

Les conditions de mobilisation des ressources locales pour une urbanisation durable

Synthèse des phases 1 & 2

Experts :

David Albrecht

Matthieu Collette

Guy Gilbert

Assistance à Maitrise d’ouvrage :

Claude de Miras

Coordination :

Commission des finances locales pour le développement

Sommaire

| | |
|---|----------|
| Synthèse des enseignements de la 1^{ère} phase..... | 4 |
| I. Contexte de l'étude..... | 4 |
| II. Remarques générales sur le déroulé de la 1 ^{ère} phase de l'étude..... | 5 |
| 2.1. Un champ d'étude hétérogène..... | 5 |
| 2.2. Une littérature essentiellement tournée vers les villes émergentes | 6 |
| III. De l'identification des besoins à la mobilisation des ressources. | 7 |
| 3.1. Les besoins de financement et leur évolution | 7 |
| 3.2. Le processus d'élaboration des demandes de financement | 7 |
| 3.3. Le choix des instruments de mobilisation des ressources | 8 |
| 3.4. Les gisements de ressources mobilisables..... | 9 |
| IV. Les principaux moteurs de la mobilisation des ressources locales..... | 11 |
| 4.1. Les niveaux et la dynamique de développement..... | 11 |
| 4.2. Le contexte institutionnel | 13 |
| 4.2.1. La redevabilité et la participation des citoyens, au cœur du processus de décentralisation..... | 13 |
| 4.2.2. Le manque de clarté dans l'attribution effective des compétences locales ne permet pas de traduire celles-ci en besoins financiers..... | 14 |
| 4.3. La stratégie territoriale | 15 |
| 4.3.1. Le découpage administratif du territoire national coïncide rarement avec la cartographie du développement local, économique et résidentiel..... | 15 |
| 4.3.2. Une planification urbaine cohérente est indispensable pour mobiliser efficacement les différents instruments financiers..... | 16 |
| 4.3.3. L'existence d'un cadre juridique adapté minimum constitue un préalable à la mise en œuvre des instruments financiers, sans exception..... | 16 |
| 4.5. La décentralisation financière | 17 |
| 4.5.1. Le développement des capacités locales de financement constitue un défi majeur. . | 17 |

| | |
|---|-----------|
| 4.5.2. Dans le contexte de la décentralisation et de son financement, la question centrale est celle de l'autonomie fiscale..... | 18 |
| 4.5.3. La répartition déséquilibrée des recettes nationales entre les différents niveaux de gouvernement..... | 19 |
| 4.6. La gouvernance multi-niveaux..... | 21 |
| 4.6.1. La nécessaire synergie entre les gouvernements nationaux et locaux..... | 21 |
| 4.6.2. Pour des synergies collaboratives financières ancrées dans les territoires..... | 22 |
| Synthèse des enseignements de la 2^{nde} phase | 23 |
| I - Une méthode d'analyse innovante | 23 |
| I.1 Un échantillon de villes diversifié | 24 |
| II - Quatre villes sur six ont su dynamiser la mobilisation des ressources récurrentes : à un niveau adéquat ?..... | 25 |
| II.1 Les « ressources propres » dissimulent en général un faible degré d'autonomie financière locale | 27 |
| II.2 Un « déséquilibre fiscal vertical » difficile à appréhender | 27 |
| III - Le foncier: une ressource significative à optimiser..... | 34 |
| IV - Un recours très inégal aux ressources externes | 42 |
| V - Conclusion : Pas de développement des ressources locales sans développement conjoint des capacités, des compétences et des responsabilités locales..... | 47 |
| Annexes : tableaux comparatifs..... | 51 |
| Annexe : fiches synthèse par Municipalité | 54 |
| La Paz - Bolivie..... | 55 |
| Sfax - Tunisie | 57 |
| Oulan Bator - Mongolie..... | 61 |
| Göteborg – Suède..... | 64 |
| Marrakech – Maroc..... | 67 |
| Addis Abeba – Ethiopie | 70 |

Synthèse des enseignements de la 1^{ère} phase

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, règlementaires, 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.

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

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).

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.

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.

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.

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 7 000 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 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

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.

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

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. Certains équipements de services publics devraient pour leur part être financés –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.

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.

Principes de financement des budgets locaux

Budget décentralisé

Dépenses

Recettes

| <u>Répartition des tâches et compétences</u> | <u>Répartition des ressources</u> |
|--|---|
| <p>[1] Biens collectifs locaux (BCL) choisis en propre (<i>Choice</i>) = compétences dévolues</p> | <p>[A] Fiscalité propre - impôt(s) partagé(s) - impôt(s) exclusif(s) - choix entre impôts et redevances d'utilisation</p> |
| <p>[2] Tâches spécifiques (dévolues ou déléguées)</p> | <p>[B] Redevances d'utilisation</p> |
| <p>[3] Tâches déléguées (<i>Agency</i>) - en général - incitatives</p> | <p>[C] Dotations et subventions - dotations non affectées ou parts / impôts -subventions spécifiques d'incitation</p> |

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

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

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 |

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

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.

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.

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.

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.

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

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.

²⁰ Suzuki et al, 2015, ACC

²¹ Ibid. FMI 2011. p.21.

²² Recettes fiscales / PIB

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.

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 champ de leurs compétences.

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

²⁶ Contrôle d'opportunité.

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.

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,

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.

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

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.

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 développés 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.

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

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

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 développée. 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 Etats-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 délaisser 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 convient 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 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'Equipement 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,

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.

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

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.

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 aiguë.

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.

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

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

Synthèse des enseignements de la 2nde phase

I - Une méthode d'analyse innovante

L'objectif de la présente étude est d'identifier les éléments clés permettant d'améliorer la mobilisation des ressources locales au service d'une urbanisation durable, à partir d'une analyse de situations diversifiées. Cette analyse a comporté deux phases :

- Une première phase d'analyse de la littérature sur les trois axes de financement identifiés (ressources récurrentes, ressources liées au foncier et ressources externes), menée de janvier à octobre 2015, qui a permis de préciser un certain nombre d'hypothèses.
- Une seconde phase de coopération avec une dizaine de Municipalités aux profils diversifiés (au niveau de la géographie, de la taille de la ville, de son niveau de développement, de la décentralisation, des compétences exercées...), afin de tester les hypothèses et de réfléchir ensemble aux moyens d'optimiser l'action municipale et notamment son financement. Cette phase a été mise en œuvre entre novembre 2015 et juin 2016.

Cette seconde phase a été menée en deux temps :

- Des échanges entre les experts de l'étude et les directeurs financiers de chaque ville, sur la base d'un questionnaire qui avait pour ambition de permettre une compréhension globale du fonctionnement de la Municipalité et de ses contraintes, au travers de données financières, réglementaires, politiques, économiques, urbaines, mais aussi de projets exemplaires (financés ou en attente de financement).
- Un atelier de réflexion collective regroupant les directeurs financiers, les experts, des membres de CGLU et des partenaires (AFD, Ateliers de Maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy), qui avait pour objectifs d'analyser le positionnement et les contraintes de chaque ville, et de faire émerger à la fois de grandes orientations pouvant faire l'objet de recommandations pour Habitat III et des pistes d'optimisation pour chacune des villes. Ont participé à cet atelier les villes de Göteborg (Suède), La Paz (Bolivie), Marrakech (Maroc), Sfax (Tunisie) et Oulan Bator (Mongolie). Les villes de Porto-Novo (Bénin) et de Muntinlupa (Philippines), associées à des stades antérieurs de l'étude, n'ont pu finalement prendre part au séminaire. Les données les concernant ont été omises de ce rapport.

Cette démarche a permis de constater à la fois la grande diversité des contextes locaux, et la récurrence de stratégies locales d'adaptation aux contraintes internes et externes afin d'optimiser l'action municipale dans un contexte donné. Elle a également identifié des marges de progrès et les contraintes qui s'y rapportaient. Dans ce sens, elle représente l'ébauche d'un outil pour les Municipalités, mêlant l'auto-évaluation, l'analyse par des pairs et une expertise externe, qui permet d'identifier les facteurs structurants l'action municipale, les stratégies d'adaptation et les potentiels d'optimisation des ressources locales.

Cette analyse est synthétisée ci-après à titre d'illustration pour les 5 villes de l'atelier (voir aussi les monographies plus complètes en annexe) et une ville supplémentaire associée à la démarche (Addis Abeba en Ethiopie). Cette synthèse est suivie d'éléments de réflexion sur la systématisation et l'amélioration de cette méthodologie, et de mise en perspective des principales conclusions de la première phase.

I.1 Un échantillon de villes diversifié

L'échantillon est composé de 6 villes aux profils diversifiés. 5 d'entre elles (La Paz, Sfax, Marrakech, Oulan Bator et Göteborg) ont participé au séminaire et fait l'objet d'une étude plus approfondie.

| | La Paz | Addis Abeba | Sfax | Marrakech | Oulan Bator | Göteborg |
|--|--|--|---|---|---|---|
| Nombre d'habitants (ville / aire métropolitaine) en % du pays | 765.000 / 1,6M (2012) 7% / 15% | 3,2M (2014) 3,7% | 285.000 / 1,0 M (2014) 2,6% / 9% | 900.000 2,7% | 1,37 M (2014) 45% | 541.000 (2014) / 900.000 5,6% / 9,2% |
| Statut institutionnel et économique | Capitale politique, 4e ville du pays et second pôle économique après Santa Cruz | Capitale politique et économique, ville la plus importante d'Ethiopie, avec statut de Région | Deuxième ville de Tunisie (loin derrière la capitale Tunis), économie diversifiée. | Troisième ville du pays (démographie et économiquement), ville royale, économie fortement tournée vers le tourisme. | Capitale de Mongolie, concentre 60% du PIB du pays. | Deuxième pôle démographique et économique du pays, économie diversifiée. |
| Contexte national / décentralisation | Décentralisation modérée | Décentralisation importante | Faible décentralisation | Faible décentralisation | Culture très centralisée. | Décentralisation poussée |
| Dépenses municipales / habitant | 265 euros (2014) | 260 euros (2014) | 43 euros (2014) | 86 euros (2013) | 599 euros (2014) | 6.619 euros (2014) |
| PIB / habitant nominal / PPA (pays, données FMI 2013) | 2.793 / 5.928 USD | 518 / 1.427 USD | 4.318 / 10.998 USD | 3.160 / 7.356 USD | 3.996 / 9.293 USD | 58.014 / 43.407 USD |
| Principales compétences | Réglementation et contrôle urbains, eau et assainissement, déchets solides, voirie locale et espaces publics, environnement et gestion des risques, transport public, développement économique et de l'emploi, santé, éducation primaire | Réglementation et contrôle urbains, eau et assainissement, déchets solides, voirie locale et espaces publics, environnement et gestion des risques, transport public, logement, développement économique et de l'emploi, santé, éducation primaire et secondaire, université (avec Etat), police | Réglementation et contrôle urbains, nettoyage et collecte des déchets solides, voirie locale et espaces publics (y compris éclairage public). | Réglementation et contrôle urbains, eau, distribution d'électricité, gestion des déchets solides, voirie locale et espaces publics. | Réglementation et contrôle urbains, eau et assainissement, déchets solides, voirie et espaces publics, transport d'électricité, environnement et gestion des risques, transport public, logement, développement économique et de l'emploi, services sociaux (santé ?) | Réglementation et contrôle urbains, éducation primaire et secondaire, santé et services sociaux, eau et assainissement, voirie et espaces publics, transport public, environnement et gestion des risques, électricité, logement (optionnel), culture (optionnel), etc. |

De taille variable (de 285.000 à plus de 3 millions d'habitants), insérées ou non dans une agglomération urbaine plus vaste, elles représentent un poids démographique, économique et institutionnel très divers. Cependant, elles sont toutes des villes relativement importantes au sein de leur pays, et aucune n'est une mégalopole. Le degré de décentralisation et les compétences dévolues aux villes sont également très différenciés.

II - Quatre villes sur six ont su dynamiser la mobilisation des ressources récurrentes : à un niveau adéquat ?

Dans ses développements consacrés aux ressources récurrentes, le rapport de synthèse de la phase I rappelait en premier lieu les principes fondamentaux qui doivent gouverner le partage des compétences et des financements entre niveaux de gouvernements. En vertu du principe de décentralisation, les dépenses engendrées les collectivités locales sur les compétences qui leur sont dévolues (c'est-à-dire celles pour lesquelles elles disposent du pouvoir de décision et celles dont elles sont directement redevables devant leurs mandants) doivent être financées intégralement sur leurs ressources propres (fiscalité ou paiements des usagers). Par contre, les dépenses mises à la charge des collectivités, mais qui relèvent de compétences déléguées par le gouvernement central et pour lesquelles les collectivités locales ne disposent pas du pouvoir de décision devraient être financées par des produits d'impôts transférés ou/et par des transferts financiers en provenance du gouvernement central.

L'énoncé de ces principes contraste avec le constat quasi-généralisé d'un déséquilibre de financement (communément désigné sous le terme de « déséquilibre fiscal ») dont souffriraient les collectivités locales. Ce déséquilibre fiscal trouve son origine dans deux phénomènes éventuellement complémentaires. En premier lieu, les collectivités locales peuvent ne pas avoir accès à suffisamment de ressources locales autonomes, c'est-à-dire pour lesquelles elles disposent d'un pouvoir discrétionnaire, pour couvrir leurs « besoins de dépenses » dans les champs de compétences qui leur sont dévolus. Ceci peut résulter soit du fait que les bases des impôts ou taxes locales, ou les catégories de paiements des usagers, sont trop étroites ou trop peu dynamiques, soit du fait que les marges de manœuvre sur les taux sont insuffisantes. En d'autres termes, les collectivités souffriraient d'un manque d'autonomie financière. D'autre part, le déséquilibre fiscal peut résulter du fait que l'Etat fait supporter aux collectivités locales des contraintes ou des charges financières en tant que délégataires (par exemple la fourniture de services à un niveau minimal en quantité ou en qualité) sans leur fournir simultanément et durablement les moyens de financement des dépenses correspondants.

La réalité du déséquilibre fiscal dont souffrent les collectivités locales dans de nombreux pays ne doit rien au hasard. Dans les états unitaires en particulier, où les pouvoirs centraux entendent garder le contrôle des finances locales.

Mais ce déséquilibre fiscal se nourrit également du manque de clarté dans l'attribution et dans l'exercice effectif des compétences locales qui ne permet pas de traduire clairement celles-ci en besoins financiers. Dans les faits, le déséquilibre fiscal pourra conduire au fait que les compétences dévolues aux collectivités seront 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. En conséquence, si les « besoins financiers » des collectivités locales sont mal identifiés, ils seront improprement financés. Les transferts financiers

intergouvernementaux seront mal calibrés, les transferts compensatoires en premier lieu qui visent à compenser les collectivités pour les charges qui leur sont imposées du fait de l'Etat mais également les transferts de péréquation des « besoins » puisque ceux-ci sont mal identifiés. De fait, nombreux sont les Etats qui transfèrent des compétences au niveau local sans en assurer le financement pérenne au moyen de transferts financiers appropriés (cost shifting ou unfunded mandates) et ceci au mépris des textes constitutionnels qui les prohibent en principe. Ne sont pas rares non plus les cas où les Etats centraux imposent des obligations de services, des standards de fourniture qui limitent le pouvoir de décision des collectivités locales y compris dans le champ de leurs compétences. 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.

En dernier lieu, il convient donc de ne pas limiter les ressources des collectivités locales à leurs seules ressources propres celles sur lesquelles elles disposent d'un pouvoir de décision autonome. Les transferts financiers en provenance des niveaux supérieurs d'administration peuvent être légitimes dès lors que leurs objectifs le sont. 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 que 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. Mais toute la panoplie des transferts conditionnels peut se trouver justifiée s'il s'agit de confier aux collectivités locales la réalisation de politiques centralisées.

La seconde phase de l'étude ne pouvait prétendre apporter de vérification empirique probante à l'ensemble des points traités dans le rapport de la phase 1 et rappelés ci-dessus. Sans surprise, une première difficulté rencontrée a été celle de l'évaluation d'un éventuel « déficit en ressources récurrentes » dont souffriraient les 6 villes sous examen. On sait, qu'en général, la loi interdit tout déficit budgétaire courant aux collectivités locales. Celles-ci ne peuvent donc jamais, par définition, présenter de « déficit de ressources courantes » (ou récurrentes), hormis les cas, exceptionnels, de déficit comptable. S'il y a « insuffisance » de ressources courantes, celui-ci ne peut donc se manifester qu'indirectement. D'abord, par le *degré d'intensité* des stratégies de mobilisation de ressources qui peut révéler des facteurs de tension sur le potentiel de ressources mobilisables. La seconde phase de l'étude s'est particulièrement focalisée sur ce point. Des indices supplémentaires peuvent être fournis par une insuffisance d'épargne éventuelle, qui compromet toute possibilité de développement des services et interdit tout endettement, ou par une « insuffisance » des dépenses par rapport à celles qui seraient nécessaires pour un exercice satisfaisant des compétences, et qui traduirait alors des compétences mal ou incomplètement exercées, soit enfin par des interventions supplétives de l'Etat qui vient au secours des collectivités. La recherche de ces indices d'insuffisance éventuelle des ressources récurrentes est donc complexe, et il est probable que les travaux menés lors de la phase II de l'étude n'y sont parvenus qu'en partie.

II.1 Les « ressources propres » dissimulent en général un faible degré d'autonomie financière locale

La situation des villes de l'échantillon illustre globalement le constat de l'insuffisance des ressources réellement autonomes. Il faut rappeler à cet égard que, par principe, l'autonomie financière locale mesure la capacité d'une collectivité à ajuster le niveau de ses recettes récurrentes, donc de ses recettes de fonctionnement courant en fonction de ses besoins de dépenses. Ces recettes peuvent provenir soit de fiscalité propre sur laquelle les collectivités disposent d'un pouvoir décisionnaire sur les bases ou les taux, soit de fiscalité partagée sur laquelle les collectivités disposent du seul pouvoir de taux, soit des redevances d'usagers sous réserve que la collectivité dispose également de la maîtrise des tarifs. Les définitions retenues par les législations des pays dans lesquelles se situent des 6 villes ne concernent en général que les ressources « propres », dont la part relative dans les ressources de fonctionnement est supposée mesurer le degré d'« autonomie financière ». Or ces ressources « propres » incluent parfois des recettes fiscales sur lesquelles les collectivités ne disposent en droit d'aucun pouvoir discrétionnaire (ou d'un pouvoir très marginal) ; elles incluent aussi des recettes provenant de « parts d'impôts » nationaux sur lesquelles les collectivités ne disposent pas davantage de pouvoir discrétionnaire. Dans ces conditions, le ratio des recettes « propres » ainsi mesurées rapporté aux recettes de fonctionnement ne constitue pas une mesure probante de l'autonomie financière. C'est le cas notamment à Marrakech, ou à Oulan Bator. C'est également le cas d'Addis Abeba : 85% de ses recettes courantes sont certes de nature fiscale mais la ville ne dispose d'aucune marge de manœuvre sur les parts d'impôts nationaux, donc d'une autonomie financière faible. C'est enfin le cas de la ville de Sfax dont la part des ressources propres dans les ressources de fonctionnement est certes élevée mais dont les marges de manœuvre effectives sur les « ressources propres » sont très faibles. De fait, seule la ville de Göteborg bénéficie d'une très large autonomie financière, au sens défini plus haut.

