

RECOMMANDATIONS DE CGLU POUR HABITAT III

AU SUJET DES FINANCES LOCALES

Par la Commission des Finances Locales pour le Développement

Le Sommet Habitat III des Nations Unies se tiendra à Quito en Octobre 2016, suite à une longue série de négociations internationales durant lesquelles CGLU a été très impliqué au cours de 2014-2015 : Conférence sur le Financement du Développement, Objectifs de Développement Durable, Négociations sur le climat, etc.

Les négociations ont atteint un consensus général quant aux **objectifs** à atteindre (en particulier à travers l'ODD 11), ainsi qu'aux **défis économiques, sociaux et environnementaux croissants** liés au financement du développement urbain dans le monde, en particulier dans les pays en développement.

Cependant, une question qui reste en suspens est celle de la **mise en œuvre effective** de ces politiques publiques et des infrastructures nécessaires pour atteindre ces objectifs, et faire face à ces défis. Le financement, avec la planification et la gouvernance, sont les trois piliers d'un développement urbain harmonieux pour tous. En effet, Alors que la planification urbaine requiert des règles, une concertation multi-niveaux, des régulations mais aussi des financements pour contrôler l'expansion urbaine, les finances locales sont à leur tour dépendantes d'une planification adaptée, ainsi que d'un environnement politique et d'un cadre multi-acteurs qui permette le partage des plus-values et facilite l'investissement privé dans les projets publics.

Concernant les **finances locales**, le déséquilibre entre les compétences dévolues aux autorités locales et leurs ressources a des conséquences graves sur la qualité de vie des habitants des zones urbaines. L'urgence de répondre aux besoins, ajoutée au coût de l'inaction, appellent à une mobilisation immédiate de l'ensemble des acteurs. **Les questions des moyens de mise en œuvre, et du financement durable de l'urbanisation, seront au cœur des préoccupations du Sommet de Quito.** Comment les villes peuvent-elles accéder aux financements, et sécuriser la volonté politique nécessaire pour atteindre ces objectifs ambitieux ?

A cet égard, la Commission des Finances Locales pour le Développement de CGLU, à travers ses activités diverses, tente de faire ressortir de grands **principes fondamentaux** sur les finances locales, afin d'en tirer des **recommandations concrètes et universelles** pour Habitat III, à adapter et à prioriser selon les cadres locaux, nationaux et régionaux.



1. Tracer des feuilles de route au niveau national afin d'atteindre 20M des ressources nationales dévolues aux gouvernements locaux d'ici 5 à 10 ans

- 1.1 Du fait du phénomène d'urbanisation mondial, les gouvernements locaux de par le monde contribuent à un taux croissant au développement économique et à la croissance au niveau national. Cependant, dans la majorité des cas, **les gouvernements locaux ne perçoivent pas en retour une part équitable de la richesse générée par l'échelon local, ce qui aboutit à des processus de décentralisation incomplets**. En moyenne, la part des ressources nationales dévolues aux gouvernements locaux atteint difficilement 8% à 12% dans les pays en développement, contre plus de 25% dans les pays développés, où les gouvernements sont responsables de plus de 60% des investissements publics. En fonction des contextes de développement économique locaux, un juste équilibre doit être trouvé entre octroyer directement plus d'autonomie locale à travers la fiscalité, et faire jouer les mécanismes de solidarité à travers les transferts aux échelons infranationaux.
- 1.1 De tels efforts dépendent pour beaucoup des **synergies** et du dialogue entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. A cet égard, l'existence d'un **cadre de gouvernance multi-niveaux**, et le rôle joué par des institutions telles que les Comités Nationaux de Finances Locales, sont clés pour faciliter le dialogue. Quand ils sont basés sur la transparence et la redevabilité entre les niveaux de gouvernement, de tels cadres facilitent une allocation équitable des ressources financières. De plus, ce dialogue devrait assurer la cohérence entre les besoins des territoires et les priorités nationales, avec la participation des habitants et des acteurs locaux.
- 1.2 Parmi les principaux défis dans l'identification des besoins des territoires, l'on peut distinguer **le manque de clarté et de stabilité dans la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement** d'une part, et les débordements induits par l'incompatibilité des **périmètres d'action des autorités locales et les cartes de développement économique et résidentiel**. Pourtant, sans connaissance précise des coûts, il est difficile de prendre des décisions bien informées, et de financer les besoins en fonction. Ainsi, des incitations doivent être mises en œuvre, à travers la fiscalité et le cadre légal, pour définir des territoires plus cohérents, en particulier les zones métropolitaines. Ces dernières devraient aussi bénéficier de la création de fonds de développement municipal avec des sources de financement multiples, qui restaurent la justice territoriale.

