



Financement local et ressources locales récurrentes : quelles options et conditions de mise en œuvre ?

Rapport réalisé avec la contribution de Guy Gilbert

Les collectivités locales peuvent contribuer à atténuer certains des problèmes mondiaux comme l'urbanisation rapide, le déficit en infrastructures, les diverses crises mondiales (financière, environnementale, énergétique, sécurité alimentaire, ...), qui représentent aussi pour elles des défis considérables. Pour y répondre efficacement, davantage de ressources devront être mobilisées, qu'il s'agisse de financements, d'expertises techniques, ou de capacités de négociation sur des questions complexes incluant de nombreux acteurs.

Les collectivités locales ne peuvent répondre aux enjeux du développement que si elles sont bien outillées et disposent de l'appui nécessaire. À cet égard, certains Etats ne perçoivent pas tout l'intérêt qu'ils pourraient retirer d'un renforcement des capacités d'action et de l'efficacité des collectivités locales. Alors que la descente vers le local est inexorable, la tendance à la recentralisation¹ dans certains pays semble avoir été exacerbée par les retombées de la crise économique et financière mondiale.

Le mouvement généralisé de décentralisation de par le monde, se déploie selon une **grande diversité d'organisation et de variété des modèles de finances locales**. Les systèmes administratifs et le rôle des collectivités locales sont le résultat de l'histoire de chaque pays, de leurs traditions de gouvernance, ainsi que des systèmes politiques et économiques passés et présents. L'influence de ces conceptions persiste, même subtilement, et pour avancer dans les réformes, il est nécessaire de prendre en considération la nature et la force de cet héritage et de comprendre comment il conditionne la viabilité et la durabilité des transformations des finances publiques locales.

Une des principales conclusions que l'on peut tirer du rapport GOLD II² quant à la diversité de ces systèmes, est que des approches adaptées aux contextes locaux sont à chaque fois nécessaires pour faire face aux problèmes de financement, même les plus fréquents. Le financement des collectivités locales est en effet un ensemble de systèmes complexes, constitués d'un grand nombre de composants interdépendants. Certains sont politiquement plus faciles à mettre en œuvre ou plus réalisables que d'autres. Par conséquent, l'architecture de certains systèmes de financement locaux peut être inachevée (par rapport aux principes et aux meilleures pratiques) ou leur mise en œuvre partielle, en-deçà du cadre juridique en vigueur. La réalisation partielle ou incomplète de ces systèmes compromet souvent la capacité du système tout entier. Par exemple, l'opacité dans l'attribution des compétences des collectivités locales se traduit fatalement par des incertitudes concernant les besoins financiers des collectivités locales.

Une des pratiques les plus fréquentes et les plus dommageables d'une décentralisation incomplète est d'ailleurs **l'insuffisance des fonds attribués aux collectivités locales pour financer leurs compétences**. À l'échelle mondiale, très peu de pays ont réussi à limiter les écarts entre compétences dévolues et ressources locales. Ces écarts peuvent résulter d'un défaut de conception du système; mais l'insuffisance des recettes s'explique le plus souvent par des raisons politiques ou par un manque de ressources, même dans les pays où le transfert de

¹ Dans plusieurs pays d'Afrique, d'Amérique latine et de la région Eurasie, les États ont décidé, de manière unilatérale, d'interrompre le versement de certains impôts partagés et d'autres transferts. Dans d'autres cas, ils ont augmenté le contrôle sur les fonds et sur les décisions budgétaires des collectivités locales.

² Second rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale : le financement des collectivités locales, les défis du 21^{ème} siècle. CGLU 2010

compétences aux collectivités locales sans contrepartie financière est interdit par la loi. Ce problème est plus grave dans certaines régions : en Afrique, par exemple, les recettes sont en règle générale moins décentralisées que les compétences, ce qui se traduit par des écarts particulièrement importants entre les ressources et les dépenses.