II.2 Un « déséquilibre fiscal vertical » difficile à appréhender

Les observations recueillies n'ont permis d'apprécier ni l'occurrence ni l'ampleur de déséquilibres fiscaux verticaux dont auraient pu souffrir les finances des 6 villes sous revue, sous l'effet notamment d'une insuffisante compensation financière pour des contraintes imposées par l'Etat aux collectivités. Il aurait fallu pour ce faire pouvoir analyser en profondeur non seulement la répartition des compétences telle qu'elle est prévue par la loi mais également le degré d'exercice effectif des compétences, pour partager les dépenses locales entre celles qui relèvent de compétences de l'Etat et que ce dernier met à la charge des collectivités locales en tant que délégataires et celles relevant de compétences dévolues aux collectivités locales. Il aurait fallu en outre pouvoir mesurer partout le degré effectif de fourniture des services dans les champs de compétences décentralisées ainsi que la réalité de la concomitance entre charges transférées et compensations financières. De fait, les données pertinentes en la matière ne sont aisément accessibles que dans les pays où la loi sanctionne effectivement tout déséquilibre entre compétences transférées et financements récurrents. Paradoxalement, on notera que dans les pays de l'échantillon encore fortement centralisés (Tunisie, Maroc, Mongolie), non seulement ce déséquilibre vertical ne semble pas s'être produit, mais qu'au contraire l'Etat central y a été souvent amené à prendre en charge par de multiples dispositifs certains besoins d'équipement locaux, y compris sur des compétences en principe transférées mais de facto hors de portée des

capacités (notamment financières) locales. On se trouverait alors en présence non pas d'un déséquilibre fiscal vertical dû à une insuffisante compensation financière des transferts de compétences mais d'un sous-financement rampant des compétences dévolues par des ressources récurrentes, qui appelle en compensation une intervention supplétive de l'Etat. Tel n'est pas le cas semble-t-il à Göteborg où aucun problème de déséquilibre fiscal vertical ne nous a été signalé.

II.3 Des « modèles fiscaux locaux » très contrastés

La structure des ressources fiscales des 6 villes (voir annexe 1) fait apparaître les cas exceptionnels de Göteborg d'une part, et d'Addis-Abeba d'autre part. Le premier illustre une situation d'*impôt partagé* au sens où celui-ci a été défini dans le rapport de la phase I. La ressource fiscale exclusive de Göteborg repose sur un impôt sur le revenu dont l'Etat, les comtés et les communes fixent séparément des taux qui s'« empilent » sur une base commune. La ville de Göteborg dispose donc d'une réelle autonomie financière, contrainte non par la loi mais par l'existence de la concurrence fiscale entre villes suédoises qui empêche Göteborg de trop augmenter son taux si elle ne veut pas décourager la localisation de nouveaux résidents ou de nouvelles activités économiques. A l'opposé, Addis-Abeba bénéficie d'une rétrocession d'une « *part des recettes fiscales* » encaissées par l'Etat sur le territoire de la ville, mais sans que cette dernière puisse en fixer ni les taux ni les modalités d'assiette. Elle ne dispose donc d'aucune marge de manœuvre sinon celle, indirecte, de favoriser la croissance démographique et économique de la ville de façon à voir s'accroître les bases des impôts d'Etat dont une part lui sera finalement rétrocédée. Le cas d'Ulan Bator se rapproche du cas précédent dans la mesure où la ville bénéficie d'une rétrocession de 60% de l'impôt sur le revenu encaissé par l'Etat, qui représente 20% environ des ressources locales. On notera également que dans ces trois premiers cas, le volume des recettes fiscales dont bénéficient les villes est nettement supérieur à celui des trois autres villes.

Dans ces trois autres villes (La Paz, Marrakech et Sfax), les ressources fiscales locales proviennent d'un portefeuille d'impositions diversifié. Le modèle le plus courant combine des impôts assis sur le foncier bâti et non-bâti, des impôts sur les résidents temporaires (taxes de séjour, taxe hôtelière), et des impôts généraux (taxe sur le chiffre d'affaires à Sfax) ou sectoriels sur les activités économiques locales. S'y ajoutent fréquemment des impôts et taxes sur les véhicules à moteur, sur les différentes modalités d'occupation de l'espace public (stationnement, parkings, publicité). Dans toutes les villes enfin, les ressources propres s'accroissent du produit des paiements d'usagers (tarifs, redevances, droits...) dont le total peut représenter jusqu'à la moitié des impôts et taxes. Aucune relation positive n'apparaît entre le nombre d'impôts locaux à disposition des villes et le volume des ressources collectées. Ce serait plutôt le contraire, y compris en matière de paiements des usagers. Sans extrapoler de façon excessive les « leçons » tirées d'un échantillon de villes très réduit, l'accroissement significatif du produit fiscal des collectivités locales passe sans doute par l'étape obligée du partage fiscal d'un impôt d'Etat à fort rendement. A contrario, le maintien d'une fiscalité locale émiettée en un grand nombre de petits impôts ou taxes s'accompagne d'un rendement global limité.

Le pouvoir des villes sur la création de nouvelles ressources récurrentes est en général inexistant. Les villes ne disposent pas du droit d'inventer de nouveaux prélèvements ; l'impôt reste du domaine de la loi. Le pouvoir des villes sur la fixation des taux d'imposition varie de l'inexistence à, au mieux, le choix à l'intérieur de fourchettes de taux. Sur ce point, la TIB

tunisienne constitue un cas intéressant où la loi prévoit une majoration du taux de la taxe en fonction du nombre de services collectifs offerts par la municipalité. Le pouvoir local sur les bases d'imposition est lui aussi très limité. Il ne nous a pas été rapporté de cas où les villes disposaient ou usaient du droit de moduler d'éventuelles exemptions, ou réductions d'impôts prévues par la loi.

Enfin, une bonne partie de la gestion de l'impôt local (établissement des assiettes, émission des rôles, encaissement et contentieux) reste aux mains des services déconcentrés de l'Etat. Les services de recettes des villes, lorsqu'ils existent, se concentrent en général sur l'émission des rôles (c'est le cas à La Paz, à Sfax et à Marrakech) sur une aide à l'adressage, au repérage des constructions nouvelles, sur la collecte des droits et paiements des usagers (y compris en mobilisant des autorités traditionnelles). Le procès en inefficacité des services fiscaux de l'Etat est fréquent en cette matière. La ville d'Addis-Abeba constitue une exception où le passage de la collecte de la ville à l'Etat s'est traduit par une amélioration du rendement des impôts municipaux.

II.4 Les concours financiers de l'Etat comportent des similitudes importantes

Les transferts financiers de l'Etat constituent une part importante voire dominante des ressources récurrentes des villes. Comme cela a été rappelé dans le rapport de la phase I, il ne faut y voir a priori aucun jugement normatif. La prédominance des concours financiers de l'Etat dans les ressources récurrentes des collectivités locales est inévitable là où les compétences locales sont essentiellement des compétences déléguées par le pouvoir central, mais elle est le signe d'un déséquilibre fiscal vertical dans le cas où les compétences sont fortement décentralisées. Par ailleurs, il n'y a pas a priori de « bons » ou de « mauvais » types de transferts ; il y a simplement un plus ou moins bon couplage entre les types de transferts et les objectifs poursuivis.

Les dispositifs de transferts présentés par les 6 villes de l'échantillon présentent d'abord un certain nombre de différences (cf. tableau annexe 2). D'abord, comme cela a été exposé plus haut, les transferts de l'Etat sont soit couplés avec des recettes fiscales perçues par lui, soit découplés de tout produit fiscal explicite. Le premier cas est celui où la ville reçoit un transfert calculé comme une « part aux impôts d'Etat » ; sans que la ville dispose du pouvoir de moduler cette part qui est fixée par la loi. Il s'agit alors, budgétairement parlant, d'un *prélèvement sur les recettes* encaissées par l'Etat, que cette part soit calculée sur les recettes fiscales du territoire de la ville ou non. Ainsi, à Addis-Abeba, le statut de « chartered city » accordé à la ville l'assimile fiscalement aux régions et la rend éligible à une part du produit des impôts sur le revenu des personnes sur les profits et gains en capital, TVA, accises perçus par l'Etat sur le territoire de la ville. Dans le cas de La Paz, il s'agit d'une dotation de fonctionnement financée par 20% des recettes d'un portefeuille d'impôts d'Etat (y compris 67% des impôts sur produits pétroliers). La ville d'Oulan Bator reçoit quant à elle 60% de l'impôt national sur le revenu, soit 20% des ressources locales. En revanche, aucun dispositif de ce type n'existe à Sfax ni à Marrakech (où l'on note cependant un dispositif de transfert d'une part de recettes de TVA destiné au financement de la section d'équipement), ni à Göteborg où le mécanisme d'impôt *partagé* rend inutile tout dispositif complémentaire de « part aux recettes ».

Le second cas correspond à des dotations budgétaires, sans lien avec les impôts qui les financent, et donc soumises à l'incertitude des arbitrages budgétaires annuels. Elles peuvent être

distribuées d'abord sous forme de *dotations forfaitaires*. C'est le cas dans deux villes seulement sur les 6 de l'échantillon : à La Paz où 20% de la dotation annuelle de fonctionnement est versée en fonction de la population (dotation per capita) et à Sfax où une part de la dotation de fonctionnement annuelle (FCCL-Fonds commun des collectivités locales) est versée per capita. On notera également que la ville d'Addis Abeba sous répartit entre ses 9 arrondissements une dotation globale en fonction notamment de la population. Dans 5 cas sur 6, il ne nous a pas été rapporté de calcul explicite entre le montant de la dotation forfaitaire et le coût minimal de fourniture des services de base. En revanche, à La Paz, la dotation aux municipalités est affectée aux dépenses de santé, d'éducation, culture, sports, cadastre, voirie, protection de l'enfance. La part aux impôts sur produits pétroliers est affectée aux dépenses d'éducation, santé, sécurité urbaine, infrastructures, développement économique et emploi.

Les formules de *dotations globales* (présentes à La Paz et à Sfax) incluent en outre des critères de répartition en fonction des coûts de fourniture des services et de l'efficacité dans la collecte de l'impôt (La Paz) ou du potentiel fiscal (Sfax). On notera à nouveau l'absence de dotation globale de fonctionnement là où un dispositif d'impôt partagé est en place.

Les dotations *conditionnelles* ou *spécifiques* (et le plus souvent affectées) sont fréquentes, notamment en matière d'investissement. On les rencontre à Addis-Abeba avec les transferts du Fonds d'investissement routier, à Göteborg où une grande variété de dotations spécifiques nous a été rapportée (subventions de l'Union européenne, de l'Etat, dotations internes à la ville pour des investissements structurels). A Marrakech, la Dotation spéciale d'équipement de la TVA est une subvention conditionnelle, calculée en fonction de la population, de l'effort fiscal, et de l'effort de rationalisation des dépenses. A Sfax, la réforme de 2014 du FCCL prévoit de soumettre le versement de la dotation forfaitaire à « conditions minimales » et d'y ajouter le cas échéant des subventions exceptionnelles pour sujétions spéciales ou/et situation financière dégradée, ou des subventions versées par les ministères en ligne. La même variété de dotations et subventions spécifiques est présente à Ulan Bator, notamment en provenance de ministères en ligne pour la réalisation de tâches déterminées, ou de dotations d'investissement.

Des dotations de péréquation sont présentes à Addis Abeba (uniquement dans la formule de répartition des dotations globales entre arrondissements), à Göteborg (qui dispose d'une panoplie complète de dispositifs de péréquation – péréquation des ressources, péréquation des « besoins ») et à Sfax (avec la prise en compte de critères de potentiel fiscal et des « besoins »). Des dotations incitatives en fonction de « critères de performance » nous ont été signalées à Marrakech (où le critère de « rationalisation des dépenses » est utilisé dans la répartition du fonds d'équipement de la TVA), et à Sfax où le versement de la dotation globale d'équipement sera conditionné à partir de 2017 par l'atteinte de niveaux de « performance ». Elles sont pour l'instant d'importance très marginale.

Dans deux cas (Sfax et Oulan Bator) nous ont été rapportés l'existence de dotations d'équilibre financier, révélant explicitement des cas de renflouement (*bailing out*) des finances locales par l'Etat. Enfin, aucun cas d'engagement d'évolution pluriannuelle des dotations ne nous a été signalé.

En résumé, Le tableau ci-après synthétise les principales marges de manœuvre dont disposent les villes en matière de ressources récurrentes et telles qu'identifiées à partir des informations récoltées.

| | Maîtrise locale des bases d'imposition | Maîtrise locale des taux et des tarifs | Maîtrise locale de la chaîne administrative (assiette, collecte...) |
|--------------------|--|--|--|
| Addis Abeba | Aucune maîtrise locale sur la base des impôts partagés sur le revenu, les profits, les gains en capitaux, et sur les accises | Aucune maîtrise locale sur les taux des impôts sur le revenu, les profits, les gains en capitaux, les accises | L'assiette des taxes municipales est établie par services fiscaux des villes. La collecte des ressources non fiscales est réalisée par les services fiscaux des villes, celle des impôts par les services de l'Etat déconcentrés |
| Göteborg | Non | Oui (entre 8 et 12%) sur IR, et sur tarifs et redevances) | ? |
| La Paz | Partielle Contrôle local des valeurs déclaratives Inscription des biens dans un registre unique Possibilité d'exonérations locales | Oui Mais les taux d'impôt n'ont pas augmenté pendant 20 ans (car croissance des produits fiscaux liés aux ressources pétrolières) | Partielle (le registre unique municipal est un service mixte Etat-ville) Il effectue les opérations d'assiette Recouvrement par les services de la ville |
| Marrakech | Très faible sur impôts et taxes directs | Taux de fiscalité libres dans une fourchette Min-Max sur une sélection de taxes Redevances à taux libres (halles cuirs et peaux, stationnement fourrière, droits de marché) | Collecte par la municipalité (avec prime de rendement) |
| Sfax | Très faible (sauf foncier non bâti) | Aucun effet taux (à l'exception de la TIB dont les tarifs sont différents en fonction du nombre de compétences locales exercées) | Rôles établis par la commune (TIB, TNB) ou par l'Etat (TCL) Collecte des impôts et taxes par les services déconcentrés de l'Etat |
| Ulan-Bator | pas de liberté sur l'assiette de l'impôt personnel sur le revenu (produit partagé) et le reste ? | Pas de liberté sur le taux de l'impôt personnel sur le revenu Liberté sur le taux de la taxe sur le foncier bâti | ? |

II.5 Facteurs de mobilisation et facteurs de blocage des ressources récurrentes : partage de ressources fiscales avec l'Etat vs stratégies de « niches » de développement des ressources propres

Indépendamment du fait que, *par nécessité comptable*, toutes les villes de l'échantillon sont parvenues de facto à mobiliser les ressources récurrentes nécessaires à l'équilibre comptable de leurs opérations, il apparaît que, dans 4 cas sur 6, les villes y sont parvenues assez aisément sur la période considérée. Les stratégies de mobilisation des ressources récurrentes par les villes de l'échantillon sont cependant assez variées. On peut en esquisser une typologie sommaire selon d'une part que les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales reposent sur des impôts partagés dans un contexte décentralisé, ou, que d'autre part, le contexte institutionnel est très centralisé.

Là où le cadre institutionnel le permettait, là où la croissance économique et la conjoncture financière l'autorisaient, les collectivités locales ont tenté de mobiliser prioritairement les ressources d'impôt partagé. Soit parce que les bases d'imposition (même partagées) évoluaient positivement (Addis-Abeba) soit car la collectivité a pu bénéficier simultanément de la croissance des bases et de l'accroissement du taux (Göteborg). La situation de la ville de La Paz s'en rapproche également en raison du relâchement apparent de la contrainte budgétaire municipale dans un contexte d'abondance relative de ressources pétrolières. Dans un contexte bien différent, Oulan-Bator est parvenu à tirer de la prééminence de sa position de ville-capitale administrative et économique les ressources récurrentes d'impôts partagés ainsi que des recettes complémentaires suffisantes pour financer son développement. Dans ces quatre cas, la recherche de ressources récurrentes complémentaires apparaît moins nécessaire et donc moins active. Le système de paiements des usagers n'y semble pas avoir été mis particulièrement sous tension. Nous n'avons pas davantage eu connaissance de demandes d'un éventuel renforcement de l'autonomie locale de ressources. Il semble enfin que le contexte institutionnel a permis au système de transferts financiers de l'Etat de répondre aux besoins de financement courant des collectivités.

Dans les quatre cas évoqués ci-dessus, les freins ou les limites à l'effort de mobilisation des ressources tiennent pour l'essentiel aux particularités du contexte national. Dans le cas de Göteborg, même si le contexte macroéconomique national est favorable, la superposition des taux nationaux, régionaux et municipaux d'imposition sur le revenu finit par faire craindre un rejet global de l'impôt, auquel se trouverait particulièrement exposé la ville si, à taux nationaux et régionaux constants, elle accroissait seule ses taux, au risque de faire fuir résidents et activités économiques. De plus, dans le cas de Göteborg, s'ajoute l'accumulation de l'endettement public qui deviendrait préoccupant en cas de remontée des taux. Dans le cas de La Paz, l'accent mis sur la reprise sans doute nécessaire de la croissance des taux d'imposition décidés par la ville se développe dans un contexte de fin de l'abondance relative de ressources locales. Enfin, le débat sur le développement des capacités locales en matière de gestion des ressources récurrentes n'y a jamais été présenté comme prioritaire, sous l'effet sans doute d'un contexte de relative aisance financière.

II.6 La recherche des « niches » de ressources récurrentes dans le contexte des Etats centralisés

Marrakech et Sfax se situent à l'opposé des cas précédents. La maîtrise des collectivités locales sur les ressources récurrentes est faible voire très faible, tant en ce qui concerne la maîtrise des bases que celle des taux. Le contexte législatif et réglementaire ne laisse guère d'espace qu'à des stratégies de « niches » fiscales, exploitées activement par exemple à Sfax en matière de foncier non bâti, de taxe sur les parkings ou de taxe sur la publicité. Le potentiel de croissance des ressources récurrentes y est donc particulièrement faible. D'une part, la maîtrise des bases et des taux est dans les mains de l'autorité centrale. De plus, le potentiel de croissance des bases d'imposition dont il conviendrait qu'il soit lié aux valeurs de marché elles-mêmes liées au développement économique et résidentiel y est faible, faute de réévaluation régulière, sauf pour les taxes locales sur l'activité économique assises essentiellement sur le chiffre d'affaires. Les ressources complémentaires proviennent d'un grand nombre de taxes, redevances et autres paiements des usagers dont le rendement global, significatif dans le contexte de relative rareté des ressources fiscales, est grevé de charges d'administration relativement élevées. Fort logiquement, la question des modalités de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales est à l'agenda politique, au Maroc avec la réforme de la dotation de fonctionnement et les débats sur les formules de répartition, en Tunisie avec les débats sur les réformes récentes du dispositif de dotations de l'Etat aux municipalités. Enfin, la question de l'efficacité et de la motivation des services fiscaux déconcentrés de l'Etat et celle du développement des capacités locales en la matière y est également récurrente. On peut alors se demander si la faiblesse des ressources courantes des collectivités locales par rapport au besoin potentiel de dépenses qui correspondrait à un exercice satisfaisant des compétences dévolues n'a pas pour conséquence soit une fourniture insuffisante en quantité ou en qualité des services collectifs de proximité, soit l'appel à l'intervention permanente de l'Etat. Avec comme conséquence pour boucler ce « cercle vicieux »...une incidence négative sur le degré de consentement à payer l'impôt local.

