparence et de la responsabilité ; le développement du contrôle et du suivi ; et le renforcement des capacités. Tous ces domaines sont liés et il est par conséquent indispensable que les réformes aient lieu de façon coordonnée et échelonnée, en s'appuyant sur des mesures et des recommandations telles que celles qui suivent.

<sup>21</sup> Un impôt sur la propriété (sur la propriété foncière bâtie et non bâtie) présente un certain nombre d'avantages pour les administrations territoriales, notamment parce qu'il permet de générer des revenus stables et substantiels et qu'il est opérant et équitable (bien que ces aspects positifs soient souvent mis à mal du fait d'exonérations non justifiées et d'évaluations avantageuses en faveur d'intérêts particuliers (Bahl et Martinez-Vazquez, 2008 : 3-4 ; Ahmad *et al*, 2014 : 23) ; mais aussi parce qu'il s'agit d'un impôt visible, pour lequel les contribuables reçoivent avis et relevés, ce qui les sensibilise au coût que représentent les biens et les services publics (Oates, 2001).

<sup>22</sup> Hagman et Mischynski, 1978 ; Smolka et Furtado, 2001 ; Vejarano, 2007 ; Peterson, 2009 ; Muñoz Gielen, 2010 ; Alterman, 2012 ; Ingram et Hong, 2012 ; Walters, 2012 ; Furtado et Acosta 2013.

<sup>23</sup> Sur un plan général, les expériences concernant les instruments de récupération des plus-values prouvent qu'il est nécessaire que les principes de ces instruments soient intégrés aux cadres juridiques et de planification, mais aussi aux pratiques bureaucratiques et aux initiatives de renforcement des capacités.

63. Premièrement, les cadres et les pratiques de planification et d'établissement du budget doivent être renforcés. Les municipalités doivent mettre en place des politiques, des systèmes et des pratiques de planification et de préparation du budget qui ne se limitent pas à l'exercice en cours. La planification et l'établissement du budget à moyen terme permettront aux municipalités d'adopter un système de gestion des ressources plus pragmatique et plus efficace, surtout en ce qui concerne les dépenses d'investissement.<sup>24</sup>

64. Deuxièmement, les contrôles internes et la gestion de trésorerie doivent être renforcés. Les contrôles internes rigoureux permettent à ceux qui occupent des postes de direction d'assumer au mieux leurs responsabilités. Cela permet d'optimiser l'utilisation des ressources en fonction des règles et des procédures établies. Le décalage entre les régularisations de recettes et les obligations en matière de dépenses fait de la gestion de trésorerie un domaine d'attention prioritaire. En matière de trésorerie, des prévisions et une planification adéquates permettent aux municipalités de gérer leurs obligations financières à court terme de façon rentable.

65. Troisièmement, la gestion et l'optimisation de portefeuille doivent être renforcées. Les responsables municipaux concentrent souvent leurs efforts sur les nouveaux projets d'investissement, au détriment d'une gestion et d'une optimisation de portefeuille avisées. La tenue d'inventaires des actifs, l'adoption des procédures actuelles pour leur évaluation et la mise en place d'outils de gestion financière modernes, tels que les caisses d'amortissement, permettent aux municipalités de gérer leurs actifs et de prévoir au budget le remplacement de ces éléments de façon judicieuse. Il est nécessaire pour ce faire de tenir à jour des registres d'actifs et il doit par ailleurs être tenu compte dans le cadre de l'établissement des budgets relatifs à ces services de la durée de vie des actifs.

66. Quatrièmement, il importe d'encourager la mise en place de normes et de pratiques de comptabilité et d'information financière uniformisées. L'adoption par les municipalités de normes en la matière qui soient conformes avec les normes comptables internationales du secteur public doit être une priorité de premier ordre. Si les pays avancés disposent de normes et d'organismes de normalisation distincts pour les administrations infranationales, ce n'est pas le cas pour la plupart des pays en développement. Les Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS) peuvent tout à fait servir de modèle aux pays en développement, mais chaque pays doit adapter ces normes aux besoins de ses municipalités et en planifier soigneusement l'adoption progressive. Les administrations municipales doivent s'engager à élaborer et publier régulièrement et sans retard des rapports financiers afin de garantir à leurs partenaires une plus grande transparence et une meilleure responsabilité financière.

67. Cinquièmement, renforcer l'utilisation des systèmes informatiques doit être une priorité. L'utilisation des systèmes informatiques modernes dans le cadre des

---

<sup>24</sup> La planification sur un plus long terme requiert des recettes prévisibles (le plus souvent par le biais de transferts intergouvernementaux) ainsi que de solides compétences en matière de choix des investissements. L'établissement du budget doit correspondre à un processus global, de façon à prendre en compte non seulement les missions fondamentales des municipalités, mais aussi les compétences et les services délégués. L'efficacité en matière d'exécution du budget demande avant tout un investissement dans les capacités et des compétences en matière de planification et de passation et de gestion des marchés.

opérations essentielles de la gestion des finances municipales est indispensable au bon fonctionnement des municipalités. Il convient de veiller à ce que ces systèmes, dans leur conception comme dans leurs fonctionnalités, correspondent aux besoins et aux moyens des municipalités. La numérisation des documents fiscaux et l'informatisation des tâches comptables et de gestion des actifs constituent en général les premières étapes de l'adoption de systèmes de gestion informatisés.

68. Sixièmement, il est indispensable d'assurer un meilleur contrôle de l'exécution du budget des municipalités. Il est nécessaire que les échelons supérieurs de l'administration s'emploient à mettre en place des mécanismes de contrôle au niveau municipal pour les besoins des administrations et des partenaires extérieurs.<sup>25</sup> Les collectivités locales doivent assurer un suivi des principaux indicateurs financiers (liquidité, efficacité dans la perception des revenus propres, efficacité dans l'exécution du budget et suites données aux observations d'audit, par exemple). Le contrôle de l'exécution du budget municipal par des intervenants externes permet de comparer les municipalités entre elles et de signaler si une aide technique ou un renfort des capacités s'impose pour les municipalités les moins performantes. Les contrôles périodiques permettent aussi d'avertir les échelons supérieurs de l'administration en cas de risques budgétaires au niveau infranational et de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités fiduciaires au titre des transferts intergouvernementaux. Définir des indicateurs de performance adéquats et mettre au point des bases de données en ligne permettant le stockage et le partage des données financières des municipalités sont aussi des mesures essentielles à prendre pour les échelons supérieurs de l'administration.

69. Septièmement, les systèmes et les procédures de vérification comptable des municipalités doivent être renforcés. Il est indispensable d'établir des normes de vérification comptable des municipalités conformes aux normes internationales d'audit du secteur public, tout comme il est essentiel de réaliser ces audits à intervalles réguliers et en temps voulu. Les échelons supérieurs de l'administration doivent s'assurer que les collectivités locales mettent en application les recommandations d'audit de façon rigoureuse et sans délai. La diffusion des rapports d'audits auprès de la population et des parties prenantes renforce la responsabilité et la transparence des municipalités et assure une meilleure participation des citoyens dans la gestion des affaires locales. Comme indiqué plus loin, le Bangladesh offre un bon exemple de réussite en matière de traitement des difficultés liées à la vérification des comptes municipaux.

70. Huitièmement, il convient de réunir les conditions pour une planification et une élaboration du budget participatives. Étant donné que les autorités locales se trouvent au plus près des citoyens, les municipalités sont tenues de collaborer activement avec leurs partenaires. Les projets et les programmes qu'elles élaborent doivent tenir compte des priorités des citoyens, et ces derniers doivent avoir conscience de l'efficacité avec laquelle la municipalité s'acquitte des responsabilités qui lui ont été confiées. Permettre aux citoyens de participer au processus de planification et d'établissement du budget des municipalités représente un bon moyen pour s'assurer de la prise en compte des priorités des citoyens. Favoriser l'accès à l'information doit figurer parmi les priorités. Mettre à la disposition de la collectivité les budgets, les rapports financiers et les vérifications comptables

---

<sup>25</sup> Les parties prenantes externes comprennent les échelons supérieurs de l'administration, les associations municipales et les institutions financières.

permet aux citoyens et aux parties prenantes de bénéficier d'informations de première main concernant l'efficacité avec laquelle la municipalité est administrée et son bon fonctionnement. Diffuser publiquement les informations relatives à la passation et à la gestion des marchés publics sur une plateforme telle que le site Web de la municipalité permet de renforcer la transparence en matière de gestion des collectivités locales. Des dispositions législatives relatives aux mesures en faveur du « droit à l'information » et de « l'accessibilité des données » ont permis dans de nombreux pays de renforcer la participation et l'implication des citoyens dans la gestion des affaires municipales, tout en améliorant la responsabilité des collectivités locales vis-à-vis de leurs administrés. La participation citoyenne fait maintenant de plus en plus partie des systèmes de gouvernance locale dans différentes parties du monde, comme le précise l'appendice 2 de l'annexe.

71. Enfin, l'ensemble des domaines prioritaires évoqués doit s'accompagner d'un renforcement systématique des capacités et d'un apprentissage entre pairs. Les gouvernements centraux comme les collectivités locales doivent être en mesure d'évaluer la situation des systèmes institutionnels de façon à disposer d'une référence permettant d'établir des critères de réforme. L'instrument du Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) destiné aux administrations infranationales constitue un bon point de départ pour définir les priorités en matière de réforme et de renforcement des capacités. Le Cadre PEFA propose une série d'indicateurs permettant d'évaluer les résultats, d'établir des points de référence, de concevoir des programmes de réforme et de renforcement des capacités et d'évaluer les progrès réalisés en matière de réforme. Dans le cadre du programme PEFA actuellement en cours en Tunisie, le Cadre PEFA permet d'évaluer les systèmes et les capacités institutionnels de sept grandes et moyennes municipalités afin d'élaborer un programme de réforme et d'assistance technique intégré et de renforcer ainsi la gestion financière des municipalités.

72. La réforme de la gestion financière et le renforcement des capacités requièrent davantage une formation technique pratique qu'un enseignement théorique, et ce dans tous les domaines évoqués. L'expérience de la Banque mondiale dans plusieurs pays révèle que l'apprentissage par la pratique, dans le cadre duquel l'appui en matière de capacités et l'assistance technique sont fournis directement dans le contexte du fonctionnement quotidien des administrations municipales, est bien plus efficace que la formation théorique, coupée de l'environnement professionnel. De même, les réseaux d'apprentissage mutuel, qui permettent aux effectifs des administrations locales de partager leurs expériences, se sont avérés être des moyens très efficaces de renforcement et de maintien des compétences du personnel.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> En Inde, un groupe s'est mis en place sur Internet dans le cadre du programme de réforme municipale du Karnataka, financé par la Banque mondiale, de façon à permettre l'échange d'informations entre responsables financiers municipaux. Avec l'aide d'une modeste équipe technique de la « cellule des réformes des municipalités » de Bengaluru, ce groupe a pu mettre au point toute une gamme de solutions pratiques et innovantes aux problèmes rencontrés dans le domaine de la gestion financière des municipalités. L'initiative PEMPAL (Gestion des dépenses publiques – formation par les pairs) menée en Europe et en Asie centrale constitue un excellent modèle qui pourrait être transposé dans le domaine de la gestion financière des municipalités.

## Emprunts

73. Les priorités en matière de modalités d'action et d'orientations institutionnelles seront nécessairement très différentes selon les capacités dont dispose le pays considéré. Bien que la diversité des pays en la matière conduira obligatoirement ces derniers à établir leur propre gamme de politiques prioritaires afin de garantir des cadres d'emprunt solides, il est possible d'attribuer une portée universelle aux quelques éléments clés qui suivent.

74. Dans les pays dotés de marchés obligataires municipaux bien implantés et dans lesquels les mécanismes de base sont en place et fonctionnent relativement bien, il existe deux priorités d'action essentielles. La première consiste à mettre au point des systèmes d'émission de titres d'emprunt plus performants. Ainsi, dans les pays d'Europe occidentale, plusieurs initiatives visant à mettre au point ou à développer les activités des organismes de financement des collectivités locales sont en cours, ce qui permet aux municipalités de mutualiser leurs besoins en financement obligataire et de pouvoir accéder aux marchés financiers de façon à compléter les systèmes de crédit des banques de détail. La seconde consiste à instaurer des réglementations et des dispositifs permettant de mieux maîtriser les risques liés aux emprunts municipaux, comme le risque de faillite municipale.

75. Dans les pays dont les marchés obligataires sont peu développés, les quatre facteurs qui conditionnent les emprunts municipaux sont généralement si fragiles que, à court comme à moyen terme, ces emprunts ont peu de chance de s'y développer significativement et ne constituent donc pas une priorité en matière d'action des pouvoirs publics. Il convient plutôt de porter une attention particulière aux éléments fondamentaux caractéristiques du bon fonctionnement des autorités municipales : la stabilisation des systèmes municipaux ; la rationalisation des transferts des dépenses municipales et l'accroissement des recettes ; le renforcement des compétences en matière d'établissement du budget, de planification et d'exécution de projet ; et le renforcement du secteur financier. Une fois ces éléments en place, des mesures peuvent être prises pour instaurer un marché obligataire local. Toute tentative visant à stimuler l'emprunt avant même que ces principes essentiels soient assurés risquerait de causer plus de tort que de bien, comme le démontrent les exemples d'effondrement des fonds de développement au Malawi, en République unie de Tanzanie et au Kenya.

76. *Les pays dotés de marchés obligataires municipaux émergents présentent des particularités très différentes.* Globalement, ils sont tous caractérisés par un certain nombre de points forts et de capacités dans les quatre domaines précédemment évoqués. Ils comptent des villes qui s'enrichissent de plus en plus, mais qui ne sont pas encore en mesure d'emprunter à des niveaux similaires à ceux des pays développés à économie de marché. Pour cette catégorie de pays, l'action publique et institutionnelle concernant la question de l'emprunt au niveau municipal devrait constituer une priorité. Il est possible de distinguer deux groupes de pays dans cette catégorie : ceux qui, comme l'Afrique du Sud et la Hongrie, ont réglé les difficultés systémiques de base et se rapprochent donc un peu plus des pays développés à économie de marché, mais dans lesquels les marchés primaires et secondaires manquent encore d'ampleur et de maturité ; et ceux, comme le Viet Nam et l'Indonésie, où d'importantes difficultés systémiques ne sont toujours pas définitivement réglées. Le cas de l'Afrique du Sud est peut-être celui qui démontre le plus clairement qu'une action concertée visant à surmonter les obstacles qui se

posent en matière d'emprunts municipaux peut avoir un impact tangible et durable, comme l'illustre l'appendice 11 de l'annexe.

### **Partenariats public-privé**

77. Les partenariats public-privé (PPP) peuvent occuper une place importante au sein d'une gamme complète de mécanismes de financement des projets publics. Même en l'absence d'une gamme exhaustive de tels mécanismes, ces partenariats constituent parfois pour les systèmes financiers peu développés une solution de remplacement pour assurer le financement de projets importants. En conséquence, le renfort des cadres juridiques et réglementaires est indispensable au succès d'un partenariat de ce type, et les domaines d'action prioritaires sont les suivants.

78. Il est nécessaire que les directives énoncées dans les politiques soient claires ou qu'elles prévoient une assistance technique en faveur des municipalités, de façon à aider les responsables à déterminer si les activités qui doivent être financées au moyen de PPP conviennent à la structure de financement et à veiller à ce que les modalités soient négociées de façon à correspondre aux objectifs et aux résultats du projet. Il est sans doute préférable pour les collectivités locales sans appareil judiciaire robuste d'envisager d'adopter des mécanismes d'arbitrage, ce qui constitue une première étape pour établir les fondements garantissant la réussite de ces partenariats dans ces conditions. L'une des priorités essentielles consiste à formuler des stratégies et des projets sectoriels (dans le domaine des transports, ou du logement, par exemple) qui permettent de clarifier les dispositions et les procédures institutionnelles et administratives des PPP. Il peut aussi s'avérer utile d'instaurer des organes consultatifs permanents, comme des services nationaux centralisés dédiés aux PPP, afin d'accompagner les municipalités engagées dans ces partenariats et d'aider les collectivités locales à déterminer s'ils sont adaptés à tel ou tel projet.

