

LES CONDITIONS DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES DU FINANCEMENT LOCAL POUR UNE URBANISATION DURABLE

**Note d'étape : Relevé de conclusions de la 1^{ère} phase de l'étude
et lancement de la seconde phase**

Table des matières :

I. Contexte de l'étude.....	3
II. Remarques générales sur le déroulé de la 1^{ère} phase de l'étude.....	4
2.1. Un champ d'étude hétérogène	4
2.2. Une littérature essentiellement tournée vers les villes émergentes.....	5
III. De l'identification des besoins à la mobilisation des ressources.....	6
3.1. Les besoins de financement et leur évolution	6
3.2. Le processus d'élaboration des demandes de financement.....	7
3.3. Le choix des instruments de mobilisation des ressources.....	7
3.4. Les gisements de ressources mobilisables	9
IV. Les principaux moteurs de la mobilisation des ressources locales.....	10
4.1. Les niveaux et la dynamique de développement	11
4.2. Le contexte institutionnel	12
4.2.1. <i>La redevabilité et la participation des citoyens, au cœur du processus de décentralisation.</i>	13

4.2.2. <i>Le manque de clarté dans l'attribution effective des compétences locales ne permet pas de traduire celles-ci en besoins financiers.....</i>	14
4.3. La stratégie territoriale.....	15
4.3.1. <i>Le découpage administratif du territoire national coïncide rarement avec la cartographie du développement local, économique et résidentiel.....</i>	15
4.3.2. <i>Une planification urbaine cohérente est indispensable pour mobiliser efficacement les différents instruments financiers.</i>	16
4.3.3. <i>L'existence d'un cadre juridique adapté minimum constitue un préalable à la mise en œuvre des instruments financiers, sans exception.....</i>	16
4.5. La décentralisation financière.....	17
4.5.1. <i>Le développement des capacités locales de financement constitue un défi majeur.</i>	17
4.5.2. <i>Dans le contexte de la décentralisation et de son financement, la question centrale est celle de l'autonomie fiscale.</i>	18
4.5.3. <i>La répartition déséquilibrée des recettes nationales entre les différents niveaux de gouvernement.</i>	20
4.6. La gouvernance multi-niveaux.....	21
4.6.1. <i>La nécessaire synergie entre les gouvernements nationaux et locaux.....</i>	21
4.6.2. <i>Pour des synergies collaboratives financières ancrées dans les territoires.</i>	23
5. Propositions de cadrage de la 2nde phase de l'étude	23
5.1. Les problématiques à approfondir.....	23
5.2. Méthodologie.....	24
5.3. Calendrier prévisionnel	25

I. Contexte de l'étude

L'urbanisation représente un très fort potentiel pour contribuer à un développement durable. Cependant, elle souffre des carences passées et actuelles en investissement : différentes études montrent qu'il faudrait en moyenne doubler dans les 20 prochaines années, les montants d'investissement qui y sont aujourd'hui consacrés.

Une des pistes permettant de combler l'écart entre les besoins et les moyens passe par le renforcement des finances locales. A cet égard, un relatif consensus international s'est établi autour d'un certain nombre de recommandations en faveur de la décentralisation, notamment financière. En effet, à l'échelle mondiale, le mouvement généralisé de décentralisation amène aujourd'hui les gouvernements locaux à exercer des responsabilités majeures en matière de développement urbain dans toutes ses composantes économiques, sociales, culturelles et environnementales.

Cependant, les moyens financiers disponibles affichent un net décalage par rapport aux compétences dévolues : les études menées dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement montrent que le faible niveau de performance des OMD reste fortement lié à la faiblesse des fiscalités locales, au manque de financements octroyés par les gouvernements centraux en faveur des gouvernements locaux et à l'impossibilité pour ceux-ci de lever des financements externes, nationaux ou internationaux.

La conférence Habitat III (Quito, octobre 2016), offre la possibilité d'élaborer et de mettre en place une nouvelle feuille de route en faveur d'un financement urbain cohérent et viable, selon des objectifs socialement et économiquement durable, et répondant aux défis posés par le changement climatique.

Quelles sont les dynamiques à l'œuvre, à quels freins se heurte la décentralisation financière ? Quels mécanismes financiers renforcer pour exercer un effet de levier en termes d'investissements ? Dans quel contexte sont-ils, ou non, adaptés et quels en sont les prérequis juridiques, économiques et culturels ? Comment améliorer la performance et la cohérence des systèmes de financement des collectivités locales ?

Dans ce cadre, CGLU, à travers notamment sa Commission des Finances Locales pour le Développement, a engagé une capitalisation des savoirs techniques et des pratiques territoriales. Elle est destinée à renforcer le plaidoyer que les gouvernements locaux porteront sur la scène internationale. Ces études visent plus particulièrement à analyser les ressorts de la réussite des politiques publiques de financement de l'urbanisation, selon une approche territoriale centrée sur les *principales sources de financement* des collectivités locales :

- La fiscalité et les ressources locales récurrentes (ressources structurelles des collectivités locales, permettant d'assurer le fonctionnement des services publics) ;
- La mobilisation de la plus value foncière et immobilière (ressource endogène qui permet de « financer la ville par la ville ») ;
- Les ressources externes de long terme (ressources remboursables permettant d'exercer un effet levier sur les montants dédiés à l'investissement, essentiellement emprunts et partenariat public-privé).

Ces trois composantes l'étude sont réalisées selon deux phases distinctes :

- Une analyse de la littérature de type déductif, fait ressortir, sur la base d'exemples documentés, les conditions à partir desquelles les différents instruments financiers peuvent être mis en œuvre de manière effective. Cette phase est aujourd'hui en voie de finalisation, et les exemples qui alimentent les argumentaires sont organisés dans une base de donnée qui sera prochainement disponible sur le site internet de la Commission des Finances Locales pour le Développement¹ de CGLU;
- Un approfondissement des problématiques ciblées à partir d'analyse d'études de cas (une douzaine de villes) permettra d'émettre, sur un mode inductif, des propositions de recommandations internationales à destination des membres de CGLU. Cette phase sera menée de manière transversale entre les experts des trois composantes, et reposera sur l'implication des directeurs financiers des villes sélectionnées, afin que les analyses soient co-développées avec ces acteurs de terrain. Les compétences d'étudiants intéressés par l'étude pourront également être mobilisées. Ainsi appropriées, ces analyses ont vocation à dégager les leviers sur lesquels agir pour mettre en œuvre un ou plusieurs projets de financement².

L'étude est coordonnée par la Commission des Finances Locales pour le Développement de CGLU, sous la supervision d'un comité de pilotage composé des experts, des financeurs et des partenaires à l'étude.

II. Remarques générales sur le déroulé de la 1^{ère} phase de l'étude

2.1. Un champ d'étude hétérogène

A l'échelle internationale, les entités décentralisées³ sont diverses et multiples : elles s'inscrivent dans des contextes contrastés de niveaux de développement national et régional, se réfèrent à des conceptions et des mises en application variables du principe de subsidiarité, et affichent une grande diversité en termes de dynamique, de capacités institutionnelles, et de qualité de gouvernance multi-acteur. De plus, au sein d'un même pays, il existe de nombreuses variables non financières (économiques, géographiques, réglementaires, politiques, etc.) qui interfèrent dans le management financier et politique des gouvernements locaux.

Les systèmes administratifs et le rôle des collectivités locales sont en effet le résultat de la trajectoire de chaque pays, de ses modalités de gouvernance, ainsi que des conditions politiques et économiques passées et présentes. Pour avancer selon des réformes proactives, il est donc nécessaire de prendre en considération la nature et la force de ces pratiques et de comprendre comment elles conditionnent la viabilité de long terme des transformations des finances publiques locales.

¹ www.uclg-localfinance.org

² Cette étude pourrait donc éventuellement déboucher sur une troisième phase opérationnelle de capitalisation sur des « projets pilotes ».

³ « 99,9% des gouvernements du monde sont des gouvernements locaux » (cf intervention Joseph Roig).

Cet univers composite se traduit par l'existence d'une grande variété d'instruments de financement local, qui se combinent en s'adaptant aux contextes nationaux et locaux. Cette contextualisation est telle que chaque dispositif de mobilisation des ressources locales est différent et spécifique. IL est donc très difficile d'établir une typologie exhaustive et détaillée des instruments de financement des collectivités locales correspondant aux conditions effectives de mobilisation des ressources locales, ou d'élaborer une boîte à outils standard permettant de restituer la capacité d'innovation que génère la subsidiarité en matière d'ingénierie financière des territoires.