III - Le foncier: une ressource significative à optimiser

Le foncier joue depuis longtemps un rôle primordial dans le financement de l'infrastructure urbaine. Des villes comme New-York, Londres ou Paris, et plus récemment les villes chinoises, en ont fait une composante importante du financement de leurs infrastructures. En produisant des recettes substantielles immédiates, qui permettent notamment de réduire la dépendance vis-à-vis de l'endettement, l'utilisation des différentes techniques de financement par le foncier paraît bien adaptée aux villes qui connaissent une croissance urbaine particulièrement rapide.

En Europe, en Amérique du Nord et en Amérique latine, près de 80% de la population vit déjà en milieu urbain. Cette proportion n'est encore que de 40 % en Asie et en Afrique, mais ces deux continents opèrent actuellement un rattrapage accéléré, avec des taux de croissance inédits dans les pays occidentaux.

Le défi urbain auquel les villes de ces continents font face est énorme : la population urbaine en Afrique devrait en effet doubler en 20 ans³⁵. Déjà, une ville comme Dakar s'accroît de 100 000 nouveaux habitants chaque année. Cette très forte croissance urbaine implique des besoins en matière de réalisation d'équipements publics qui dépassent très nettement les capacités des seuls budgets des Etats ou des collectivités locales des pays concernés. Les différentes études réalisées montrent en effet qu'il faudrait doubler en moyenne les montants d'investissement aujourd'hui affectés à l'urbain.

Face à ces énormes besoins, actuels et à venir, les villes en développement ne peuvent faire l'économie du mode de financement par la valorisation foncière. Celui-ci ne suffira certes pas, à lui seul, à combler l'écart entre les besoins d'investissement et les financements mobilisés ; mais utilisé comme composante d'un éventail d'autres instruments financiers, il permet d'améliorer la contribution des villes à leur autofinancement. Car si l'adage affirmant que « l'eau paie l'eau » n'a jamais été vérifié, en revanche, dans certaines conditions, la « Ville doit pouvoir mieux financer la Ville », en adossant de façon optimale ses financements endogènes à la rente foncière et immobilière, ainsi qu'à l'économie productive urbaine. L'histoire du développement urbain l'atteste.

Cependant, du fait de multiples facteurs, cette utilisation reste encore largement inférieure à son potentiel dans de nombreuses villes. Dans les villes de l'échantillon, les ressources liées au foncier et à l'immobilier sont souvent significatives mais très variables et jamais majoritaires. Elles peuvent représenter entre 3,5% (Göteborg) et 24% (La Paz) des revenus courants des villes de l'échantillon (Addis Abeba : 10%, Sfax : 6,75%, Marrakech : 16,5%, Ulan Bator : 5,4%).

Les principaux outils sont la taxe sur la propriété foncière / immobilière (présente dans tout l'échantillon à l'exception notable de Göteborg, et marginale à Addis Abeba) et les revenus tirés

³⁵ UN Habitat 2008 : la population urbaine d'Afrique en 2010 était de estimée à 372 millions d'habitants, et elle devrait atteindre 754 millions d'habitants en 2030.

du foncier contrôlé par la Municipalité, qu'il s'agisse de la cession de droits d'usage³⁶ sur un foncier public par défaut (Oulan Bator, Addis Abeba) ou de la vente ou de la location du patrimoine municipal.

III.1 Un impôt foncier presque omniprésent mais souvent sous exploité

L'impôt sur la propriété foncière / immobilière représente généralement une grande partie des revenus liés au foncier des villes (sauf pour Addis Abeba, où il est marginal, et pour Göteborg, qui ne perçoit pas de taxe foncière) : entre les 2/3 et les 3/4 des revenus liés au foncier pour La Paz (le reste étant principalement lié à la transmission immobilière), les 2/3 pour Sfax ou Marrakech, plus des 3/4 pour Oulan Bator.

L'assiette de l'impôt est toujours définie au niveau national. Le recensement de la base imposable est généralement effectuée par les Municipalités, mais la collecte peut l'être par l'Etat (Marrakech, Sfax). Les taux sont généralement fixés au niveau national, mais il existe parfois une marge de manœuvre pour certains impôts au sein d'une fourchette (Marrakech, Sfax), voire plus rarement une totale liberté de définition (La Paz).

L'évolution de la participation des impôts liés au foncier et à l'immobilier aux revenus des municipalités est très variable. Elle dépend d'une part des marges d'autonomie dont dispose la municipalité sur ces impôts, et d'autre part de la volonté politique de les utiliser. Elle dépend enfin de l'évolution économique locale, qui influe parfois sur les bases des impôts liés au foncier, mais bien plus souvent sur le rendement des autres ressources, et donc sur le besoin de financement global. Les Municipalités seront plus tentées de mobiliser l'impôt foncier (si elles en ont le droit) si leurs autres ressources sont en diminution, et inversement. On constate cependant souvent des arriérés de paiement très importants.

Toutes les villes tirent un revenu locatif de leur patrimoine foncier et immobilier, mais seules Oulan Bator et surtout Addis Abeba tirent des subsides substantiels de sa vente. Pour ces deux villes, il s'agit principalement ou uniquement de cession de droits d'usage, et non de vente de patrimoine du domaine privé de la collectivité. Ce sont des revenus sur lesquels les Municipalités disposent d'une grande autonomie. (voir tableau en annexe 3)

Malgré les limites à l'autonomie des villes dans la gestion de leurs ressources fiscales propres en général, et de l'impôt foncier en particulier (cf. chapitre précédent), il pourrait être largement optimisé de plusieurs façons :

- Actualisation du recensement des propriétés et meilleur contrôle de la croissance urbaine : la plupart des villes de l'échantillon ont connu une expansion urbaine rapide et incontrôlée,

³⁶ Dans plusieurs pays (dont la Mongolie et l'Ethiopie, mais aussi la Chine ou le Vietnam), généralement sous un gouvernement autoritaire à orientation socialiste, la terre a été entièrement nationalisée et reste propriété inaliénable de l'Etat. Cependant, avec la libéralisation de l'économie, la propriété est séparée du droit d'usage, qui devient cessible à des privés (pour une durée déterminée ou non), et selon les modalités peut être assimilé à une quasi - propriété. La gestion de ces cessions (et les revenus qu'elles peuvent procurer) est généralement confiée à une collectivité locale qui dispose également de pouvoirs de planification et d'urbanisme réglementaire. Addis Abeba comme Ulan Bator bénéficient de cette prérogative dans leurs pays respectifs.

dont une large partie a échappé à tout contrôle, que ce soit pour la conformité de l'urbanisation ou de la construction ou l'enregistrement des propriétés (qui sont souvent des terrains de l'Etat occupés ou vendus illégalement) ;

- Actualisation de la valeur des propriétés, comme à Sfax où le barème date de 2007 et ne prend pas en compte la localisation géographique ;
- Optimisation de la collecte : les arriérés représentent généralement plusieurs années de collecte des impôts considérés, et parfois plusieurs années de recettes courantes (plus de 2 ans dans le cas de La Paz)... quand ils sont connus. Le fait que cette collecte soit parfois effectuée par des agents de l'Etat et pas de la Municipalité (comme à Sfax ou à Marrakech) est un frein potentiel à son efficacité, car ceux – ci ne priorisent pas les impôts communaux par rapport à ceux de l'Etat ;
- Augmentation des taux d'imposition : souvent, même dans les contextes très centralisés comme à Sfax ou à Marrakech, il existe des marges de manœuvre disponibles pour la Municipalité.

Ces pistes se heurtent principalement à deux enjeux : le coût politique potentiel de l'augmentation de la pression fiscale (même si elle résulte uniquement de l'application plus rigoureuse de mesures existantes) et la capacité technique (et le coût associé de mise à niveau) de les mettre en œuvre.

Plusieurs Municipalités de l'échantillon ont pris des mesures allant dans ce sens, avec des résultats mitigés qui en illustrent les difficultés. La Paz a mis en place une stratégie globale d'augmentation de ses recettes fiscales foncières, alliant annulation des pénalités en cas de paiement des arriérés pour inciter à leur règlement, primes pour paiement anticipé, amélioration de l'accueil et facilitation du paiement. Elle a enregistré une croissance régulière de ces recettes, mais inférieure à la croissance globale de son budget. Marrakech a procédé à une actualisation du recensement des propriétés non bâties en 2012, qui lui a permis de presque doubler ses recettes, mais a également fait exploser son taux d'impayés. Sfax a basé l'imposition des terrains non bâtis sur leur valeur de marché (possibilité offerte aux Communes tunisiennes mais rarement appliquée) et a doublé son rendement entre 2012 et 2013. Enfin Addis Abeba est en train d'expérimenter une modernisation de sa taxe foncière qui lui permettrait d'augmenter son rendement, aujourd'hui insignifiant. Ce bilan montre à la fois le potentiel de mobilisation de ressources liées à l'impôt foncier, mais aussi les difficultés à mener la démarche à son terme, notamment dans ses aspects coercitifs, et l'importance de considérer l'ensemble des leviers d'action lors de la définition de la stratégie... leviers d'action dont certains échappent à la Municipalité, comme la collecte dans le cas de Marrakech.

III.2 Un patrimoine foncier insuffisamment instrumentalisé

L'autre ressource principale des Municipalités de l'échantillon est constituée par la **gestion du domaine foncier de la Municipalité**, qu'il s'agisse de droits d'usage dont elle contrôle la cession (à Ulan Bator et à Addis Abeba) ou de son domaine privé (à la location ou à la vente). Cette utilisation est encadrée par le droit du sol local, mais ce dernier n'explique pas tout.

Droit du sol et utilisation des prérogatives foncières

| | La Paz | Addis Abeba | Sfax | Marrakech | Ulan Bator | Göteborg |
|---|--|--|---|--|---|--|
| Droit du sol | Propriété de droit privé, les terres non enregistrées appartiennent à l'Etat | Le sol est propriété de l'Etat, ses droits d'usage sont administrés par la Municipalité d'AA | Propriété de droit privé ou coutumier. | Propriété de droit privé ou collectif coutumier (cessible seulement à l'Etat ou à la Commune, concerne les terres villageoises). | Le sol est propriété de l'Etat, ses droits d'usage sont administrés par la Municipalité d'UB. Chaque citoyen a un droit à 700 m2 de terrain gratuit. Trois statuts de propriété : pleine propriété (seulement citoyens mongols), possession (citoyens et entreprises mongoles, baux de 5 à 60 ans), droit d'usage (baux de 5 ans renouvelables) | Propriété de droit privé. |
| Marges d'action de la Municipalité | Interdiction de vendre ou louer le domaine municipal (sauf bail à construction). | Possibilité de vendre des droits à construire (land lease) pour des terrains viabilisés, 90% du produit doit être investi dans des infrastructures | L'Etat est un grand propriétaire foncier, mais pas la Municipalité. Droit de préemption dans les Périmètres d'Intervention Foncière – PIF décidés par la Commune | Le patrimoine foncier privé cessible de la Commune est maintenant très réduit | Contrôle sur la cession des droits d'usage du foncier | Une grande partie du foncier urbain appartient à la Municipalité. |
| Exercice de ce potentiel | Existence d'un revenu locatif (l'interdiction de louer ne semble pas absolue) | Les land lease sont une ressource d'investissement significative, souvent cédés en gré à gré. | La Municipalité dispose d'un inventaire précis de son patrimoine, et en loue une partie (attribué aux enchères, loyer non actualisé, fort taux d'impayés) PIF non utilisé | La Municipalité dispose d'un inventaire relativement précis de son patrimoine Elle a cédé des terrains importants aux aménageurs publics d'Etat. Elle en loue une partie à des prix bas malgré une mise aux enchères (entente entre locataires). | Principalement cessions de gré à gré, volonté de rationaliser et d'optimiser depuis le nouveau gouvernement de 2012. | Utilisation du foncier municipal au service des entreprises publiques, mais très peu de cession foncière au privé du fait de résistances culturelles des élus. |

Addis Abeba est certainement le cas le plus emblématique de l'échantillon. La Municipalité tire entre 6 et 10% de ses revenus de la cession de droit d'usage (land lease). Ces revenus sont limités par la part importante (94%) de cessions réalisées sans mise en concurrence, théoriquement au moins au prix de revient (coût de viabilisation et éventuellement d'éviction), dans le cadre d'un statut de « projet d'intérêt national ou régional » aux contours flous. Le volume de terrains cédés est également limité par l'obligation de mettre sur le marché des terrains immédiatement constructibles (libres d'occupants et viabilisés), obligation qui se heurte aux limites des capacités de la Municipalité à préparer les terrains... Cette limite au volume de foncier mis sur le marché a tendance à augmenter la pénurie foncière... et donc le prix des terrains finalement mis aux enchères. Dans un contexte de croissance économique, cela permet à la Municipalité d'obtenir malgré tout des revenus significatifs de ces cessions. Oulan Bator, qui dispose des mêmes prérogatives sur le foncier (mais sans l'obligation de le viabiliser), tire en revanche très peu de revenus de ces ventes, du fait d'une pratique généralisée de cession de gré à gré dans des conditions peu transparentes (et de l'obligation de fournir gratuitement 700 m² de terrain à tout citoyen mongol). Cette pratique a été remise en cause par le Maire élu en 2012 (qui a mis en place une systématisation des enchères), ce qui s'est traduit par une multiplication par 5,5 des revenus en 2014 par rapport à 2013. Göteborg, qui possède une grande partie du foncier urbain de la ville, ne le cède pas par réticence culturelle à la cession d'un patrimoine collectif, et Marrakech a déjà cédé une grande partie de son foncier à très bas prix à des aménageurs publics nationaux.

Sfax et Marrakech offrent chacun un exemple intéressant d'opération d'aménagement (avec financement d'au moins une partie des infrastructures internes par la plus-value foncière) pilotées par l'Etat central, et des dérives que cela peut occasionner :

- A Sfax, l'opération d'aménagement de Taberoa s'étend sur 420 ha au nord de la ville (2 km du centre-ville) sur la côte, sur un ancien site de traitement du phosphate (entreprise publique d'Etat). Une société a été montée pour préparer et vendre le terrain (contrôlée par la Ville à 15%, l'Etat à 50%, et 3-4 banques tunisiennes à 35%). Cette société a injecté 200 MD (environ 100 millions d'euros) pour la dépollution du site (déjà effectuée) financés par un prêt à la BEI avec garantie de l'Etat tunisien. La ville de Sfax est représentée au CA par un membre du Conseil Communal, mais celui-ci est transitoire / nommé par le gouvernement depuis 2011. Le projet prévoit une zone écologique / touristique, des bureaux etc. Un appel à candidature a été lancé pour que des consortiums privés proposent des masterplans (Plan d'Aménagement Détaillé) et financements, plusieurs ont répondu, dont un consortium qatari – turc qui a la préférence du gouvernement (mais pas forcément des sfaxis). Le PAD n'est pas encore validé par la ville (qui en a une vision critique et a proposé des aménagements, entre autres une pénétrante routière). Du fait que le Conseil municipal est nommé et non élu, il risque d'y avoir une tentative de valider avant les élections, mais la société civile sfaxi pourrait ne pas laisser faire (manifestations, etc.) pour que le projet prenne mieux en compte l'existant (risque de quartier isolé et d'embouteillages avec le centre-ville).
- A Marrakech, la ville nouvelle de Tam Al Sour, à 7 km de Marrakech, a été initiée en 2007 sur 2000 ha (de terres initialement collectives / agricoles) avec un objectif de 90.000 logements et 450.000 habitants / Budget de 40 milliards de Dh (environ 3,5 milliards d'euros). L'aménageur public d'Etat Al Omrane aménage le site et construit les logements. Ce projet fait partie d'une politique nationale de 15 villes satellites, avec comme objectifs de répondre de manière intégrée aux besoins de la population et de

relancer le développement économique. Actuellement y vivent 55.000 habitants dans 16.000 logements. Le site souffre d'une faible attractivité (éloignement, faible connectivité, pas de services et commerces, proche d'une décharge publique). 3 milliards de Dh supplémentaires vont être injectés pour sauver le projet : délocalisation de l'université de Marrakech et de son campus, complexe industriel, parc des sports,... Ce projet pose de multiples questions : quel bilan économique – financier de l'opération par acteur (Al Omrane, ville, promoteurs, habitants, autres,...), quel coût d'opportunité (comment aurait-on pu faire différemment avec l'argent), quel coût comparé de fonctionnement pour la ville ?

Enfin, les municipalités tirent toutes un revenu de la location d'une partie de leur domaine privé, mais il est souvent faible et fait l'objet d'arriérés de paiement.

Quelles marges de manœuvre pour optimiser le rendement du patrimoine municipal ?

De manière générale, la question de l'optimisation se pose également pour l'utilisation des prérogatives et du patrimoine fonciers des Municipalités, qui pourraient :

- Dans certains cas, effectuer un recensement plus précis de leurs biens, et de la partie qui serait mobilisable (notamment Oulan Bator)
- Optimiser la gestion de leur patrimoine foncier non opérationnel (location et cession), par une politique de mise en concurrence systématique en garantissant des conditions minimales de compétition, d'actualisation régulière des loyers en fonction des prix du marché (ce qui implique une connaissance minimum du marché) et une politique active de lutte contre les arriérés (qui pourrait inclure le recours à l'éviction des locataires mauvais payeurs).
- Etudier les possibilités de partenariat avec les acteurs privés, pour la production d'immobilier à vendre ou louer sur des terrains initialement publics (même pour La Paz, qui ne peut vendre son patrimoine, cette possibilité pourrait être étudiée, car la Municipalité peut louer sous certaines conditions)
- Utiliser dans certains cas le foncier pour financer des infrastructures, soit dans le cadre d'opérations d'aménagement menées par la Municipalité (ce qui est déjà pratiqué par Göteborg pour le logement locatif social par exemple), soit en influant sur les opérations d'aménagement menées par d'autres opérateurs publics au travers du contrôle de l'urbanisme réglementaire (à Sfax sur l'opération Taberoa par exemple, ou à Marrakech), soit enfin au travers de processus d'échange de « terre contre infrastructure » (Ulan Bator est en train d'étudier ce type de possibilités, au travers de la création d'une structure ad hoc (Ulan Bataar Development Corporation -UBDC) qui porterait les opérations).