79. Par ailleurs, les PPP concernent bien souvent des domaines (comme les transports, l'eau, l'assainissement, etc.) qui concernent plusieurs municipalités à la fois. Par conséquent, la collaboration au niveau régional est un élément important à prendre en considération afin de permettre une optimisation de ces modèles de financement. Il peut aussi être utile de chercher à renforcer la bancabilité des projets d'infrastructure publique en faisant de la révision des politiques sectorielles et des cadres de finances publiques (par exemple en adoptant le principe de « l'utilisateur-payeur ») une priorité de l'action publique.

## **IV. Acteurs clés : les institutions d'appui**

80. Dans l'ensemble des pays du monde, les responsabilités en matière de dépenses, de recettes et d'emprunt, ainsi que celles concernant la fourniture des biens et services publics incombent à des acteurs et des institutions clés à tous les échelons de l'administration publique, des autorités nationales (ou des États fédérés ou des provinces) aux autorités locales. Les municipalités ont aussi recours à des acteurs majeurs du secteur privé ou bénévole dans le cadre de leurs activités. Ainsi qu'il apparaîtra dans la section suivante, la réussite de la mise en œuvre du nouvel agenda urbain requiert, avant tout, de bien saisir les systèmes et les structures

élémentaires de gouvernance dans lesquels évoluent les acteurs et les institutions publics. Ensuite, sont abordées et illustrées les stratégies permettant à ces acteurs et ces institutions de collaborer avec les représentants des secteurs privé et bénévole en vue de faire évoluer le mieux possible les systèmes budgétaires des collectivités locales dans ces différents contextes.

81. Il convient pour se faire une bonne idée des acteurs clés de la gouvernance budgétaire mondiale d'établir une distinction entre les trois principaux systèmes de gouvernance des pays développés et des pays en développement : les régimes fédéraux, les régimes unitaires et les régimes confédérés. Dans les régimes fédéraux, deux échelons d'administration se partagent les compétences, chacun se réservant certaines compétences dans des domaines donnés protégés par des garanties inhérentes d'autorité et d'autonomie. On compte notamment parmi les gouvernements de type fédéral le Mexique, les États-Unis d'Amérique et l'Australie (Riker, 1964 : 11). Dans les régimes unitaires ; l'autorité constitutionnelle est dévolue à un gouvernement national souverain et tout pouvoir de décision dont jouissent les autorités infranationales leur est délégué par les autorités nationales (Norris, 2008 : 9). L'Afrique du Sud, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la France et la Chine sont des exemples de régimes unitaires.<sup>27</sup> Dans les régimes confédérés, des États indépendants délèguent leur pouvoir à un gouvernement central national à certaines fins seulement, l'essentiel des compétences relevant des États confédérés.

82. Les trois régimes de gouvernance peuvent être subdivisés par une multitude d'aspects, et notamment différents degrés de déconcentration du pouvoir. La déconcentration consiste à décentraliser une partie des compétences et à transférer certaines compétences du gouvernement central à des organismes publics subordonnés ou quasi indépendants (Norris, 2008 : 10).<sup>28</sup> La décentralisation

<sup>27</sup> Le présent document propose une typologie élémentaire, mais la gouvernance est considérablement tributaire de variations importantes au sein des différents types de régimes. Le régime gouvernemental en place en Afrique du Sud, par exemple, est un système à trois échelons doté d'un pouvoir judiciaire indépendant. Le pays repose sur une base parlementaire, le pouvoir législatif étant détenu par le parlement, tandis que le pouvoir exécutif revient au Président, élu pour une durée déterminée, et à son gouvernement. En Afrique du Sud, les niveaux de gouvernement nationaux, provinciaux et locaux jouissent tous de pouvoirs législatifs et exécutifs, dans les domaines qui leur sont propres. Pour en savoir davantage à propos de la constitution de l'Afrique du Sud et de son cadre de gouvernance budgétaire, voir Blochli et Kantorowicz.

<sup>28</sup> La décentralisation est donc un processus multidimensionnel qui détermine la façon dont les fonctions budgétaires, administratives et politiques sont réparties entre les différents niveaux (national, provincial, local) de gouvernement (Pippa 10). Il s'agit d'un concept flottant, susceptible de changer et d'évoluer au fil du temps en fonction des compromis passés entre tenants d'une plus ou moins grande autonomie locale, et qui est tributaire des évolutions des politiques, des performances techniques et d'autres facteurs (Bahl et Linn, 2014 : 15). La déconcentration et la décentralisation peuvent être de nature symétrique, l'ensemble des entités infranationales jouissant alors des mêmes attributions et du même statut, ou asymétrique, avec des compétences et des statuts distincts pour les différents secteurs (Bahl et Linn, 2014 : 15). Il est ainsi possible, dans les régimes fédéraux et unitaires, d'accorder davantage d'autonomie à des entités ou des collectivités infranationales, contrairement aux modèles intégrés dans lesquels la déconcentration et la décentralisation sont de nature asymétrique (Bahl et Linn, 2014 : 15). À São Paulo (Brésil), par exemple, les services sont assurés par 39 municipalités autonomes, tandis qu'à Mexico, deux États, un District fédéral et plus de 50 collectivités locales sont impliqués dans la gestion des affaires publiques (Bahl

budgétaire détermine le degré d'autonomie et de latitude dont jouissent les agents des collectivités locales pour entraîner des changements dans ces trois régimes de gouvernance (fédérale, unitaire ou confédérée).<sup>29</sup> Dès lors que de nouvelles attributions en matière de dépenses sont dévolues aux collectivités locales, il convient que cela s'accompagne d'un transfert de ressources permettant de les financer, mais aussi d'un ferme soutien de la part des autorités nationales (dans le cadre des politiques comme de la pratique) des principes qui permettent à ceux qui en ont la responsabilité de prendre des décisions avec une réelle autonomie (Ezebasili et Herbert, 2013 : 2).<sup>30</sup>

83. Les pays développés et les pays en développement du monde entier présentent un tel degré de complexité et de diversité qu'il serait presque impossible de dresser la liste de tous les acteurs et institutions clés qui participent dans ces différents pays à l'équilibre des situations budgétaires. En conséquence, la présente section se propose désormais de formuler des stratégies et des recommandations au moyen d'exemples illustrant la façon dont les acteurs et les institutions clés œuvrent ensemble (au sein des administrations publiques, mais aussi avec des partenaires du secteur privé ou des organisations non gouvernementales ou à but non lucratif) à l'amélioration des systèmes budgétaires des collectivités locales.

84. Une coopération entre acteurs clés en vue d'assurer une coordination régionale des fonctions de planification et de financement public. La coordination entre les différents échelons de l'administration en matière de planification et de financement public est indispensable à la stabilité des systèmes budgétaires des collectivités locales, et le rôle joué en la matière par certains acteurs clés se trouve illustré dans l'histoire de São Paulo, au Brésil. La région métropolitaine de São Paulo est administrée par 39 municipalités qui, au cours de l'histoire, ont dû faire face à une multitude de défis économiques et financiers, parmi lesquels le déclin de l'industrie, les disparités entre différentes les municipalités en matière d'accès aux services et

---

et Linn, 2014 : 12). À l'opposé, dans les villes de Johannesburg et du Cap, les autorités métropolitaines se chargent de fournir les services à l'échelle régionale et les échelons inférieurs ne jouissent que de peu d'autonomie (Bahl et Linn, 2014 : 12).

<sup>29</sup> Les types de décentralisation et leurs caractéristiques étant bien différents dans les pays développés et les pays en développement à travers le monde, il importe de les distinguer. Les différentes catégories comprennent notamment, mais non exclusivement : a) la décentralisation politique ; b) la décentralisation administrative ; c) la décentralisation économique, ou décentralisation du marché ; et d) la décentralisation budgétaire (The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development). Le présent document, conformément à son axe thématique, s'attache tout particulièrement à l'examen des pratiques de référence dans le domaine de la décentralisation budgétaire.

<sup>30</sup> Il existe plusieurs pays dans lesquels l'autonomie financière des collectivités locales est explicitement inscrite dans la constitution. La constitution française, par exemple, prévoit que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». (Titre XII - Des collectivités territoriales, Article 72-2). La constitution de la Grèce fournit un exemple analogue en stipulant que « tout transfert de compétences des organes centraux ou déconcentrés de l'État aux collectivités territoriales entraîne aussi le transfert des ressources correspondantes » (Section F, L'Administration, Article 102-5). La Charte européenne de l'autonomie locale (1985) comprend plusieurs articles consacrés à l'autonomie financière des collectivités locales, et de nombreux pays l'ayant ratifiée ont pris des dispositions juridiques pour s'y conformer. Dans le cadre du renouvellement de ses lois sur les collectivités locales en 2004 et 2005, la Turquie a elle aussi fait un important effort pour adapter sa législation à la Charte.

de capacités fiscales, et l'importance de l'endettement au niveau local (Bahl et Linn, 2014 : 14). La fragmentation horizontale de la structure de gouvernance métropolitaine et les lacunes dans l'administration des municipalités n'ont pas facilité la résolution de ces problèmes. Ni les autorités nationales ni les États fédérés n'étaient alors habilités à contraindre les municipalités à coopérer (Bahl et Linn, 2014 : 14). Au fil des années, un certain nombre de solutions ponctuelles ont été adoptées, notamment par le biais de la mise en place à l'échelle de la métropole de comités de développement discrétionnaires et de différents consortiums dédiés à la planification et à la coordination dans le cadre de certaines fonctions (la gestion portuaire, par exemple). Aucune de ces solutions n'a permis de pallier durablement le manque de coordination (Bahl et Linn, 2014 : 14).

85. Ce manque de coordination, doublé de problèmes en matière de gouvernance horizontale et verticale, a conduit à des investissements réduits au niveau municipal, à une planification inadéquate, à des lacunes en matière d'infrastructures, ainsi qu'à la sous-exploitation de certains instruments de financement tels que les obligations ou la cession des droits d'aménagement (Bahl et Linn, 2014 : 14). Compte tenu de cette situation, d'importants efforts ont été déployés en 2011 pour améliorer la gouvernance métropolitaine. Un nouvel éventail de mécanismes de planification et de coordination en faveur de la métropole a été mis au point dans le cadre d'une loi de l'État (Bahl et Linn, 2014 : 14). Cette loi a instauré un certain nombre de nouvelles institutions et désigné de nouveaux acteurs clés : un conseil de développement métropolitain pour l'aménagement et l'occupation des sols, les transports, le logement, l'assainissement et l'environnement, composé de représentants des États fédérés et des municipalités ; un conseil consultatif réunissant divers groupes d'intervenants clés de la métropole ; une initiative régionale pour l'investissement dans certains domaines de compétences métropolitains (les transports, le logement, l'assainissement et l'environnement) ; et un fonds régional de développement assurant aux municipalités une assistance technique et financière (Bahl et Linn, 2014 : 14). Il est pour le moment impossible de savoir si et de quelle façon ce nouvel éventail de mécanismes institutionnels va permettre de venir à bout des difficultés déjà anciennes en matière de gouvernance métropolitaine à São Paulo, mais cette initiative illustre bien la façon dont la législation et l'action des pouvoirs publics sont en mesure d'instaurer un cadre propice à la coopération régionale entre les acteurs clés du secteur public et du secteur privé en vue de parvenir à une meilleure coordination en matière de planification et de finances publiques.

86. À titre d'exemple supplémentaire, Bahreïn a rendu obligatoire pour toutes les entités, publiques comme privées, de déposer une demande de permis de construire avant le lancement de tout nouveau projet. Une fois soumise, la demande est transmise à tous les acteurs du secteur de l'infrastructure publique, dont l'avis est sollicité, ce qui favorise la collaboration entre les acteurs et les institutions qui tiennent un rôle important au regard de la concrétisation des projets et des financements. Le processus permet à tous les acteurs clés de la planification et de la budgétisation des investissements d'une municipalité d'évaluer les projets individuellement et de se prononcer sur leur adéquation avec les plans nationaux de développement dans leurs domaines de spécialité. Chaque avis ainsi émis peut être consulté par l'ensemble des parties prenantes du domaine de l'infrastructure publique sur une même plateforme, ce qui constitue un mécanisme de communication favorisant la coopération entre l'administration locale et les

gestionnaires d'infrastructures au niveau national concernant le financement et la mise en œuvre des infrastructures, tout en assurant aux nouveaux projets de meilleures chances de réussite. Le dispositif permet aussi dans une large mesure la participation des acteurs du secteur public ou privé qui jouent un rôle décisionnel majeur en matière de financement.

87. *Une coordination des acteurs clés en faveur de la transparence budgétaire.* Sous l'égide du ministère des Finances vietnamien, et avec l'appui du Trésor des États-Unis, un certain nombre de changements ont été apportés pour permettre aux organismes du secteur public vietnamien de mettre en application les Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS). Conçues pour être utilisées par les organismes publics du monde entier, ces normes ont contribué à l'amélioration de la transparence, de la qualité et de la comparabilité des données municipales et des autres données du secteur public au Viet Nam (Trésor des États-Unis, 2014 : 3). Dans le cadre de cette démarche, le gouvernement du pays a mis au point un nouveau plan comptable en vue de mettre son cadre de gestion financière en conformité avec les normes internationales, il a modifié ses lois et règlements afin de les adapter aux normes IPSAS, et il a apporté son soutien à la mise en place d'un modèle de rapport financier normalisé et à son utilisation dans tous les services de dépenses (Trésor des États-Unis, 2014 : 3). Le Viet Nam a pu constater de nettes améliorations dans l'évaluation de son profil de risque sur les marchés, ce qui souligne l'importance que revêt la qualité des données dans le cadre des analyses de solvabilité dès lors que les pouvoirs publics font appel aux marchés financiers en vue d'un financement. Ces initiatives ont renforcé les liens entre les pouvoirs publics et les acteurs clés du secteur privé du fait de l'importance que revêt la qualité des données pour les parties prenantes des secteurs de l'évaluation des demandes de prêt, des marchés financiers et du crédit ; secteurs qui représentent une source de liquidités importante pour les municipalités. Dans d'autres contextes, la transparence budgétaire fait intervenir toute une série d'entités qui sont susceptibles de concourir à la réduction des inégalités ou de favoriser l'égalité des sexes au moyen de processus de budgétisation participative. Des exemples de ce type sont fournis dans les notes et à l'appendice 2 de l'annexe.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Les efforts déployés par Villa El Salvador – un district de la ville de Lima, au Pérou, connu pour sa longue histoire de participation populaire au processus de décision régional – témoignent aussi d'un processus d'élaboration participative du budget dans une perspective d'équité et d'égalité des sexes. Les représentants de la société civile y ont amorcé un programme de réformes visant la refonte des institutions démocratiques et une participation accrue des citoyens par le biais de dispositions législatives. En guise de contexte, rappelons que le droit péruvien prévoit l'existence de conseils de coordination locaux et régionaux, lesquels sont habilités à préciser plus avant les règles nationales d'élaboration participative du budget, en vue d'assurer une meilleure représentation des populations locales (ce qui suppose la possibilité de formuler des lois qui prennent davantage en considération les femmes, les groupes autochtones ou les groupes indigènes, entre autres facteurs). Pour en savoir davantage sur les possibilités dont disposent les autorités nationales pour mettre en place un cadre au sein duquel des règles locales sont concrètement formulées, qui repose sur un certain degré d'échange entre les pouvoirs publics et les citoyens et qui est susceptible de prendre en compte les questions d'égalité des sexes ou d'équité, veuillez consulter le lien suivant : <http://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-villa-el-salvador-peru>. L'élaboration participative du budget est aussi largement répandue aux États-Unis afin de garantir la prise en compte du point de vue de différents groupes en la matière. Pour en savoir davantage sur la façon dont la ville de Boston a recours à l'élaboration participative du budget de façon à tenir compte du point de vue des jeunes, veuillez consulter le lien

88. *Une coordination des acteurs clés en vue de combler les lacunes en matière de capacités.* L'existence d'un cadre stratégique et juridique solide, opérant et applicable ne suffit pas pour assurer la santé budgétaire des municipalités. Il est également nécessaire que les agents des administrations locales soient en mesure d'adopter une approche coordonnée de la gouvernance et d'assumer leurs missions conformément aux dispositions constitutionnelles, aux lois et aux politiques, ce qui n'est pas toujours évident (Bahl et Linn, 2014). Cet objectif est d'autant plus difficile à atteindre lorsque les ressources sont limitées, auquel cas le rôle joué par les acteurs non gouvernementaux peut se révéler décisif. (Programme des Nations Unies pour le développement, 2015). Le Bangladesh constitue un bon exemple en la matière. Des partenariats en faveur du renforcement des capacités y ont été noués entre les entités chargées de la vérification des comptes publics et des auditeurs du secteur privé afin de permettre aux agents des administrations locales de se conformer à une prescription constitutionnelle portant sur l'audit d'un système de dotations globales auprès de 4 500 collectivités locales rurales (Farvacque-Vitkovic et Kopanyi, 2014). On trouvera dans les autres sections du présent document et à l'appendice 3 de l'annexe d'autres illustrations de l'importance que revêt la coopération entre les acteurs clés en faveur du perfectionnement des systèmes budgétaires des collectivités locales dans les domaines des recettes, des dépenses, des emprunts, des partenariats public-privé et du financement de la lutte contre les changements climatiques.