En revanche, un certain nombre de facteurs-clés ont été mis en lumière dans chacun des rapports des trois composantes : ils permettent de tracer un cadre d'analyse structuré, faisant ressortir la capacité créatrice des collectivités locales lorsqu'elles sont en situation de définir leurs besoins et moyens de financement.

Ce cadre devrait nous permettre, lors de la seconde phase de l'étude, d'identifier les leviers et les conditions à partir desquels les villes sélectionnées ont agi ou pourraient agir pour améliorer leurs capacités de mobilisation des ressources locales.

2.2. Une littérature essentiellement tournée vers les villes émergentes

Du point de vue méthodologique, la première phase de l'étude s'est appuyée sur la littérature existante et les compétences d'experts. En conséquence, cette approche s'est focalisée essentiellement sur les cas les mieux documentés en raison de leur réussite, ou de leur caractère innovant. La littérature tend à multiplier les exemples parfois redondants des métropoles considérées comme « exemplaires », et situées généralement dans des pays à moyen ou haut revenu⁴. Dans la présente synthèse, nous nous sommes efforcés de corriger ce biais en réintroduisant notamment des analyses africaines développées par CGLU-Afrique et, pour le même motif, nous porterons une attention particulière aux villes de pays à bas revenus lors de la sélection des études de cas de la seconde phase de l'étude.

A cet égard, l'apport des situations africaines est considérable car ce continent contient à des degrés divers toutes les phases du déploiement fiscal national et local, de l'immobilisme à l'innovation. De plus, il offre quelques exemples nationaux de modèles économiques évolutifs en matière de financement des infrastructures qui incorporent progressivement des formes de mobilisation de ressources locales. Ces exemples africains permettront de décrire, sur une image arrêtée, l'état et la nature des ressources des budgets locaux, mais aussi de comprendre en dynamique les variables systémiques et les processus (pas seulement financiers) qui vont expliquer comment une collectivité renforcera sa capacité de mobilisation de ressources dégagées du territoire. Dans cette perspective, la transition africaine pourrait être un prisme révélateur, en matière de ressources locales.

⁴ En conséquence, les revues de littérature correspondant à la 1^{ère} phase de l'étude ont abordé à plus de 50% des études de cas situées dans les pays développés, 45% dans des pays à revenu intermédiaire, et seulement 3% dans les pays les moins avancés.

Par son approche de terrain, la phase 2 de l'étude ira au-delà des dires d'experts, et donnera la parole aux représentants des gouvernements locaux afin de comprendre les déterminants et la trajectoire de leurs pratiques financières. Schématiquement, si la première phase de l'étude a plutôt répondu - en partie - à la question : « quels instruments pour quels contextes ? », la seconde phase s'orientera vers le questionnement suivant : « quelles évolutions contextuelles vont permettre d'utiliser quels nouveaux instruments de financement ? ». L'objectif final sera de comprendre les déterminants de cette relation réciproque entre instruments et contextes et d'en donner une lecture dynamique.

III. De l'identification des besoins à la mobilisation des ressources.

3.1. Les besoins de financement et leur évolution

L'estimation des besoins de financement constitue un exercice délicat que la présente étude n'a pas pour objet d'aborder de manière globale. Outre le fait que la notion de besoin est soumise à des interprétations diverses, les études disponibles prennent généralement en compte des périmètres différents, et ne distinguent pas toujours les investissements urbains des grandes infrastructures nationales structurantes, et encore moins celles qui relèvent d'un financement local ou national.

Retenons pour l'instant, un ordre de grandeur : selon le rapport du comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement⁵, 5000 à 7000 milliards d'US dollars par an sont nécessaires dans les vingt prochaines années, pour combler les besoins en investissement. De son côté, l'institut McKinsey⁶, dont les secteurs étudiés sont différents, estime qu'il faudrait augmenter de 60% dans les 18 années à venir les montants affectés aux investissements par rapport aux 18 années passées et y consacrer ainsi 3,5% du PIB mondial anticipé. La part de ces investissements qui relèvent des collectivités locales, est estimée à 30%⁷.

L'étude se focalisera donc, dans sa seconde phase, sur une notion plus aisée à circonscrire, la demande. Pour chaque collectivité locale, elle sera évaluée sur la base de son projet de territoire, en fonction des priorités établies par les décideurs politiques. Ces montants seront rapportés aux moyens disponibles, en considérant le potentiel de mobilisation de ressources mobilisables, tant pour l'investissement que les charges de fonctionnement récurrentes qui vont en résulter.

En effet, la contribution des collectivités décentralisées au développement économique local repose prioritairement sur la fourniture de services et d'équipements adaptés aux contextes locaux et aux préférences des citoyens. Les charges de fonctionnement induites par ces équipements, devraient être couvertes par des ressources⁸ récurrentes. Tel n'est pas le cas, en général : le constat dressé par les auteurs du rapport Gold II⁹ reste pertinent

⁵ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/03/SummaryICESDF_Fr.pdf (2014)

⁶ McKinsey Global Institute (2013) : « Infrastructure productivity : how to save \$1 trillion a year ».

⁷ Sources : Banque Mondiale et CGLU

⁸ Fiscalité, paiements des usagers, transferts.

⁹ GOLD II (2010) - rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale : « Le financement des collectivités locales, les défis du 21^{ème} siècle ». CGLU - Ed Bruyant.

et le déséquilibre budgétaire local est quasiment endémique dans la plupart des pays en développement.

3.2. Le processus d'élaboration des demandes de financement

L'appréhension des besoins par les décideurs est lié, d'une part, aux besoins réels (demande en infrastructures ou services urbains de base, rattrapage, croissance démographique / économique, ...), et d'autre part, à l'impact supposé¹⁰ de la réponse à ces besoins, comme par exemple la stabilité politico-sociale liée à l'accès au service, le niveau d'emploi sur le territoire, ou la satisfaction de groupes économiques influents. La transformation des besoins d'équipement en demandes effectives de financement est donc le résultat d'un processus progressif de confrontations et de négociations entre acteurs, d'arbitrages et de conflits, qui implique des dimensions politique, institutionnelle, économique, sociale et culturelle. L'absence ou la diminution des financements plus traditionnels¹¹, ainsi que le coût relatif (financier, économique, politique, social) des diverses options alternatives¹² constitue l'autre partie du couple moteur. Celui-ci peut également être soumis à un processus progressif et itératif d'arbitrages, de négociations, de résistances et de conflits. Pour que le financement soit mis en œuvre, il faut que son gain potentiel (qui est aussi lié aux capacités juridiques et techniques opérationnelles) dépasse son coût financier, mais aussi politique. Il doit permettre de mobiliser suffisamment de ressources supplémentaires pour que l'impact de son utilisation soit jugé motivant pour ceux qui en contrôlent l'utilisation, ainsi pour tous ceux qui ont le pouvoir de la bloquer.

Ces processus de décision qui sous-tendent l'émergence de la demande de financement feront l'objet d'une analyse rapprochée lors de la seconde phase de l'étude.

3.3. Le choix des instruments de mobilisation des ressources

En théorie, le choix des instruments dépend de la nature des dépenses à couvrir, ainsi que des missions des collectivités. En vertu du principe de décentralisation, il serait logique que les actions définies par les collectivités locales soient financées intégralement sur leurs ressources propres - c'est le corollaire du principe même de décentralisation.

¹⁰ Certains besoins peuvent être plus ou moins « appréhendés » par les décideurs locaux comme servant leurs intérêts (qui peuvent bien sûr recouper l'intérêt général tel qu'ils le perçoivent, mais sont loin de s'y identifier totalement), avec un impact direct sur leur hiérarchisation. Les routes et l'approvisionnement en eau de la ville existante sont par exemple des actions fortement visibles pour la population. L'approvisionnement et la valorisation de foncier nouveau est un besoin fondamental du secteur immobilier. L'accessibilité et le transport sont souvent des points majeurs pour les secteurs économiques. L'assainissement, coûteux et peu visible, a été longtemps le parent pauvre de l'investissement urbain structurant.