Poids financier des collectivités locales dans les finances publiques, par zones géographiques³ :

Régions	Recettes locales en % des recettes publiques totales	Dépenses locales en % des dépenses publiques totales	Part des Dépenses locales/Part des Recettes locales
Afrique	3,2 (3,6)	7,9 (6,8)	2,47
Amérique du Nord	17,8 (0,6)	26,6	1,49
Amérique latine	4 (4,5)	11,1 (7,3)	2,78
Asie du Sud	1,5 (0,9)	16 (0,9)	10,67
Asie du Sud-est	5,3 (0,8)	15,5 (0,6)	2,92
Asie orientale	20 (0,3)	40 (0,3)	2,00
Eurasie	NA	26,5 (15,1)	NA
Europe (2008)	13 (0,7)	23,9 (0,5)	1,84
Moyen Orient et Asie occidentale	NA	4,6 (1,7)	NA

Note : Coefficient de variation entre parenthèses.

Le ratio dépenses locales-recettes locales permet d'appréhender le degré d'autonomie financière des collectivités. Aucune formule ne peut cependant garantir que les systèmes de financement locaux fonctionneront de façon efficace. Pour réussir, il est nécessaire d'appliquer de façon cohérente et ordonnée un certain nombre de principes élémentaires des finances publiques locales qui seront exposés ci-après, et dont la mise en œuvre dans les différents pays sera analysée à partir de la documentation très complète recueillie dans GOLD II. Ces principes sont peu nombreux et suffisamment flexibles pour permettre à chaque pays de structurer son système de répartition des ressources entre les différents niveaux d'administration d'après son histoire et ses objectifs nationaux (partie I).

Sur cette base, le présent rapport s'interrogera (partie II) sur les **conditions de la mobilisation des ressources locales, notamment des recettes récurrentes des collectivités locales**, lesquelles fondent notamment leur capacité d'accéder à des sources externes de financement comme l'emprunt ou le PPP, qui sont incontournables pour répondre à l'ampleur des besoins en investissements (dont les principales problématiques sont retracées dans un rapport distinct correspondant à la seconde composante de l'étude globale menée par CGLU / Commission des finances locales pour le Développement).

³ Source : GOLD II page 315

De même, les recettes récurrentes des collectivités locales ont une influence directe sur la capacité de celles-ci à élaborer une stratégie budgétaire pérenne, fondée sur une planification et une programmation des investissements prenant en compte le potentiel de valorisation du foncier notamment (cette problématique est également développée dans un rapport distinct correspondant à la troisième composante de l'étude globale précitée).

1. La structure et les caractéristiques des systèmes de financement locaux⁴

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

1.1. Le contexte institutionnel

L'importance des aspects politiques et institutionnels des collectivités locales en matière de finances locales ne peut pas être mésestimée. Sans des mécanismes de participation et de fonctionnement adéquats, sans des capacités locales suffisantes, l'autonomie financière locale peut provoquer des conflits plutôt que des résultats productifs.

1.1.1. Le contrôle et la participation des citoyens sont au cœur du processus de décentralisation.

La décentralisation est un processus éminemment politique puisqu'il consiste, pour l'État, à transférer des pouvoirs et à reconnaître l'autonomie des collectivités locales. Si les forces politiques ouvrent souvent la voie à la décentralisation, elles peuvent également constituer un obstacle à sa mise en œuvre efficace sur le terrain⁵. Au niveau local, les leaders politiques peuvent également compromettre la décentralisation s'ils n'associent pas leurs électeurs au processus. Il convient de comprendre ces réalités politiques et d'y réagir afin de donner à la décentralisation une dynamique forte.

La règle d'or de la participation est la tenue d'élections démocratiques à intervalles réguliers. Mais tous les pays ne peuvent pas ou ne veulent pas convoquer des élections locales libres et démocratiques. En effet, les élections locales ne sont qu'une modalité de participation ; d'autres mécanismes non électoraux peuvent jouer un rôle important dans le renforcement de la participation locale, y compris quand les élections se tiennent de manière régulière. Ces mécanismes favorisent la participation des citoyens dans les affaires locales et peuvent en améliorer la transparence : l'accès à l'information, des comptes rendus publics, des mécanismes

⁴ Partie entièrement basée sur le rapport GOLD II pré-cité

⁵ 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, ...

de budget participatif et de sensibilisation à la collecte de l'impôt, etc. Ils permettent de renouer avec la citoyenneté et l'idée d'un pacte social.