## V. **Élaboration, mise en œuvre et suivi des politiques**

89. En matière de politiques, les modifications en faveur de la mise en œuvre et du suivi de nouvelles pratiques dans le domaine de la gouvernance et des systèmes budgétaires des collectivités locales passent en général par un changement des « règles du jeu » (c'est-à-dire des lois en vigueur), par des amendements constitutionnels, par de nouvelles lois ou par des changements apportés à la législation d'une juridiction. Ce processus offre en général les résultats les plus probants lorsque les agents publics ont une idée précise des priorités stratégiques qu'il convient d'intégrer à la législation. Ceci peut être facilité par une bonne connaissance des cadres législatifs dont se servent leurs homologues à l'échelle mondiale dans le cadre de l'élaboration des politiques. On trouvera à cet effet ci-après des stratégies essentielles en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques dans les domaines essentiels à une bonne situation budgétaire : les dépenses, les recettes, les emprunts, la gestion financière, le financement de la lutte contre les changements climatiques et les partenariats public-privé. Compte tenu de la grande diversité des besoins des municipalités à l'échelle mondiale, l'inventaire des politiques proposé à l'appendice 2 de l'annexe fournit des exemples de dispositions législatives dans diverses juridictions de différents pays qui peuvent servir de pratiques de référence en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques en faveur d'une bonne situation financière des collectivités

---

suyant : <http://citiscopes.org/story/2015/how-boston-gives-youth-control-over-part-city-budget>.

locales, qu'elles soient formulées dans le cadre d'une constitution ou d'une loi autonome.<sup>32</sup>

### Dépenses

90. Les principes qui suivent fournissent des orientations pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques visant à permettre aux collectivités locales de disposer des ressources nécessaires pour s'acquitter de responsabilités nouvelles en matière de dépenses et des moyens de les gérer efficacement.

91. Dans un premier temps, les autorités nationales et les États fédérés ou les provinces doivent transférer davantage de ressources aux municipalités. Ces nouvelles dotations doivent tenir compte des dépenses liées aux compétences décentralisées en la matière ainsi que de la capacité des collectivités locales à générer des recettes en fonction des sources de revenus à leur disposition. La bonne exécution des compétences en matière de dépenses implique par ailleurs un renforcement de la responsabilité des autorités locales envers leurs administrés. Le fait qu'une collectivité locale dispose des ressources suffisantes pour financer un ensemble de services publics ne garantit pas pour autant un niveau de services satisfaisant. Les mauvaises performances en la matière ne sont pas rares et, malgré les dépenses, il arrive que les services soient insuffisants, très mal répartis ou même inexistantes. Il convient de s'attaquer aux causes profondes d'un tel manque d'efficacité opérationnelle. Les mauvaises performances des collectivités locales peuvent être dues à un manque de formation des gestionnaires publics, à des dysfonctionnements des systèmes de gestion et de comptabilité, ou encore à la fraude et à la corruption. Les agents publics, surtout s'ils sont mal rémunérés et mal dirigés, risquent d'accepter des pots-de-vin, d'être fréquemment absents ou de puiser dans les caisses publiques. Un cadre réglementaire anti-corruption peut remédier à ces problèmes, tout comme les initiatives de renforcement des capacités visant à accroître la responsabilité des collectivités locales envers leurs administrés.

92. Bien que la transparence et la responsabilité puissent largement contribuer à empêcher les procédures de passation des marchés publics d'aggraver les inégalités, de meilleures règles et pratiques en la matière permettent de mieux s'attaquer aux défis liés à une longue histoire d'exclusion fondée sur les sexes, les origines raciales ou ethniques, et de corruption. Pour mieux anticiper les problèmes, les règles de passation des marchés devraient prévoir des dispositions particulières en faveur de la conclusion de contrats avec des entreprises dirigées par des femmes ou d'autres groupes défavorisés. Elles pourraient aussi consister à influencer les pratiques professionnelles des entreprises exécutant des marchés publics par le biais d'exigences en matière d'égalité des salaires entre hommes et femmes ou d'égalité d'accès à l'emploi.

93. Tous les échelons d'administration devront se mobiliser pour combler les déficits de financement des infrastructures. Dans les pays en développement comme dans bon nombre de pays développés, les autorités nationales devront augmenter les transferts intergouvernementaux de façon substantielle afin de mettre les ressources voulues à disposition. Il conviendra par ailleurs que ces autorités donnent aux

---

<sup>32</sup> Une étude plus exhaustive de la législation liée à la santé budgétaire des collectivités locales dans les pays développés et dans les pays en développement à travers le monde figure dans l'inventaire des politiques proposé à l'appendice 2 de l'annexe du présent document, aussi disponible à l'adresse suivante :<https://goo.gl/Dw6grF>

collectivités locales les moyens de générer de nouvelles sources de revenus – par le biais d’instruments de récupération des plus-values foncières, par exemple – afin de financer les nouveaux investissements d’infrastructure. De leur côté, les collectivités locales devront instaurer et gérer des budgets d’investissements, de façon à déterminer les priorités en matière de dépenses d’investissement, et rester attentives aux besoins en entretien des infrastructures. En outre, rendre les activités liées aux budgets d’investissements plus accessibles au public peut contribuer à renforcer la transparence et la responsabilité et attirer l’attention de l’opinion publique sur ces biens publics essentiels.

94. Par ailleurs, dans bien des cas, les difficultés de fonctionnement que rencontrent les collectivités locales sont dues à leur incapacité à tirer parti des économies d’échelle, ce qui fait obstacle à la bonne exécution des compétences en matière de dépenses. De nombreux services publics des collectivités locales, comme le traitement des eaux usées, la collecte des ordures, l’approvisionnement en eau et les réseaux de transport peuvent être assurés à moindre coût s’ils sont prévus sur l’ensemble d’une zone urbaine. Dans un certain nombre de pays, dont les États-Unis d’Amérique, les zones urbaines sont souvent très fragmentées. La zone métropolitaine de Chicago, par exemple, comprend 382 administrations locales générales auxquelles s’ajoutent des centaines d’administrations spécialisées. Une forte fragmentation complique la coordination en matière de planification des infrastructures. Cela aboutit à des doubles emplois inutiles en matière d’équipements publics, à une planification conjointe minime concernant les catastrophes naturelles, ainsi qu’à un étalement urbain encore plus important. La France offre un modèle pour répondre à cette problématique tout en assurant une mise en œuvre raisonnée au travers de la Métropole du Grand Paris, autorité publique nouvellement créée et conçue pour jouer un rôle majeur en matière de coordination des investissements publics en région parisienne. On trouve d’autres exemples des avantages qu’il est possible de retirer lorsque les autorités nationales stimulent les économies d’échelle en rapprochant la planification de l’infrastructure de la planification financière au travers du système de permis de construire de Bahreïn, ainsi qu’à Toronto, Johannesburg, Le Cap et Shanghai.<sup>33</sup>

### Dépenses

95. Les principes qui suivent fournissent des orientations pour l’élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques en matière de transferts intergouvernementaux et de revenus propres, de façon à permettre aux collectivités locales de disposer de recettes suffisantes pour faire face à leurs dépenses.

#### *Transferts intergouvernementaux*

96. À l’instar des autres aspects des finances municipales, les systèmes de dotations aux municipalités varient grandement d’un pays à l’autre, revêtent un caractère hautement politique, et sont soumis à des contraintes juridiques. Dans la plupart des pays, certains aspects du système de transferts budgétaires sont inscrits dans la législation, tandis que d’autres prévoient dans leur constitution une

<sup>33</sup> Comme évoqué précédemment, Bahreïn a rendu obligatoire pour toutes les entités, publiques comme privées, de déposer une demande de permis de construire avant le lancement de tout nouveau projet. Veuillez vous reporter à l’appendice 3 de l’annexe pour de plus amples détails concernant cette initiative.

affectation annuelle du revenu national aux collectivités locales. Les initiatives en faveur du renforcement des transferts aux municipalités, soit sous forme de système global ou de dotations spécifiques, doivent par conséquent reposer sur des approches adaptées à chaque pays et dans le cadre desquelles les grands domaines d'action prioritaires précédemment définis sont traités de façon appropriée. Il convient, dans le cadre de l'élaboration de stratégies en faveur de la réforme et du renforcement des systèmes de transferts, de prendre en compte un certain nombre de facteurs importants.

97. De nombreuses « bonnes pratiques » en matière d'élaboration des dotations ont été définies dans les études portant sur les finances publiques et notamment sur les transferts budgétaires. Ces pratiques reposent sur des principes tels que la transparence, la prévisibilité et la simplicité. En dehors de ces principes de fond, il importe que le système d'élaboration des dotations comporte un certain degré de concertation avec les municipalités bénéficiaires ainsi qu'avec les associations représentant les intérêts de ces dernières. Les efforts visant à instaurer de nouvelles dotations ou à adapter celles qui existent devraient être entrepris en tenant dûment compte des principes bien établis et de l'importante expérience acquise au niveau international en la matière.

98. Les modifications importantes en matière de répartition des dotations entre juridictions risquent d'en désavantager certaines par rapport à d'autres. Cela peut donner naissance à une opposition d'ordre politique susceptible de nuire aux réformes et même plonger les municipalités fortement désavantagées dans de sérieuses difficultés financières. Il serait souhaitable que les collectivités les moins favorisées ne soient pas tenues entièrement responsables de ce genre de situation. Les changements d'attribution entre municipalités peuvent alors s'accompagner d'une augmentation des dotations générales, de façon à atténuer l'impact sur les municipalités les plus affectées. Si, par exemple, les paiements de transfert en matière de santé au bénéfice des municipalités passent d'un système de financement des dépenses des établissements de santé à une simple dotation basée sur la population, le système devient plus équitable, mais les municipalités pourvues d'un grand nombre d'établissements de santé au moment du basculement verront leurs crédits diminuer. Dédommager les collectivités désavantagées présente assurément l'avantage d'augmenter la dotation globale en faveur de l'ensemble des collectivités locales, mais, dans un monde où les ressources budgétaires sont limitées, il convient aussi de s'assurer que les autorités centrales (ou les États et les provinces) peuvent se le permettre. En matière de dotations, il convient de retenir que les efforts de réforme doivent en général, pour être efficaces, au moins à court terme, tenir compte des répercussions en matière de répartition.

99. Ces quinze à vingt dernières années, un ensemble d'innovations en matière de dotations ont vu le jour, la plupart visant à renforcer les performances institutionnelles et opérationnelles des municipalités. Les contributions dans le domaine des transferts budgétaires et du renforcement des capacités associant des formules de répartition objectives fondées sur la masse démographique ou la pauvreté à des critères liés aux résultats obtenus dans des domaines tels que la gestion financière et budgétaire, la planification et l'exécution de projets, la reddition de comptes et la prestation des services peuvent encourager et soutenir ce type d'objectifs. Ces subventions doivent reposer sur un programme de renforcement des capacités bien défini permettant aux collectivités locales d'atteindre leurs objectifs, ainsi que sur un processus transparent et indépendant de

suivi et de contrôle permettant d'évaluer les performances des municipalités et de garantir le respect de ces objectifs. Plus de 20 pays en développement d'Afrique (l'Ouganda, la République unie de Tanzanie, l'Éthiopie), d'Asie du Sud (l'Inde, le Bangladesh et le Népal) et d'Asie orientale (l'Indonésie) ont mis en place un système de dotations basées sur les résultats. Les contrats municipaux, qui reposent sur des accords liant les autorités centrales aux collectivités locales, représentent une autre forme d'instruments axés sur les résultats susceptibles de favoriser de solides partenariats entre les différents échelons d'administration. Plusieurs pays européens ont mis en place un système de contrats municipaux.<sup>34</sup>

100. Le domaine plus récent des infrastructures environnementales et adaptées aux changements climatiques nécessite assurément qu'une nouvelle génération de dotations intergouvernementales soit instituée. Les effets positifs induits par ce type d'investissements – sur les juridictions voisines, le pays dans son ensemble, et même la planète – justifient sans conteste l'existence de ce type de subventions publiques. Leur élaboration peut tenir compte d'aspects prioritaires et de degré de sophistication très variés, selon les objectifs et les contraintes propres à chaque pays.<sup>35</sup>

101. Il est indispensable que les municipalités soient en mesure d'assurer un suivi efficace des dotations reçues et de rendre compte de l'utilisation qui en est faite. Cette démarche est particulièrement importante pour les programmes de dotations censés entraîner des effets positifs sur la vie des citoyens et notamment des plus pauvres et défavorisés. Le simple fait de transférer des ressources aux municipalités ne garantit en rien ce type d'effets. Les municipalités doivent pour cela dépenser ces ressources de façon adéquate et conformément aux objectifs de leurs programmes, et les institutions nationales doivent quant à elles coopérer avec les municipalités et assurer un suivi permanent de façon à résoudre les problèmes qui se posent et définir de nouvelles méthodes pour obtenir de meilleurs résultats dans le cadre des programmes menés. Il conviendrait que les autorités nationales mettent au point des dispositifs d'établissement des rapports financiers clairs et transparents concernant l'utilisation qui est faite des dotations et les résultats qu'elles permettent d'obtenir. À l'échelle locale, le suivi et l'évaluation contribuent significativement à appuyer le succès et l'impact de chaque programme.

#### *Revenus propres*

102. Les autorités nationales et infranationales doivent investir dans les moyens techniques et humains requis pour garantir l'efficacité des systèmes fiscaux à l'échelle locale. Les innovations peu coûteuses en matière de cadastre et les outils numériques permettant de procéder à des évaluations d'ensemble peuvent contribuer

---

<sup>34</sup> En France, ce type de contrats a été institué dans les années 80 et, une vingtaine d'années plus tard, 247 contrats municipaux concernant 2 000 municipalités avaient été conclus en faveur de projets d'investissements intermunicipaux, pour une valeur de 2 milliards d'euros. En Afrique, la Tunisie, le Maroc, le Sénégal, la Guinée, le Maroc et la Mauritanie ont aussi recours aux contrats municipaux.