III.3 L'utilisation anecdotique d'autres outils liés au foncier

Enfin, les Municipalités utilisent très peu **d'autres types d'outils liés au foncier** qui permettraient de financer les infrastructures publiques, et qui parfois existent mais ne sont pas appliqués :

- Les *development fees* ou taxe d'aménagement (taxe liée à la production d'immobilier) n'existent qu'à Ulan Bator pour la production de logements par des promoteurs, sous la forme de 2% de la valeur à payer en nature. Certaines Municipalité collectent également des droits liés au permis de construire / de lotir (Sfax, Marrakech,...), mais ils sont généralement marginaux. Les aménageurs, lotisseurs et promoteurs ont en général

l'obligation de réaliser les infrastructures internes à leurs opérations, mais dans la pratique cette obligation est peu contrôlée, quand les lotissements ne sont pas totalement illégaux. Et les contributions négociées, monétaires ou en nature, de la part des aménageurs et promoteurs, ne semblent pas être pratiquées.

- La contribution des riverains aux infrastructures existe de manière très marginale sous une forme volontaire et négociée dans quelques villes (30% de petits aménagements locaux à Addis Abeba, 5% des infrastructures locales du quartier le plus aisé de La Paz), et la possibilité légale existe à Sfax (« contribution pécuniaire des propriétaires riverains ») mais elle n'est a priori pas appliquée en raison de la lourdeur des procédures.
- Le remembrement n'est aujourd'hui utilisé par aucune Municipalité, mais Ulan Bator s'est lancé depuis peu dans un ambitieux programme de ce type qui concerne 9 quartiers de la ville.

III.4 Quels leviers de mobilisation des ressources liées au foncier ?

De manière transversale, on peut identifier quatre types de leviers qui permettent d'agir sur la marge de manœuvre des Municipalités pour la mobilisation des ressources liées au foncier, qu'on retrouvera d'ailleurs souvent pour d'autres types de ressources :

- **L'évolution réglementaire et légale** : le cadre légal permet ou interdit l'utilisation des outils, et les modalités de leur fonctionnement (fixation des taux d'imposition par exemple), et donc le potentiel d'utilisation par les Municipalités.
- **La mobilisation des élites locales et leur capacité d'influence sur le gouvernement central** : elle permet bien sûr d'influencer l'évolution du cadre réglementaire, mais au-delà, surtout dans des Etats peu décentralisés, cette mobilisation peut être la condition de l'utilisation d'outils qui font évoluer les rôles ou les contributions des parties. Au niveau local, une mobilisation des élites peut par exemple permettre d'évoluer vers une plus grande contribution des promoteurs ou propriétaires privés locaux au financement d'infrastructures considérées comme capitales pour le développement du territoire (et donc dans l'intérêt du collectif) et que la Municipalité ne peut financer par ailleurs. Au niveau national, la mobilisation locale peut faire pression pour que les services fiscaux améliorent leur collecte des impôts locaux (et donc les recettes de la Municipalité), comme cela est le cas après chaque élection municipale au Maroc, ou que les aménageurs nationaux actifs localement prennent les intérêts locaux en considération, comme sur l'opération d'aménagement Taberoa à Sfax. Cette mobilisation est nécessaire dans la durée, car l'évolution des outils nécessite du temps et de la stabilité (comme le montre le processus en cours à Ulan Bator pour lequel l'alignement entre le Maire et le Président de la République est fondamental, ou encore la continuité de la politique fiscale à La Paz).
- **Le consentement à payer** : un frein majeur à l'optimisation des outils de financement est la résistance politique de la part des acteurs mis à contribution, qu'ils soient propriétaires fonciers ou immobiliers ou acteurs de la production de la ville. Cette résistance sera d'autant plus forte que les bénéfices directs qu'ils tirent de ces contributions sont peu palpables. La transparence dans l'utilisation des fonds et le lien entre prélèvement et utilisation sont fondamentaux. La Paz par exemple a pu légitimer sa politique d'optimisation du prélèvement de l'impôt foncier grâce à une politique d'action et d'investissement stable et visible. C'est également l'objet des mécanismes de budget participatif mis en œuvre progressivement par la Municipalité de Sfax.

- **Les capacités techniques :** enfin, les instruments liés au foncier demandent généralement un certain niveau de maîtrise technique, qu'il s'agisse du recensement et de l'actualisation des bases imposables, des mécanismes de vente aux enchères ou plus largement d'une connaissance du marché foncier et immobilier nécessaire pour l'optimisation ou même la mise en œuvre de la plupart des outils. Ainsi, à titre d'illustration, si la ville de Sfax a réussi à organiser en interne l'évaluation de la valeur (taable) du foncier non bâti sur la Municipalité, elle ne possède pas d'outil d'aménagement opérationnel (car les opérations d'aménagement ont toujours été mises en œuvre par l'Etat), mais est partie prenante (quoi que minoritaire) de la société d'aménagement montée pour l'opération Taberoa. Marrakech doit faire appel à un prestataire externe pour mettre à jour la base des propriétés non bâties, et n'a pas non plus de capacités techniques d'aménagement, ayant toujours délégué ce rôle à des aménageurs publics d'Etat et se limitant à la fourniture bon marché de terres, sans réel pouvoir sur les projets... avec les conséquences parfois désastreuses, comme le montre l'exemple de la ville nouvelle de Tam al Sour. Ulan Bator dispose au contraire de nombreux services aux compétences entremêlées (et entremêlées avec celles de services de l'Etat) sur les questions foncières... qui conduit également à une efficacité très limitée. Et la ville ne possède aucune expérience dans le montage d'opérations d'aménagement complexes et de mécanismes type « land for infrastructure », mais tente de combler cette carence technique au travers d'une structure ad hoc qu'elle pilote, Ulan Bataar Development Corporation – UBDC. Addis Abeba est-elle relativement bien structurée pour la gestion de la cession de droits d'usage des terres, avec une agence en charge de préparer les terrains pour la cession, la Land Development and City Renewal Agency, mais cette structure semble souffrir d'un manque de capacité technique. En revanche, l'absence de cadastre (en cours de création) rend l'administration de l'impôt foncier / immobilier très aléatoire... ce qui participe certainement de son rendement négligeable. La Paz dispose elle d'une administration fiscale compétente et gère toutes les étapes de l'impôt foncier/immobilier, même si les constructions illégales (et la difficulté du contrôle urbain) rendent l'actualisation des bases complexes, mais n'actualise pas les valeurs cadastrales hors des cessions. Enfin Göteborg semble disposer de tous les outils techniques d'aménagement opérationnel puisque des terrains sont aménagés par des institutions publiques pour produire équipements, logement etc., et pourrait facilement se doter de capacités de valorisation de son patrimoine foncier si elle le souhaitait.

IV - Un recours très inégal aux ressources externes

Un peu moins de 10 ans après la faillite de Lehman Brothers, la crise financière et la récession mondiale qui s'en sont suivies, l'économie mondiale se caractérise par une surabondance d'épargne. L'étude des conditions de mobilisation des ressources externes des villes qui nous ont servi de cas d'étude se fait donc dans un contexte mondial d'excès d'offre de fonds prêtables par rapport à la demande : l'épargne mondiale est ainsi estimée à 22 000 milliards par an (estimations des Nations Unies) quand les besoins d'investissement seraient compris dans une fourchette de 5 000 à 7 000 milliards de dollars par an (estimations du Forum économique mondial). Cette situation se traduit par des taux d'intérêt réels historiquement faibles, de par le monde et, même par des taux d'intérêt nominaux négatifs en Europe ou au Japon.

Pour autant, la question de la rencontre entre offre et demande de fonds prêtables reste centrale, notamment dans les pays en développement. Elle se double souvent, pour ces pays, de questions liées à la baisse de prix des matières premières (et du pétrole en particulier) et à la volatilité des taux de change. Au niveau local, la question du recours à des ressources externes apparaît aussi centrale, pour des collectivités locales (ou des gouvernements locaux) qui sont (ou seront) au cœur de la réponse à apporter aux besoins en infrastructures et aux défis posés par le changement climatique.

En ce sens, le recours au financement externe se justifie pour les gouvernements locaux s'il permet d'étaler dans le temps le remboursement d'un investissement qui doit profiter à une population croissante et/ou générer des recettes (fiscales ou autres) qui le financeront in fine totalement ou partiellement (cas de l'emprunt), d'externaliser le financement d'investissements et d'en transférer tout ou partie du risque à des partenaires privés (cas des partenariats public-privé, PPP) ou encore de créer un « effet de levier » (cas des subventions, des dons voire de l'aide au développement).

De ce point de vue, le panel des villes étudiées révèle des situations disparates voire diamétralement opposées. A un extrême se situe la ville de Göteborg. Celle-ci utilise l'endettement comme moyen de financement privilégié (voire comme unique ressource externe), emprunte quasi-exclusivement sur les marchés financiers, ne rencontre aucune difficulté à emprunter et à développer une politique de gestion « pointue » des risques associés, servant souvent de référence. A l'autre extrême, est par exemple la ville d'Oulan-Bator, qui n'a pas encore pu réellement mobiliser des ressources externes pour financer ses investissements.

IV.1 L'emprunt, outil de financement externe privilégié

L'emprunt est le principal mode de financement externe auquel les collectivités du panel ont recours. Seule la ville d'Oulan-Bator n'est pas endettée, un plafond de la dette publique déjà atteint l'empêchant de se porter emprunteuse à côté de l'Etat central. A l'inverse, Oulan-Bator est la seule ville à faire des contrats de PPP l'outil privilégié de sa stratégie de financement des investissements à venir. De même, l'utilisation des garanties (explicites versus, par exemple, la garantie implicite de l'Etat considérée par les agences de notation financière) n'est que peu répandue. Enfin, la mobilisation des dons et subventions n'a été que peu documentée et se résume à des instruments de financement complémentaire de l'emprunt au Maroc et en Tunisie (avec notamment le découplage emprunt/ subvention).

Endettement et recours à l'emprunt : principales caractéristiques

| | Dettes/ Recettes courantes | Sources de financement |
|-------------|----------------------------|--|
| Addis Abeba | <25% | Une banque privée, nationale + Bailleurs de fonds (+ Chine) via l'Etat |
| Göteborg | ≈100% | Multiplés et de tout type (obligataire + Banque européenne d'investissement, Kommuninvest et banques réunies en syndicats) |
| La Paz | >75% | Obligations municipales et bailleurs de fonds (+ Chine) via l'Etat |
| Marrakech | >100% | Prêteur unique, national et public : Fonds d'équipement communal (FEC), détenant un monopole de fait |
| Oulan Bator | | Pas de dette |
| Sfax | ≈75% | Prêteur unique, national et public : Caisse de prêt et de soutien aux collectivités locales (CPSCL) |

Si l'emprunt est la ressource externe dont l'utilisation est la plus courante au sein du panel, les situations restent très diverses. Pour Göteborg, l'endettement est l'outil privilégié de financement externe et a même fait l'objet d'une stratégie municipale structurante. La mutualisation (avec une « banque-maison » qui mutualise trésorerie et moyens de financement de l'ensemble des entreprises municipales), la diversification (des sources de financement) et la recherche de différenciation (première ville émettrice d'obligations vertes ou *Green bonds*) qui en résultent sont ainsi les clés du recours à l'emprunt. A l'autre extrême, on trouve Oulan-Bator. La ville ne peut pas, en l'état actuel, s'endetter alors qu'elle en a cruellement besoin pour faire face à la croissance démographique, au développement urbain et aux besoins en investissement qui en découlent. En effet, bien que la ville ait le droit de s'endetter et d'émettre des obligations depuis une loi de 2011, le plafond de dette rapportée au PIB est déjà atteint au niveau national. L'Etat central phagocyte ainsi les capacités d'emprunt du pays et empêche de facto la ville d'Oulan-Bator de profiter de cet outil.

Entre ces deux extrêmes, les situations des autres villes sont toutes particulières. Marrakech est la ville la plus endettée : le ratio dette/ recettes courantes était d'un peu plus de 120% à la fin 2012. Mais, à l'inverse de Göteborg, la diversification des sources de financement n'est pas rendue possible par le monopole détenu par le Fonds d'équipement communal (FEC). Le FEC est la banque du Royaume du Maroc, dédié au financement des collectivités locales. Si son statut de banque d'Etat et le monopole de fait (celui-ci n'étant pas légal) dont il bénéficie expose le FEC à des critiques (niveaux des taux d'intérêt, 80% des prêts accordés des communes urbaines, etc.), son principal avantage réside dans sa capacité à mobiliser des fonds pour prêter aux collectivités et financer les besoins de développement des territoires. A l'image de Kommuninvest en Suède, le FEC est une « *bond bank* », c'est-à-dire une structure mutualisant les besoins des collectivités et leurs qualités de signature pour lever des capitaux sur les marchés financiers. Le FEC est ainsi un émetteur important des marchés de capitaux au Maroc (notamment à court terme), possédant, sur les derniers exercices, une capacité d'engagement plus de 10 fois supérieure aux montants mobilisés par les collectivités (de l'ordre de 100 Mds MAD contre 3 à 10 Mds MAD).

En Tunisie, le monopole de fait est détenu par la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales (CPSCL), établissement public dont les ressources proviennent principalement des

finances publiques du pays. La CPSCL finance les collectivités par des prêts ou des subventions. Sfax possède ainsi une dette exclusivement souscrite auprès de la CPSCL, dans un ratio de l'ordre de 75% des recettes courantes.

Enfin, la ville de La Paz, qui possède une dette rapportée aux recettes courantes comparable à celle de Sfax, a par le passé expérimenté des vecteurs divers d'emprunt (marchés financiers avec l'émission d'obligations municipales ; prêts de divers bailleurs de fonds via l'Etat). Aujourd'hui, elle se trouve limitée dans son recours à l'emprunt – qui pourrait être plus important que ce qu'il n'est – et même qui devrait l'être – pour faire face aux besoins et financer le plan d'investissement de la municipalité – pour des questions politiques. La mairie de La Paz est en effet détenue par un opposant politique au Président de l'état plurinational, qui mobilise la totalité du crédit international autorisé par la loi pour l'ensemble des autorités publiques (40% du PIB), bloquant de ce fait l'accès des Municipalités à l'emprunt externe.

IV.2 Les PPP, un outil à l'étude

A ce jour, seule la ville d'Oulan-Bator a recours aux contrats de partenariat public-privé. Elle possède déjà 13 concessions et fait du PPP l'outil privilégié de sa stratégie de financement externe de demain. En effet, compte tenu des contraintes auxquelles elle fait face (économie centralisée à l'héritage culturel communiste encore fort ; plafond de la dette publique atteint ; contraintes légales, administratives et politiques du côté du foncier), Oulan-Bator a créé une entreprise de développement de la ville – Ulaanbaatar Development Corporation (UBDC) – pour permettre l'implication du secteur privé. Cette option peut apparaître être un choix par défaut dans la mesure où les PPP constituent le seul moyen de financer l'investissement sans que la ville n'emprunte... car elle ne peut pas, en l'état actuel, le faire.

Du côté du Maghreb, les lois, encore très récentes, encadrant les PPP n'ont pas encore permis à Marrakech ni à Sfax de se lancer concrètement. En Tunisie, la loi « Promotion des PPP » exclut les villes en l'absence de conseils municipaux élus. Le PPP ne pourra ainsi être mobilisé qu'après les élections municipales de 2017. Pour autant, Sfax, qui avait enclenché dès 2002 des démarches pour monter un PPP autour d'un projet d'abattoir public, pourrait être une des premières villes à contractualiser. Le projet a ainsi été relancé, avec pour objectifs une meilleure implication des acteurs et des usagers (pour une nécessaire responsabilisation) et l'externalisation des charges récurrentes. A l'image de la Tunisie, la loi relative aux PPP ne date que de 2015 au Maroc. Et si la ville de Marrakech se dit intéressée par de telles initiatives, les PPP restent aujourd'hui le fait du Royaume et de tels projets pourraient pâtir de la méfiance du secteur privé vis-à-vis des collectivités locales.

En Suède, le non-recours aux PPP par la ville de Göteborg s'explique principalement par les réticences des élus face à ce mode de financement. La peur de perte de contrôle et une position de principe qui consiste à ne pas vouloir « faire de l'argent » avec des actifs de la ville en freinent ainsi, pour l'instant, l'usage.

Enfin, les villes d'Addis Abeba, et de La Paz n'utilisent pas cet outil, l'implication du secteur privé apparaissant encore trop nouveau, par exemple, pour cette dernière.

IV.3 Du cadre (notamment légal et réglementaire) fixant les relations entre les collectivités locales, l'Etat et les institutions financières

L'ensemble des collectivités étudiées sont autorisées à emprunter ou encore à recourir aux PPP, mais cette possibilité n'est pas toujours la règle, notamment dans certains pays d'Afrique ; elle est, à l'inverse, une condition *sine qua non* du recours aux financements externes.

Le cadre fixant les relations entre collectivités, Etat et institutions financières peut ainsi être limitant et peser fortement sur la mobilisation des ressources externes par les collectivités. Au Maroc, le recours à l'emprunt peut ne pas être autorisé par l'autorité de tutelle. En Tunisie, l'inscription au programme d'investissement communal (PIC) qui s'étale sur 5 ans est une condition nécessaire à ce que la CPSCL prête. L'autorisation préalable au début de la période de 5 ans est ainsi une des faiblesses du système, n'autorisant que peu de souplesse et de possibilité d'adaptation pour les collectivités. De même, le fait que les bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale notamment) privilégient la relation avec le « souverain » plutôt qu'avec le « sous-souverain » fait que le gouvernement central détient la clé du recours au financement externe. Que cela soit en Mongolie, en Bolivie ou en Ethiopie, les collectivités butent (ou pourraient buter) sur le fait que l'Etat ne souhaite pas rétrocéder les financements obtenus auprès des bailleurs aux (ou à certaines) collectivités.

IV.4 L'impôt est la « seule » ressource, et l'emprunt un moyen de financement temporaire

Comme relevé précédemment, les deux villes qui possèdent les dettes le plus importantes (par rapport à leurs recettes courantes), Marrakech et Göteborg, évoluent dans des environnements très différents, pour des pratiques de l'emprunt, d'une certaine manière, diamétralement opposées. Pour autant, si la première a assez rapidement atteint sa limite en termes de capacité d'emprunt, la seconde devrait aussi voir son ratio d'endettement se dégrader dans les années à venir – Standard and Poor's s'attendant même à le voir atteindre 124,7% fin 2017. Dans les deux cas, c'est la capacité à générer des recettes – en tout cas à les faire croître de manière plus rapide que les dépenses – qui est en question. D'un côté, Göteborg butte sur une charge fiscale déjà élevée, dans un contexte de décentralisation « avancée » et d'autonomie financière importante. De l'autre côté, Marrakech pâtit d'une faible autonomie fiscale, de son impossibilité d'« inventer » de nouvelles recettes et de ses difficultés à recouvrer les impôts.