1.1.2. Les modalités d'organisation des collectivités locales doivent être définies de manière appropriée

Les systèmes et procédures de gestion des ressources publiques locales, les cadres et les mécanismes de travail avec les autres niveaux de gouvernement, avec les acteurs économiques ainsi que les acteurs non gouvernementaux sont indispensables pour que les autorités locales puissent mettre en œuvre les missions qui leur ont été transférées. En outre, celles-ci doivent posséder, ou être en mesure de développer, la capacité nécessaire pour fonctionner correctement au sein de ce cadre institutionnel.

Cependant, dans beaucoup de pays, notamment dans les pays en développement, de nombreux composants de ces mécanismes n'existent pas, sont incomplets ou ont été mis en œuvre sans tenir compte du contexte institutionnel. Plus largement, les cadres constitutionnels et juridiques des collectivités locales (leur statut juridique, les mécanismes politiques, leurs pouvoirs, les structures administratives et de personnel, etc.) sont parfois bien développés, mais quelque fois à peine esquissés.

1.1.3. Un des problèmes habituellement rencontré est le manque de clarté dans l'attribution des compétences locales. qui ne permet pas de traduire celles-ci en besoins financiers. Dans de nombreuses régions, en particulier dans les pays en développement d'Afrique, d'Asie, d'Eurasie et d'Amérique latine, les insuffisances dans ce domaine affaiblissent les collectivités locales et nuisent à leur système de financement. Les lois sont inachevées et des contradictions subsistent entre les lois sur la décentralisation et les lois sectorielles qui concernent des services publics spécifiques. Par ailleurs, l'État ou les administrations régionales assistent, contrôlent – voire approuvent – les budgets votés par les autorités locales élues. Cette pratique de contrôle ex ante (contrôle d'opportunité) est contraire à l'autonomie budgétaire des pouvoirs publics locaux.

Des ministères peuvent continuer à assumer des compétences sectorielles (eau, éducation, santé, etc.) sans coordination ou en concurrence avec les collectivités locales. La situation peut être encore plus grave quand un niveau de collectivités territoriales exerce un contrôle inapproprié sur un autre comme c'est le cas en Chine, ainsi que dans certains pays fédéraux comme l'Inde. De ce point de vue il est nécessaire de distinguer le cas des Etats fédéraux de celui des Etats unitaires. Dans les premiers, les collectivités locales sont des sujets de droit de chaque entité fédérée, qui dispose de tout pouvoir en matière d'organisation administrative interne. Tel n'est pas le cas dans les pays unitaires où l'échelon central est seul responsable de l'organisation administrative interne. À cet égard, dans de nombreuses régions, de l'Australie à l'Argentine, de nombreux débats se font jour pour savoir si les collectivités locales doivent accéder à un statut spécifique indépendant des administrations intermédiaires, provinces ou états.

Par ailleurs, la question de l'organisation des compétences a également des incidences fortes sur la question de la cohérence territoriale, notamment sur la gouvernance des grandes métropoles, dont les compétences sont souvent morcelées sur le territoire entre plusieurs collectivités. Les services qui bénéficient aux habitants de plusieurs collectivités locales (avec des fortes externalités) ne sont pas toujours mis en œuvre de manière coordonnée, et/ou financés de manière équitable.

1.1.4. Le développement des capacités locales constitue un défi majeur qui doit être relevé

Dans les pays en développement, la gestion des compétences des collectivités locales est souvent faible en termes de performance. Ce manque de capacités au niveau local peut se révéler être une contrainte importante dans la mise en œuvre des politiques publiques locales, ainsi que pour leur gestion financière par les directeurs financiers des villes. Pour que la décentralisation tienne ses promesses, ces différentes contraintes doivent être identifiées et des efforts mis en œuvre pour les surmonter.

1.2. Le financement des compétences

Les problèmes de mobilisation des ressources locales sont particulièrement récurrents. Même dans les systèmes plus avancés où les responsabilités sont assez bien définies, des problèmes apparaissent lorsque l'État transfère ou déconcentre des fonctions sans les moyens financiers et les compétences correspondants sur le terrain.

1.2.1. La mobilisation de ressources locales et l'autonomie sont deux conditions pour que les collectivités locales puissent assumer leurs compétences de façon responsable et efficace

Pourtant, rares sont les pays qui, à ce jour, ont donné à leurs collectivités locales les moyens et l'autonomie nécessaires pour s'assurer des recettes suffisantes. Ce problème se manifeste de diverses façons en fonction de la conception et de la mise en œuvre des systèmes de ressources locales.