¹¹ Retournement du prix export des rentes primaires, absence de possibilité d'endettement international ou national supplémentaire ou niveau d'endettement national ou local excessif, dotations insuffisantes, rendement fiscal négatif, subventions inaccessibles,...

¹² parmi lesquelles le non financement et la non action.

Certains équipements de services publics devraient pour leur part être financées –en tout ou partie- au moyen de redevances d'utilisation versées par les usagers. Enfin, les dépenses mises à la charge des collectivités, mais qui relèvent de compétences déléguées par le gouvernement central, devraient être financées par des produits d'impôts transférés ou/et par des transferts financiers en provenance du gouvernement central.

Principes de financement des budgets locaux

Budget décentralisé	
Dépenses	Recettes
<p><u>Répartition des tâches et compétences</u></p> <p>[1] Biens collectifs locaux (BCL) choisis en propre (<i>Choice</i>) = compétences dévolues</p> <p>[2] Tâches spécifiques (dévolues ou déléguées)</p> <p>[3] Tâches déléguées (<i>Agency</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - en général - incitatives 	<p><u>Répartition des ressources</u></p> <p>[A] Fiscalité propre</p> <ul style="list-style-type: none"> - impôt(s) partagé(s) - impôt(s) exclusif(s) - choix entre impôts et redevances d'utilisation <p>[B] Redevances d'utilisation</p> <p>[C] Dotations et subventions</p> <ul style="list-style-type: none"> - dotations non affectées ou parts / impôts -subventions spécifiques d'incitation

Source: d'après Dafflon et Gilbert

Du point de vue des outils de financement, ces principes peuvent être déclinés selon deux registres distincts : les instruments endogènes qui relèvent de la logique des finances publiques (principalement fiscalité récurrente et valorisation foncière), et les instruments exogènes qui renvoient à la logique de marché (emprunts, DSP, PPP) auxquels s'ajoutent les dons et subventions externes. Nous y reviendrons pour les définir et contextualiser leur mise en œuvre. A cette combinaison de missions, s'ajoute l'articulation difficile, voire le télescopage entre décentralisation et déconcentration. Il convient également de distinguer la situation des pays fédéraux des pays unitaires.

3.4. Les gisements de ressources mobilisables

Que ce soit à travers la fiscalité et les ressources récurrentes, la valorisation foncière ou les financements externes, les gisements potentiels de ressources existent. En effet, à l'échelle mondiale, les villes sont à des degrés divers, de puissantes machines à générer diversement à la fois de la valeur ajoutée productive et des plus-values foncières et immobilières. Sur la base de ces ressources endogènes, les villes devraient donc pouvoir accéder à des financements externes, à travers l'emprunt ou le PPP, puisque l'épargne mondiale, est – en masse – à ce jour¹³, suffisamment conséquente pour couvrir les besoins du développement durable. Pourtant, les gisements de ressources endogènes sont encore modérément mobilisés et le ratio « ponctions locales effectives / PIB » est en moyenne relativement faible, particulièrement dans les pays en développement. Généralement, le modèle économique du financement à long terme des villes y est structurellement déséquilibré. En effet, statutairement, depuis plus de deux décennies, sous l'effet de la décentralisation et du recul des Etats, les villes « des Suds » ont vu leurs prérogatives, en matière d'infrastructures publiques s'alourdir considérablement. Parallèlement, leur capacité à générer de la valeur ajoutée productive ou rentière¹⁴ s'est partout démultipliée (à des degrés divers). Pourtant, la ponction légitime¹⁵ d'une partie de cette ressource n'a pas fait systématiquement l'objet de stratégies à la hauteur des enjeux. Ici, des réponses efficaces ont pu être engagées par des gouvernements locaux dynamiques alors que là, la dégradation des infrastructures montre la difficulté à rééquilibrer le modèle économique de l'urbanisation.

Poids financier des collectivités locales dans les finances publiques, par zone géographique¹⁶ :

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

¹³ Le rapport du comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement (2014) estime l'épargne mondiale (publique et privée) à 22 000 milliards d'US\$ / an

¹⁴ Au sens de rente foncière et immobilière.

¹⁵ Puisque largement générées par les équipements publics.

¹⁶ Source : GOLD II (2010) page 315, données collectées entre 2007 et 2009.

Aujourd'hui, en matière de financement des infrastructures publiques de proximité, la synergie entre l'Etat et collectivités locales apparaît comme une nécessité absolue pour promouvoir une urbanisation viable et équilibrée. Certes, les transferts financiers des Etats en faveur des collectivités locales doivent être maintenus. Cependant, la fin du paradigme de l'Etat-providence et des économies publiques financées par l'endettement et l'inflation ainsi que des baisses des recettes traditionnelles¹⁷, font que les stratégies nationales de financement des territoires doivent évoluer. Dans ces conditions, il est clairement dans l'intérêt des Etats d'accompagner et de renforcer les capacités des gouvernements locaux à mobiliser les gisements de ressources locales encore largement inexploitées par la puissance publique dans les contextes en développement.

Les infrastructures territoriales de proximité relevant de la maîtrise d'ouvrage communales, renvoient à des modèles économiques rarement équilibrés à long terme, les besoins en équipement territorial étant croissants alors que les ressources effectives sont toujours insuffisantes ou risquent de se réduire lorsqu'elles proviennent des Etats. Cependant, en la matière, une généralisation et un lissage ne sont guère pertinents car ils recouvrent des situations très contrastées selon les contextes communaux, des territoires des pays les moins avancés aux économies déjà émergées.

De plus, les volontés et les capacités de réponse des territoires apparaissent très différentes : certaines collectivités innovent et mettent en œuvre des solutions efficaces, d'autres réforment progressivement leur dispositif financier, et d'autres enfin ne parviennent pas à enclencher un processus de réponse au défi du financement des infrastructures. Mais, en aucun cas, ce décalage récurrent entre besoins de financement local et moyens mobilisés, ne peut être expliqué par l'absence ou le tarissement de gisements potentiels de ressources locales¹⁸, pas plus que par l'inexistence ou l'inadéquation d'instruments d'ingénierie financière.

Il est clair que c'est du côté des conditions de mobilisation des ressources locales que se tient l'explication de ce déséquilibre récurrent et croissant : la capacité des Etats à financer ces infrastructures peine à s'accroître alors que la contribution que pourrait apporter les collectivités locales n'est pas assez stimulée, et reste en moyenne, pour bon nombre de pays en développement, très inférieure aux potentialités et aux besoins de ces territoires.

IV. Les principaux moteurs de la mobilisation des ressources locales

A ce point de l'analyse, l'hétérogénéité des contextes et des dynamiques des collectivités locales, ainsi que la diversité des instruments et l'éventail des ressources mobilisables, conduisent à tenter de construire une approche raisonnée sur la base des rapports d'étude.

¹⁷ Par ex, les recettes publiques nationales, largement adossées à la fiscalité indirecte liée au commerce international, vont se réduire sous l'effet des désarmements douaniers des zones de libre échange.

¹⁸ Même si les potentialités sont modulés par les ressources matérielles et immatérielles, la croissance et la densité des territoires.

Cette approche devrait permettre de dépasser la vision courante qui, d'une part, raisonne « à la moyenne » dans un univers hétérogène de collectivités et de pratiques d'ingénierie financière très diversifiées, et, d'autre part, qui illustre la mise en œuvre d'instruments financiers de façon descriptive mais sans pouvoir expliquer pourquoi, sous l'effet du temps et des besoins, ils sont apparus et fonctionnent ici et maintenant.

Il ne s'agit plus de dire comment des collectivités parviennent à financer tout ou partie de leurs infrastructures mais de comprendre pourquoi certaines le peuvent et se sont dotées des outils ad hoc, pourquoi d'autres commencent seulement à s'engager dans cette mobilisation, et pourquoi d'autres encore paraissent impuissantes à (ou semblent ne rien pouvoir entreprendre pour) faire évoluer leur ingénierie financière.

Pour aborder cette perspective systémique, il nous faut notamment repartir des nombreux exemples empiriques fournis par les études sectorielles menées dans cette première phase d'étude. Ceux-ci ont observé à la fois les contextes et les dispositifs d'ingénierie financière, et mis en évidence les facteurs discriminants des trajectoires de mobilisation des ressources locales.