De même, si Oulan-Bator explore la piste des PPP pour contourner les contraintes qui sont les siennes et financer son plan d'investissement, l'enjeu reste pour la ville de parvenir à structurer des PPP soutenables et pour se faire à avoir des modèles économiques et de tarification viables dans le temps, et à court terme pour le partenaire privé.

Au final, et sur ces trois exemples, il apparaît bien qu'il n'y a qu'une « seule » ressource, c'est l'impôt (au sens large, incluant taxes, redevances usagers, etc.). Les équilibres des collectivités – leur capacité à générer des ressources récurrentes et à maîtriser la dépense – restent ainsi la clé, l'emprunt pouvant, en particulier, être vu comme n'étant que de la fiscalité « anticipée. »

IV.5 Quelles marges de manœuvre dans la mobilisation des ressources externes ?

Pour conclure, quatre séries de leviers doivent permettre d'agir, pour permettre d'améliorer ou d'accroître la mobilisation des ressources externes par les collectivités :

- Le développement des ressources récurrentes : quel que soit l'environnement (notamment réglementaire), il ne peut y avoir de recours aux ressources externes si les ressources récurrentes sont insuffisantes, trop volatiles ou mal maîtrisées ;
- Un cadre légal et/ou réglementaire adapté : sous un angle légal ou réglementaire, on peut autoriser ou ne pas autoriser le recours à un mode de financement externe, mais un cadre légal et réglementaire approprié fixant les relations non seulement entre les collectivités locales et l'Etat mais aussi entre les autorités publiques (souveraines et sous-souveraines) et les institutions financières est souvent un élément-clé du recours au financement externe – en particulier à l'emprunt – par les collectivités ;
- Un leadership politique, à même de faire bouger les lignes : sous un angle politique, si l'alignement est une condition nécessaire mais pas suffisante dans les pays centralisés pour permettre à une collectivité d'accéder à des ressources externes, le leadership et la capacité d'impulsion des élus locaux est toujours un facteur de changement et souvent un facteur de réussite dans le recours au financement externe, que la décentralisation soit avancée ou pas ;
- Accroître les capacités : au-delà d'une gestion budgétaire et comptable qui peut parfois être source d'une vision à court terme, le recours aux ressources externes engage le futur et, à ce titre, nécessite des compétences qui ne sont que rarement les plus développées au sein des collectivités locales ; accroître les capacités apparaît ainsi être un élément clé du développement du recours aux ressources externes.

V - Conclusion : Pas de développement des ressources locales sans développement conjoint des capacités, des compétences et des responsabilités locales

La seconde phase de l'étude se place dans la perspective des conclusions et des hypothèses développées lors de la première phase d'analyse de la littérature sur les trois axes de financement identifiés (ressources récurrentes, ressources liées au foncier et ressources externes). Cette phase de l'étude se voulait non seulement un test de la pertinence des thèmes développés dans la première phase, et des propositions de réformes qui en résultaient, mais aussi d'en analyser la contextualisation pour tenter d'en renforcer la portée pratique.

1. L'étude a illustré dans plusieurs cas que **le choix de recourir de manière plus ou moins significative à tel ou tel type de ressources dépend de la facilité d'accès relative aux autres ressources et de leur rendement**. Les opportunités ou freins d'ordre réglementaire, politique, économique ou technique vont orienter l'évolution du recours à telle ou telle ressource, ce qui enlève beaucoup de pertinence à une analyse cloisonnée par type de ressource. Ainsi, c'est l'impossibilité de vendre des terres municipales, conjuguée à une réticence à l'augmentation des impôts locaux du fait de son coût politique et aux difficultés d'accès aux bailleurs multilatéraux à cause de l'opposition du gouvernement national qui conduit La Paz à avoir recours à l'endettement. Le poids très élevé de la fiscalité (qui accroît le coût politique d'une hausse d'impôt), une réticence à une valorisation du patrimoine foncier communal perçue comme un abandon de biens collectifs et le bas coût de l'emprunt conduisent Göteborg à privilégier cette dernière voie pour financer sa croissance. Sans contrôle aucun des impôts locaux, et confronté à des limites d'emprunt significatives (et même une interdiction jusqu'en 2011), Oulan Bator tente d'utiliser la ressource foncière pour financer ses infrastructures au travers de PPP, et contourner les limites qui lui sont imposées par la création d'une structure externe. A l'inverse, les ressources d'Addis Abeba étant pour l'essentiel tirés d'impôts nationaux redistribués liés à l'activité économique de la ville, et cette dernière ayant connu une évolution fortement positive durant les années 2000, la Municipalité n'a pas été incitée à engager une politique active d'optimisation sur les autres types de ressources.
2. Cette seconde phase a fait ressortir la diversité des situations et l'importance de l'analyse du contexte pour l'appréciation des stratégies mises en œuvre et des marges de manœuvre, mais aussi la **réurrence de grandes « familles » de contraintes contextuelles** qui façonnent l'environnement des Municipalités. C'est à l'intérieur de cet environnement que chaque Municipalité élabore sa stratégie d'adaptation, qui passera par la mobilisation de tel ou tel type d'outils et la manière dont elle les mettra en œuvre. On peut ainsi distinguer des éléments contextuels de divers ordres :
 - a. Facteurs juridiques législatifs et réglementaires, qui encadrent dans leur ensemble les conditions d'accès aux ressources récurrentes des collectivités locales, donc leur degré d'autonomie fiscale. Ces facteurs sont particulièrement décisifs dans les pays marqués par une forte centralisation (Tunisie et Maroc) où les marges de manœuvre locales sur les taux d'imposition sont quasi-nulles. Il en va de même concernant l'accès aux ressources non récurrentes

(interdiction de vendre des terrains municipaux à La Paz par exemple), ou aux moyens de financement externes ; le recours à l'emprunt est souvent très encadré, voire interdit comme à Oulan Bator jusqu'en 2011. Au-delà des seules contraintes réglementaires portant sur les ressources, l'encadrement législatif façonne les conditions d'exercice des compétences, donc indirectement les besoins financiers qui en découlent et donc finalement l'usage des moyens de financement. Là où les lois de compétences sont imprécises dans un contexte de forte centralisation, la question de l'inégal appariement entre besoins financiers et ressources récurrentes locaux (Tunisie, Maroc) se pose, avec comme conséquences soit la centralisation rampante y compris dans les champs de compétences transférées, soit l'incomplétude dans la fourniture des services collectifs par les collectivités locales et donc la dégradation du consentement à l'impôt. A contrario dans des contextes de décentralisation effective comme en Suède.

- b. Facteurs culturels, comme facteurs politiques, comme l'opposition entre pouvoir local et national (qui freine l'accès aux financements internationaux pour La Paz), la résistance populaire à l'impôt (comme en Tunisie avant et plus encore suite à la révolution de 2011) et le coût politique associé, le leadership de dirigeants locaux (comme les maires de La Paz ou d'Oulan Bator) ou encore le calendrier électoral ; on peut noter de ce point de vue qu'une stratégie claire, stable et réellement mise en œuvre d'investissement, idéalement élaborée selon un processus participatif, permet de réduire la résistance à l'impôt. C'est ce qu'a fait La Paz avec son Plan de Développement Municipal La Paz 2040, approuvé en 2014, qui structure les plans d'investissement pluri annuels et annuels de la Municipalité. C'est également dans cette perspective que se situe l'expérience de budget participatif menée à Sfax en 2015 et qui doit s'étendre en 2016³⁷. Addis Abeba dispose également d'un outils de planification des investissements (Growth and Transformation Plan à 5 ans), et Ulan Bator vient de se doter d'un Masterplan à 2030 qui comprend 28 milliards de USD d'investissement, mais qui semble avoir été élaboré de manière relativement rigide et cloisonnée.
- c. tradition centralisée (Mongolie, Tunisie, Maroc) ou au contraire très décentralisée (Suède), le rapport à la terre et aux actifs publics en général (droit à la terre gratuite pour tous les citoyens en Mongolie, difficulté à valoriser financièrement un foncier considéré comme un bien collectif en Suède), aux partenariats avec le privé,...
- d. Facteurs techniques, concernant les capacités locales à structurer et évaluer les politiques et projets et à dialoguer avec les autres interlocuteurs publics ou privés. Ces capacités peuvent concerner par exemple la maîtrise des opérations de la chaîne de l'impôt, la connaissance du fonctionnement des marchés fonciers, immobiliers ou financiers, la planification urbaine et opérationnelle, la production d'études de faisabilité, l'analyse en coût global, l'évaluation, la

³⁷ L'expérience concernait 3 MD d'investissement en 2015, uniquement pour la voirie et l'éclairage (2016 : pas de détermination du secteur), et a mobilisé 2000 participants (10 forums de quartier) pour lister / prioriser 3 projets et élire 3 délégués par quartier, suivie d'un forum municipal avec tous les délégués pour reprioriser les investissements.

maitrise des financements et des outils financiers,...Le développement des capacités locales est particulièrement nécessaire dans des contextes fortement centralisés (Tunisie, Maroc, Mongolie), où les fonctions financières (gestion de l'impôt notamment) sont restées longtemps aux mains des autorités centrales.

- e. Facteurs macroéconomiques enfin, comme le contexte de la croissance économique nationale qui conditionne la trajectoire des impôts nationaux partagés et des transferts de l'Etat particulièrement en Suède, en Mongolie, en Bolivie ou en Ethiopie dans le cadre de notre échantillon, l'état de la finance internationale et/ou locale (qui permet par exemple à Göteborg d'emprunter à un taux négatif) ou l'évolution des cours des matières premières (qui affecte les revenus publics en Mongolie ou en Bolivie) ;

3. **Tous ces éléments sont évolutifs dans le temps**, et c'est cette dynamique d'évolution qui structure la stratégie (explicite ou implicite) d'adaptation des municipalités. C'est également au travers de cette évolution que les changements de stratégie sont facilités ou parfois imposés. C'est dans le cadre de cet environnement et de cette stratégie que les potentiels d'optimisation doivent être identifiés, ainsi que les contraintes associées qui ont freiné la mise en oeuvre de ces potentiels. Cette analyse contextualisée bénéfique - coût (ou potentiels / contraintes) constitue probablement l'un des principaux apports de la méthodologie développée ici pour les directeurs financiers des municipalités. Elle facilite une prise de recul par rapport au quotidien, et l'identification de pistes d'amélioration.
4. Parmi les points importants de la première phase figurait également **l'articulation nécessaire entre la mobilisation des ressources externes et le niveau de ressources récurrentes localement mobilisables et maîtrisables**. Autrement dit, les ressources externes sont en fin de compte une modalité de financement qui doit être remboursée par les ressources récurrentes générées sur le territoire dans le futur... qui doivent également couvrir les dépenses de fonctionnement nouvelles liées aux investissements financés. Les études de cas confirment globalement ce point et en montrent clairement le caractère décisif quelque soit le contexte national. Dans les villes situées dans des contextes centralisés (Sfax et Marrakech), la médiocrité des ressources récurrentes présentes et futures au niveau local inhibe le développement local des projets. Ceux-ci ne peuvent être impulsés que par l'Etat, comme en témoigne également le cas d'Oulan Bator dans le contexte particulier d'une ville-capitale hypertrophiée. Dans le contexte très décentralisé de Göteborg, les doutes sur la possibilité d'accroître demain la pression fiscale contraignent la mobilisation des ressources externes. L'analyse de projets d'investissement locaux de grande envergure en apporte une illustration convaincante. Pas de projets d'investissements locaux d'envergure sans financement extérieur (Etat ou bailleurs) là où les ressources fiscales récurrentes sont insuffisantes. C'est le cas notamment partout où la génération de ressources fiscales supplémentaires au niveau local par les projets urbains est insuffisante (Marrakech, Sfax, Oulan Bator, voire La Paz).
5. Dans cette même logique de couverture des dépenses par les recettes futures, la question des **économies éventuellement réalisées grâce aux investissements** est rarement prise en compte (encore moins que les dépenses récurrentes induites par les investissements), alors qu'une non - dépense est une source de financement potentiellement significative.

Sfax est une remarquable exception, avec son projet de remplacement de 13.000 foyers lumineux (70% de l'éclairage public de la ville) pour un coût de 2 millions d'euros, amorti en 5 ans par les économies réalisées sur la facture d'électricité. Mais le projet de stabilisation des pentes de la ville de La Paz par exemple, d'un coût total de 53 millions d'euros, ne mesure les économies potentielles ni pour la Municipalité, ni pour les acteurs économiques divers, alors qu'un important glissement de terrain en 2011 a occasionné uniquement pour la Municipalité des coûts directs de l'ordre de 22 millions d'euros.

6. Un dernier point important du rapport de première phase insistait sur **l'articulation nécessaire entre le besoin de dépense local émanant du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et le partage des ressources**. En d'autres termes, il faut que les villes dispose de moyens adaptés pour assumer les compétences qu'on leur confie. Les cas de villes analysés mettent en lumière ce point, dans deux dimensions complémentaires. Celui du partage des ressources d'abord, en distinguant nettement le cas des pays où les collectivités locales disposent d'impôts partagés avec l'Etat (et non de simples dotations budgétaires ou de partage de recettes fiscales) et où l'exercice local des compétences est globalement effectif, et celui des pays où le couplage des compétences et des financements est déséquilibré et obscur et où l'on constate soit un faible niveau de services publics locaux, donc une inexécution effective des compétences transférées, soit une substitution de l'Etat aux collectivités locales. Et , en conséquence dans ce dernier cas, une incapacité manifeste à mobiliser des ressources locales récurrentes faute de services effectivement fournis.

La seconde phase de l'étude a permis de vérifier le rôle clé des directeurs financiers (ou assimilé) des Municipalités dans la mobilisation des ressources, et de constater leur motivation et leurs efforts constants pour améliorer les marges de manœuvre financières de leur Municipalité. Parmi les limites à leur action, au-delà des points déjà identifiés, on peut citer une information pas toujours exhaustive sur les projets d'investissement de la Municipalité, qui dépendent généralement d'un autre service. Mais également de trop rares opportunités de mise en perspective de leur quotidien au travers de temps de formation ou d'information sur les pratiques des autres Municipalités, et des occasions encore plus rares d'établir un dialogue avec des pairs. Une analyse conjointe et croisée par les pairs directeurs financiers, par des experts académiques et par les directeurs financiers concernés eux-mêmes (auto-analyse) permet de mobiliser de manière concomitante des types d'expertise complémentaires, et ainsi d'obtenir une vision à la fois systémique, relativement exhaustive et pragmatique / opérationnelle de la situation de chaque Municipalité quant à la mobilisation de ses ressources pour le financement d'une urbanisation durable.

Cette démarche pourrait utilement être prolongée par un appui et un suivi dans le temps des municipalités dans leurs efforts de mise en œuvre des éléments d'optimisation identifiés au cours de l'analyse. Cet appui pourrait être effectué au travers d'une démarche de mise en réseau, complété par un renforcement des capacités techniques stratégiques adapté aux besoins, qui pourrait être soutenu par les institutions internationales de développement.

Annexes : tableaux comparatifs

Annexe 1 : Structure des ressources propres (municipalités)

| | Addis Abeba | Göteborg | La Paz | Marrakech | Sfax | Ulan-Bator |
|----------------------|---|--|--|--|---|--|
| Impôts et taxes | (en dehors des impôts visés par le partage de recettes fiscales avec l'Etat) Taxes municipales (poids marginal) dont impôt foncier /immobilier | Impôt personnel sur le revenu (impôt partagé entre Etat, régions, comtés et municipalités) | Impôts sur la propriété et les mutations foncières et immobilières, taxes sur véhicules automobiles, patente | taxe de séjour, taxe sur terrains à bâtir, lotissements, construction, débit de boissons, abattage, licence taxis et cars de transports publics, enlèvement déchets, pesage, ... | Taxe sur le chiffre d'affaires (TCL), Taxe sur l'immobilier (TIB), Taxe sur le foncier non bâti (TTNB), Taxe hôtelière, Taxe sur spectacles Taxes sur débits de boissons, permis de bâtir, droits de marchés, permis de circulation bus et taxis, droits de stationnement | « capital city tax », Impôt sur immobilier Impôt foncier taxe sur véhicules à moteur, |
| Redevances et tarifs | Surtout eau et assainissement (taux de couverture par redevances des dépenses des agences eau/assainissement 25% en 2015) | Redevances sur eau, électricité, collecte et traitement ordures ménagères, services de santé | Redevances diverses | Redevances à taux libres (halles, cuirs et peaux, stationnement, fourrière, droits de marché) | Droits sur formalités et autorisations administratives, occupation du domaine communal, contribution des riverains aux travaux de voirie.... | 20% licences d'exploration et exploitation pétrolière (les redevances et tarifs profitent surtout aux régions) |

Annexe 2 : Structure des transferts financiers entre l'Etat et les municipalités

| | Addis-Abeba | Göteborg | La Paz | Marrakech | Sfax | Ulan Bator |
|--|--|--|--|---|--|---|
| Impôts partagés | néant | Impôt sur le revenu des personnes | néant | néant | néant | |
| Partage de recettes fiscales | Statut de « chartered city » qui l'assimile fiscalement aux régions) Elle bénéficie d'un « revenue sharing » (une part du produit des impôts sur le revenu des personnes sur les profits et gains en capital, TVA, accises Le critère de répartition semble être le principe de dérivation, pas de maîtrise locale des taux | néant | Dotations de fonctionnement financées par 20% des recettes d'un portefeuille d'impôts d'Etat (y compris 67% des impôts sur produits pétroliers) | Néant ? dotations spéciales d'équipement de la TVA » (part aux recettes de TVA affectée à des dépenses d'équipement local) | néant | 60% de IR représentant 20% des ressources locales (property tax, taxes sur les mutations à titre gratuit et onéreux, visa pour étrangers) |
| Dotations forfaitaires | Non Les arrondissements bénéficient d'un block grant (en provenance de la ville sous- réparti en fonction de la population, des coûts de fourniture des services, de l'efficacité dans la collecte de l'impôt | non | 20% de la dotation aux communes répartie en fonction de la population | non | FCCL sur dotations budgétaires Part forfaitaire sur critère de population et potentiel fiscal | non |
| Dotations conditionnelles/spécifiques (affectées) | Un fonds (Road Fund) distribue des transferts en capital | Government grants EU grants Other grants Structural grant (horizontal) Settlement grant/charge | La dotation aux municipalités est affectée aux dépenses de santé, d'éducation, culture, sports, cadastre, voirie, protection de l'enfance La part aux impôts des impôts sur produits pétroliers est affectée aux dépenses d'éducation, santé, sécurité urbaine, infrastructures, développement économique et emploi | Dotations spéciales d'équipement de la TVA (conditionnelle, en fonction de la population, de l'effort fiscal, et de l'effort de rationalisation des dépenses | Nouvelle version du FCCL (depuis 2014) de la dotation forfaitaire soumise à « conditions minimales » Subventions exceptionnelles pour sujétions spéciales ou/et situation financière dégradée | Nombreuses dotations accordées par les ministères en ligne pour réalisation de tâches assignées (déconcentration) Dotations d'investissement Dotations d'équilibre financier (!) |
| Dotations de péréquation | Cf modalités de répartition du « block grant » ci-dessus | Péréquation horizontale des ressources (income equalisation), et des besoins (Cost equalisation) Péréquation des services de santé (LSS equalisation) | non | | Part péréquation du FCCL sur critères de potentiel fiscal et de « besoins » | non |
| Dotations/performance | non | Néant | non | Oui (rationalisation de la dépense) | Oui | non |