<sup>35</sup> Il convient de souligner que le rapport State of City Climate Finance (« L'État du financement climatique pour les villes ») publié en 2015 par la City Climate Finance Alliance en fait une de ses recommandations principales pour relever le défi du financement des infrastructures urbaines dans le cadre des changements climatiques. Certains pays, comme l'Afrique du Sud, se sont déjà lancés dans la mise au point de dotations de ce type.

au renforcement des capacités locales en faveur d'une évaluation efficace de la base d'imposition.<sup>36</sup> Il est indispensable, compte tenu de l'importance que représentent des évaluations fiables et régulières, d'imposer des déclarations de valeurs précises. L'adoption de systèmes intégrés pour la déclaration, l'évaluation et la perception, le recours à Internet ou à des plateformes mobiles pour la gestion du paiement des impôts, ainsi que l'application de pénalités en cas de fraude peut contribuer à renforcer les systèmes fiscaux et à aider les collectivités locales à assumer leurs responsabilités.

103. Étant donné qu'il n'est pas possible d'attribuer des taux suffisamment élevés aux redevances d'utilisation ou aux taxes foncières pour pouvoir couvrir l'intégralité des dépenses des collectivités locales, il est primordial de compléter les revenus propres par un système de transferts budgétaires intergouvernementaux efficace, de façon à assurer le développement des capacités en matière de génération de revenus propres et de garantir une situation budgétaire saine sur le long terme. Il est par ailleurs possible de mettre au point d'autres sources de recettes foncières telles que la récupération des plus-values foncières en complément de l'impôt foncier. Les pays et les juridictions qui se sont montrés capables d'innover et de se développer en générant des recettes à l'aide d'instruments de financement basés sur le foncier intègrent le plus souvent le concept de la fonction sociale du foncier dans le cadre de leurs textes constitutionnels ou de leurs codes juridiques. Le principe de la fonction sociale du foncier consiste à considérer les terres comme un bien collectif qu'il convient de protéger et qui peut justifier quelques restrictions des droits de propriété privée. Contribuer à établir une distinction entre propriété et droits de construction constitue le principe fondamental des principaux instruments rémunérateurs tels que la récupération des plus-values foncières.

104. L'instauration d'instruments de récupération des plus-values foncières requiert une approche multidimensionnelle qui consiste à renseigner les responsables de l'élaboration des politiques sur les bases juridiques et économiques du mécanisme, à donner davantage les moyens aux agents publics des collectivités locales de calculer et de recouvrer les montants à percevoir sur les valorisations foncières, et à sensibiliser les parties prenantes non gouvernementales aux avantages que présentent des politiques adéquates en matière de développement urbain et d'aménagements fonciers. La récupération des plus-values foncières est davantage susceptible de porter ses fruits à partir du moment où les parties prenantes sont conscientes que ce procédé permet de renforcer les performances des marchés fonciers et de réduire les incitations à la spéculation foncière.

### **Gestion financière**

105. La mise en œuvre d'une réforme de la gestion financière des municipalités revêt une importance majeure pour parvenir à de solides systèmes budgétaires et les stratégies et les observations qui suivent en matière d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques y contribuent largement. Il convient en premier lieu de renforcer la coordination entre les institutions. La priorité en matière de réforme de la gestion financière des municipalités et du renforcement de leurs capacités doit consister à établir les fondements essentiels d'une gestion saine et à veiller à ce que les mesures incitatives, les dispositifs et les moyens à leur appui soient en place. Le

---

<sup>36</sup> Le Chili, le Honduras et le Nicaragua, par exemple, utilisent des systèmes cadastraux modernes basés sur la géospatialisation (De Cesare, 2012).

rôle joué par les échelons supérieurs de l'administration est crucial et doit être clairement défini dès le départ. Les échelons supérieurs de l'administration doivent s'employer en priorité à mettre en place un cadre politique et institutionnel favorable, à faciliter le renforcement des capacités et à élaborer des cadres de suivi et de contrôle. Des cadres de coordination entre les institutions doivent être mis en place pour que l'aide technique et les moyens fournis par les échelons supérieurs de l'administration et/ou des bailleurs de fonds puissent appuyer dûment la mise en œuvre et la prise en charge des systèmes de gestion financière au niveau municipal.

106. Dans un deuxième temps, il convient de mettre au point des mesures d'incitation en faveur de la réforme de la gestion financière des municipalités. L'expérience montre que les réformes de ce type exigent en général de longues périodes de gestation et qu'elles ne sauraient être menées à bien en une seule fois et en cherchant une rentabilité immédiate. Les meilleurs résultats en la matière supposent une ligne d'action clairement définie et accompagnée d'orientations, une approche intégrée, un appui constant en matière de capacités et une aide sur le plan technique. Afin de pouvoir poursuivre des réformes et leur donner un caractère institutionnel, il convient aussi que les mesures d'incitation en faveur des collectivités locales correspondent aux objectifs visés. Les expériences menées dans plusieurs pays révèlent qu'il est envisageable pour les échelons supérieurs de l'administration ou les bailleurs de fonds de prévoir ces mesures d'incitation en les intégrant à la conception des systèmes de transferts budgétaires intergouvernementaux axés sur les résultats.<sup>37</sup>

### **Emprunts**

107. Un certain nombre d'éléments peuvent contribuer à la réussite de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des politiques dans les domaines prioritaires qui ont été identifiés en matière d'emprunt. Le principal objectif d'action doit en l'espèce consiste à pérenniser les marchés obligataires municipaux dans les pays où les conditions essentielles sont réunies pour permettre de répartir le risque de façon appropriée et de l'estimer à sa juste valeur. Cette démarche se prête tout particulièrement aux marchés municipaux en développement. Les dernières études consacrées à ces marchés révèlent que les principales difficultés en matière d'accroissement des investissements du secteur privé liés aux emprunts municipaux ne se posent pas du côté de l'offre : les marchés financiers sont en général suffisamment liquides, et d'importantes enveloppes financières sont consacrées aux opportunités d'investissement à moyen ou à long terme. Le problème de fond tient au fait qu'étant donné les lacunes précédemment évoquées dans le présent document, les municipalités ne renvoient pas l'image d'emprunteurs cautionnés.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Dans des pays tels que la République unie de Tanzanie, l'Éthiopie et le Sri Lanka, les programmes de transferts budgétaires mis en place requièrent de la part des collectivités locales qu'elles respectent un certain nombre de critères essentiels en matière de gestion financière (comme disposer d'un budget participatif, faire vérifier les états financiers de la municipalité par un commissaire aux comptes indépendant ou publier sur le site Internet municipal les projets de passation de marchés) pour pouvoir prétendre à des transferts budgétaires ou bénéficier d'un appui financier de la part de bailleurs de fonds dans le cadre de projets d'investissement. Ces conditions peuvent jouer un rôle incitatif et contribuer à améliorer la qualité et les performances en matière de gestion financière des municipalités.

<sup>38</sup> L'exemple de l'Afrique du Sud est encourageant puisqu'il démontre qu'une action résolue visant à faire face à ces difficultés de manière directe et sans risque d'aléa moral est

108. Les efforts des gouvernements centraux en faveur des emprunts municipaux se concentrent en général sur les initiatives du côté de l'offre. Le plus souvent, cela s'est traduit par la mise en place d'intermédiaires de financement des municipalités subventionnés et dirigés par les pouvoirs publics, ou encore des Fonds de développement municipal. De nombreuses entités de ce type ont vu le jour au cours des deux dernières décennies et de nouvelles sont en cours de constitution, notamment au Viet Nam et en Indonésie. Les examens indépendants des activités menées par ces entités sont rares, mais le cas échéant, leur bilan est résolument mitigé.<sup>39</sup> Les gouvernements centraux n'ont pas été en mesure de prendre des décisions judiciaires en matière de crédit et n'ont pas su non plus imposer de pratiques commerciales en matière de crédit aux administrations infranationales. Les Fonds de développement municipal ont souvent été caractérisés par des difficultés chroniques en matière de financement et de viabilité ; difficultés la plupart du temps en lien avec des portefeuilles de prêts improductifs. Même dans les cas où ces problèmes ont pu être évités – on donne souvent en exemple le FINDETER, en Colombie, et le Fonds de développement urbain de Tamil Nadu (*Tamil Nadu Urban Development Fund*) —, des effets systémiques néfastes sont possibles. En réalité, en bénéficiant de fonds à taux préférentiels, voire à taux zéro, ces entités perpétuent des pratiques de crédit qui ont tendance à exclure les capitaux privés, plutôt qu'à les attirer.

109. Bien que les interventions du côté de l'offre visant principalement à faciliter l'accès direct des municipalités aux marchés financiers aient leur importance, il ne fait aucun doute que les initiatives visant à développer les flux de capitaux privés en faveur des collectivités locales sans risque d'aléa moral doivent tenir compte des contraintes réglementaires principales du côté de l'offre qui font obstacle à ces flux. Il faudra dans le cadre de ces initiatives faire usage des trois leviers suivants : l'élaboration de politiques réformatrices, le renforcement des capacités et les interventions institutionnelles. Les autorités centrales comme les collectivités locales devront y participer, quoique de façon différente et avec des rôles distincts.

110. Les obstacles au développement des emprunts municipaux émanent pour l'essentiel de quatre sources : un piètre cadre budgétaire intergouvernemental, accompagné de recettes municipales limitées ou aléatoires ; une gestion financière des municipalités médiocre, notamment caractérisée par l'opacité des systèmes de comptabilité et l'insuffisance des données financières ; des marchés financiers trop

---

susceptible d'être fructueuse. Lorsqu'il est remédié aux lacunes, s'agissant de l'offre, les apports financiers augmentent progressivement.

<sup>39</sup> Il a été constaté dans le cadre d'une étude portant sur plus de 25 pays en développement que : « Ceci étant, malheureusement, peu de Fonds de développement municipal dans les pays en développement ont débouché sur des fournisseurs de crédit orientés sur les marchés en mesure de mobiliser l'épargne du secteur privé ou ont facilité l'implication du secteur privé dans le marché du crédit municipal. La plupart de ces fonds ont maintenu un fort degré de spécialisation et se sont coupés des bailleurs de fonds internationaux et des financements publics. Les institutions semi-publiques qui dépendent uniquement des fonds du secteur public ne sont pas en mesure d'assurer le financement des besoins en infrastructure tels qu'ils ont été définis. En outre, ces fonds vont à l'encontre des tendances politiques en faveur de la libéralisation des marchés financiers. Ils consistent en effet à remplacer les dotations publiques par des prêts publics. Cela contribue à grever le budget public, sans pour autant entraîner de changements significatifs en termes de mobilisation et de répartition des capitaux ». (George Peterson, *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets*, 1996).

restreints ; et un cadre réglementaire insuffisamment développé pour ce type d'emprunts. La mise au point des politiques de réforme en la matière relève de la responsabilité des autorités nationales ou, dans les systèmes fédéraux, de celle des gouvernements des États ou des provinces. Dans le cadre de l'action des pouvoirs publics, il convient de chercher systématiquement à apporter des améliorations dans les trois premiers domaines, lesquels sont importants en soi et permettent, s'ils sont combinés à d'autres, d'améliorer l'accès au crédit des municipalités. Pour ce qui est du quatrième domaine, en dehors de quelques exceptions notables (comme l'Afrique du Sud et la Hongrie), il convient de noter que la plupart des marchés émergents sont caractérisés par des cadres réglementaires inadaptés ou insuffisamment développés en matière d'emprunts municipaux.

111. Afin d'accomplir de réels progrès en la matière, les efforts déployés sur le plan des politiques devront être ciblés et concrets. Il existe globalement trois grandes approches en matière de régulation et de maîtrise des emprunts municipaux dont il convient de tenir compte dans le cadre de l'élaboration des politiques : a) les systèmes « fondés sur le marché », qui permettent un contrôle administratif dans le cadre d'un vaste cadre juridique. Les décisions portant sur les emprunts municipaux sont prises par les emprunteurs et les prêteurs, avec un certain degré de contrôle administratif, mais sans qu'il soit requis d'obtenir l'approbation d'une autorité supérieure pour chaque opération ; b) les systèmes « fondés sur des prescriptions », qui reposent sur un ensemble de paramètres plus strictement encadrés et précisément définis dans une série de règles immuables. L'approbation d'une autorité supérieure peut être requise pour certaines opérations, mais elle est alors le plus souvent subordonnée au respect des prescriptions en elles-mêmes, et non au bien-fondé de l'opération ou de l'investissement financé.<sup>40</sup> Les prescriptions en question se rapportent en général à des questions telles que le plafond des emprunts, l'objectif du recours à l'emprunt, ainsi que la réduction des risques liés à l'emprunteur ; c) les systèmes « de contrôle direct », qui reposent sur l'approbation ponctuelle de certaines opérations réalisées par les municipalités par des échelons supérieurs de l'administration dotés d'importants pouvoirs discrétionnaires en la matière.<sup>41</sup>

112. La majeure partie des pays dans lesquels les emprunts municipaux sont autorisés ont recours à une certaine combinaison d'éléments des différents systèmes, en privilégiant certains, comme le précise l'appendice 10 de l'annexe. Ces dernières années, ce sont les systèmes fondés sur le marché ou les systèmes fondés sur les prescriptions qui ont été privilégiés, les systèmes de contrôle direct s'avérant bien souvent trop imprévisibles et aléatoires, tout en ne permettant pas de développer les marchés municipaux de façon significative. Du point de vue de

<sup>40</sup> La Slovaquie et la Lettonie, par exemple, font figure d'exceptions puisque des commissions nationales y sont chargées de se prononcer sur les aspects techniques et la faisabilité financière des projets d'emprunts municipaux en se fondant naturellement sur des prescriptions publiées et mises en application.

<sup>41</sup> Ce cadre s'inspire notamment des travaux de Teresa Ter-Minassian consacrés à l'emprunt infranational en général. Voir, par exemple, le document d'analyse des politiques du FMI (IMF Paper on Policy Analysis 96/4) intitulé *Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences* à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/pdf/112596b.pdf> ). Il convient de souligner que le cadre en question a été adapté au contexte spécifique des emprunts municipaux. Cela entraîne d'importantes incidences, notamment au regard de la classification des pays en fonction des différents systèmes.

l'action des pouvoirs publics, les choix devront s'appuyer sur un certain nombre de facteurs, et notamment sur les réalités actuelles sur les plans constitutionnel et institutionnel ainsi que sur les réalités du marché, et il n'est pas envisageable de définir un système pour un pays donné sans tenir dûment compte de ces réalités. En revanche, il convient de signaler que, dans les cas où aucun système n'a encore été prévu, ou encore lorsque les dispositions réglementaires présentent des lacunes manifestes, une action concertée et des mesures législatives devraient être entreprises dans le but d'élaborer, de réformer et de renforcer le cadre, en se basant sur le large éventail d'expériences en la matière sur le plan international. Bien que la responsabilité essentielle incombe aux autorités nationales et aux États fédérés, les institutions internationales peuvent y apporter leur concours de façon significative en fournissant aide et appui sur le plan technique, comme évoqué dans la section ci-dessus consacrée aux acteurs clés.

113. Dans le domaine des emprunts, la mise en œuvre repose aussi sur le recours à des systèmes et sur le renforcement des capacités. Tout comme en matière de réforme des politiques, certains aspects essentiels du renforcement des capacités en faveur d'un meilleur accès des municipalités au crédit ne sont pas liés au crédit. Ainsi, la mise en place de systèmes de gestion financière intégrés et l'instauration de normes comptables internationales à l'échelon municipal sont de nature à favoriser l'intérêt des investisseurs en matière de crédit municipal. Le recours à des systèmes de ce type se justifie à la fois par leurs mérites intrinsèques et par leur capacité à favoriser l'accès des municipalités au crédit. Il convient également de prendre des mesures de renforcement des capacités expressément dédiées à un meilleur accès des municipalités au crédit.<sup>42</sup> Il est nécessaire pour pratiquement tous les pays de la catégorie des marchés émergents d'adopter ce type de mesures, même si leurs besoins respectifs sont naturellement extrêmement différents. Il s'agira donc dans chaque pays de mobiliser tout à la fois les autorités nationales et les administrations des États fédérés ou des provinces, les municipalités elles-mêmes, les institutions internationales et les organismes d'appui technique afin de disposer de l'ensemble des systèmes et des mesures de renforcement des capacités requis.