2. Repenser les systèmes de financement locaux pour les rendre durables

- 2.1 Les transferts des gouvernements nationaux sont, avec la fiscalité locale, le mécanisme clé de financements des compétences transférées. Ils sont aussi au cœur de la cohésion nationale, de par la compensation des écarts de développement local et le soutien aux territoires les moins favorisés grâce à des **systèmes de péréquation appropriés**, et des incitations faites aux gouvernements locaux pour s'aligner avec les priorités de développement national. Dans une certaine mesure, des transferts prévisibles, stables et non conditionnels sont clés pour permettre aux autorités locales de mettre en œuvre des politiques publiques de long terme. Cependant, en raison des contraintes budgétaires que connaissent de nombreux pays, il serait irréaliste de dire que les transferts seuls seraient suffisants pour couvrir les besoins de financement, dans un contexte de besoins croissants.
- 2.2 En conséquence, il est nécessaire de **permettre aux gouvernements locaux de mobiliser la richesse endogène**, pouvant leur fournir assez d'autonomie et les instruments fiscaux nécessaires pour capturer une partie de la valeur ajoutée produite sur leur territoire (économique, foncier, propriété, etc). En effet, les villes concentrent la majorité de la croissance économique, rassemblent les facteurs de production dans les zones commerciales et les bassins d'emploi qui, combinés avec des réseaux d'équipements publics composés des infrastructures et superstructures, permettent la **génération d'économies d'agglomération** attractives pour les habitants et les entreprises. Afin de bénéficier de ce dynamisme, les cadres légaux devraient assurer un retour sur investissement suffisant pour un financement durable de l'urbanisation, et le « financement de la ville par la ville », à travers trois instruments principaux : la fiscalité locale, la captation de la plus-value foncière et le financement durable des services publics de base.
- 2.3 **L'amélioration du pouvoir de fiscalité locale et l'autonomie fiscale** peut assurer aux gouvernements locaux davantage de flexibilité sur leurs ressources structurelles, dans les cas où le processus de gestion financière est transparent, assurant le consentement à l'impôt de la part des habitants. Bien que l'impôt foncier soit l'outil fiscal le plus répandu, il a une faible performance, en particulier dans les pays en développement dans lesquels les autorités locales manquent des outils pour mettre en œuvre et collecter cet impôt (registres fiscaux, SIG...). Il est donc nécessaire de les aider à mettre en place une collecte efficace de l'impôt, et à diversifier leur politique de fiscalité locale (à adapter en fonction de l'économie locale et des particularités résidentielles).
- 2.4 **La valorisation foncière et immobilière** est un autre mécanisme pour permettre aux villes de récupérer une partie de la richesse générée par les investissements publics, en se basant sur la **gestion publique du foncier, des instruments bien adaptés et des régulations**. Cependant, les mécanismes basés sur le foncier doivent être accompagnés des régulations légales afin que leur usage ne se fasse pas au détriment des objectifs sociaux et environnementaux, et n'aggrave pas la ségrégation sociale et spatiale entre et au sein même des villes. En particulier, les mécanismes participatifs et de compensation sont essentiels pour éviter la captation de la rente par les élites locales, et résister à la financiarisation de l'économie.
- 2.5 La fourniture et le **financement des services locaux de base** a un rôle crucial à jouer pour assurer un développement urbain et des systèmes de financement local durables. Dans chaque pays, un dialogue multi-niveaux devrait être structuré entre les gouvernements locaux et nationaux, les opérateurs de services et les usagers, pour trouver un équilibre de financement adapté. Une combinaison de tarifs, dotations nationales, ressources locales, investissements privés, et d'emprunts doit permettre de couvrir les coûts de fonctionnement, et contribuer à investir dans l'expansion du service. En parallèle, des mécanismes tels que les tarifs sociaux, les subventions croisées et les filets de sécurité devraient assurer un système de financement plus équitable.

3. L'accès aux ressources externes de long terme est nécessaire pour lever des financements additionnels pour les investissements