4.1. Les niveaux et la dynamique de développement

Les rapports des trois composantes conduisent à considérer que les contextes et les niveaux de développement nationaux ne sont pas sans lien d'une part, avec l'occurrence des instruments de financement local et de leur combinaison, et, d'autre part, avec l'acuité de certaines difficultés et processus rencontrés par l'ingénierie financière des territoires.

Le rapport entre les modalités de développement, la fiscalité et la mobilisation des ressources locales est aujourd'hui bien identifié : rappelons que les collectivités locales des pays développés membres de l'OCDE perçoivent 30% des ressources nationales et réalisent 70% de l'investissement civil. Les données relatives aux pays en développement font défaut et ne permettent pas d'effectuer des comparaisons fiables¹⁹. Cependant, en matière de fiscalité locale, de transferts financiers, de valorisation foncière ou encore d'accès à des ressources externes (emprunt, PPP, finance climat), les illustrations tirées de la revue de la littérature montrent clairement la faiblesse de la mise en œuvre de ces outils dans les pays en développement, notamment dans les pays les moins avancés (PMA).

A travers les situations décrites par multiples approches d'experts, le processus de mobilisation apparaît cependant comme graduel et progressif : les modalités (intensité, complexité) de mobilisation des ressources locales se réalisent selon un continuum corrélé avec le niveau de développement national.

Des facteurs connexes vont contribuer à faciliter, approfondir et amplifier ou au contraire entraver cette mobilisation. Les modalités selon lesquelles la subsidiarité est mise en œuvre ainsi que la manière dont la gouvernance s'exerce entre les niveaux de gouvernement, avec les acteurs économiques et la population constituent des variables clé de la mobilisation des ressources locales. En tout état de cause, la mise en œuvre des

¹⁹ C'est d'ailleurs l'objet du projet d'observatoire des finances locales mené par CGLU / Commission des Finances Locales pour le Développement, en partenariat avec l'OCDE et l'AFD.

outils, leur choix et leur adaptation locale, s'expliquent par une série de facteurs contextuels qui obligent à distinguer les tendances générales établies à la moyenne et les trajectoires progressives de villes et de pays qui voient leur ingénierie financière locale se transformer positivement.

Pour reprendre à nouveau l'exemple de création de valeur foncière, celle-ci « est plus forte dans les villes attractives sur les plans économiques et démographiques,²⁰ », dont le dynamisme engendre une pression foncière et une demande. L'utilisation de ces outils pourrait donc être envisagée dans un grand nombre de villes des PMA, connaissant une croissance démographique et économique élevée.

C'est bien là le défi de l'exercice imposé par l'étude : il s'agit de travailler sur des situations incrémentales, des signaux émergents qui montrent que les conditions du financement local ne sont pas partout immobiles, que des tendances singulières diversement perceptibles peuvent se dessiner dans certaines circonstances. Il s'agit justement de les repérer et d'en comprendre le sens et les conditions d'une dissémination, ceci dans un contexte économique et résidentiel de plus en plus mobile, évolutif, instable.

A cet égard, le FMI²¹ souligne que « *si pendant longtemps, le ratio fiscal²² a peu varié dans certains Etats, des progrès impressionnants ont été réalisés dans d'autres. Au Pérou par exemple, le coefficient fiscal est passé de 6 à 13% dans les années 90 et atteint environ 17% aujourd'hui. Plusieurs pays ont enregistré des augmentations de recettes [fiscales] durables de 4 à 5% du PIB en seulement quelques années. L'appendice VI expose en détail trois cas de progrès substantiels : le Salvador, la Tanzanie et le Vietnam* ».

4.2. Le contexte institutionnel

Le financement des collectivités locales résulte d'un ensemble de systèmes complexes, constitués d'un grand nombre de composants interdépendants. Certains sont politiquement plus aisés à mettre en œuvre que d'autres. Par conséquent, l'architecture de ces systèmes de financement local peut être inachevée ou leur mise en œuvre partielle, même par rapport au cadre juridique en vigueur. La réalisation partielle ou incomplète de ces dispositifs compromet souvent la capacité du système tout entier. Une des pratiques les plus fréquentes et les plus dommageables d'une décentralisation incomplète consiste en l'insuffisance des fonds attribués aux collectivités locales pour financer les compétences qui leur sont dévolues.

²⁰ Suzuki et al, 2015, ACC

²¹ Ibid. FMI 2011. p.21.

²² Recettes fiscales / PIB

4.2.1. La redevabilité et la participation des citoyens, au cœur du processus de décentralisation.

La décentralisation est un processus éminemment politique puisqu'il consiste, pour l'État, à déléguer des pouvoirs et une autonomie aux collectivités locales. Si les forces politiques ouvrent souvent la voie à la décentralisation, elles peuvent également constituer un obstacle à leur mise en œuvre efficace²³. Au niveau local, les leaders politiques peuvent également compromettre la décentralisation s'ils n'associent pas les électeurs et les citoyens au projet de territoire.

Le fondement de la participation suit un agenda d'élections démocratiques même si les pays convoquent diversement des élections locales libres. Mais elles ne sont qu'une modalité de participation ; d'autres mécanismes informatifs, consultatifs et délibératifs jouent également un rôle important dans le renforcement et la maturité de la concertation locale. Une décentralisation pleine et entière ne devrait-elle pas combiner « démocratie représentative » et « démocratie participative » ?

A cet égard, les mécanismes de participation et de concertation sont au cœur de la mobilisation des ressources locales, fiscales (civisme fiscal notamment) et foncières. Concernant les mécanismes de captation de la plus-value foncière, ils résultent de subtils assemblages contextuels de consensus et d'action discrétionnaire, de négociation entre les divers pouvoirs publics impliqués, propriétaires, usagers, promoteurs et aménageurs. Ces synergies supposent un certain consensus à propos du prix du foncier²⁴ et de la répartition des plus-values. Dans ce cadre, de nombreux auteurs²⁵ insistent sur l'importance d'une mise en œuvre des outils selon des règles transparentes et stables, de manière à établir la confiance entre les acteurs, et à diminuer les soupçons de corruption qui peuvent entourer en particulier les questions liées au foncier public en particulier.

La transparence dans les modalités de fonctionnement permet à la fois l'optimisation de la répartition de la ressource et un consentement accru des citoyens. Cette transparence concerne à la fois la captation de la ressource (qui est ponctionné ? modalités de répartition, concurrence, enchères, etc.) et son utilisation (compensations, visibilité des actions financées).

²³ Par ex : résistance des responsables politiques nationaux à transférer des pouvoirs aux collectivités locales par peur d'en perdre le contrôle, opposition des bureaucrates du gouvernement central, dont les objectifs institutionnels et personnels sont contraires à la décentralisation, ou opposition des élites et des services déconcentrés de l'État aux réformes, ...

²⁴ La question de la mesure de la valeur (qui effectue l'estimation des prix (présents et futurs) ? Par quels moyens et méthodes ?) est une difficulté récurrente pour l'application de nombreux outils de captation des plus value foncière.

²⁵ Smolka 2013, Peterson 2009 et 2013.

4.2.2. Le manque de clarté dans l'attribution effective des compétences locales ne permet pas de traduire celles-ci en besoins financiers.

Dans de nombreuses régions, en particulier dans les pays en développement, cette lacune affaiblit les collectivités locales et nuit à leur système de financement. Les lois et les décrets d'application sont inachevés ; des contradictions subsistent entre les lois de décentralisation et les règles sectorielles relatives aux services publics spécifiques. Par ailleurs, l'État ou les administrations régionales assistent, contrôlent – voire valident – les budgets votés par les autorités locales élues. Ce pouvoir de tutelle exercé *ex ante*²⁶ est contraire à l'autonomie budgétaire des pouvoirs publics locaux.