Annexe 3 : Recettes liées au foncier

| | La Paz | Addis Abeba | Sfax | Marrakech | Ulan Bator | Göteborg |
|--|--|---|---|--|--|---|
| Nature des recettes (par importance décroissante) | Impôt sur la propriété foncière et immobilière Taxe sur le transfert de propriété Revenus locatifs du patrimoine municipal | Land lease rights Revenus locatifs du patrimoine municipal Impôt foncier / immobilier (négligeable) | Taxe sur les Immeubles Bâties (TIB) Revenus locatifs du patrimoine municipal Taxe sur les Terrains non bâtis (TTNB) Permis de construire/lotir | Taxe sur le foncier non bâti (TNB) Taxe d'Habitation (TH) Permis de construire/lotir Revenus locatifs du patrimoine municipal | Land fees Property tax Taxe sur le transfert de propriété Vente de foncier municipal Revenus locatifs du patrimoine municipal | Revenus locatifs du patrimoine municipal Pas d'impôt foncier |
| Autonomie | Contrôle des taux d'imposition, recensement et collecte par la Municipalité | Vente des droits à construire organisée par la Municipalité. | TTNB : flexibilité dans l'assiette TIB : taux défini par le Conseil Municipal dans le cadre d'une fourchette décidée par l'Etat. TIB / TTNB : recensement par la Commune, collecte par l'Etat | TNB : taux défini par le Conseil Municipal dans le cadre d'une fourchette décidée par l'Etat, recensement et collecte par la Commune. TH : recensement et collecte par l'Etat | Base et taux des impôts fonciers définis par l'Etat, UB recense et collecte | |
| % recettes courantes (RC) | 20 à 24% entre 2010 et 2014 | 10% en 2014 – 2015 | 6,75% en 2013 | 16,5% en 2014 | 5,4% en 2014 | 3,5% en 2014 |
| Evolution | Légère diminution en % | Diminution des land lease rights entre 2010 et 2012 puis augmentation jusqu'en 2015 Diminution régulière des revenus locatifs entre 2010 et 2015 | TIB: variable / TTNB en forte progression | Forte progression de la TNB en 2013 | Baisse tendancielle (9% en 2009), avec augmentation de la taxe sur les transmissions et du produit des ventes de foncier municipal à partir de 2013 - 2014 | Stable |
| Arriérés | Impôt foncier = 2,1 années de recettes courantes totales | Inconnu | TIB : 20% des RC annuelles Revenu du patrimoine : 7% des RC | TNB : 41% des RC TH : 3,7% des RC | ? | Non |

Annexe : fiches synthèse par Municipalité

- La Paz – Bolivie
- Sfax – Tunisie
- Ulan Bator – Mongolie
- Göteborg – Suède
- Marrakech – Maroc
- Addis Abeba – Ethiopie

La Paz - Bolivie

La ville de La Paz (180 km² de zone urbaine, 757.000 habitants en 2015) est la capitale (siège du gouvernement) de la Bolivie (10,8 millions d'habitants) et la quatrième ville la plus peuplée du pays. Elle forme une aire métropolitaine avec la Municipalité d'El Alto (900.000 habitants) et quelques autres municipalités plus modestes.

Depuis le début des années 2000, après de nombreuses années de gestion municipale hasardeuse, la Municipalité est gouvernée par une majorité stable, qui a mis en place une politique d'assainissement des finances locales et une stratégie d'investissement à long terme. Cette stratégie s'est traduite en 2010 par un Plan de Développement Municipal à 2040. Cette politique a été plébiscitée par la population et a conduit à la réélection du maire en 2015 pour un deuxième (et dernier de par la loi) mandat de 5 ans.

Les ressources financières de la Municipalité proviennent principalement de deux types de revenus :

- Les transferts du gouvernement central (53 à 63% des revenus entre 2010 et 2015), qui sont pour une part basés sur la population et le niveau de pauvreté du territoire et relativement stables (même si le dernier recensement (contesté par la Municipalité) fait apparaître une baisse de population), et pour une autre part sur les royalties liées à l'exploitation du gaz naturel, principale richesse minière du pays, et à ses cours mondiaux.
- Les impôts locaux (25 à 32% des revenus entre 2010 et 2015), sur la propriété immobilière (principal impôt local) et les véhicules automobiles, et les ressources propres non fiscales (redevances, etc.), de 6 à 10% des revenus selon les années

La Municipalité est confrontée à un faisceau de contraintes, dont certaines lui sont imposées et d'autres sont des choix politiques, qui ont un impact direct sur les possibilités de financement de son action :

- La loi lui interdit de vendre ou de louer son patrimoine (notamment immobilier et foncier). Cette interdiction est aujourd'hui considérée comme une donnée externe, qui limite fortement le potentiel de financement à partir du foncier public.
- Le prix du gaz naturel a fortement baissé ces dernières années sur le marché mondial, entraînant une forte baisse des revenus liés aux royalties, sans perspectives d'inversion de cette tendance à court terme.
- Le Maire de La Paz est un opposant politique au Président Evo Morales, ce qui rend difficile l'accès aux financeurs multilatéraux. En effet, même si la Municipalité est très en dessous des limites prudentielles imposées par la loi bolivienne, et bénéficie d'une bonne réputation auprès des marchés financiers, tout endettement municipal en Bolivie est soumis à l'approbation du Ministère des Finances, et de par la loi la totalité de l'endettement public ne peut dépasser 40% du PIB. Or les bailleurs multilatéraux (principalement Banque Mondiale, BID et CAF) privilégient la relation avec l'Etat central, qui mobilise directement la totalité des ressources autorisées, bloquant ainsi l'accès des Municipalités boliviennes (dont les plus importantes sont pour l'essentiel dans l'opposition), dont La Paz, à des financements concessionnels.

- Le Maire a passé (et respecte !) un pacte fiscal avec ses administré, et s'est engagé à ne pas augmenter les taux des impôts locaux, qui n'ont pas évolué depuis 10 ans.

Dans ce contexte, la Municipalité a développé plusieurs stratégies d'adaptation :

- Diminution des investissements physiques (dont la mise en œuvre est retardée), la Municipalité privilégiant les investissements « sociaux » (dépenses de fonctionnement dans des services sociaux à la population, comme la santé, l'éducation ou les transferts sociaux notamment)
- Recherche d'un élargissement de la base fiscale, au travers d'une politique d'actualisation des bases et d'incitation au paiement dont l'impact semble limité (baisse de la part de l'impôt foncier dans les revenus entre 2010 (18%) et 2014 (12,6%), malgré une augmentation en 2015 probablement liée à la clôture d'une période d'amnistie fiscale)
- Utilisation de sources de financement externes alternatives, plus onéreuses mais moins contraintes car locales : émission d'obligations municipales et emprunt en devise locale auprès de banques nationales. Cette option, pour financer des investissements dont le retour financier n'est pas précisément évalué, pose la question de la viabilité financière à long terme.

Au vu de la stratégie mise en œuvre par La Paz, plusieurs pistes pourraient être explorées. On peut citer, de manière non exhaustive :

- L'étude de moyens de mobiliser le foncier municipal. A court terme, les possibilités d'une mobilisation au travers par exemple d'investissements public – privé (la Municipalité apportant le foncier comme participation) pourraient être mises à l'épreuve de la législation existante, ainsi que les possibilités de location (il existe une ligne de revenus liée à la location du patrimoine municipal dans le budget). A moyen terme, la législation pourrait être flexibilisée (notamment si les équilibres politiques au niveau national évoluent). Une utilisation créative des flous juridiques pourrait être une piste d'évolution³⁸.
- La plus grande mobilisation des acteurs privés dans le cofinancement des infrastructures, que ce soit les populations bénéficiaires (en argent, en nature ou en foncier) ou les promoteurs ou aménageurs (en développement fees ou travaux d'infrastructure publique). Des mécanismes de participation financière volontaire du type « neighbourhood improvement » pourraient être étudiés.
- Une analyse en « recettes/coût global » plus systématique, qui identifierait pour chaque investissement l'ensemble des coûts, y compris de fonctionnement / récurrents, mais aussi l'ensemble des recettes pour les divers acteurs impliqués, dont la Municipalité, et y compris les économies potentielles (par exemple des travaux de stabilisation permettant d'économiser en interventions de réparation suite à des glissements de terrain³⁹).
- Une réflexion sur les possibilités d'améliorer la collecte des impôts et redevances locaux, par un élargissement des bases, un meilleur taux de collecte et/ou une augmentation des taux d'imposition, basée sur un nouveau pacte citoyen lié aux contraintes budgétaires et un lien direct entre la collecte des revenus et la mise en œuvre d'investissements.

³⁸ Des outils ont été expérimentés sans cadre légal dans certains pays, et ont même pu être déclarés illégaux a posteriori, avant que la loi n'en réglemente une forme plus aboutie. C'est notamment le cas de la vente de droits à construire additionnels à São Paulo

³⁹ Les glissements de terrain de 2011 ont par exemple généré des coûts directs pour la Municipalité de l'ordre de 167 millions de BOB (20 millions d'euros).

Sfax - Tunisie

La Tunisie est un Etat unitaire fortement centralisé. L'action territoriale de l'Etat, qui relève de la simple déconcentration administrative, s'inscrit principalement dans le cadre des gouvernorats. La volonté décentralisatrice affichée par la Constitution de 2014 répond au développement de profondes disparités de développement territorial. La décentralisation n'est aujourd'hui qu'à un stade embryonnaire.

Avant 2011, le maillage territorial se basait sur les communes dotées d'une assemblée et d'un maire élus lors des élections municipales, et sur le binôme gouvernorats / conseils régionaux. Depuis 2011, et dans l'attente d'élections municipales prévues pour 2017, les municipalités fonctionnent sous un régime transitoire de « délégations spéciales » dont les responsables sont nommés directement par le pouvoir central. Autant dire que la période retenue pour l'étude du cas de Sfax est exceptionnelle, sur le plan institutionnel tout au moins.

Les communes ne disposent que de ressources propres (impôts, taxes, droits et redevances) limitées sur lesquelles elles n'ont en outre que très peu de marges de manœuvre. Faute de moyens matériels, financiers et humains suffisamment abondants et flexibles, les communes ne peuvent que se concentrer sur un champ étroit de compétences d'administration générale, d'aménagement urbain, d'entretien de la voirie, d'évacuation des déchets et des eaux usées, et de quelques compétences en matière d'assistance aux plus démunis. Mais, même dans ces domaines, les municipalités n'ont pas les moyens financiers du développement de leurs infrastructures de base et de la fourniture des services collectifs de proximité à un niveau adéquat. L'aide de l'Etat, directe ou via l'action des agences spécialisées, est déterminante au niveau local.

Depuis 2011, les difficultés financières des collectivités locales se sont aggravées sous l'effet de ciseau d'un tarissement temporaire des rentrées fiscales et du recrutement massif d'agents territoriaux, en réponse à l'urgence de la demande sociale. Dans ce contexte, l'Etat tunisien a dû consentir aux municipalités des concours financiers exceptionnels, mais récurrents.

Le ralentissement de la croissance économique tunisienne, pourtant assez remarquablement solide dans un premier temps, et l'afflux des réfugiés fuyant l'instabilité politique du régime libyen voisin, viennent alourdir l'ensemble de ces contraintes.

La commune de Sfax

Sfax, « capitale du Sud » tunisien constitue le second pôle économique tunisien. La ville accueille un portefeuille d'activités économiques traditionnellement diversifié mais sujet à d'importantes mutations économiques (recomposition du tissu industriel, croissance des services, diversification du secteur agricole). S'y ajoute des activités portuaire, pétrolière et minière significatives. Les problèmes environnementaux y sont particulièrement sévères.

Le Grand Sfax est le second pôle urbain du pays avec près d'un million d'habitants. Son organisation spatiale se déploie en demi-cercle autour du port, mais sans réelle communication avec la mer. L'armature urbaine du gouvernorat de Sfax est très hiérarchisée ; avec le Grand Sfax dans le rôle de métropole régionale, trois pôles urbains en niveau intermédiaire, puis quatre

chefs-lieux de communes de moindre importance. Dans les communes Nord, l'extension urbaine s'est faite principalement à la faveur de lotissements clandestins, palliant l'insuffisance de lotissements sociaux de promotion publique. De ce fait, Sfax est une agglomération éclatée, qui connaît un déséquilibre flagrant entre son centre et ses communes périphériques. Le grand Sfax souffre d'un étalement urbain démesuré diluant les efforts d'équipements et posant des problèmes de transport et de circulation. Le grand Sfax est caractérisé par une disproportion des infrastructures de base par rapport aux besoins réels et potentiels de l'agglomération, et par un cadre de vie entaché par le poids des nuisances environnementales.

Les défis auxquels la ville de Sfax se trouve confrontée aujourd'hui trouvent leur origine dans la conjonction de ces multiples facteurs. Les mutations du tissu économique d'abord, dont seule une faible part peut être attribuée à des choix stratégiques de développement émanant des collectivités locales. Le contexte d'étalement urbain ensuite, sans doute lié pour partie à des choix locaux mais également au caractère généralement anarchique en Tunisie de l'urbanisme et de la construction résidentielle, faute d'un encadrement juridique effectif. Un contexte qui place Sfax dans la situation difficile de devoir tout à la fois améliorer l'offre de services collectifs urbains, y compris sur le plan de l'environnement, de (re)conquérir une maîtrise foncière et immobilière effective sur un tissu urbain émietté, et de favoriser le redéploiement du développement économique et social. Et tout cela dans un contexte institutionnel qui laisse très peu de marges aux initiatives locales, exigeant à la fois la mobilisation des forces économiques, sociales et politiques au niveau local et... une réelle capacité d'influence sur les autorités centrales, seule capable d'apporter l'« effet de levier » nécessaire au succès des initiatives locales.

A cet effet, les sept communes qui composent l'agglomération de Sfax, se sont engagées en octobre 2002 dans une démarche visant à inscrire le développement de la ville dans une vision prospective. Elles ont arrêté et approuvé en décembre 2010 les quatre axes d'une Stratégie de Développement du Grand Sfax (SDGS) : i) la mutation du Grand Sfax en ville technopolitaine et la promotion du développement économique et social ; ii) le renforcement et le développement des infrastructures de base ; iii) la dépollution et l'amélioration du cadre de vie ; iv) la mise à niveau de l'aménagement urbain dans une perspective de métropolisation.

La gouvernance municipale de Sfax (Commune centre, et non Grand Sfax) présente de nombreux points forts. Une récente étude PEFA l'a confirmé globalement dans le domaine de la gestion des finances publiques. Elle s'appuie en premier lieu sur la forte identité « sfaxienne » et sur la stabilité de la représentation politique locale. Mais elle souffre aujourd'hui de l'insatisfaction exprimée de façon récurrente par la population face aux problèmes irrésolus de la gestion urbaine.

Les finances de la ville de Sfax ne sont pas particulièrement dégradées en comparaison de celles des principales villes tunisiennes. Ce serait même plutôt le contraire. Malgré quelques problèmes récurrents (des arriérés de paiement notamment mais d'une ampleur limitée), sa gestion budgétaire et financière apparaît satisfaisante dans le contexte institutionnel tunisien. La ville ne souffre d'aucun surendettement et fait face à ses obligations d'emprunteur.

Les emprunts ne financent qu'une fraction limitée (de 20 à 50% selon les années de 2011 à 2015) des dépenses d'investissement et la charge de la dette reste en conséquence très modérée. L'accès à l'emprunt est restreint aux prêts de la CPSCL.

La part des ressources propres (fiscalité + redevances + revenus du domaine) s'élève de 52% à 65% des ressources totales entre 2011 à 2014. Ce ratio, particulièrement élevé, ne doit pas faire illusion. Il ne signifie pas que Sfax bénéficie d'une autonomie financière substantielle. En effet, les sommes collectées restent faibles, qui financent les charges récurrentes (salaires notamment) liées à un nombre limité de compétences. Mais elles ne permettent ni d'élargir le champ de compétences actuel, ni de renforcer le stock d'équipements publics de proximité pour faire face aux besoins de l'agglomération. La dépense municipale par tête est de l'ordre de 203 TDN en 2014

Faute de disposer du pouvoir de moduler les taux d'imposition locaux et le niveau des droits et tarifs, les seules marges disponibles pour accroître les ressources propres passent par la croissance des bases. Donc par l'attractivité économique et résidentielle, par l'accroissement de la performance des services fiscaux, et...par la reconquête de la morale fiscale des contribuables. Mais ces leviers sont pour l'instant d'une efficacité limitée. Les effets-base sont freinés par l'usage imposé par l'Etat de valeurs locatives souvent déconnectées des valeurs vénales sauf pour la TCL mais dont le plafonnement (temporaire) a contribué à réduire le potentiel de progression des ressources des municipalités et pour la taxe sur les terrains non bâtis. Le rendement des paiements des usagers (taxes, droits, redevances), pâtit à la fois de leur trop grand nombre et de la non réévaluation des tarifs fixés par la loi. Leur rendement se concentre sur un petit nombre de taxes et redevances pour concession, occupation ou usage du domaine communal public communal (stationnement, droit de criée et droit de publicité), d'une surtaxe sur l'électricité et de droits exigibles sur les autorisations administratives. Mais les tarifs et taux sont également fixés par la loi.

Les transferts financiers de l'Etat aux municipalités, faibles sous la présidence Ben Ali, ont été significativement accrus depuis 2011. D'abord, les transferts courants de fonctionnement puis des transferts en capital (à partir de 2015). Mais ces transferts ont à peine suffi à couvrir le surcroît de charges salariales né du recrutement massif d'agents locaux en 2011 et à pallier l'effondrement du rendement des recettes fiscales locales. Des transferts « exceptionnels » se sont avérés nécessaires.

Stratégie d'adaptation de Sfax

Dans ce contexte sur-contraint, la ville de Sfax a d'une part tenté de mobiliser toutes les ressources financières récurrentes disponibles, tout en limitant le recours à des moyens de financement temporaires (emprunts) extérieurs dont elle anticipait ne pas pouvoir faire face au remboursement.