Il y a, en général, un plus large consensus sur la nécessité de laisser plus d'autonomie dans la gestion des dépenses que sur celle 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 liberté dans la gestion des recettes est indispensable pour renforcer les responsabilités locales, et d'ailleurs, « à chaque fois que des gouvernements nationaux ont donné plus de pouvoirs aux gouvernements locaux, ceux-ci ont contribué à une augmentation de l'investissement et à une hausse du PIB du pays⁶ ».

La situation est meilleure mais cependant pas uniforme en Eurasie et en Amérique latine. Les collectivités locales n'ont généralement aucun pouvoir de décision sur les nouveaux impôts et en ont très peu pour fixer les taux d'imposition et le montant des tarifs aux usagers pour les services locaux. Même dans les pays où la décentralisation est avancée, comme l'Australie, les Etats fédérés restreignent l'autonomie de gestion des ressources au niveau local. Les tentatives pour renforcer l'autonomie budgétaire et réduire la dépendance vis-à-vis des transferts, telles que «la triple réforme» japonaise (trinity reform), n'ont été qu'en partie couronnées de succès. En Europe occidentale ou en Amérique du Nord, la gestion des ressources est plus autonome mais des problèmes subsistent également.

L'impôt foncier⁷ est l'impôt le plus recommandé et le plus utilisé par les collectivités locales dans le monde entier. Cependant, son potentiel de recettes est rarement réalisé. En moyenne, il rapporte 0,5 pour cent du P.I.B. dans les pays en développement contre 2 pour cent dans les

⁶ Note d'orientation de CGLU sur les finances locales – 2007 – à partir de l'exemple des Etats Unis, de la RSA, et de l'Etat du Tamil Nadu, Inde.

⁷ Cf. rapport de la 3^{ème} composante de l'étude consacré à la valorisation du foncier, notamment la partie 3.2.3.

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 par les habitants. Le coût de son recouvrement est élevé et difficile à gérer, surtout pour les nombreux pays en développement qui ne sont pas dotés de registres fonciers appropriés et qui se caractérisent par des constructions informelles étendues et de faibles capacités au niveau local pour l'évaluation de la valeur des biens, la mise en œuvre de l'impôt et son recouvrement.

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, compte tenu notamment des problèmes de forte dépendance vis-à-vis de l'impôt foncier. Plusieurs pays d'Europe et d'Amérique du Nord recourent à un impôt local sur le revenu des personnes. Les pays nordiques et certaines économies de transition d'Europe centrale et orientale prélèvent, avec l'impôt national sur le revenu, une surtaxe à taux fixe sur le revenu des personnes. En Amérique latine, le Brésil, le Chili et la Colombie, entre autres, ont adopté divers types d'impôts locaux basés sur les activités économiques. Les taxes sur les ventes locales sont utilisées notamment au Canada, où il existe une T.V.A. nationale, ainsi qu'aux États-Unis où celle-ci n'existe pas.

La faible diversification de la base d'imposition locale est souvent aggravée par l'absence de flexibilité permettant de s'adapter aux transformations structurelles de l'économie (par exemple, la croissance du secteur des services). L'inélasticité de nombreuses taxes et impôts locaux est problématique dans la mesure où la demande des services et leur coût augmente plus rapidement que les recettes. Dans un certain nombre de pays d'Afrique (Tanzanie, Ouganda et Zambie), des impôts locaux viables ont été supprimés récemment et partiellement remplacés par des transferts. D'autres pays, parmi lesquels la Corée, souffrent d'une prolifération de petits impôts indirects sur les ventes dont le produit est faible par rapport au coût de recouvrement.

Lorsque la situation le permet, les collectivités locales appliquent des tarifs aux usagers pour l'utilisation des services afin d'assurer le recouvrement des coûts. Au Canada et aux États-Unis, ils constituent un quart des recettes générées par les collectivités locales, ce qui représente une somme importante compte tenu du niveau généralement élevé de leurs recettes. La situation est très différente dans de nombreux pays en développement. Dans des pays d'Afrique tels que l'Algérie, le Bénin, l'Égypte et la Tunisie, les collectivités locales n'ont pas le droit de fixer le montant des tarifs aux usagers des services locaux.