En amont de la question de la mobilisation des ressources locales, une répartition approximative des compétences entre collectivités et Etat va rendre peu lisible les « besoins de dépenses » (*fiscal needs*) réels des collectivités locales. Ces besoins de financement seront faussés par les problèmes récurrents suivants :

- Le premier, et sans doute le plus fondamental, résulte du fait que la répartition des compétences entre les Etats centraux ou fédéraux et les collectivités locales est confuse ou instable. C'est le cas très général dans les pays d'Afrique ou d'Amérique Latine. Les textes sont souvent mal rédigés, imprécis ou inapplicables. Le « besoin de dépense » qui en résulte ne peut donc être évalué avec précision ;
- Le second problème résulte du fait que les compétences dévolues aux collectivités sont soit incomplètement exercées voire non-exercées, soit exercées en partie au moins par les services de l'Etat déconcentré, parfois en contradiction avec les lois de décentralisation. De fait, la confusion entre la déconcentration et la décentralisation est générale. La coordination entre les actions menées par les collectivités locales et les actions de l'Etat est faible, générant souvent gaspillage et inefficacité. Les services rendus par les services de l'Etat déconcentré peuvent ne pas correspondre aux préférences ou à la situation de la collectivité locale. Plus grave, la soutenabilité des politiques d'équipement locales est souvent problématique lorsque l'Etat finance des équipements que la collectivité n'est pas en capacité de faire fonctionner durablement faute de moyens humains, de moyens matériels et financiers. Les programmes d'équipement locaux financés par les bailleurs internationaux n'échappent pas à ce défaut.

En conséquence, les « besoins financiers » des collectivités locales seront mal identifiés, et donc improprement financés. La responsabilité n'incombe pas aux seules collectivités locales puisque de nombreux Etats transfèrent des compétences au niveau local sans en assurer le financement pérenne au moyen de transferts financiers appropriés (*cost shifting* ou *unfunded mandates*). Ne sont pas rares non plus les cas où les Etats centraux imposent des obligations de services, des standards de fourniture qui vont limiter le pouvoir de décision des collectivités locales y compris dans le champs de leurs compétences.

²⁶ Contrôle d'opportunité.

Or c'est sans doute un autre enjeu essentiel dans un contexte de décentralisation. Sans connaissance des coûts, pas d'arbitrage local informé entre les choix politiques, donc pas de fourniture efficace des services ; et donc, pas de consentement à l'impôt. Par ailleurs, sans connaissance des coûts, pas non plus d'évaluation correcte des « besoins financiers » locaux, et donc pas de transferts financiers intergouvernementaux efficaces, tant pour les transferts compensateurs que pour les transferts péréquatifs.

4.3. La stratégie territoriale

4.3.1. Le découpage administratif du territoire national coïncide rarement avec la cartographie du développement local, économique et résidentiel.

La question de l'organisation des compétences a également des incidences fortes en termes de cohérence territoriale, notamment en ce qui concerne la gouvernance des grandes métropoles dont les compétences sont souvent morcelées entre plusieurs collectivités. Par exemple, les services en réseaux générant de fortes externalités bénéficient aux ressortissants relevant de différentes collectivités locales. Mais trop souvent, leur fonctionnement et leur financement ne sont pas pensés et répartis de manière équitable. Cette cohérence limitée a également des incidences fortes sur les outils de captation de plus value foncière, qui pourraient être optimisés lorsque la convergence d'intérêt entre les communes périphériques absorbant l'étalement urbain, et les communes centrales supportant les investissements est renforcée.

A cet égard, tout projet d'aménagement urbain comportant un volet de valorisation foncière, implique une répartition claire des compétences entre les différents acteurs concernés ainsi que la désignation d'un pilote doté d'une légitimité suffisante pour mener le processus de manière intégrée. La répartition - légale mais surtout réelle - des compétences entre les niveaux de gouvernement, est déterminante pour spécifier les acteurs qui mettront en œuvre les mécanismes de financement .

Le déséquilibre financier des budgets locaux tient en partie au fait que la cartographie des « dépenses locales récurrentes » et celle des « ressources locales récurrentes » sont le plus souvent disjointes. Des « effets de débordement » multiples et croisés se produisent donc entre collectivités. Ainsi, certaines collectivités locales fonctionnent en « passagers clandestins » puisqu'elles bénéficient d'équipements et de services de proximité financés par d'autres collectivités. A l'inverse, l'absence de péréquation entraîne souvent une captation inégale de recettes locales : les collectivités sur lesquelles sont implantés les contribuables les plus importants (notamment les entreprises et ressources naturelles) bénéficient de revenus très supérieurs à d'autres, qui peuvent ainsi devenir un « territoire servant » (comme c'est le cas des cités-dortoirs) en devant couvrir les coûts liés à la population active mais sans percevoir les ressources conséquentes. Cette distorsion est très fréquente dans les pays développés, et notamment en France (en Région parisienne). C'est aussi particulièrement le cas dans les pays où le maillage territorial est très fin et /ou le nombre de niveaux de gouvernements élevé. Cette remarque est d'autant plus importante que le développement économique et résidentiel est fortement concentré dans quelques territoires (zones côtières en Afrique ou en Asie par exemple).

Les difficultés politiques qui en résultent sont tout aussi évidentes. Le principe même de la décentralisation est de faire coïncider le territoire des bénéficiaires/usagers des services collectifs de proximité à celui des contributeurs et usagers payants. La proximité assumée entre l'usage et la contribution demandée renforce la pression politique sur les décideurs locaux, comme l'illustrent la multiplication des contestations fiscales et la résistance à l'accroissement des impôts notamment dans les pays européens ou en Amérique du Nord.

4.3.2. Une planification urbaine cohérente est indispensable pour mobiliser efficacement les différents instruments financiers.

La planification urbaine cohérente constitue un élément clé de la mobilisation des ressources locales, sur laquelle vont pouvoir s'élaborer la programmation des équipements urbains, ainsi que la stratégie fiscale permettant de contribuer à son financement en mobilisant son potentiel de valorisation du foncier. Elle représente également un élément déterminant de l'accès aux ressources externes de long terme, qu'il s'agisse d'emprunt ou de PPP. La planification urbaine stratégique est enfin une dimension essentielle de la qualité de la gouvernance urbaine.

Pour les acteurs publics, l'un des enjeux majeurs consiste à anticiper l'étalement urbain et l'évolution spatiale de l'urbanisation. A cet égard, la planification urbaine est élément important de toute opération publique de valorisation foncière. A l'inverse, une production de la ville spontanée et non programmée condamne les décideurs à des politiques de rattrapage, considérées plus coûteuses et moins efficaces²⁷, elles constituent pourtant une pratique encore très répandue.

Idéalement, la planification urbaine est basée sur une vision de long terme ; elle permet aux acteurs de se projeter dans l'avenir pour élaborer et mettre en œuvre leurs projets ; elle s'accompagne d'une définition flexible de la réglementation urbaine qui permette une adaptation aux conditions du marché au moment de la réalisation des projets d'aménagement. Il est donc indispensable pour la collectivité de disposer d'un savoir-faire public en matière de planification urbaine et de gestion foncière.

4.3.3. L'existence d'un cadre juridique adapté minimum constitue un préalable²⁸ à la mise en œuvre des instruments financiers, sans exception

Les systèmes et procédures de gestion des ressources publiques locales, la définition des cadres et des relations formelles avec autres niveaux de gouvernement, avec les acteurs économiques et les entités non gouvernementales, sont indispensables pour que les autorités locales puissent avoir la capacité d'assurer les missions qui leur ont été transférées.

²⁷ Mais l'anticipation peut également amener au gaspillage de fonds publics par des investissements stériles (par exemple villes nouvelles ou zones industrielles inutilisées ou durablement sous utilisées)

²⁸ Condition nécessaire mais non suffisante.

Cependant, dans de nombreux pays, notamment dans les pays en développement, de multiples dimensions de ces mécanismes n'existent pas, sont incomplets ou opèrent sans tenir compte du contexte institutionnel. Si ces cadres constitutionnels et juridiques²⁹ des collectivités locales peuvent effectivement être implantés, ils sont parfois à peine esquissés :

- En matière fiscale, les collectivités locales disposent globalement d'une faible marge de manœuvre sur les taux, l'assiette, et le recouvrement. Elles sont rarement autorisées à créer de nouvelles taxes ou redevances ;
- La situation est encore moins favorable concernant l'emprunt auquel les collectivités locales n'ont pas la possibilité juridique d'accéder dans de nombreux pays. A cet égard, mentionnons qu'un corpus de règles prudentielles adaptées peut représenter les bases d'une relation de confiance entre secteur public local et secteur privé. Ces mesures prudentielles constituent à la fois une incitation à la bonne gestion pour les collectivités mais aussi une forme de garantie pour d'éventuels investisseurs privés ;
- Quant aux instruments de captation de la plus-value foncière, ceux-ci impliquent une base juridique appropriée, qu'il s'agisse du droit de propriété, du droit d'usage, ou d'autres réglementations liées au droit de l'urbanisme.