- 3.1 L'urgence et l'ampleur des besoins à satisfaire implique la nécessité de **jouer sur les effets démultiplicateurs pour préfinancer les investissements**. Ces effets démultiplicateurs sont étroitement liés aux ressources structurelles des gouvernements locaux, ainsi qu'à leur capacité de remboursement. Les dotations d'investissement en provenance de l'Etat viennent aussi compléter, booster et sécuriser les montants financés. En plus de l'effort local d'amélioration de gestion financière, le cadre de décentralisation physique et financière, la prédictibilité des finances locales, l'autonomie fiscale, et le cadre prudentiel, sont tous en faveur d'une meilleure relation de confiance entre les investisseurs et la demande en ressources de long terme.
- 3.2 Le contexte financier mondial, caractérisé par des taux d'intérêt bas et une épargne globale abondante, étant favorable aux investissements de long terme, il nous faut renforcer les leviers à partir desquels ces financements peuvent être acheminés vers le local. Les **institutions d'intermédiation financière** tels que les Institutions Financières Spécialisées (IFS), les sociétés municipales, ou les *bond banks*, peuvent permettre l'accès de gouvernements locaux de toutes tailles aux financements externes, notamment à travers la mutualisation des ressources, afin de contrebalancer l'écart entre la durée voulue par les investisseurs et la dépréciation des investissements urbains.
- 3.3 Renforcer les capacités locales et créer de telles institutions sont des piliers pour permettre aux gouvernements locaux d'accéder à l'emprunt de ressources de long terme, mais leur mise en oeuvre prend du temps. Or, l'inaction a des conséquences croissantes auxquelles les villes doivent répondre urgemment. En plus de travailler sur ces deux piliers, il nous faut développer, en parallèle, des **mécanismes de garantie appropriés** pour sécuriser les investisseurs et acheminer l'épargne mondiale, publique et privée, vers le local. Certes, ces mécanismes ont un coût, mais ils peuvent représenter un moyen stratégique pour l'APD et la finance climat d'exercer un effet multiplicateur sur les montants levés.
- 3.4 **L'Aide Publique au Développement (APD)**, à travers la coopération Nord-Sud ou Sud-Sud, est une application des principes de solidarité internationale. A cet égard, elle devrait jouer un rôle clé de levier pour les gouvernements locaux et régionaux, particulièrement des pays à revenus moyens et faibles. A travers un large éventail d'instruments financiers, les bailleurs devraient mieux adapter et cibler la mise en oeuvre des ODD et la résilience des autorités locales. L'APD peut aussi promouvoir les financements mixtes pour inciter les investisseurs privés et par là même avoir un rôle de leader sur les marchés financiers.
- 3.5 **La finance climat** doit être perçue comme une grande opportunité de renforcer l'investissement local dans l'adaptation et la mitigation, à condition que les gouvernements locaux aient accès à ces fonds. C'est une nécessité pour les gouvernements nationaux d'impliquer les autorités locales dans la conception des mécanismes financiers et dans leur gestion, ainsi que de les soutenir pour engendrer des projets climato-compatibles.

4. Promouvoir un environnement et un cadre légal favorables pour des gouvernements locaux renforcés

- 4.1 Soutenir les réformes nécessaires au développement et la **maturation des systèmes de fiscalité intergouvernementale au sens large**, accompagnés de cadres légaux nationaux adéquats, pour une décentralisation financière effective et des systèmes de financement local cohérents. Ces réformes devraient être axées sur la transparence dans la gestion et l'évaluation et la lutte contre la corruption, qui sont les principaux défis pour renforcer les capacités financières des gouvernements locaux.
- 4.2 Très souvent dans les pays en développement, des **opérateurs spécialisés sont nécessaires** pour accompagner les opérations d'aménagement et la fourniture des services urbains de base, qui peuvent prendre la forme de sociétés d'économie mixte. Il est aussi important pour les autorités locales de réformes les droits liés au foncier, et de disposer de **stratégies de planification intégrée** ainsi que des **instruments** nécessaires, tels que des registres fonciers numérisés et des systèmes de comptabilités.
- 4.3 Dans un environnement mondial et local de plus en plus complexe, caractérisé par l'implication d'acteurs multiples, des approches intégrées, des règles et des régulations de plus en plus nombreuses, il est essentiel pour les directeurs financiers et leurs équipes de gagner en expertise. De plus, une gestion intégrée entre les secteurs doit être favorisée pour assurer la cohérence des politiques locales. A cet égard, le **renforcement de capacité en gestion financière** et la **promotion de l'innovation à travers les expériences et les échanges entre pairs** sont des atouts pour des autorités locales renforcées.

5. La création d'un observatoire mondial des finances locales

- 5.1 Au niveau national, une large base de données sur les finances locales et un outil crucial pour **améliorer le dialogue entre le niveau national et local** à propos du partage des ressources, de leur allocation, et des réformes nécessaires. Pour aller plus loin dans la compréhension des forces et des faiblesses des systèmes de décentralisation financière, l'observatoire mondial des finances locales peut fournir des données précises et des analyses comparatives pour **aider les membres de CGLU à développer leur plaidoyer**.
- 5.2 Au niveau international, ce projet est aussi essentiel pour que les Etats et les partenaires internationaux aient **davantage conscience de la capacité d'investissement des gouvernements locaux**. A travers la collecte et l'analyse d'information financière locale, souvent manquante ou disséminée, la transparence au cœur de cette approche peut faciliter l'accès des gouvernements locaux à l'emprunt et plus largement aux ressources externes.
- 5.3 Au-delà de l'utilité d'une base de données mondiale pour évaluer les progrès concrets de la décentralisation, l'observatoire des finances locales a pour but **d'organiser une réflexion globale sur les finances locales**: les recommandations politiques et les solutions de financement doivent être comprises et appliquées en adéquation avec un large éventail de réalités, cultures et contextes. Il ne peut pas y avoir d'approche standard. Pourtant, les instruments dont la communauté internationale dispose pour avoir une meilleure connaissance de la santé financière des gouvernements locaux est très limitée. **Une telle plateforme multi-acteurs pourrait devenir une Communauté de Pratique sur les finances locales**, composée d'experts de terrain tels que les directeurs financiers des villes, et menée par CGLU. Une telle plateforme facilitera les échanges et débats vers l'évolution et l'amélioration de systèmes de financement variés.