114. Enfin, les autorités nationales, les organismes bailleurs de fonds et les autres entités techniques ou consultatives ont aussi la possibilité d'avoir recours à des initiatives institutionnelles susceptibles de contribuer à l'expansion des marchés obligataires municipaux sur le long terme. Il a déjà été question des risques et des difficultés liés à ces initiatives. Il est néanmoins possible, à l'aide de mesures prudentes et mûrement réfléchies, de contribuer à l'expansion des marchés obligataires tout en évitant les risques les plus importants. Il peut notamment s'agir

---

<sup>42</sup> Il peut notamment s'agir de mesures visant à encourager la mise en place de marchés secondaires, de façon à permettre la cession des titres entre investisseurs suite à l'émission initiale ; à favoriser la fourniture de services consultatifs au bénéfice des municipalités en matière de préparation de projet et d'opérations de prêt (par le biais d'un service dédié aux investissements d'infrastructures municipales, par exemple) ; à informer les municipalités sur la nature et la dynamique du financement par l'emprunt et les aider à élaborer des plans visant à asseoir leur solvabilité (par l'intermédiaire du Programme pour la solvabilité des villes mené par la Banque mondiale, par exemple) ; à aider les municipalités à endosser les compétences administratives supplémentaires qui seront les leurs dès lors qu'elles commenceront à emprunter ou qu'elles développeront leurs activités en la matière (mesures de gestion de la dette).

de désigner des intermédiaires financiers pour les prêts aux municipalités issus d'entités et de bailleurs de fonds du secteur privé, de façon à éviter les écueils souvent rencontrés avec les intermédiaires financés par les pouvoirs publics.<sup>43</sup> Par ailleurs, la mise en place de mécanismes de renforcement du crédit peut contribuer à rassurer les investisseurs au regard de la qualité de crédit des municipalités dans le contexte de marchés émergents où la sphère municipale n'est pas bien considérée et où le risque perçu est réputé être supérieur au risque réel. Cela peut notamment se traduire par la possibilité pour les investisseurs, en prévision d'éventuelles défaillances, d'exiger des garanties limitées ou des fonds de réserve limités « au premier risque » consignés sur des comptes séquestres.<sup>44</sup>

### **Changements climatiques**

115. Un certain nombre d'éléments peuvent contribuer à la réussite de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des politiques dans les domaines prioritaires de la lutte contre les changements climatiques. Les villes jouent un rôle moteur et novateur en la matière, mais elles tiennent aussi compte des incitations financières et stratégiques élaborées par les autorités nationales. Il est pas ailleurs nécessaire que les banques de développement, les organes directeurs internationaux et les ONG œuvrent avec les autorités nationales à l'élaboration d'incitations et de politiques financières de nature à encourager les villes à investir dans des infrastructures moins polluantes et mieux adaptées aux changements climatiques.

116. Les autorités nationales peuvent dans un premier temps avoir recours à des subventions, à des fonds de contrepartie, à des transferts fiscaux et à des taux de prêt préférentiels en vue de soutenir l'investissement, puis recourir aux pouvoirs réglementaires pour inciter les villes à mettre en place des structures et des marchés destinés à évaluer les externalités. Ces stratégies permettraient d'améliorer le taux de rendement corrigé des risques pour les infrastructures peu polluantes et adaptées aux changements climatiques et de modifier l'arithmétique financière des villes. Pour que cette recommandation se concrétise, il sera nécessaire que les contributions des bailleurs de fonds se maintiennent pendant plusieurs années. Afin d'optimiser la rentabilité des investissements en faveur de l'adaptation aux changements climatiques, il conviendrait d'encourager les initiatives au niveau municipal présentant des avantages connexes tels que la réduction de l'effet d'îlot thermique, les systèmes naturels de refroidissement et de chauffage, les lieux de loisirs à double usage ainsi que la réduction de la pollution atmosphérique et sonore.

117. Il convient en outre d'adopter des cadres pour évaluer le coût des externalités liées aux changements climatiques. Il existe deux types d'externalités climatiques :

---

<sup>43</sup> Parmi les entités de ce type, INCA, en Afrique du Sud, a donné de très bons résultats dans les années 1990 et 2000. Ces intermédiaires peuvent notamment être des agences de financement des collectivités locales, de plus en plus répandues en Europe, qui mutualisent les besoins d'emprunt des collectivités locales en émettant des obligations sur les marchés, les produits étant rétrocédés aux collectivités.

<sup>44</sup> Les exemples de réussites en la matière vont des bailleurs de fonds qui interviennent sur une base ponctuelle à l'appui de transactions « de déblocage » (comme la garantie émise par l'USAID – l'Agence des États-Unis pour le développement international – dans le cadre de l'obligation de Dakar, laquelle a toujours cours en raison d'un contentieux avec le ministère des Fiances du Sénégal), aux institutions qui se consacrent exclusivement à l'amélioration des modalités du crédit (comme CGIF aux Philippines).

a) celles dont l'impact est essentiellement local, comme les embouteillages, la pollution urbaine et les eaux de ruissellement ; et b) celles dont l'impact concerne l'ensemble de la planète, comme les émissions de carbone. Il s'avère souvent plus aisé de sensibiliser à l'évaluation des coûts des externalités climatiques locales, du fait de la proximité de leur impact. Différents dispositifs existent d'ores et déjà pour aider les juridictions à valoriser les externalités climatiques locales et mondiales et ainsi attirer des marchés plus performants. En septembre 2015, 39 pays et 23 villes, États et provinces avaient eu recours à des instruments de fixation des prix du carbone, essentiellement sous la forme de taxes carbone ou de systèmes d'échange de droits d'émission. C'est le contexte local qui détermine quel système est le plus adapté. Par exemple, les systèmes d'échange de droits sont en général plus efficaces dans les endroits où il y a d'importants écarts entre les différents acteurs dans les coûts liés au respect des normes réglementaires. Quand tel est le cas, ceux qui paient le plus sont disposés à acheter des droits d'émission à ceux qui estiment qu'il est moins coûteux de respecter les normes.<sup>45</sup> Les villes peuvent aussi bénéficier d'un appui en faveur de la restructuration de leurs budgets, de façon à être en mesure de valoriser adéquatement les externalités climatiques positives et négatives, de les internaliser et de leur attribuer les flux de trésorerie correspondants.

118. Il convient d'apporter un large soutien aux mécanismes d'appui à la préparation de projets qui contribuent significativement à la mise au point de projets peu polluants et à l'épreuve du changement climatique et qui sont susceptibles d'attirer les financements. Pour attirer les investissements, les projets doivent répondre à des exigences de faisabilité et être basés sur de solides études de cas. En apportant un soutien aux projets d'infrastructure dès les premières étapes de l'élaboration, dans des domaines tels que la faisabilité, la conception et la structuration de projet, les mécanismes d'appui à la préparation de projets contribuent à surmonter un des principaux obstacles en matière de financement des infrastructures : le manque de projets susceptibles d'attirer les financements. Les mécanismes d'appui à la préparation de projets et leurs partenaires financiers ont la possibilité d'appuyer les infrastructures peu polluantes et à l'épreuve du changement climatique de plusieurs façons : en modifiant les critères de sélection des projets en faveur des infrastructures peu polluantes et à l'épreuve du changement climatique ; en procédant à des évaluations du climat et en formulant des recommandations visant à renforcer la durabilité des projets d'infrastructure ; et en renforçant les capacités techniques et financières en faveur d'infrastructures reposant sur des technologies peu polluantes et adaptées aux changements climatiques.

119. Le rôle des institutions financières locales est capital en matière de financement de la lutte contre les changements climatiques et il conviendrait qu'elles s'y impliquent davantage. Dans l'immédiat, les banques multilatérales de développement et autres bailleurs de fonds pourraient s'efforcer davantage à recenser les intermédiaires financiers locaux, tandis qu'à moyen terme, un certain

---

<sup>45</sup> À titre d'exemple, la ville de Tokyo a lancé un programme efficace de plafonnement et d'échange qui permet aux entreprises d'acheter des « crédits de pollution » auprès d'autres entreprises qui, elles, réduisent volontairement leurs émissions. Quatre ans après le lancement du programme, les émissions avaient été réduites de 23 % par rapport à celles de l'année de référence. L'objectif de la ville à long terme est de réduire ses émissions de carbone de 25 % par rapport aux niveaux de 2000 d'ici à 2020.

nombre de réformes – des cadres réglementaires, par exemple – pourraient être initiées en faveur de ces institutions. Coopérer avec des intermédiaires soigneusement choisis peut permettre aux bailleurs de fonds d'augmenter les financements de projets tout en contribuant au renforcement des capacités des autorités municipales. Il serait aussi souhaitable que les intermédiaires partagent leurs connaissances et leurs compétences avec les institutions de proximité par le biais de forums ou d'ateliers, ce qui assurerait un nouveau vivier de candidats qui pourraient se voir remettre des fonds concessionnels dans le cadre de projets d'infrastructures peu polluantes et adaptées aux changements climatiques. Un certain nombre de réformes de fond pourraient renforcer le rôle des institutions financières locales, en visant par exemple à améliorer les marchés financiers et les cadres réglementaires. Les institutions financières locales peuvent tirer profit du renforcement des ressources budgétaires des collectivités locales et de l'amélioration de leur accès au crédit. Le renforcement des capacités au sein même de ces institutions peut aider à mieux appréhender la question du financement des municipalités et de la lutte contre les changements climatiques. Les municipalités auraient elles aussi tout intérêt à renforcer leurs capacités en matière d'établissement du budget, de gestion financière et de responsabilisation.

120. Pour finir, il conviendrait d'appuyer la création d'un institut – ou d'un réseau d'instituts – de recherche, afin de faire apparaître de nouveaux modèles de financement et les expérimenter. Les villes ont besoin de types de financement novateurs pour faire face aux difficultés supplémentaires auxquelles elles sont confrontées dans le cadre de projets d'infrastructures peu polluantes et adaptées aux changements climatiques. Il peut notamment s'agir d'élaborer de nouveaux instruments ou de nouveaux modèles de financement pour les infrastructures peu polluantes et adaptées aux changements climatiques, ou bien d'adapter les instruments et les modèles existants pour qu'ils conviennent à ces infrastructures, ou encore de favoriser l'accès aux instruments, aux modèles et aux marchés déjà en place. Un institut individuel dédié au financement de la lutte contre les changements climatiques en milieu urbain, ou un réseau d'instituts de ce type, pourrait constituer l'épicentre de ces initiatives de développement. Ce ou ces instituts pourraient avoir recours à des fonds philanthropiques, des fonds des banques de développement ou des fonds concessionnels pour élaborer, expérimenter et évaluer des instruments, des modèles et des mécanismes dédiés au financement de l'infrastructure urbaine. Ils s'emploieraient à répertorier et faire connaître les pratiques de financement susceptibles de stimuler l'investissement au bénéfice des infrastructures urbaines peu polluantes et adaptées aux changements climatiques, comme les obligations vertes, les échanges de devises à long terme et les garanties de risque. Ils pourraient aussi s'appuyer sur des initiatives existantes et s'attacher à appliquer les modèles et les mécanismes qui ont fait leur preuve à de nouveaux marchés ou à de nouveaux secteurs. Des institutions expérimentées en matière de développement urbain et d'investissements d'infrastructure urbaine et bénéficiant d'un accès à des financements concessionnels pourraient se charger de la mise en place d'un ou plusieurs instituts de ce type.

### **Partenariats public-privé**

121. Les autorités nationales devraient encourager l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques qui mettent en avant les composantes clés susceptibles de

participer à la réussite des PPP à plusieurs points de vue. En premier lieu, il importe que les collectivités locales adoptent le principe de « l'utilisateur-payeur » pour les services se rapportant aux infrastructures, lorsque cela est possible et approprié. Il faudra pour cela mettre en place des dispositifs tels que des compteurs d'eau et des systèmes de collecte de droits de péage routiers. Sans une culture bien implantée consistant à faire payer les usagers pour les services mis à disposition par les infrastructures publiques, il sera difficile, voire impossible, de capter les recettes requises pour financer un PPP fructueux.

122. En outre, les autorités nationales doivent formuler des lois ou des règlements relatifs aux PPP qui garantissent la clarté de l'action des pouvoirs publics en la matière. Ce cadre stratégique peut prévoir des dispositions réglementant la mise en place de PPP et des dispositions réglementant le fonctionnement du partenariat en cours et sa poursuite. Il convient par exemple que ce cadre s'attache à résoudre les problèmes d'ordre logistique qui ont une incidence directe sur la faisabilité fondamentale des PPP (comme des dispositions autorisant un service de distribution d'eau à fixer le tarif de l'eau, tout en habilitant un échelon supérieur de l'administration à approuver ou modifier le tarif en question). Ce cadre peut par ailleurs prévoir des mesures pour des secteurs spécifiques et des dispositions relatives à la mise à disposition de ressources publiques en vue de combler les lacunes en matière de viabilité financière, le cas échéant. Ce cadre stratégique national devrait être accompagné de directives, de manuels de planification consacrés à la mise au point des PPP et de contrats types. Les autorités nationales peuvent aussi mettre en place un service central dédié aux PPP et/ou des antennes de secteur de façon à accompagner les municipalités et les aider à choisir, préparer, évaluer et négocier des projets de PPP, à calculer le coût réel de financement d'un PPP par rapport à l'emprunt municipal, et à assurer aux municipalités des formations et un renforcement des capacités constants.

## VI. Conclusion

123. Il est généralement admis que les villes des pays développés et des pays en développement sont les moteurs du développement économique et social pour des milliards de personnes. Tirer parti de leur potentiel et leur assurer un avenir durable représente un enjeu d'une importance capitale. Cela implique de reconnaître qu'il est essentiel de disposer de systèmes budgétaires et de cadres de gouvernance solides pour s'assurer que les investissements publics stratégiques s'accompagnent de mécanismes de financement stratégiques. Le rôle des autorités nationales en la matière est crucial, d'autant plus dans les pays en développement, où l'écart entre les ressources financières disponibles et les dépenses municipales se creuse de plus en plus du fait de l'accroissement de la population urbaine et de la demande toujours plus forte de services publics.

124. En partant de ce constat, le présent document s'est attaché, en faisant appel au bon sens et aux études comme aux activités et aux expériences des experts et des spécialistes du monde entier, à définir les lacunes, les possibilités d'action ainsi que les problèmes de capacité dont il convient de tenir compte pour relever ce défi. Il vise à définir une conception commune des principes, des instruments de financement et des processus qui s'imposent pour favoriser les recettes locales et les modalités de financement des villes. Pour que l'expansion des villes se fasse dans le

respect des objectifs de développement durable établis par l'ONU, il est urgent de recenser les principaux éléments que les autorités nationales doivent mettre en œuvre afin de donner les moyens aux collectivités locales de planifier efficacement, et de financer, les villes de demain. Les villes ne sauraient y parvenir sans stratégies budgétaires rigoureuses et c'est en ce sens que nous achevons ce document par deux ultimes commentaires d'une importance capitale sur le sujet.