4.5. La décentralisation financière

Une des pratiques les plus fréquentes et les plus dommageables d'une décentralisation incomplète est l'insuffisance des fonds attribués aux collectivités locales pour financer les compétences dévolues. Et rares sont les pays où les collectivités locales disposent de ressources locales autonomes suffisantes pour couvrir leurs besoins de dépenses. Le cas général est celui du déséquilibre entre les ressources locales autonomes et les dépenses récurrentes. Le transfert de compétences des gouvernements centraux vers les collectivités locales s'est rarement accompagné des ressources correspondantes. La majorité des constitutions garantissent pourtant un transfert de ressources équilibré *ex ante* mais rarement *ex post*. Et ce transfert prend en général la forme de dotations budgétaires soumises aux aléas de l'annualité budgétaire, et qui plus est, rarement assorties d'un véritable pouvoir de décision local. Et lorsqu'il peut réglementairement s'exercer, ce pouvoir de décision ne concerne qu'une infime part des ressources totales des collectivités.

4.5.1. Le développement des capacités locales de financement constitue un défi majeur.

Très rares sont les pays où les collectivités disposent de la compétence réglementaire de fixer les bases d'imposition. Au mieux, certaines collectivités viennent compléter l'action des services de l'Etat dans la mise à jour des registres fonciers, l'identification des parcelles et des nouveaux contribuables.

²⁹ Statut juridique, mécanismes politiques, compétences, les structures administratives et de personnel, etc.

Cette situation peut s'expliquer : l'établissement des assiettes et la collecte des impôts sont des activités administratives à fort rendement d'échelle à la condition cependant que la motivation des services fiscaux déconcentrés soit suffisante et que le produit fiscal collecté soit raisonnablement redistribué en montant et en délai vers les collectivités d'origine (sous réserve de mécanismes de partage ou de péréquation fiscale). Ces deux conditions ne sont pas toujours réunies comme l'attestent de nombreux travaux de terrain en Afrique, en Asie ou en Amérique Latine. A contrario, de nombreux cas de croissance du rendement des impôts locaux ont été observés dans les pays dans lesquels davantage de responsabilités ont été confiées aux collectivités locales.

Cependant, dans les pays en développement, la gestion des compétences des collectivités locales manque souvent d'efficacité. Cette situation constitue une contrainte majeure, voire un obstacle, pour l'action publique territoriale en général et la gestion financière en particulier. Pour aller vers une décentralisation proactive avec un développement local durable, ces différentes contraintes doivent être identifiées et des efforts développer pour les surmonter.

L'utilisation des outils de captation de plus-value foncière nécessite également une capacité d'expertise des pouvoirs publics locaux en matière de marché foncier et immobilier ainsi que de planification opérationnelle³⁰. Ce besoin de savoir-faire est variable selon les outils, et croît avec l'implication entrepreneuriale des collectivités. De manière générale, la capacité des pouvoirs publics locaux à optimiser la captation de la plus-value foncière dépendra étroitement de leur aptitude à mesurer les bénéfices, coûts et risques associés aux opérations. Cette capacité se rapporte à la vente de terrains, à l'administration d'une taxe foncière basée sur la valorisation des propriétés, aux opérations d'aménagement conjointes public-privé et à la gestion d'un parc locatif commercial, par exemple. Les divers champs de compétence mobilisés dans ce cadre pourraient constituer un domaine d'action privilégié des multiples programmes de renforcement des capacités institutionnelles, notamment lorsqu'ils viennent en support de projets de captation de plus value foncière et immobilière.

Enfin, la faible capacité opérationnelle est mise en avant, notamment dans le cas des collectivités d'Afrique (Cap-Vert, Tunisie ou Maroc) pour expliquer les difficultés à présenter et structurer des demandes de financement recevables par des bailleurs privés.

4.5.2. Dans le contexte de la décentralisation et de son financement, la question centrale est celle de l'autonomie fiscale.

En général, un consensus large - y compris de la part des autorités centrales - reconnaît le bien fondé d'une certaine autonomie de gestion en matière de dépenses locales. Il n'en va de même à propos des recettes. L'autonomie de gestion des ressources locales est particulièrement limitée dans la majeure partie de l'Afrique, de l'Asie et de la région Moyen-Orient – Asie occidentale. Or, une certaine initiative dans la gestion des recettes est indispensable pour renforcer les responsabilités locales. Le renforcement de capacité gestionnaire des collectivités concernées peut en attester.

³⁰ Suzuki et. al., 2015, Walters 2011.

Par ailleurs, le degré de décentralisation et d'autonomie financière apparaît comme un facteur-clé de l'accès des collectivités locales à des ressources externes de long terme, puisque les initiatives qu'elles peuvent prendre au niveau de leurs ressources propres, sont susceptibles de leur permettre de supporter des chocs extérieurs. Pour les investisseurs soucieux du remboursement à long terme des fonds prêtés, un certain degré d'autonomie financière des collectivités partenaires, est de ce fait perçue comme un facteur positif.

Une diversification de la base d'imposition locale est nécessaire pour renforcer le potentiel fiscal des gouvernements locaux. En effet, les bases d'imposition locales sont souvent étroites, et le potentiel fiscal que constitue l'impôt foncier est largement sous-utilisé. En moyenne, l'impôt foncier rapporte 0,5% du P.I.B. dans les pays en développement contre 2% dans les pays développés. Il est en outre impopulaire : même dans les pays développés où il joue un rôle important (États-Unis, Canada, Royaume-Uni), il est mal accepté. En outre, son recouvrement est coûteux et complexe, en particulier pour la plupart des pays en développement. En effet, ils ne disposent pas de registres fonciers, l'habitat informel domine et les dotations budgétaires destinées à l'évaluation de la valeur des biens, à la mise en œuvre de l'impôt et à son recouvrement, sont faibles.

Au-delà de la définition de l'assiette des impôts locaux, se posent également les problèmes récurrents d'actualisation des bases d'imposition. Pour les impôts fonciers et immobiliers, l'évolution de ces bases exige des dispositifs coûteux d'informations relatives au prix de marché ou aux valeurs cadastrales. C'est également le cas des redevances et paiements des usagers ainsi que des impôts locaux appliqués aux activités économiques individuelles.

Enfin, le rôle des collectivités locales dans la collecte des ressources est insuffisamment développé. Tous les pays s'efforcent de maximiser les recettes tout en minimisant les frais de gestion et de contrôle en renforçant le rôle dominant des niveaux supérieurs. Bien que la gestion centralisée puisse parfois être mieux adaptée pour certains impôts, les agences centrales, dans nombre de régions, ne transfèrent pas en temps voulu les ressources qu'elles perçoivent au nom des collectivités locales. Une stimulation insuffisante des administrations fiscales étatiques pour assurer le recouvrement des recettes locales, constitue souvent un frein majeur à la dynamisation de la fiscalité locale : l'expérience de divers pays (Costa Rica, Jordanie, plusieurs pays d'Eurasie) montre qu'un accroissement significatif des recettes se produit lorsque la responsabilité fiscale est transférée aux collectivités locales.

Reste le cas des redevances et paiements des usagers : ils constituent en théorie le second pilier du financement des collectivités locales. Mais son usage efficace suppose préalablement que les bénéficiaires des services collectifs puissent être identifiés, ce qui n'est pas toujours le cas. Il convient ensuite que les coûts de fourniture des services et les quantités fournies puissent être mesurés, et que le cadre législatif et réglementaire autorise les collectivités locales à fixer le niveau des tarifs. Toutes ces raisons font que la part des paiements des usagers dans les ressources récurrentes des collectivités locales reste en général inférieure à 10% des recettes locales totales ; exceptionnellement davantage comme c'est le cas au Canada ou aux États-Unis.

4.5.3. La répartition déséquilibrée des recettes nationales entre les différents niveaux de gouvernement.

Dans les pays en développement en particulier, les montants partagés sont largement déséquilibrés au regard des compétences dévolues. A cet égard, le manque de méthodes et de pratiques adaptées pour mesurer le coût des responsabilités transférées ne favorise pas la mise en place d'un système de financement équilibré. De plus, ces transferts peuvent aussi être incertains ou manquer de transparence, ce qui complique la planification à long terme pour les collectivités locales. C'est notamment le cas dans certains pays d'Afrique de l'Ouest où les États retiennent pour leur propre usage les ressources des collectivités locales ou en retardent le versement.