La taxe locale sur le chiffre d'affaires (TCL) a ainsi progressé sous l'effet de la croissance des bases, de même que les impôts fonciers et immobiliers. La ville de Sfax a été une des rares à exploiter le potentiel de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (dont la loi rend possible d'en référer aux valeurs de marché). Les recettes de TFNB ont ainsi triplées de 2011 à 2014. De même la ville a exploité vigoureusement les potentialités des taxes et redevances pour concession, occupation ou usage du domaine communal, notamment la taxe sur les panneaux publicitaires, ainsi que le doublement sur la période du produit des droits et redevances d'usagers. Par comparaison, hormis les transferts « exceptionnels » et les crédits (ministériels) transférés, dont la ville a bénéficié non seulement en 2011 et 2012, mais également en 2013, la

croissance de l'effort financier « récurrent » de l'Etat s'est avérée bien plus modeste, tant pour la dotation de fonctionnement (FCCL) que pour les subventions en capital.

En réponse à la demande de la population de davantage de transparence la seconde « ressource » que Sfax a mobilisé est politique, à l'exemple de la mise en place désormais opérationnelle, et encourageante, du budget participatif, notamment sur la question de la priorisation des dépenses. On peut également citer la mobilisation de la société civile pour influencer sur le contenu du méga - projet d'aménagement Taberoa au nord de la ville, géré par l'Etat, dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins locaux.

La troisième catégorie de « ressource » repose sur la recherche d'économies sur les charges récurrentes de fonctionnement (par exemple par remplacement des lampes à incandescence par des LED pour l'éclairage public).

Cette stratégie, assez vertueuse dans le contexte tunisien, a cependant ses limites. Elle permet tout au plus de pallier à court terme, certaines déficiences organisationnelles de l'organisation municipale, et de répondre aux besoins les plus immédiats des populations. Mais elle ne permet pas d'envisager l'exercice de nouvelles compétences, que les lois de décentralisation à venir ne manqueront pas de lui attribuer ainsi que les moyens financiers adéquats leur permettant de les mettre en œuvre. Ces moyens (des partages de recettes fiscales de l'Etat et des impôts partagés) n'existent pas aujourd'hui.

A structure de compétences constantes, et à volume des projets nouveaux fortement contraint, les pistes d'optimisation relèvent davantage de la poursuite des efforts entrepris plutôt que de l'exploration de pistes nouvelles, pour l'instant inaccessibles en l'état actuel de la législation.

- Rationalisation de l'appareil statistique en matière fiscale et foncière en appui des services de l'Etat
- Mobilisation citoyenne sur les décisions en matière de politiques publiques et de dépenses de façon à modifier le rapport citoyen à l'impôt
- Renforcement des capacités de la municipalité

A compétences élargies et projets plus ambitieux, les leviers d'optimisation sont, en sus des précédents, d'une autre nature :

- Evolution du cadre institutionnel (impôts partagés) de façon à faire profiter les municipalités d'effets –base liés à la réussite de leurs stratégies d'attractivité économique et résidentielle
- Accroissement de l'autonomie fiscale par élargissement conditionnel du pouvoir local de taux.
- Plus forte implication opérationnelle dans les projets d'aménagement structurants prenant appui sur le foncier public
- Recours accru à l'emprunt en fonction du développement de la solvabilité fiscale.

Oulan Bator - Mongolie

Oulan-Bator n'est pas seulement la capitale administrative de la Mongolie et le siège du gouvernement, elle est surtout le poumon économique du pays (fin 2014, avec ses 1,372 millions d'habitants, Oulan-Bator concentre 45% de la population du pays, pour 60% du produit intérieur brut (PIB) total). Au niveau politique, l'alignement actuel entre la présidence de la République et la Mairie d'Oulan-Bator (avec deux figures de la révolution démocratique de 1990 et du Parti démocrate) apparaît comme un élément facilitateur pour le développement d'une ville souffrant de l'étalement urbain et d'une carence en infrastructures – le *Master Plan 2030*, approuvé par le Parlement en 2013, prévoit 28 milliards de dollars d'investissement dans les domaines des transports en commun, de l'eau et de l'assainissement, du logement (*Ger*), pour une population qui atteindrait 1,763 millions d'habitants.

Cependant, et malgré des efforts de réforme structurelle (notamment au niveau du foncier) et de déconcentration (avec une série de lois engagées depuis 2002), la Mongolie reste fortement marquée par une culture centralisatrice d'héritage communiste. Ceci se traduit par une autonomie fiscale de la ville d'Oulan-Bator très faible mais aussi par des détours obligatoires par l'administration centrale. L'implication du secteur privé voulue par la Mairie d'Oulan-Bator – pour mettre en œuvre les quelques 28 milliards de dollars d'investissement planifiés à horizon 2030- et la culture de la rentabilité qu'elle nécessite n'en sont rendues que plus difficiles.

Les ressources financières de la municipalité se partagent pour moitié entre ressources propres et transferts de compensation :

- Entre 2008 et 2012, 51,3% des ressources provenaient, en moyenne, de transferts de l'Etat pour des programmes publics spécifiques (principalement dans les domaines de la santé et de l'éducation), les 48,7% restants étant constitués de ressources propres ;
- La principale source propre de revenus est la *Personal income tax* (PIT ou impôt sur le revenu et les salaires) : 10 à 15% de cette taxe revient à la « région » (précisément District local development fund), le reste revenant à la ville, pour un impôt qui n'est pas, en Mongolie, une ressource pour le gouvernement central ;
- En complément, Oulan-Bator bénéficie d'impôts locaux tels que la *Capital city tax* (1% sur la valeur des ventes d'alcool et de tabac et sur les nuitées d'hôtels), des droits de mutation foncière et immobilière et des paiements des usagers (redevances et tarifs, sur l'eau notamment).

La Mongolie fait actuellement face à une situation conjoncturelle difficile, quand l'accès aux ressources (notamment externes) par la municipalité d'Oulan-Bator est contraint de manière plus structurelle :

- Après plus de 11% en moyenne de croissance économique annuelle entre 2010 et 2014, celle-ci pourrait revenir, selon le Fonds monétaire international (FMI), à une progression d'à peine d'un demi pourcent en 2016, avec en toile de fond l'effondrement des prix des matières premières et la crise qui touche de nombreuses économies émergentes ;
- Dans la mesure où les bases et les taux d'imposition sont, pour la plupart, fixés par le Gouvernement central, les marges de manœuvre de la ville se limitent aux paiements

des usagers (redevances et tarifs), à la création d'emplois (pour accroître la base de la PIT) et au foncier public, seul vrai champ de maîtrise pour la ville ;

- La dette publique de la Mongolie a été plafonnée légalement, sur recommandation d'institutions internationales telles que le FMI et la Banque mondiale. Le plafond atteint de 40% du PIB, et qui a dû être remonté à 56% pour faire notamment face à l'appréciation du dollar, empêche la ville d'Oulan-Bator d'avoir recours à l'endettement pour financer ses investissements ;
- Les institutions financières internationales ont pour interlocuteur privilégié le gouvernement central qui doit, ensuite, donner son approbation avant que la municipalité puisse bénéficier d'un éventuel prêt ;
- Les lois encadrant le recours au financement externe restent relativement récentes (cadre légal pour les partenariats public-privé (PPP) ratifié en 2009 ; pas d'autorisation d'emprunter pour la municipalité d'Oulan-Bator avant 2011) ;
- Bien que contrôlant le foncier public, Oulan-Bator fait face à des contraintes légales (chaque citoyen a droit à 700 m² ; baux de courte durée pour les entreprises nationales et de très courte durée pour les entreprises étrangères ; impossibilité d'utiliser la terre en collatéral d'un emprunt), administratives (processus bureaucratiques très complexes et multiplicité des acteurs) et politiques (forte corruption autour des terres) ;
- Coût d'entrée pour mettre en place des PPP soutenables apparaissant très important et lié aux difficultés associées à la tarification mais aussi à l'exercice long et délicat que constitue l'introduction de pratiques et de mécanismes nouveaux dans un pays à l'héritage communiste encore très ancré.

•

La stratégie d'adaptation mise en place par l'exécutif d'Oulan-Bator s'articule principalement autour de la création d'une entreprise de développement de la ville – Ulaanbaatar Development Corporation (UBDC) – pour permettre l'implication du secteur privé, en allant davantage vers une logique de marché :

- Travail réalisé avec la Banque mondiale pour aider à bâtir des stratégies économique, financière et foncière : parmi les résultats sont (i) la traduction en anglais de tous les documents de gestion municipale importants, (ii) le travail d'autoévaluation (de la qualité de signature) réalisé en 2013, servant de préparation à un exercice de notation financière (*rating*) et (iii) le rapport sur l'administration et la gestion du foncier ;
- Création d'UBDC, pour mettre en place les PPP, en assurer le financement, en faisant l'interface entre la ville et le secteur privé : les ressources d'UBDC seront constituées de ressources provenant du budget municipal, de revenus générés par les investissements, d'emprunts réalisés auprès des institutions financières internationales (des discussions sont notamment en cours avec la Banque asiatique du développement) mais aussi d'actifs de la ville (y compris foncier), transférés à UBDC pour servir de collatéral ;
- Tentative de rationalisation et de flexibilisation de la ressource foncière : allongement des baux des entreprises ; interdiction des cessions de terrain de gré à gré et annulation de certaines transactions ; efforts de recensement du patrimoine foncier et immobilier public, de simplification des procédures (permis de construire par exemple).

Parmi les pistes d'optimisation ou les démarches déjà engagées, et à poursuivre, afin de permettre une mobilisation des ressources plus à la hauteur des enjeux et des besoins en infrastructure sont :

- Parvenir à contourner le plafond de la dette et/ou à ce que la validation systématique du gouvernement ne soit plus obligatoire (par exemple en faisant que les obligations émises par UBDC sur les marchés financiers (nationaux ou internationaux) soient considérées comme de la dette d'entreprise ou comme des obligations quasi-municipales) ;
- Convaincre des bailleurs de fonds déjà bien implantés en Mongolie (par exemple, la Banque européenne de reconstruction et de développement financent déjà de nombreux projets émanant du secteur privé) de travailler sur des projets municipaux et de les financer ;
- Répondre à une demande croissante en « investissements verts » (via des instruments financiers « verts » de type *Green bonds* ou *Green climate funds*), 80% des projets de la ville étant des projets « verts » ou de « développement durable » ;
- Avoir une utilisation stratégique du foncier à partir d'un recensement systématique et d'une stratégie urbaine : en développant une expertise en marché immobilier et une analyse en coût global, ceci permettrait, par exemple, de mettre en place des dispositifs de type *Land for infrastructure* ;
- Optimiser la taxation du foncier au-delà des 700 m² par personne malgré le coût politique que cela représente et la modification de la répartition de la rente foncière ;
- Procéder à des remembrements pour l'optimisation de l'utilisation du foncier et le financement des infrastructures dans les quartiers de *Ger*.

Göteborg – Suède

Avec plus de 500 000 habitants, Göteborg est la seconde ville la plus importante de Suède mais aussi le centre économique régional de l'ouest du pays. La région de Göteborg – avec 17 autres municipalités, la ville de Göteborg constitue une « local market labour region », tel que défini par Statistics Sweden – possède une économie ouverte sur l'extérieur (14% des exportations suédoises en 2014 et 13% des importations), diversifiée (le commerce, l'industrie et l'exploitation minière représentent un peu plus de la moitié de l'activité de la région) et dynamique (environ 25% des investissements en R&D du pays), lui ayant permis de croître d'un peu plus de 2% entre 2002 et 2012, derrière la région de Stockholm mais devant Londres, Oslo ou Lyon.

Les conditions de mobilisation des ressources apparaissent aujourd'hui très favorables à la municipalité de Göteborg à la fois pour des raisons structurelles et pour des raisons plus conjoncturelles. Du côté des premières, se trouve d'abord le degré de décentralisation en Suède, permettant à Göteborg de bénéficier d'une grande autonomie fiscale, la forte maîtrise du foncier par la municipalité, et la culture d'internalisation municipale qui a notamment conduit, à la suite de la crise financière de 2007-2008, à rationaliser la gestion des financements pour les quelques 20 à 25 entreprises municipales. Du côté des éléments conjoncturels, relevons principalement le très faible coût de l'emprunt, la municipalité étant parfois rémunérée pour s'endetter, avec en toile de fond les politiques monétaires à taux négatifs menées en Suède mais aussi en zone euro.

A l'inverse, la charge fiscale déjà élevée, un endettement croissant et les réticences politiques à externaliser et à céder des actifs publics pourraient être des freins à une stratégie de croissance de la région et un vieillissement de la population qui nécessitent d'importants investissements. A horizon 2030, les agglomérations d'Uddevalla, de Trollhättan et de Borås devraient ainsi rejoindre la « local market labour region » de Göteborg, pour compter 1,75 millions de résidents (contre 1,14 millions à ce jour) et voir le cœur de la région créer 45 000 habitations et 60 000 nouveaux lieux de travail (sur des totaux de 180 000 et 110 000, respectivement).

Les ressources financières de la municipalité s'articulent pour l'essentiel autour des recettes fiscales propres (et modifiables) et d'un endettement qui s'est accru sur ces dernières années :

- Un peu plus de 70% des recettes courantes de la ville sont tirées de l'impôt sur le revenu partagé. Sur la même base d'imposition – dont les caractéristiques sont fixées par le gouvernement central-, les différents niveaux de gouvernement votent des taux qui s'empilent : le taux de l'Etat est de 30%, puis vient celui du niveau régional (*Landsting* et *Regioner*) et enfin celui des villes, avec un taux moyen compris dans une fourchette de 8 à 12%. Si Göteborg dispose ainsi d'une grande flexibilité budgétaire, dans la pratique, les hausses ne peuvent être que limitées, compte tenu d'un niveau déjà élevé d'impôt sur le revenu ;
- A côté de cet impôt sur le revenu partagé, la ville fixe et perçoit les *fees* associées à certains services publics (collecte et traitement des ordures ménagères, consommation d'eau, services de santé, consommation d'électricité) ; elle reçoit aussi des transferts de péréquation mais le produit de ces ressources reste modeste (par exemple, moins de 10% des recettes courantes pour les *fees*) ;
- Afin de financer un investissement d'un peu plus de 9 Mds SEK par an en moyenne entre 2012 et 2017, c'est ainsi la dette qui a été privilégiée : entre fin 2012 et fin 2014, celle-ci est passée de 21,7 Mds SEK à 29,3 Mds SEK, pour voir le ratio dette/ recettes

courantes passé de 67,1% à 84,5%, Standard and Poor's s'attendant même à le voir atteindre 124,7% fin 2017 (pour un encours de dette de 49,1 Mds SEK).

Afin d'assurer la pérennité du financement de l'investissement par la dette, la municipalité s'est engagée depuis quelques années dans une stratégie de mutualisation, de diversification et de différenciation. L'effort de rationalisation et la logique de gestion des risques dont procède cette démarche doivent ainsi garantir la collectivité contre un choc externe :

- A l'issue d'une réflexion menée après la crise financière de 2007-2008, c'est d'abord la mutualisation de la trésorerie et des moyens de financement qui a été instaurée, avec la création d'une « banque-maison » : les entreprises municipales ont été interdites d'emprunter, pour voir leurs besoins être centralisés au niveau d'une cellule unique de trésorerie, responsable des levées de fonds, de la stratégie de financement et de la gestion des risques associés. Cette mutualisation – déjà à l'œuvre à l'échelle des communes suédoises avec Kommuninvest – révèle trois bénéfices principaux : (i) elle évite la concurrence entre les entités du « groupe » en même temps qu'elle présente aux investisseurs une seule contrepartie ; (ii) elle permet d'atteindre des volumes plus importants et (iii) elle autorise un professionnalisme accru ;
- Mutualiser s'est aussi révélé, pour Göteborg, un moyen de diversifier la base des prêteurs : la municipalité est ainsi en mesure de se financer sur les marchés financiers, à court terme comme à long terme, en monnaie nationale (SEK) comme en euro ou en dollar (via des programmes d'émissions de Commercial Papers (CP), d'Euro Commercial Papers (ECP) ou encore d'Euro Medium Term Notes (EMTN)); elle dispose d'engagements auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou de Kommuninvest et est en capacité de négocier, année après année, des facilités de trésorerie (*back-up*) avec des banques réunies en syndicats ;
- Enfin, Göteborg a pris dès septembre 2013 le tournant de la différenciation en devenant la première ville du monde à émettre des obligations vertes (ou *Green bonds*). En participant à la création de ce nouveau marché, Göteborg profite d'une demande croissante pour se donner de la visibilité et surtout s'ouvrir une nouvelle base d'investisseurs (dont, par exemple, KfW) ;
- La logique de diminution des risques poursuivie dans la stratégie mutualisation-diversification-différenciation est complétée par une politique de gestion des risques financiers claire et transparente (utilisation non spéculative des produits dérivés, qualité des contreparties, risque de taux d'intérêt, etc.). Définir un tel cadre de gestion et l'actualiser année après année permet d'adapter la demande à l'offre, d'informer les investisseurs mais aussi de rassurer des élus, parfois réticents au recours aux marchés financiers.

Si la politique de gestion de la dette et des risques associés de Göteborg sert souvent de référence, les limites à l'endettement et les besoins importants d'investissement dans le futur pourraient amener la municipalité à reconsidérer des solutions de financement jusque-là écartées :

- Un potentiel important réside notamment dans l'utilisation du foncier. Malgré la forte maîtrise foncière de la ville – la plupart des terres urbaines sont municipales – la terre ne constitue pas actuellement un levier, notamment du fait de réticences politiques. De fait, les terrains loués à la municipalité sous forme de « baux et loyers » ne

- représentaient que 1,2 Mds SEK de recettes en 2014, sur un budget de 34 Mds SEK pour la ville (et 47 Mds SEK pour le « groupe », entreprises municipales comprises) ;
- De même, une certaine culture de l'internalisation prédomine, comme dans la plupart des villes suédoises. Il n'y a ainsi que 3 concessions à Göteborg pour des activités portuaires et la volonté politique de ne pas s'engager dans des politiques de partenariats public-privé (PPP) tient, pour l'essentiel, à une peur de perte de contrôle.

Marrakech – Maroc

Capitale touristique du Royaume du Maroc, la Commune urbaine de Marrakech est la troisième ville la plus importante du Maroc en termes de population (plus de 900 000 habitants) et le centre économique de la troisième région du pays (fin 2013, le produit intérieur brut (PIB) de la région Marrakech-Safi était de 85,7 Mds MAD). Le tourisme, le commerce et l'artisanat sont ainsi les piliers de l'économie d'une ville qui bénéficie à la fois de la première infrastructure hôtelière du pays (25% de la capacité « litière » du pays) mais aussi d'infrastructures de transport parmi les plus importantes (l'aéroport de Marrakech-Menara et la gare ferroviaire de Marrakech sont parmi les premiers du Maroc en termes de trafic et d'activité voyageurs).

Sur les dernières années, l'augmentation de la qualité des services publics rendus par la municipalité – dont les principales compétences sont l'eau, la distribution d'électricité, l'éclairage public, l'urbanisme ou encore le traitement des déchets – s'est aussi traduite par une augmentation forte des dépenses courantes. A partir de 2009, la dynamique des finances municipales a ainsi été caractéristique d'un « effet de ciseaux » (croissance plus importante des dépenses que des recettes et érosion de l'épargne) alors que les enjeux d'investissement restent clés, notamment sur le plan environnemental (plan de déplacement urbain, efficacité énergétique, réhabilitation de l'ancienne décharge, etc.).