125. Premièrement, il est nécessaire pour garantir un avenir budgétaire viable, solide et responsable que les autorités nationales donnent aux collectivités locales les moyens de disposer d'importantes sources de recettes fiscales et non fiscales (c'est-à-dire les droits et redevances). L'adéquation et la diversité des recettes sont essentielles pour qu'une municipalité soit en mesure de fournir des services à ses administrés. Il est aussi crucial que les revenus propres soient complétés par des transferts intergouvernementaux, de façon à réduire les écarts entre les villes en matière de besoins en dépenses et de capacité budgétaire. Ces revenus propres – accompagnés d'un cadre favorable permettant d'avoir recours à des mécanismes générateurs de ressources tels que l'emprunt, les partenariats public-privé et la récupération des plus-values foncières pour soutenir l'investissement dans l'infrastructure – sont essentiels à un bon équilibre budgétaire. Ces modes de financement devraient tous être prévus dans les lois, les politiques et les procédures.

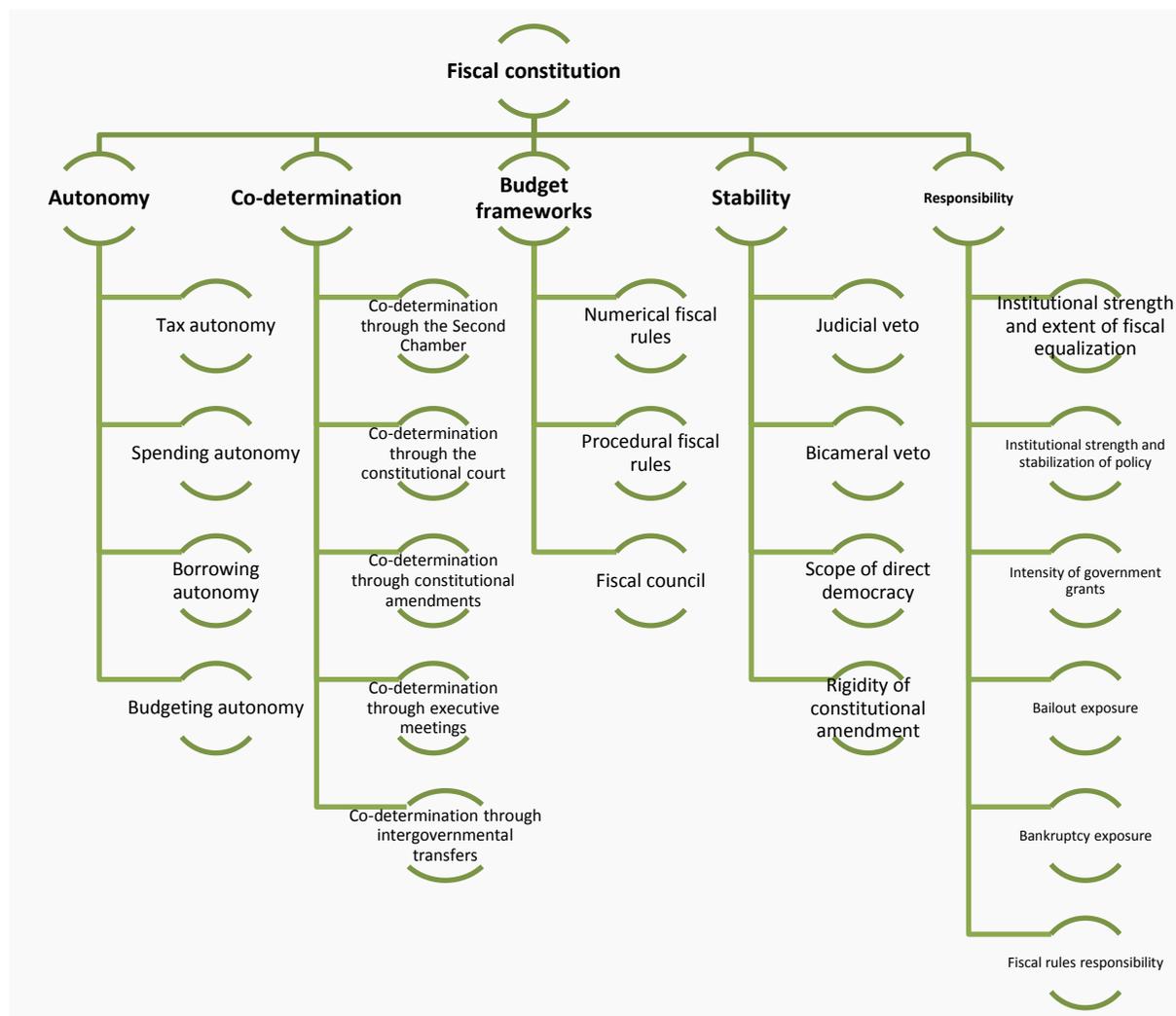
126. Deuxièmement, assurer les fondements d'un avenir budgétaire susceptible de tenir les engagements du nouvel agenda urbain requiert de combiner engagement, volonté politique et capacités d'exécution et de réforme entre les différents échelons d'administration – national, régional et local – dans ces domaines stratégiques. Les stratégies définies dans le présent document ne peuvent se concevoir en vase clos. Elles sont façonnées et influencées par les facteurs politiques, le manque de moyens humains et les réalités propres à chaque pays en matière de gouvernance, ainsi que d'autres circonstances locales et nationales. Un consensus au sujet de leur importance sur le plan national assurera toutefois de meilleures chances à ces principes d'être intégrés concrètement aux politiques et aux procédures régionales et locales. Dès lors, il est nécessaire de définir un cadre de relations et de coopérations intergouvernementales permettant d'établir des systèmes budgétaires solides. Celui-ci doit s'articuler autour d'une conception partagée de l'importance que revêtent ces principes, laquelle doit s'accompagner d'une véritable volonté de la part des responsables de les intégrer dans les politiques (au moyen de réformes) et de procéder aux investissements voulus pour donner aux agents publics les moyens d'exercer leurs fonctions en les respectant.

## Annexe

### Appendices

#### Appendice 1

#### Composantes d'une constitution budgétaire



Source : Organisation pour la coopération et le développement économique

Appendice 2  
**Inventaire interactif des politiques : Lois sur les finances municipales**

| Law                                    | Country        | Thematic Area               | Sub-national Entity          |
|--|----------------|-----------------------------|------------------------------|
| Tuscany Law no. 69/2007                | Italy          | Participatory Budgeting     | Tuscany State (if any)       |
| 2009 Transportation Reform Legislat... | United States  | Public Finance              | Massachusetts State (if any) |
| 9 L.R.P.A. Section 2001 to 2021        | United States  | Public Private Partnerships | Puerto Rico State (if any)   |
| Act No. 320/2001 Collection (2001)     | Czech Republic | Budget                      | N/A State (if any)           |
| Act of 26 November 1998 on Public...   | Poland         | Budget                      | N/A State (if any)           |

Note : L'inventaire peut aussi être consulté à l'adresse suivante : <https://goo.gl/Dw6grF>.

### Appendice 3

#### **Bahreïn**

Le Royaume de Bahreïn est une île dotée d'une quantité limitée de terres disponibles. Afin de veiller à une utilisation efficace des terres, Bahreïn a mis au point un système de permis de construire dans le but de créer un lien permanent entre la planification de l'infrastructure et la planification financière.

Le pays a récemment rendu obligatoire pour toutes les entités, publiques comme privées, de déposer une demande de permis de construire avant le lancement de tout nouveau projet. Cela concerne donc aussi les collectivités locales que sont les municipalités. La demande de permis de construire se présente sous la forme d'un formulaire prévoyant un aperçu du projet et les données, les plans et les rapports de l'avant-projet. Lors du dépôt de la demande, celle-ci est transmise par voie électronique avec ses pièces complémentaires à l'ensemble des parties prenantes du secteur des infrastructures publiques dont l'avis est sollicité. Cela permet à chaque entité d'évaluer les projets individuellement et de se prononcer sur leur adéquation avec les plans nationaux de développement au regard de son domaine de spécialité. Il est attendu de chaque entité qu'elle émette un avis sur la demande de permis de construire en se prononçant sur la faisabilité du projet soumis au regard du domaine d'expertise qui lui est propre. Les réponses des gestionnaires d'infrastructures publiques sont mises à disposition de l'intéressé dès qu'elles sont publiées sur la plateforme en ligne. Les avis de chaque entité sont par ailleurs mises à disposition de tous les autres acteurs du secteur des infrastructures publiques par le biais de la même plateforme, ce qui permet à chacun de consulter les avis des autres et provoque de fait des occasions d'enrichir les connaissances de tous.

Les projets municipaux suivent le même schéma que ce système de permis de construire. Le processus se veut un mécanisme garantissant une communication permanente entre la collectivité locale et les gestionnaires d'infrastructures à l'échelon national pour ce qui est de la mise en pratique des idées, des projets à venir et de leur faisabilité. Le système de permis de construire permet de s'assurer que la faisabilité de tous les projets participant à l'effort de développement soit évaluée par l'ensemble des parties prenantes du secteur des infrastructures publiques, et donc d'assurer aux projets de meilleures chances de réussite.

## Appendice 4

**Décentralisation budgétaire : comparatif international pour les années 2000**

| Région                | <i>Dépenses des administrations infranationales</i> |                           | <i>Recettes fiscales des administrations infranationales</i> |                           |
|-----------------------|---|---------------------------|--|---------------------------|
|                       | <i>Pourcentage du total des dépenses nationales</i> | <i>Pourcentage du PIB</i> | <i>Pourcentage du total des recettes fiscales</i>            | <i>Pourcentage du PIB</i> |
| Pays en développement | 18,8 (16)   | 5,1 (20)                  | 11,4 (16)  | 2,3 (20)                  |
| Pays industrialisés   | 27,8 (26)   | 13,9 (26)                 | 22,7 (24)  | 6,4 (25)                  |

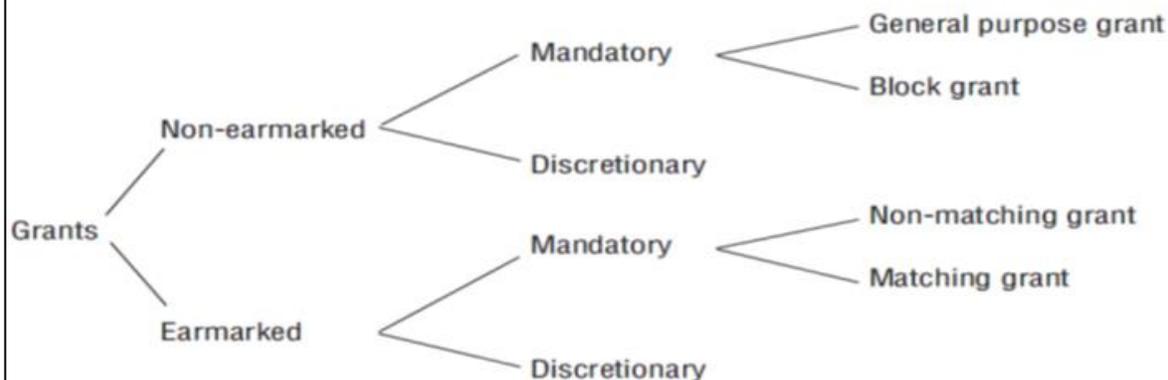
Sources : Bahl, Linn, et Wetzel (2013); FMI (diverses années).

Note : Les données indiquées constituent des moyennes non pondérées pour les années 2000. Les chiffres indiqués entre parenthèses correspondent aux pays pris en compte dans le cadre du comparatif.

## Appendice 5

**Transferts intergouvernementaux : typologie des dotations**

Il existe de nombreux types de dotations intergouvernementales. Le schéma et les paragraphes qui suivent permettent de les classer facilement par catégories.



**Dotations conditionnées.** Une dotation conditionnée est une dotation qui n'est allouée qu'à condition de servir à des fins spécifiques.

**Dotations non conditionnées.** Les dotations non conditionnées peuvent être utilisées de la même façon que si les fonds provenaient des revenus propres (non conditionnées) des administrations infranationales.

**Dotations obligatoires.** Les dotations obligatoires (droits acquis) sont des obligations légales et réglementées pour l'autorité qui la délivre. Cela suppose que le montant de la dotation et ses conditions d'attribution soient prévus dans le cadre d'un statut ou d'un décret exécutif et que telles conditions soient à la fois nécessaires et suffisantes.

**Dotations discrétionnaires.** Les dotations discrétionnaires, ainsi que leurs conditions d'attribution, ne sont pas soumises à des règles, mais délivrées au cas par cas et à titre discrétionnaire. Ces dotations revêtent souvent un caractère temporaire et il peut notamment s'agir de subventions en faveur de projets d'infrastructure particuliers ou de l'aide d'urgence apportée à une zone sinistrée.

**Dotations de contrepartie.** Les dotations de contrepartie sont des dotations conçues pour servir de complément aux contributions de l'échelon infranational. Ces dotations dépendent des dépenses réglementaires ou constatées des services pour lesquels les dotations sont conditionnées ou bien des recettes fiscales locales liées à ces services.

**Dotations forfaitaires.** Les dotations forfaitaires sont des dotations qui ne sont pas directement liées à des contributions infranationales.

**Dotations ordinaires.** Les dotations ordinaires sont des dotations qui doivent être consacrées aux dépenses courantes ou aux dépenses d'investissement.

**Dotations d'investissement.** Les dotations en capital sont des dotations qui doivent être exclusivement consacrées aux dépenses d'investissement.

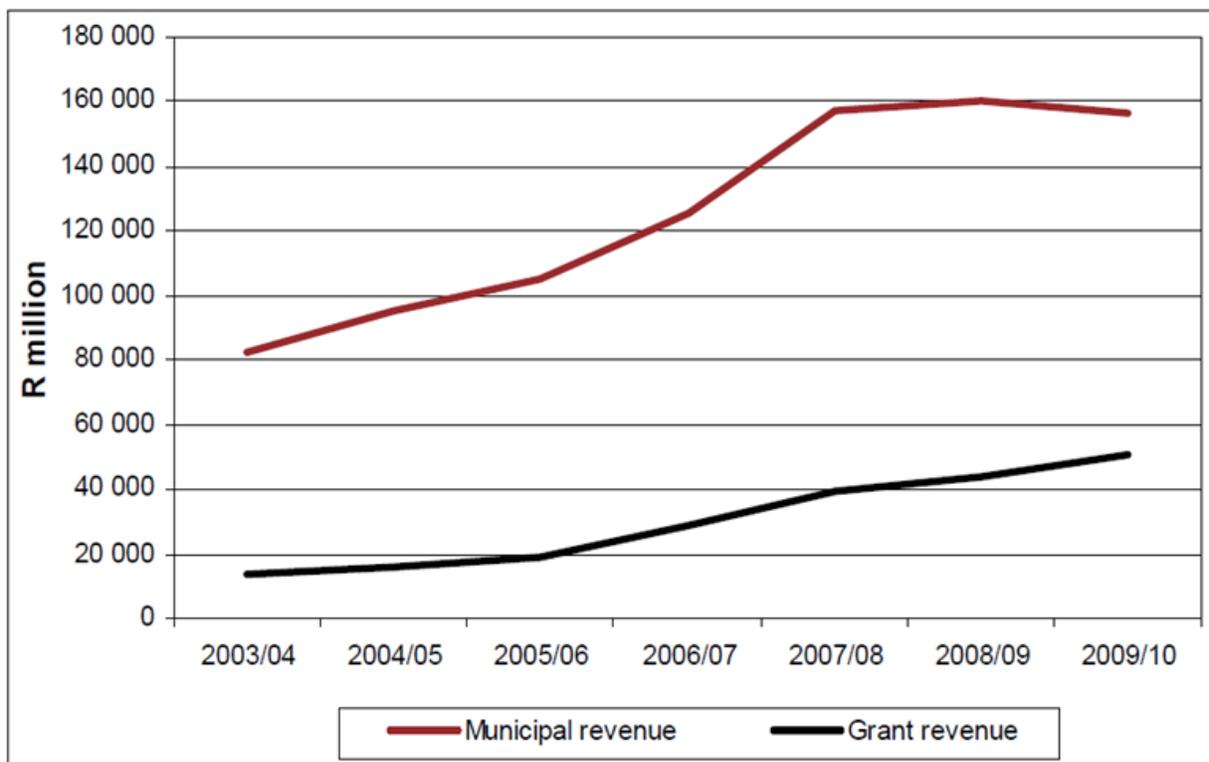
## Appendice 6

**Transferts budgétaires : dotations en proportion de l'ensemble des recettes municipales – pays/région**

| <i>Catégorie/région</i>      | <i>Pays</i>    | <i>Année des données</i> | <i>Transferts budgétaires en pourcentages de l'ensemble des recettes municipales</i> | <i>Transferts budgétaires en pourcentages du PIB</i> |
|------------------------------|----------------|--------------------------|--|--|
| OCDE                         | France         | 2011                     | 29   | 3,3  |
|                              | Allemagne      | 2011                     | 35   | 2,7  |
|                              | Japon          | 2011                     | 46   | 7,5  |
|                              | Royaume-Uni    | 2011                     | 70   | 8,7  |
| Amérique latine et Caraïbes  | Argentine      | 2013                     | 48   | 0,7  |
|                              | Brésil         | 2011                     | 67   | 4,9  |
|                              | Chili          | 2011                     | 42   | 1,2  |
|                              | Colombie       | 2011                     | 51   | 3,2  |
| Pays d'Asie en développement | Kazakhstan     | 2011                     | 61   | 5,9  |
|                              | Indonésie      | 2010                     | 85   | 4,5  |
|                              | Mongolie       | 2011                     | 8  | 0,3  |
|                              | Thaïlande      | 2011                     | 60   | 2,4  |
| Afrique                      | Côte d'Ivoire  | 2012                     | 79   | 0,4  |
|                              | Ghana          | 2012                     | 80   | 0,7  |
|                              | Kenya          | 2013                     | 88   | 0,3  |
|                              | Malawi         | 2013                     | 75   | 0,9  |
|                              | Nigéria        | 2013                     | 98   | 2,2  |
|                              | Afrique du Sud | 2011                     | 30   | 2,3  |
|                              | Ouganda        | 2011                     | 93   | 3,3  |