Or, un partage inéquitable ou inefficace des recettes peut avoir des effets pervers sur la génération des ressources locales. Cela peut nuire à l'autonomie locale, à la responsabilité des collectivités locales envers leurs électeurs, et aussi affaiblir les capacités locales à assurer les services, à mobiliser des revenus et à recourir à l'emprunt. Par ailleurs, la non-prise en compte systématique des charges récurrentes liées aux équipements publics locaux a des conséquences considérables sur la dynamique de la décentralisation et sur le développement économique des territoires. Des équipements non entretenus, incorrectement utilisés, des services inefficaces mettent les collectivités locales dans une situation de fragilité permanente. Comment prélever des impôts locaux si leur contrepartie n'est pas effective, si la voirie n'est pas entretenue, si les ordures ne sont pas ramassées et évacuées, si l'éclairage public est déficient, les marchés et le stationnement chaotiques?

Dans la plupart des pays, une partie des impôts nationaux est reversée aux collectivités locales, mécanisme simple qui présente un potentiel élevé de recettes. Ce mécanisme peut offrir une solution partielle aux déséquilibres verticaux mais il est soumis à diverses contraintes. Le partage des recettes selon le lieu d'origine des ressources collectées peut être vu comme un stimulant pour l'activité économique locale, mais il peut également renforcer les disparités horizontales et entraîner une volatilité accrue des budgets locaux :

- a. Un système de transferts de péréquation bien structuré est un élément crucial du financement local, qui permet notamment de lutter contre les déséquilibres budgétaires horizontaux. La mise en œuvre de ces mécanismes est nécessaire pour pallier, parmi d'autres facteurs, la pauvreté ou la croissance démographique de certaines communes. Cependant, malgré la croissance des disparités de revenus entre les collectivités locales dans de nombreuses régions du monde, peu de pays utilisent des subventions de péréquation efficaces pour permettre un accès plus égalitaire aux ressources ;
- b. Les transferts affectés (conditionnels) alloués par l'État ou les administrations intermédiaires entrent également dans la composition des budgets locaux. Ils servent à promouvoir les normes et les objectifs nationaux pour la prestation de services décentralisés comme, par exemple, certains aspects de l'éducation et de la santé. Ce type de subvention rencontre généralement plusieurs difficultés, telles que leur nombre et leur complexité, car ils sont synonymes de coûts de mise en œuvre élevés pour les collectivités locales. Ils peuvent aussi manquer de transparence et de stabilité, y compris dans le temps, ainsi qu'être soumis à de possibles manipulations politiques. De plus, une dépendance excessive vis-à-vis

des dotations affectées peut faire peser des contraintes lourdes sur l'autonomie des collectivités locales et les pousser à délaissier les priorités locales au profit des priorités nationales, détruisant ainsi tout ce qui fait leur force ;

- c. Les subventions à la « performance » et à l'innovation sont relativement récentes dans le domaine des transferts. Elles ont généralement été introduites dans certains pays d'Afrique et d'Asie sous l'influence des organisations internationales. Les collectivités locales restent généralement libres de décider de la meilleure façon d'utiliser ces fonds. Ce type de transfert associe la flexibilité des subventions inconditionnelles à une forme atypique de conditionnalité.

Il convint donc de ne pas limiter les ressources des collectivités locales à leurs seules ressources propres. Les transferts financiers en provenance des niveaux supérieurs d'administration peuvent être légitimes dès lors que leurs objectifs le sont. Mais tous les types de transferts ne sont pas également performants en fonction des objectifs recherchés. Il n'y a pas en soi de « bons » types de transferts, mais il y a de bons et de mauvais couplages entre types de transferts et objectifs poursuivis.

Tout au plus peut-on faire valoir qu'en général, les transferts qui laissent le plus de marge de manœuvre aux collectivités locales (en termes de choix d'utilisation, de montants) sont favorables à l'exercice par celles-ci des prérogatives décentralisées. Tel est le cas des transferts globaux, forfaitaires et non rationnés. Encore convient-il que les conditions nécessaires à l'exercice efficace des responsabilités dévolues soient satisfaites par ailleurs.

4.6. La gouvernance multi-niveaux

La cohérence existant entre les différents niveaux de gouvernement, les acteurs économiques et la société civile, ressort comme un élément-clé de la mobilisation des ressources locales, et ce pour tous les outils financiers.

4.6.1. La nécessaire synergie entre les gouvernements nationaux et locaux

Aujourd'hui, en matière de financement des infrastructures publiques de proximité, il est indispensable que la possible défiance entre l'Etat et collectivités locales soit dépassée pour aller vers une mise en synergie de ces deux partenaires, souvent mise à mal par les antagonismes politiques entre les deux entités et les enjeux de pouvoir correspondant. Il ne s'agit pas d'un vœu pieux un peu convenu, mais d'une absolue nécessité pour promouvoir une urbanisation viable et équilibrée.

Les transferts financiers des Etats en faveur des collectivités locales doivent donc être maintenus ; cependant la fin du paradigme de l'Etat-providence et l'assèchement des ressources publiques financées par l'endettement et l'inflation ainsi que des baisses des recettes traditionnelles³¹, font que les stratégies nationales de financement des territoires

³¹ Par exemple, les recettes publiques nationales, largement adossées à la fiscalité indirecte liée au commerce international, vont se réduire sous l'effet des désarmements douaniers des zones de libre échange.

doivent évoluer. La part relative des ressources territoriales dans le financement des infrastructures urbaines (par voie de conséquence, un accroissement de la dépense des collectivités locales urbaines dans la dépense publique nationale) devra augmenter.

Dans ces conditions, il est clairement dans l'intérêt des Etats d'accompagner et de renforcer les capacités des gouvernements locaux à mobiliser des masses de ressources locales encore largement inexploitées par la puissance publique dans les contextes en développement.

Un certain nombre d'arguments plaidant en faveur du dialogue Etat-Collectivités locales ont déjà été évoqués dans les chapitres précédents, à travers notamment les notions de répartition équitable des ressources nationales, de fiscalité, de transferts, de découpage territorial, ou de cadre législatif et réglementaire de la décentralisation. Mais ce dialogue est également indispensable en matière d'accès à des ressources extérieures de long terme, qu'il s'agisse d'emprunt, de PPP, de finance-climat, ou de valorisation foncière :

- Les dispositifs de sécurisation et de mutualisation mis en place par les gouvernements centraux en faveur de l'emprunt des collectivités locales sont en effet essentiels pour inciter les banques commerciales à s'intéresser à cette clientèle potentielle. Par ailleurs, la mise en place de Bond banks³² nationales, ou de fonds dédiés (SPV), permet d'obtenir un effet levier très favorable sur les montants d'investissements locaux (Fonds d'Équipement Communal au Maroc, INCA en RSA, LGUGC aux Philippines), à travers notamment une mutualisation du risque de crédit et l'appui qu'ils peuvent apporter en termes d'expertise ;
- En matière de PPP, notons également qu'au delà de la fourniture d'un cadre prudentiel adapté, l'élaboration de plans nationaux stratégiques visant à rassurer les investisseurs, financiers et industriels, tout en facilitant l'accès des collectivités locales à ce type d'outils, renforce considérablement l'attractivité des gouvernements locaux ;
- L'accès à la finance-climat des collectivités locales, qui assurent pourtant une grande partie des investissements relevant de l'adaptation climatique, est encore très peu développé. A cet égard, les points focaux nationaux³³ de l'accès au fonds vert par exemple, ne sont pas particulièrement tournés vers l'action locale comme pourraient l'être les ministères de la décentralisation ou de l'intérieur.;
- Enfin, en matière de valorisation foncière, l'utilisation de tous les outils existants implique qu'une cohérence, ou a minima une convergence d'intérêt, soit trouvée non seulement entre les niveaux de gouvernements, mais également avec les acteurs économiques en présence et la société civile.

³² Intermédiaires financiers empruntant sur les marchés financiers pour ensuite prêter aux collectivités locales sur la base de cette ressource.

³³ Principalement les ministères de l'environnement ou de l'aménagement du territoire.

4.6.2. Pour des synergies collaboratives financières ancrées dans les territoires.

L'importance des mécanismes de participation citoyenne a été évoquée comme un des fondements des processus de décentralisation. Le dialogue citoyen constitue également un des éléments déterminants du civisme fiscal. Cependant, c'est en matière de captation de la plus-value foncière que celui-ci prend une dimension particulièrement aigüe.