Sur le plan institutionnel, la gestion encore très centralisée du pays fait notamment que l'investissement public local reste réalisé et financé de concert avec le Royaume. Toutefois, l'année 2015 a vu le Maroc entrer dans un processus de « régionalisation avancée », conférant aux régions (passées de 16 à 12), provinces, préfectures et communes des attributions autonomes, à côté de celles partagées avec l'Etat ou transférées par lui.

Les ressources financières de la collectivité se composent de recettes locales et de recettes de transfert, dans des proportions relativement stables:

- Entre 2010 et 2012, les recettes locales ont représenté environ 40% des recettes de fonctionnement quand les recettes de transfert en représentaient 60% (contre de 70% à 75% pour les autres communes urbaines du Maroc). Sur ces 60%, un peu moins de 30 pdp correspondent à la part de TVA revenant aux communes, là où cette part est de l'ordre de 40 à 50% pour les autres communes ;
- Au Maroc, 21% des revenus de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont versés directement aux collectivités. Au niveau des communes, la répartition se fait suivant une formule tenant compte du poids démographique, de la taille de l'assiette fiscale et de l'effort fiscal. Si les deux premiers (forfait et péréquation) sont indépendants de la gestion de la ville, celle-ci peut accroître sa part de TVA en améliorant le recouvrement de ses taxes ;
- Les recettes fiscales de la ville sont le fruit de multiples impôts, dont les principales sont la taxe sur les terrains non bâtis, la taxe sur les opérations de construction, les différentes taxes d'occupation du domaine public ou encore la taxe de séjour. A noter que ces recettes s'accroissent d'impôts et taxes sur les véhicules mais aussi de redevances (halles cuirs et peaux, droits de marché, stationnement, fourrière, etc.).
- Enfin, et pour notamment faire face à des efforts d'équipement importants, la ville a mobilisé des ressources externes par emprunt auprès du Fonds d'équipement communal (FEC), atteignant à la fin 2012 la limite de ses capacités d'emprunt, du fait de la baisse de l'épargne (avec 853 M MAD à la fin 2012, l'encours de dette représentait un peu plus de 120% des recettes de fonctionnement).

La mobilisation des ressources de la commune urbaine de Marrakech apparaît contrainte par :

- La faible autonomie fiscale dont elle dispose : le Conseil de la ville ne dispose d'un pouvoir d'optimisation (base et taux) que sur environ 40% de ses recettes ; la maîtrise locale des bases d'imposition apparaît très faible quand peu d'actions sont menées sur les taux (bien que les taux de fiscalité soient libres dans une fourchette min-max pour une sélection de redevances). De plus, les transferts de l'Etat démontrent une faible prévisibilité compte tenu de leur volatilité ;
- Des difficultés du côté de la collecte des impôts mais aussi de leur recouvrement : les taxes gérées par l'Etat (notamment la taxe d'habitation) ne génèrent pas le potentiel de recettes qui est le leur ; les arriérés d'impôts sont significatifs et le coût politique (perçu) du recouvrement apparaît important pour les impôts collectés par la commune ;
- Les ressources foncières, par le passé importantes, furent vendues très peu cher à des aménageurs publics (comme Al Omrane), faisant que le patrimoine cessible est désormais peu important ;
- Le recours à l'emprunt est centralisé (l'autorité de tutelle doit en autoriser le recours), monopolistique (le FEC est en situation de monopole de fait) et parfois peu transparent (même si les conditions de prêt du FEC sont parfaitement transparentes, la ville ne dispose pas de tableaux de bord de la dette) ;
- La loi encadrant le recours aux partenariats public-privé (PPP) par les collectivités ne date que de 2015, pour des PPP mis en œuvre exclusivement par l'Etat ;
- Les services de la ville ne sont composés que d'environ 10% de cadres et souffrent encore d'une informatisation insuffisante et de l'absence de plan de formation pour les personnels (alors que les besoins en informatique, en fiscalité ou encore en gestion de trésorerie sont importants) ;
- Un manque de stabilité de l'exécutif (les 3 derniers maires sont de 3 partis différents) et des moyens qui ne sont pas à la hauteur des ambitions.

Face à cette situation, la relation Etat-ville apparaît être au centre de la stratégie d'adaptation de la commune urbaine de Marrakech :

- L'appui de l'Etat compense la baisse de l'épargne et de la capacité d'investissement de la commune, soit en réalisant des investissements directement soit en accordant des subventions, aux effets rassurants ;
- Une étude de la Banque Mondiale – dans le cadre du projet « Villes pour une nouvelle génération » - a été réalisée en 2013, avec pour objectif de « soutenir le renforcement de la planification urbaine stratégique » ;
- A la suite de cette étude, une contractualisation avec l'Etat a été adoptée afin de permettre la réalisation du plan de développement communal et d'éviter des coûts cachés pour la commune (par exemple, les coûts de fonctionnement liés à la gestion d'investissements réalisés par l'Etat mais transférés à la ville): « Marrakech, cité de renouveau permanent », dont la maîtrise d'ouvrage revient à la commune connaît ainsi un taux de réalisation, à date, de l'ordre de 80% ;
- La fiscalité locale a fait l'objet d'une attention particulière pour tenter d'en améliorer le rendement : par exemple, une campagne de recensement de la taxe sur le foncier non bâti a été réalisée pour en élargir la base, côté domaine public, et améliorer le recouvrement s'agissant du domaine privé ;
- Des exercices de notation financière indépendante (*rating*) ont été réalisés par l'agence de notation Fitch Ratings (sur financement USAID) en 2008 et 2010, devant permettre

- d'identifier les forces et les faiblesses des finances de la ville mais aussi de communiquer de manière transparente sur la santé financière ;
- Une opération de réaménagement de la dette, combinant reprofilage, remboursement anticipé et compactage d'emprunts, a été réalisée en 2009-2010.

Parmi les pistes d'optimisation qui peuvent permettre une mobilisation des ressources plus à la hauteur des ambitions et des besoins en investissement sont :

- L'optimisation de la collecte des impôts, qui nécessite une plus grande implication de l'Etat et une amélioration du niveau de recouvrement des impôts locaux, mais qui n'est pas sans risque politique (du moins perçu) ;
- La diversification de l'utilisation du foncier communal, avec notamment des partenariats capitalistiques avec le secteur privé ;
- Envisager des projets de montage, de type PPP, qui soulagent les finances communales ;
- Chercher à mettre en concurrence le FEC pour bénéficier de taux d'intérêt plus compétitifs et donc d'une charge de la dette moins importantes. (Remarque : l'attractivité, le rayonnement mondial de la ville mais aussi la stabilité du Maroc apparaissent favorables au recours au financement obligataire) ;
- D'une manière générale, accroître les capacités techniques municipales à évaluer les projets et à développer des stratégies (études de faisabilité, coût global, impact,...).
-

Addis Abeba – Ethiopia

Addis Ababa was founded in 1887 by Emperor Menelik II and became the national capital in 1889. The city is located at the geographic center of the nation in the mountainous Shawa Province, and is the third highest capital city in the world. It is the political and cultural center of Ethiopia. With a total land area of 540 km² and an estimated population of 3,195,000 in 2013/2014 (2,1% annual growth rate since 2007), Addis Ababa is the largest city of Ethiopia, accounting for 3,7% of its 86,2 million inhabitants, and 91% of the 16,4 million urban dwellers of the country. It is quite densely populated, with an average density of 5,916 people / km².

Addis Ababa has long been the core of Ethiopia's Socio-political and economic center. It is estimated that the city generates a quarter of the country's GDP largely through its relatively broad manufacturing and commercial sectors. City GDP for 2013/14 is ETB 63,8m (USD 649 per capita), with an average annual growth rate of 8,9% at constant prices since 2007/2008. General inflation dropped from 34% in 2007/2008 to 9,2% by 2013/2014, due to a stable macroeconomic evolution of the city and the country. Unemployment is estimated at 24,2% of the labor force in 2012/2013, down from 31,4% in 2007/2008. 26.1% of the residents are in food poverty.

Ethiopia has been historically highly centralized until the transition to decentralization and federalism in 1991, which gave 9 regions and the cities of Addis Ababa and Dire Dawa the right to self - administration. Addis Ababa is a chartered city since 2003, and as such benefits from an autonomy similar to a federated state, including the power to create new taxes and levies on specified resources, and manage urban land leases. Each regional entity defines "adequately" the autonomy powers and functions of the lower levels of government (zones, woredas and kebeles). In Addis Ababa, there are 10 subcities (administrative divisions of the city), and 116 woredas (created in 2010 from the 99 previous kebeles).

The city Council of Addis Ababa (elected for 5 years) appoints the Mayor, and the city also has a city manager responsible for the municipal services and accountable to the Mayor. As a charter city, Addis Ababa refers directly to the Ministry of Federal Affairs. Subcities also have elected subcity councils elected for 5-year terms.

g

The Addis Ababa City has the competence over territorial planning and regulation, eneral public transportation, health care under City's health Bureau except police hospital under federal, Coteb University under City's education Bureau (shared with national government), primary and secondary education, waste management, local roads, water and sanitation (through Addis Ababa Water and Sewerage Authority), and public facilities (parks, community halls, recreational / sports areas). Federal police and Addis Ababa Police commissions share their responsibility

Part of these powers are delegated to the subcities and woredas, along with block grants defined according to a clearly defined formula (revised every year since 2008). They have both management (and investment) powers through non-specific budget grant on education (primary and secondary), healthcare, office building, security, waste management, environment conservation and protection, and Municipal taxes and service charges collection.

In 1974, the Derg military regime transferred all land (previously privately held) to the government. The 1993 Urban Land Lease Proclamation (revised in 2002 and 2011) defined an urban land tenure system exclusively based on leasehold (apart from residual freehold situations). Land (state owned) is distinguished from “property” (buildings, crops, etc.) which can be privately owned. The Constitution authorizes the right to expropriate private property in the public interest with adequate compensation, and give the regions (and chartered cities) a broad mandate to administer land and other natural resources within their boundaries. Expropriation of rural or urban land may be done by public entities or private investor, to pursue development works of the city. Expropriated people have a 30 to 90 days’ notice, and compensation doesn’t take into account increments in property due to its location nor related business losses.

According to urban land lease proclamation 721/2011, land may be transferred through auction (with a 5% minimum payment, and price paid per sqm of land, amount of advance payment and payment completion schedule as selection criteria), or allocation, with a benchmark price equal or superior to the development cost of the land or base price (but according to ACC it may also be given for free for some public interest projects). Allocation is used for public facilities, but also for projects that have national or regional significance, referred to the City council by the mayor. Allocation represents around 94% of all urban land lease in Addis Ababa. The leases terms vary from 5 to 99 years, and land has to be cleared and serviced to be leased out. One of the main critics is the slow pace at which land is put to the market, mainly due to lack of capacity to prepare the land (expropriation and servicing), which drives prices up and reduces land supply. The fact that by law land has to be serviced to be leased is a hindrance. 90% of the revenue obtained from urban land lease is to be invested in infrastructure development or low cost housing delivery. ACC report mentions that the City administration is developing by itself several commercial / mixed use developments (example : Senga Terra, 26 ha).

Worth mentioning as a mechanism for infrastructure finance is “in-kind” contribution by developers, which only example in the case of Addis Ababa is a large scale development by a Chinese developer, with a high proportion of the bulk and connector infrastructure being built by the investor.

Land management is monitored by a Land Management and Development Bureau, which has 7-8 institutes including Addis Ababa Plan institution, Land Information Center, Land Bank.. A Land Development and City Renewal Agency is in charge of preparing land for development, based on the structural masterplan and local development plans. It then transfers the serviced land to the Land Bank and Transfer Office. This office is responsible for keeping information on developed and undeveloped land within the city. It establishes a price map to set up base lease prices for different grades of land within the city, updated every 2 years. It also transfers the land through auction and allocation, and checks that its use is conform to the lease contract. It also protects land from illegal occupation. A Title Administration Transitional Period Service Project Office, to be substituted by an Immovable Property Registration and information Agency currently under establishment, deals with registration, administration and transfer of properties. It also sets the foundation for physical and legal cadastre, which does not exist so far. The Integrated Land Information System Installation Project Office is a transitional administration towards a Land Information Agency, to establish a modern land management system.

The Urban Planning Proclamation 574/2008 is one of the main regulations for spatial and land use planning. It establishes four levels of urban plans: national urban development scheme, regional urban development scheme, and urban plans (city wide structural plan and local development plan (LDP)), with gradually increasing level of detail. The first national urban development scheme was launched in 2014 by the Ministry of Urban Development, Housing and Construction (MUDHCo). Regional plans are inexistent so far or integrated to general regional development plans. Urban local governments are in charge of the city wide and local development plans, under the regional and national supervision. City wide structure plans, valid for 10 years, are legally binding, and define the basic requirements regarding physical development. Urban plans allow a participatory process during their preparation and implementation. In Addis Ababa, the city wide structure plan is prepared by a specific project office, the urban planning institute. The previous one expired in 2014, and the city has just finalized the new one. The surrounding Oromia cities were represented in the joint technical team preparing the plan. LDPs within the city boundaries are prepared by the urban planning institute, attached to the office of City Manager. Their design is sometimes outsourced. But limited capacity for urban planning is an issue, combined to the absence of longer – term spatial and socio-economic development plan and a shortage of funds to develop infrastructure.

Due to the fast urban growth, infrastructure needs are large. The infrastructural needs of city is assessed by respective bureaus either through their own study or through independent consultants. In the water sector, according to AAWSA the distribution system covers 100% of the city, but is of uneven quality (37 to 40% non - revenue water), and only 67% of the water demand can be satisfied (90% in 2007) due to bulk water supply constraints. Access to the formal sewer network covers only 3% of the population, and almost 55% of population lives in slums. Local roads are in uneven conditions. 80% to 92% of the 200.000 tons solid waste generated a year is collected, partly recycled through informal businesses, and dumped into a 47-year old landfill. Electricity is under national management, as well as the new light rail public transport.

Addis Ababa's strategic investment plan is the "Growth and Transformation Plan" (GTP). GTP is the five year development plan of the city government. The City government just approved GTP II, which runs from 2016-2020. GTP II reviews both macroeconomic and sectoral performance of GTP I, and identifies directions and strategic pillars and priorities of the city government for next 5 years. It is prepared by each bureau and then consolidated by a team organized in the Financial and Economic Development Bureau. It also presents macroeconomic and sectoral plans including the required financial resources with their sources. The major development goals of the City government are poverty reduction, employment generation, economic transformation through private investment and micro and small scale enterprises, housing, waste management and the beautification of the city, HIV/AIDS fighting and good governance.

Based on GTP II, the Medium Term Fiscal Framework - MTEF is a rolling three - year compulsory financial resource projection matches revenues with expenditures requirements / demands and budget allocation guidelines. The current one is for years 2017 – 2019. It mainly reviews the economic and fiscal performance of city government over the last 3 years, outlines main directions and priorities of transformation and compatibility with the Growth Plan of the City, and then discusses financial projections for the 3 coming years. It allows to plan

investments in advance, and to connect investment plans included within the citywide structural plan and the GTP with annual budget It is prepared based on GTP.

The budget approval process includes participatory procedures, such as debate over budgetary guidelines held annually with 450 to 600 participants from Budget institution, public representatives and from 8 social organizations such as Women, Youth, Forum. 4 consultations / workshops are also held before budget approval. The participants include officials, subject matter specialist from different Bureaus/ agencies and sub cities as well as public representatives and 8 social organizations such as Women, Youth, Forum.

The bulk of its revenues (80 to 90%) come from national taxes collected on its territory (taxes on income and value added tax mainly), and given back to the city within a tax sharing agreement, which grants it independence from political evolutions.

In recent years, Addis Ababa has benefitted from a macro economic stabilization at the national and local level, as well as a sustained economic growth. It allowed the city to increase its revenues more than threefold in current terms between 2010 – 2011 and 2014-2015, mainly due to the close link between the national taxes it benefits from and economic evolution. It also experienced institutional and political stability at both the City and national level, and from a good cooperation between the local and national government

On the other hand, its sustained demographic growth (more than 2% / year) and corresponding infrastructure gap is demanding huge investments in order to increase the economic and social efficiency of its territory

This combination of needs and means led the City government to :

- Dedicate a significant (more than 50% of total budget) and growing share of its budget to capital expenditures, mainly financed by the taxes transferred from the national government, which share in the City budget increased from around 80% to 90% between 2010-2011 and 2014-2015.
- Rely on the national government for structural (and costly) infrastructure, such as ring road or light-rail transportation.
- Increase significantly their use of external borrowing (which has to be taken by the government on its behalf) in the last years
- Pass on Municipal tax collection to the national Ethiopian Revenue Collection Agency (ERCA) in 2011, which has significantly bettered the collection rate

Even though optimizing the City's public finance management has been part of the municipal policy (as well as the government policy) in the last decade, materializing through repeated analysis exercises (2 PEFA and 2 Revenue Enhancement Plans - REP in 2010 and 2015) and measures to optimize financial management, local revenues enhancement do not seems to have been emphasized (as stated by the REP 2015), probably due to the potential political cost of such policy and of the availability of other financing sources (national tax, national funding, borrowing):

- The share of municipal taxes remained stable around 2% of current revenues, in spite of collection improvement with its transfer to ERCA, and the overall share of revenues the Municipality may modify (Municipal sales, tax, non – tax and rent revenues) collectively

see a strong relative downward trend (from 14,6% of current revenues in FY 2010-2011 to 8,3% in 2014-2015), with low taxable base and rates, uneconomic tariffs, weak focus on collection and arrears management

- Some key services the City provides, such as water and sanitation or solid waste management, remain heavily subsidized. User fees account for only 27,6% of costs in water and sanitation in 2014-2015 for instance, showing a downward trend.
- Even though urban land lease represent a significant share of capital expenditure financing (8,9% in 2014-2015) and experienced a great increase in nominal terms in last years, it shows a decrease in relative terms. Most land (94% ?) is sold (or given) out without competitive bidding, and the high returns of the auctioned ones seem to reflect more the scarcity due to difficulties in delivering an adequate volume of developable land in a context of economic growth (with the impact it may incur to economic development and social justice) than economically efficient land management.

This overreliance on national tax revenue heavily linked to the economic evolution involves a great risk in case of economic downturn, and the huge needs in infrastructure identified in the City's Growth and Transformation Plan can't be entirely matched by this increase (which is reflected in systematically overvalued budgeted capital expenditures).

Some possible ways to increase revenue collection and investment financing could include :

- Optimizing the land lease process, seeking to increase the supply with a higher share of competitive sale, in a view to better capital investment recovery
- Enhancing cost recovery of the services provided (in the first place water, sanitation and solid waste management), together with an enhanced awareness from the citizens
- Rationalizing own taxes, tariffs and fees assessment and collection, developing property tax, as a way to capitalize in a sustainable way on economic and land value growth