Sources : *Argentina Urban Diagnostic Report* (rapport préliminaire, Banque mondiale, 2016); *Cote d'Ivoire Urbanization Review* (Banque mondiale, 2015) ; *Ghana Urbanization Review* (Banque mondiale, 2015) ; *Government Finance Statistics Yearbook* (FMI 2012); *Indonesia Local Government and Decentralization Project Appraisal Document* (Banque mondiale, 2010); *Malawi Urban Development Report* (Banque mondiale, 2015) ; *Nigeria Urbanization Review* (Banque mondiale, 2016) ; *Uganda Inclusive Growth Policy Note* (Banque mondiale, 2015).

## Appendice 7

**Transferts budgétaires : augmentation des transferts municipaux en Afrique du Sud**

Source: National Treasury local government database

| Appendice 8                                     |  |   |  |   |
|---|--|---|--|---|
| Typologie des revenus propres                   |  |   |  |   |
| <i>Sources de recettes locales</i>              | <i>Avantages</i>   | <i>Difficultés</i>  | <i>Notes</i>   | <i>Exemples locaux</i>  |
| Redevances et droits d'utilisation              | Faciles à appliquer sur les plans politique et administratif, aptes à influencer sur le comportement public et à sensibiliser à un usage raisonné du service | Suppose une culture de « l'utilisateur payeur » et des systèmes administratifs permettant d'évaluer et de contrôler l'utilisation des services publics            | Recommandé dans le cadre d'un ensemble diversifié de revenus propres, comprenant notamment des recettes basées sur le foncier  | En dehors des domaines d'application courants comme les frais de consommation d'eau, les villes d'Argentine appliquent un « droit de propriété » basé sur la valeur des terres pour s'affranchir des limitations sur l'impôt foncier. De nombreuses villes ont adopté des taxes sur les véhicules à moteur. |
| Impôt foncier                                   | Équitable et fiable, associe efficacement la fiscalité et les avantages tirés des dépenses, avec un impact réduit sur les décisions du marché                | Requiert des évaluations assez complexes et des systèmes de déclaration pour l'application et la perception ; la mise en œuvre est question de volonté politique. | Facilement adaptable en vue d'une contribution limitée des ménages modestes. Généralement considéré comme l'impôt local le plus judicieux                            | Les villes américaines se servent de l'impôt foncier pour garantir la dette des dépenses d'investissement, assurer le fonctionnement du système scolaire et constituer des sources de revenus généraux  |
| Instruments de financement basés sur le foncier | Une source de capitaux basés sur le foncier en faveur du financement des investissements et de la maîtrise de l'expansion territoriale.                      | Permet des apports de capitaux à usage unique, mais ne constitue pas une source de revenus pérenne.   | Le concept fondamental de la « récupération des plus-values » est la récupération dans l'intérêt public des valorisations foncières attribuables aux investissements | Le Brésil a recours aux CEPAC (vente de certificats du potentiel additionnel de construction) pour financer les investissements d'infrastructure  |
| Taxes sur la consommation                       | Faciles à appliquer sur les plans politique et administratif, génèrent de la croissance économique   | Régressives et volatiles, nécessite des précautions contre la multiplication de petites « taxes vexatoires ».   | Recommandées lorsqu'elles sont associées à des recettes moins volatiles basées sur le foncier ou sur des redevances  | Les taxes sur les ventes au détail et les taxes à la valeur ajoutée constituent une part importante des recettes locales. En Espagne, ces taxes comptent pour presque la moitié des recettes locales.   |

## Appendice 9

**Revenus propres : recours à la récupération des plus-values**

Le recours à la récupération des plus-values suppose une approche pluridimensionnelle qui consiste notamment à familiariser les décideurs aux fondements juridiques et économiques du procédé, à donner davantage les moyens aux agents publics des collectivités locales d'estimer et de recouvrer les montants à percevoir sur les valorisations foncières, et à sensibiliser les acteurs non gouvernementaux aux avantages que présentent les politiques foncières et de développement urbain adaptées. La récupération des plus-values et le déploiement d'outils de recouvrement des montants à percevoir sur les valorisations foncières ont de meilleures chances de donner de bons résultats lorsque les parties prenantes sont conscientes que ce procédé permet de renforcer les performances des marchés fonciers et de réduire les incitations à la spéculation foncière.

Bien que les exemples positifs soient nombreux en Amérique latine, un certain nombre de questions et de difficultés récurrentes doivent être traitées pour assurer une application plus large et plus efficace de la récupération des plus-values. Tout d'abord, bien que les taxes sur les plus-values n'aient en théorie aucun impact sur l'occupation des sols et qu'il conviendrait qu'elles incombent entièrement aux propriétaires, dans la pratique, la réussite de la mise en œuvre repose sur des capacités de gestion permettant de tenir compte de facteurs complexes et de différentes parties prenantes. Ces taxes requièrent par ailleurs une bonne connaissance de la conjoncture du marché foncier, un système intégré de gestion foncière, une bonne concertation entre les services fiscaux, juridiques et d'aménagement, ainsi qu'une ferme volonté politique de la part des responsables et des planificateurs des collectivités locales. Les valorisations foncières sont aussi récupérées plus efficacement lorsque les promoteurs et les autres acteurs concernés ont conscience que les avantages qui découlent des politiques de taxation des plus-values favorisent l'activité. Enfin, les instruments de récupération des plus-values donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont employés dans le cadre de la résolution d'un problème au niveau local.

Plus concrètement, il conviendrait de prendre en compte les considérations qui suivent dans le cadre des débats et des pratiques liés à la récupération des plus-values partout dans le monde :

- Veiller à procéder en temps voulu à tout passage éventuel d'un régime réglementaire classique à un régime incluant des outils de récupération des plus-values adaptés à la conjoncture du marché immobilier.
- Tenir compte du fait que les expérimentations font partie du processus d'ajustement et de systématisation de tout moyen d'action, y compris celui-ci, et qu'il n'existe pas de solution universelle.
- Privilégier le contrôle public sur les droits de construction et l'utilisation des sols à la propriété foncière publique, dans la perspective d'une stratégie de récupération des plus-values.
- Tenir à jour des cadastres, des cartes de valorisation et des registres de prix fonciers et immobiliers permettant de mobiliser les données requises pour évaluer les évolutions des valeurs foncières.
- Veiller, sur le plan administratif, au maintien de la mise en œuvre des politiques de récupération des plus-values dans le temps, surtout en ce qui concerne les projets d'envergure, de façon à favoriser les environnements plus stables qui sont davantage susceptibles de produire des retombées à long terme.
- Encourager les échanges directs entre les autorités publiques et les promoteurs privés qui sont amenés à bénéficier de certaines interventions publiques.
- Susciter une disposition à payer lorsque le bénéfice est perçu comme étant directement lié à la résolution d'un problème identifié au niveau local.
- Mettre en place une situation avantageuse pour tous dans laquelle d'importantes plus-values foncières sont réinjectées dans une zone bien définie par le biais de l'action publique.

### **Revenus propres : financer les infrastructures africaines au moyen de la valeur du foncier**

Le foncier joue depuis longtemps un rôle central en matière de financement des infrastructures urbaines. Des villes telles que New York, Londres ou Paris, et plus récemment des villes chinoises, en ont fait une composante essentielle du financement de leurs infrastructures. Puisqu'il permet de générer rapidement des recettes conséquentes, et donc de réduire la dépendance vis-à-vis de l'endettement, le recours aux différentes méthodes de financement au moyen de la récupération des plus-values foncières semble tout à fait convenir aux villes qui connaissent une croissance particulièrement rapide.

Aujourd'hui encore, le financement d'une partie des investissements urbains au moyen de l'aménagement foncier ne suscite guère l'intérêt sur le continent africain. Cependant, l'Afrique ne pourra pas satisfaire ses immenses besoins actuels et futurs sans avoir recours à ce type de financement. Celui-ci s'avère être tout à fait légitime (il s'agit de récupérer les plus-values engendrées par les investissements publics) et présente un fort potentiel pour les villes dont la croissance est soutenue et régulière.

La réunion spéciale tenue lors du sixième Sommet Africités 2012 de Dakar a mis en lumière les possibilités et les difficultés que présente cette méthode de financement, tout en proposant des réformes majeures adaptées au contexte africain :

- La réforme de la législation foncière, surtout en ce qui concerne la jouissance et la maîtrise du foncier par des services publics locaux ;
- La formation d'agents spécialisés qualifiés ;
- La mise en place d'un cadre de contrôle performant afin d'éviter les dérapages et la perception des recettes par les élites ;
- La mise au point d'outils nécessaires à la gestion urbaine : planification stratégique, participation citoyenne, systèmes d'information géographique, cadastres, etc.

## Appendice 10

**La dette municipale dans le contexte de marchés bien implantés ou émergents**

L'endettement public au niveau des États ou au niveau local peut servir d'approximation pour les marchés municipaux, mais étant donné que les données qui s'y rapportent prennent en compte l'ensemble de la dette au niveau infranational, – y compris celle des administrations des États et des provinces dans les pays qui en sont dotés –, cette méthode ne permet qu'une estimation des niveaux d'emprunt des municipalités et doit donc être utilisée avec prudence. Dans les économies avancées, environ 23 % du montant total de la dette est détenu par les autorités infranationales, tandis que dans les économies émergentes et en développement, ce taux est de 14 %. Ce marché gagne aussi souvent en importance au fil du temps dans les économies avancées. Pour ces dernières, l'endettement public au niveau des États ou au niveau local en proportion du PIB a augmenté de 16 % en 2002. (*Looking Beyond the Central Government -- Global Trends in State and Local Government Debt*, FMI, 2014)

Les tableaux ci-dessous présentent des données désagrégées pour un certain nombre de pays dotés de marchés bien implantés ou émergents.

**Marchés obligataires municipaux bien implantés – Dette en pourcentage du PIB**

| <i>Pays</i> | <i>2009</i> | <i>2010</i> | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| France      | 8,43        | 8,54        | 8,55        | 8,79        | 8,96        |
| Pays-Bas    | 8,19        | 8,68        | 8,91        | 9,22        | 9,32        |
| Espagne     | 3,32        | 3,38        | 3,51        | 4,27        | 4,12        |

Source : *Local government debt*, Governance Finance Statistics Database, FMI, consulté en février 2016

**Marchés obligataires municipaux bien implantés – Dette en pourcentage du PIB**

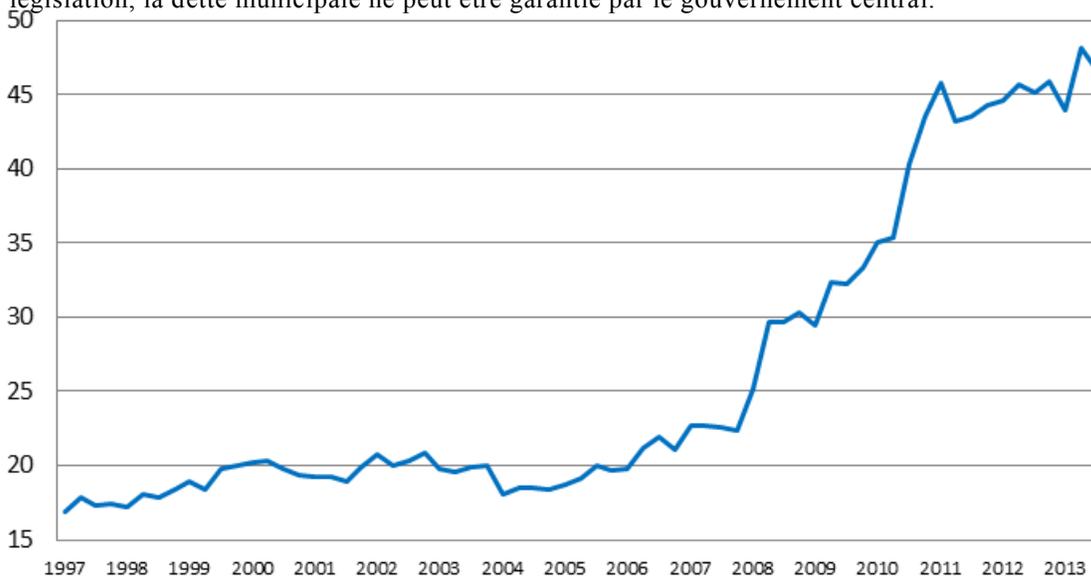
| <i>Pays</i>          | <i>2009</i> | <i>2010</i> | <i>2011</i> | <i>2012</i> |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Colombie             | 0,94        | 0,93        | 0,97        | 0,84        |
| Fédération de Russie | 2,3         | 3,1         | 2,8         | 2,6         |
| Afrique du Sud       | 1,17        | 1,28        | 1,43        | 1,40        |

Source : Colombia Governance Finance Statistics Database, FMI (consulté en février 2016) ; Russian Federation: Subnational Debt Management and Restructuring, Banque mondiale 2015 ; South Africa « Municipal Borrowing and Urban Infrastructure Finance », Banque mondiale, septembre 2014

## Appendice 11

**L'emprunt municipal en Afrique du Sud**

L'Afrique du Sud constitue un cas typique de pays doté de marchés obligataires municipaux émergents dans lequel la réforme de la réglementation et le soutien apporté à un ensemble d'activités en faveur d'un « écosystème d'emprunt municipal » ont contribué à un développement significatif de l'emprunt sur le long terme. Un ensemble d'activités liées à l'élaboration des politiques et de travaux législatifs a été entrepris à la fin des années 1990 et au début des années 2000, ce qui a permis, entre autres choses, de définir en faveur de l'emprunt municipal un cadre réglementaire solide et tenant compte des mécanismes du marché, et de renforcer certaines règles de base concernant les compétences fiscales et les impératifs de gestion financière qui intéressent les municipalités. Le point d'orgue de ces initiatives fut l'adoption de la Loi sur la gestion des finances municipales ainsi que d'autres mesures législatives connexes en 2004, suite à quoi l'emprunt s'est considérablement développé – ce qui est toujours le cas –, comme l'indique le graphique ci-dessous. Il convient de faire remarquer qu'en vertu de la législation, la dette municipale ne peut être garantie par le gouvernement central.