En effet, tous les mécanismes de captation de plus value foncière sont des arrangements complexes, très contextuels, entre les divers acteurs. Les outils basés sur la construction d'un large consensus³⁴ nécessitent certes du temps, mais une durée optimale de co-construction de l'ingénierie financière territoriale assurera ensuite un résultat potentiellement plus équitable (entre propriétaires, utilisateurs, investisseurs et pouvoirs publics) et pérenne.

5. Propositions de cadrage de la 2^{nde} phase de l'étude

5.1. Les problématiques à approfondir

Les revues de littératures effectuées sur les 3 composantes de l'étude ont donc fait ressortir les fondements sur lesquels une ingénierie financière peut se développer de manière optimale pour couvrir les besoins de développement. Il s'agit pour beaucoup d'entre eux de facteurs « exogènes », relevant essentiellement des contextes économiques et sociaux ainsi que des cadres législatifs et réglementaires nationaux.

En s'attachant à la situation particulière d'une douzaine de villes, la seconde phase de l'étude va maintenant pouvoir aborder concrètement la manière dont les villes intègrent ces éléments de contexte, comment elles élaborent sur cette base leur stratégie financière, et quelles initiatives elles mettent en œuvre pour mobiliser les ressources locales. Elle s'intéressera donc essentiellement aux facteurs endogènes, internes à la collectivité locale elle-même, et tentera de répondre à cette question centrale, pour chaque ville étudiée : **quelles initiatives locales, adossées à ce cadre exogène, permettent de générer en interne des ressources additionnelles pérennes pour le développement local?**

Pour l'ensemble des villes de l'échantillon, l'étude s'interrogera sur **les circonstances à partir desquelles une mécanique vertueuse de financement à base locale a pu émerger**, se reproduire et s'élargir durablement. Pourquoi cette mécanique progressive n'est-elle pas systématique pour toutes les collectivités locales et quels sont les facteurs qui entravent cette dynamique ? Dans un contexte national donné, comment une collectivité locale a-t-elle pu (ou non) mobiliser les outils de financement, et quels en ont été les facteurs déterminants, déclenchant ou bloquants ? Sur quels leviers de changement s'appuie-t-elle pour financer le développement de son territoire ?

³⁴ Avec des acteurs dominants spécifiques selon les contextes, et d'autres acteurs qui en sont exclus de manière plus ou moins radicale.

L'étude fera ressortir **les interactions existantes sur le terrain entre les différentes sources de financement**. A cet égard, la fiscalité et les ressources récurrentes apparaissent comme un élément central des systèmes de financement, les recettes apportées par les outils de captation de la plus value foncière étant « souvent limitées et surtout non récurrentes », tout comme les ressources externes de long terme qui constituent des préfinancements, et à ce titre, doivent pouvoir être remboursées sur le budget global de la ville.

Une photographie instantanée de l'état de l'ingénierie financière sera donc réalisée pour chaque ville de l'échantillon, mais l'étude tentera également de dégager une **approche dynamique**, s'intéressant à la fois à la manière dont telle ou telle ressource a évolué, ainsi que les leviers sur lesquels agir pour mobiliser le potentiel de ressources

Enfin, si les analyses développées sur ces villes sont appropriées par la collectivité locale, **les leviers sur lesquels agir** pour mettre en œuvre un ou plusieurs projets de financement pourraient être identifiés constituer un outil d'aide à la décision des élus locaux.

5.2. Méthodologie

La seconde phase de l'étude s'appuiera principalement sur **la participation des directeurs financiers des villes sélectionnées**. La Commission des Finances Locales pour le Développement développe notamment un réseau d'experts de terrain en finances locales, que sont les directeurs financiers des villes, qui sont globalement très motivés pour échanger entre eux sur leurs pratiques, et renforcer leurs capacités par les échanges entre pairs. Cette seconde phase de l'étude offre donc l'opportunité de fournir un cadre d'échanges et d'approfondissement pour un séminaire de travail, et de production commune d'outils pratiques et directement utilisables par les directeurs financiers (boîte à outils, aide à la décision, référentiels, typologie,...). Dans le même temps, la connaissance de terrain de ceux-ci constitue une source d'information extrêmement riche pour les études de cas.

L'implication de ce réseau sera donc un élément central pour le recueil des données, qui seront analysées dans un premier temps par un des experts, puis bénéficieront d'un regard croisé des experts des autres composantes, avant de faire l'objet d'une réflexion collective lors du séminaire qui sera organisé avec les directeurs financiers des villes de l'échantillon.

Les directeurs financiers pourront bénéficier du soutien d'un étudiant international ou local pendant un mois (à hauteur de 500 euros de rémunération), qui pourra les aider à recueillir les données qui leur seront demandées à travers un questionnaire. Ce questionnaire est divisé à 3 parties, à renseigner chacune à un mois d'intervalle.

Le périmètre de l'étude sera celui de la collectivité locale, donc le champ de son directeur financier, même si d'autres acteurs du territoire peuvent être interrogés. Le champ étudié comprendra :

- Une analyse du contexte (institutionnel, économique, urbanistique, politique,...)
- Une analyse de la structure des dépenses et des recettes,
- L'analyse de 2 à 3 projets emblématiques réalisés, et de 2 à 3 projets qui rencontrent des difficultés de financement.

Les 11 villes pré-identifiées pour les études de cas sont réparties entre métropoles et villes intermédiaires, sur tous les continents. En fonction de l'intérêt des partenaires pour certains pays, des focus spécifiques pourront être réalisés afin de faire ressortir, dans des mêmes contextes nationaux, les facteurs de réussite « endogènes » qui relèvent de la collectivité elle-même. A ce stade, des villes du Maroc et de Tunisie pourraient venir renforcer cet échantillon composé des villes suivantes :

- Goteborg - Suède
- Addis Abeba – Afrique subsaharienne
- La Paz - Bolivie
- Dakar - Afrique subsaharienne
- Cusco - Pérou
- Douala – Afrique subsaharienne
- Ho Chi Minh - Vietnam
- Sousse – Afrique du Nord
- Ulaan Bataar - Mongolie
- Marrakech – Afrique du Nord
- Muntinlupa - Philippines

Les analyses individuelles des villes sont réparties entre les 3 experts de l'étude, et chaque ville aura donc des échanges privilégiés avec l'un d'entre eux qui sera leur expert « référent ». Cependant, les monographies réalisées feront l'objet d'échanges entre les experts afin d'approfondir des questions plus spécifiques.

5.3. Calendrier prévisionnel

- Fin octobre / mi-novembre 2015: Contact avec les directeurs financiers des villes pré-sélectionnées en vue de solliciter leur adhésion à ce programme de travail, et envoi des 1ers documents d'information sur l'étude y compris la 1^{ère} partie du questionnaire ;
- Mi-novembre 2015: .mise en place du dispositif de suivi des études de cas à travers une plateforme internet³⁵, mise en ligne de tous les rapports de 1^{ère} phase en anglais et en français ainsi que des 3 parties du questionnaire ;

³⁵ sur une page spécifique du site de la Commission des Finances Locales pour le Développement de CGLU (www.uclg-localfinance.org) dédiée aux directeurs financiers impliqués sur l'étude, aux experts et aux partenaires.

- 30 novembre 2015: renvoi de la 1^{ère} partie du questionnaire (documents disponibles au sein de la commune) et de l'accord du Maire de la collectivité. 1ers échanges entre les directeurs financiers et leur expert référent;
- 30 décembre 2015: renvoi de la 2^{nde} partie du questionnaire relatif à l'expérience financière passée et présente de la commune et échanges avec leur expert référent ;
- 30 janvier 2016: renvoi de la 3^{ème} partie du questionnaire portant sur les projets emblématiques de la commue, certains étant réalisés, d'autre au stade de projet (l'aide éventuelle d'un étudiant portera sur ce volet du questionnaire). Echange avec leur expert référent ;
- 12 février 2016: journée de travail transversale entre les experts, la maîtrise d'ouvrage et les partenaires ;
- 6-8 avril 2016 - Paris : séminaire d'échanges entre les directeurs financiers, les experts et les partenaires ;
- 30 mai 2016: finalisation de l'étude ;
- 30 juin 2016: traduction et publication de l'étude.