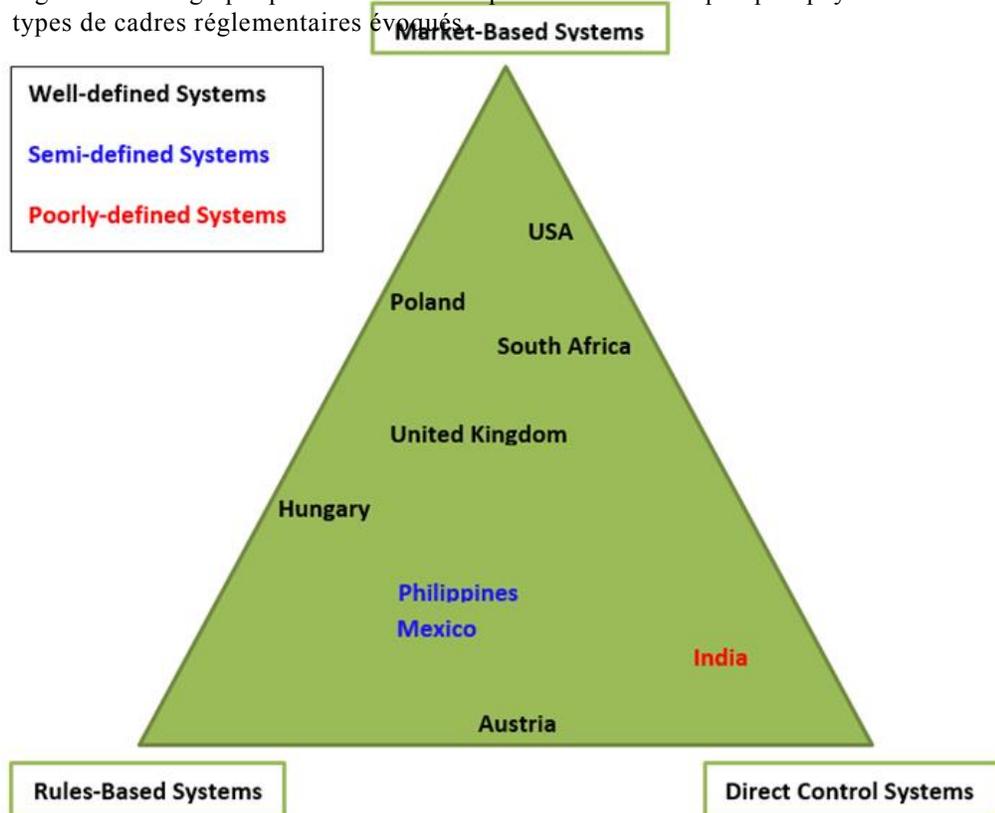


Source: "Municipal Borrowing and Urban Infrastructure Finance", World Bank, September 2014

## Appendice 12

**Systèmes de réglementation des emprunts municipaux de différents pays**

Il existe trois sortes de cadres réglementaires régissant les emprunts municipaux : les systèmes fondés sur le marché, les systèmes fondés sur les prescriptions, et les systèmes de contrôle direct. La plupart des pays font en général appel aux trois systèmes, en en privilégiant toutefois certains. Chacun de ces systèmes est par ailleurs plus ou moins bien défini et énoncé dans les politiques, les lois et les règlements. Le graphique ci-dessous indique la situation de quelques pays choisis au regard des trois types de cadres réglementaires évoqués.



## Références

- Ahmad, E. et Brosio, G. (éd.) (2006) *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham : Edward Elgar.
- Ahmad, E., Brosio, G. et Pöschl, C. (2014) *Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries - Overcoming Political Resistance?* London School of Economics, Asia Research Centre, Document de travail n° 65, Londres.
- Arzaghi, M. et Vernon Henderson, J. (2005) « Why Countries Are Fiscally Decentralizing », *Journal of Public Economics*, vol 89, pp. 1157–89.
- Bhattacharya, A., Oppenheim, J. et Stern, N. (2015) *Driving sustainable development through better infrastructure: Key elements of a transformation program*, The Brookings Institution Working Paper n° 91, Washington, DC.
- Bahl, R. (1999) *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Bahl, R. et Linn, J. (2014) *Governing and Financing Cities in the Developing World*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R. et Martinez-Vazquez, J. (2006) *Sequencing Fiscal Decentralization*, Document de travail de la Banque mondiale n° 3914, Washington, DC.
- Bahl, R. et Martinez-Vazquez, J. (2008) « The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects » in Cornia, G. et Riddell, J. (éd.) *Toward a Vision of Land in 2015*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy.
- Bird, R. (2011) « Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature », *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 2, n° 1, pp. 1–23.
- Bird, R. et Ebel, R. (éd.) (2007) *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity, and Asymmetry*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Blöchliger, H. et Petzold, O. (2009) *Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation*, Document de travail de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur le fédéralisme financier n° 10, Paris.
- Blöchliger, H. et Kantorowicz, J. (2015) *Fiscal Constitutions: An Empirical Assessment*, Documents de travail du Département des affaires économiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques n° 1248, Paris.
- Blöchliger, H. et Rabesona, J. (2009) *The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update*, Document de travail de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur le fédéralisme financier n° 9, Paris.
- Boadway, R., et Shah, A. (2009) *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Box, J. et Martinez-Vazquez, J. (2007) « Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons » in Martinez-Vazquez, J. et Searle, B. (éd.) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York : Springer.

Buchner, B., Stadelmann, M., Wilkinson, J., Mazza, F., Rosenberg, A., et Abramskieln, D. (2014) *The Global Landscape of Climate Finance 2014*, Climate Policy Initiative, Disponible à l'adresse suivante : <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf>

Canuto, O., et Liu, L., (éd.) (2013) *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency and Markets*, Washington, DC: Banque mondiale.

Cities Climate Finance Leadership Alliance (CCFLA), (2015) *State of City Climate Finance 2015*, New York : Cities Climate Finance Leadership Alliance.

Dafflon, B. (2006) « The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice » in Ehtisham, A. et Brosio, G. (éd.) *Handbook on Federalism*, Cheltenham : Edward Elgar.

De Cesare, C. (2012) *Improving the Performance of the Property Tax in Latin America*, Rapport d'orientation, Cambridge, Massachusetts : Lincoln Institute of Land Policy.

Demszky, G. (2003) « Liberalism in Practice » in Pallai, K (éd.) *The Budapest Model: A Liberal Urban Policy Experiment*, Budapest : Open Society Institute.

Dillinger, W. (1994) *Decentralization and Its implications for Urban Service Delivery*, Document d'analyse n° 16 du Programme de gestion urbaine, Banque mondiale, Washington, DC.

Eaton, K., Kaiser, K., et Smoke, P. (2011) *The Political Economy of Decentralization Reforms in Developing Countries: A Development Partner Perspective*, Washington, DC: Banque mondiale.

Ebel, R. et Weist, D. (2007) *Sequencing Subnational Tax Policy and Administration*, Groupe thématique sur la décentralisation de la Banque mondiale, Washington, DC : Banque mondiale.

Ebel, R. et Yilmaz, S. (2003) « On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization » in Martinez-Vazquez, J. et Alm, J. (éd.) *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honor of Richard Bird*, Cheltenham : Edward Elgar.

Ellis, P. (2010) *Indonesia Rising. Policy Priorities for 2010 and Beyond: Completing Decentralization*, Note d'orientation de la Banque mondiale, Washington, DC: Banque mondiale.

Ezeabasili, V. et Herbert, W. (2013) « Fiscal Responsibility Law, Fiscal Discipline and Macroeconomic Stability: Lessons from Brazil and Nigeria » *International Journal of Economics and Management Sciences*, vol. 2, n° 6 pp. 1-10.

Farvacque-Vitkovic, C. et Godin, L. (1997) *L'avenir des villes africaines*, Washington, DC : Banque mondiale.

Farvacque-Vitkovic, C., Godin, L. et Sinet, A. (à paraître) *Municipal Self-Assessments: A Handbook for Local Governments*, Washington, DC : Banque mondiale.

Farvacque-Vitkovic, C. et Kopanyi, M. (éd.) (2014) *Finances municipales : Manuel à l'usage des collectivités locales*, Washington, DC : Banque mondiale.

Fitch Ratings (2015) *China Residential Property Tax Positive for Local Government*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=989475>

Freire, M. et Petersen, J. (éd.) (2004) *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, Washington, DC : Banque mondiale et Oxford University Press.

Gartner, D. (2015) *Leveraging cities: Toward a Sustainable Urban Development Fund*, The Brookings Institution, disponible à l'adresse suivante : <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/09/30-sustainable-urban-development-fund-gartner>

Goudriaan, M. (2010) *Effective Aid through Municipal Contracts*, Document de travail interne de VNG International, Pays-Bas.

Griffiths, A. (éd.) (2005) *Handbook of Federal Countries*, Montréal : McGill-Queens University Press.

Groupe d'évaluation indépendant (2009) *Improving Municipal Management for Cities to Succeed: An IEG Special Study*, Washington, DC : Banque mondiale.

Partenariat international d'action sur le carbone (ICAP), (2015) *Emissions trading worldwide: ICAP status report 2015*, Berlin : ICAP.

Fonds monétaire international (FMI), (2014) *Government Finance Statistics Yearbook, Looking Beyond the Central Government: Global Trends in State and Local Government Debt*, disponible à l'adresse suivante : [http://imfbookstore.org/pdf/GFSY\\_Launch.pdf](http://imfbookstore.org/pdf/GFSY_Launch.pdf)

Jensen, L. (2001) *Fiscal Design Surveys across Levels of Government*, Études de politique fiscale de l'Organisation de coopération et de développement économiques n° 7, Paris.

Kopanyi, M., El Daher, S. et Wetzel, D. (éd.) (2004) *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience, 1990–2000*, Washington, DC : Banque mondiale.

Kopanyi, M., El Daher, S., Wetzel, D., Noel, M. et Papp, A. (2000) *Modernizing the Subnational Government System*, Document d'analyse de la Banque mondiale n° 417, Washington, DC.

Liu, L. et Waibel, M. (2008) « Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation », in Shah, A. (éd.) *Macro Federalism and Local Finance*, Washington, DC : Banque mondiale.

Malme, J. et Youngman, J. (2008) « Developments in Value-Based Taxation in Central and Eastern Europe », *Land Lines*, octobre, pp. 8-13.

Martinez-Vazquez, J. (1999) *The Assignment of Expenditure Responsibilities*, Actes de la conférence de la Banque mondiale sur les relations intergouvernementales et la gestion financière locale, Thaïlande.

Martinez-Vazquez, J. et Martin McNab, R. (1997) *Tax Reform in Transition Economies: Experience and Lessons*, Georgia State University, Document de travail de la Andrew Young School of Policy Studies n° 97-6, Atlanta.

- Martinez-Vazquez, J. et Searle, B. (éd.) (2007) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York : Springer.
- Martinez-Vazquez, J. et Vaillancourt, F. (éd.) (2011) *Decentralization in Developing Countries: Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Northampton : Edward Elgar.
- McKinsey & Company (2013) *How to Make a City Great*, McKinsey Cities Special Initiative, Disponible à l'adresse suivante : <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/how-to-make-a-city-great>
- Meloche, J. P., Vaillancourt, F. et Yilmaz, S. (2004) *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*, Document directif de recherche n° 3254 de la Banque mondiale, Washington, DC.
- Réseau des associations d'autorités locales d'Europe du Sud-Est (NALAS), (2014) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006-2012*, 3<sup>e</sup> édition, disponible à l'adresse suivante : <http://www.nalas.eu/Home/Download/Fiscal-Decentralization-Indicators-2006-2012>
- Norris, P. (2008) *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Oates, W. (éd.) (2001) *Property Taxation and Local Government Finance*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy.
- Pathak, B. (2012) *Federalism Risk Assessment*, Kathmandu : Peace and Conflict Studies Center.
- Paulais, T. (2012) *Financer les villes d'Afrique : L'enjeu de l'investissement local*, Washington, DC : Agence Française de Développement et Banque mondiale.
- Petersen, G. (1996) *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets*, New Delhi : Gouvernement indien et Banque mondiale.
- Trésor national d'Afrique du Sud (2008) *2008 Local Government Budgets and Expenditure Review: 2003/04 – 2009/10*, Pretoria : Trésor national.
- Riker, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston : Little Brown.
- Sands, G. et Skidmore, M. (2015) *Detroit and the Property Tax*, Rapport d'orientation, Cambridge, Massachusetts : Lincoln Institute of Land Policy.
- Schmitt, N. (2005) « Swiss Confederation », in Kincaid, J. et Tarr, G. (éd.) *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montréal : McGill-Queen's University Press.
- Seto, K. et Dhakal, S. (2014) « Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning », in Edenhofer, O. (éd.) *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution du groupe de travail III au 5<sup>e</sup> Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Shah, A. (1998) « Indonesia and Pakistan: « Fiscal Decentralization—An Elusive Goal? » in Bird, R. et Vaillancourt, F. (éd.) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge : Cambridge University Press.

Shah, A. (2007) « A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers » in Boadway, R. et Shah, A. (éd.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, DC : Banque mondiale.

Sharma, Y. et Muwonge, A. (2010) « An Opportunity to Improve Service Delivery » in *Nepal through Local Governance*, Himalayan Research Papers Archive, 5<sup>e</sup> Conférence himalayenne sur la recherche stratégique, Népal.

Slack, E. et Chattopadhyay, R. (éd.) (2009) *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, Montréal : McGill-Queen's University Press.

Smoke, P. (2008) « Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity », in Ingram, G. et Hong, Y. (éd.) *Fiscal Decentralization and Land Policies*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. (2013) *Implementing Value Capture in Latin America*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy.

Ter-Minassian, T. (1996) *Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences*, Documents du FMI sur l'analyse et l'évaluation des politiques n° 96/4.

Organisation des Nations Unies (2015) *Strengthening the Rule of Law in Crisis-Affected and Fragile Situations*, New York : Programme des Nations Unies pour le développement.

Département du Trésor des États-Unis (2014) *Office of Technical Assistance Comprehensive Report 30*, sept 2014, révisé, Washington, DC : Trésor des États-Unis.

Vaillancourt, F. (2002) *Simulating Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data*, Actes de la conférence annuelle de la National Tax Association, Washington, DC, pp. 57–64.

Wong, C. (2013) « Paying for Urbanization in China: Challenges of Municipal Finance in the Twenty-First Century », in Bahl, R., Linn, J., et Wetzell, D. (éd.) *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy.

Banque mondiale (1999) *Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level*, Washington, DC : Banque mondiale.

\_\_\_\_\_. (2000) *Rapport sur le développement dans le monde 1999/2000 : le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, New York : Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. (2001) *Intergovernmental Fiscal Relations*, disponible à l'adresse suivante : <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>

\_\_\_\_\_. (2009) *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*, disponible à l'adresse suivante : [http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/SB\\_entry.html](http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/SB_entry.html)

\_\_\_\_\_. (2011) *Developing a Regulatory Framework for Municipal Borrowing in India*, Washington DC : Banque mondiale.

Banque mondiale et Ecofys (2015) *État et tendances du marché carbone* (en anglais), Washington, DC : Banque mondiale.

Yatta, F., et Vaillancourt, F. (2010) « Chapitre Afrique », in Martinez-Vazquez, J. et Smoke, P. (éd.) *Le financement des collectivités locales : les défis du XXI<sup>e</sup> siècle*, Barcelone : Cités et Gouvernements locaux unis.

---