Divers obstacles politiques freinent également la croissance des revenus locaux. On peut entre autres mentionner : la résistance des collectivités locales à augmenter les impôts (par exemple dans certains pays de l'U.E.), les restrictions à la fiscalité locale imposées par la législation nationale, ou l'opposition des habitants, via des référendums (dans de nombreux états américains). Ces phénomènes sont largement dus au manque d'éducation du contribuable qui espère obtenir davantage de services, de meilleure qualité, sans payer davantage, voire moins.

Enfin, le rôle des collectivités locales dans la collecte des ressources est insuffisamment développé. Tous les pays s'efforcent de maximiser les recettes tout en minimisant les frais de gestion et de contrôle (ce qui favorise le rôle des niveaux supérieurs dans la gestion et la mise en œuvre). Bien que la gestion centralisée puisse parfois être mieux adaptée pour certains impôts, les agences centrales dans nombre de régions, parmi lesquelles la région Moyen-Orient - Asie occidentale et l'Afrique de l'Ouest, ne transfèrent pas en temps voulu les ressources qu'elles perçoivent pour les collectivités locales. Le manque d'incitation des administrations fiscales

étatiques pour assurer le recouvrement des recettes locales constitue souvent un frein majeur à la mobilisation de la fiscalité locale : l'expérience de divers pays (Costa Rica, Jordanie, plusieurs pays d'Eurasie) montre une augmentation importante des recettes lorsque les responsabilités d'administration des impôts sont transférées aux collectivités locales.

1.2.2. Le partage des recettes nationales entre les différents niveaux de gouvernement est souvent inéquitable

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.

Dans les pays en développement en particulier, les montants partagés sont largement inéquitables 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. Le plus important à noter, peut-être, est qu'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 et à la responsabilité des collectivités locales envers leurs électeurs, et affaiblir les capacités locales à assurer les services, à mobiliser des revenus et à recourir à l'emprunt.

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.

En Afrique, quelques pays seulement (Maroc et Afrique du Sud) les ont introduites tandis qu'au Moyen-Orient -Asie occidentale, celles-ci n'existent pas. La situation est quelque peu meilleure en Amérique latine où certains États (exemple : Brésil et Chili) font usage de la péréquation, mais la majeure partie d'entre eux n'en ont retenu que quelques éléments qu'ils intègrent à leurs programmes de partage des recettes. Plusieurs pays d'Asie recourent aux transferts de péréquation (Australie, Indonésie, Japon) tandis que d'autres ignorent les disparités budgétaires (Chine, Inde, Philippines, Nouvelle-Zélande). Les subventions de péréquation sont utilisées en Eurasie, en Europe et en Amérique du Nord (sauf au niveau fédéral aux États-Unis) avec plus ou moins de bonheur.

Lorsqu'ils existent, les mécanismes de péréquation présentent presque toujours des failles. Les critères d'attribution peuvent par exemple ne tenir compte que des différences de capacité

budgétaire ou que des charges, et non des deux. Ils sont parfois basés sur les recettes réelles plutôt que sur la capacité fiscale, ce qui constitue un frein à la mobilisation des ressources locales. Le fonds commun qui alimente les transferts peut également être instable ou mal défini, ou encore l'usage des fonds soumis à des conditions rigides qui les transforme, dans la pratique, en dotations affectées. Dans les pays fédéraux tels que l'Australie, la façon dont les administrations intermédiaires interprètent les politiques fédérales de péréquation génère des conflits.

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. Ils permettent en outre de gérer les externalités inter administratives relatives, par exemple, à des questions environnementales ou d'investissement local.

Les dotations affectées existent dans de nombreux pays, en particulier pour les investissements d'infrastructure. Toutefois, dans certaines régions, comme l'Eurasie par exemple, les dotations affectées ne sont encore qu'à un stade embryonnaire. D'autres pays, comme l'Égypte, le Nigeria, la Tanzanie et l'Ouganda, y recourent de façon presque exclusive. Ce type de subvention s'accompagne fréquemment de plusieurs difficultés, parmi lesquelles : leur nombre et leur complexité, synonymes de coûts de mise en œuvre élevés pour les collectivités locales; leur manque de transparence et de stabilité, y compris dans le temps, ainsi que les risques de manipulation politique. De plus, une dépendance excessive vis-à-vis des dotations affectées peut faire peser des contraintes trop 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.

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 les fonds. Ce type de transfert associe la flexibilité des subventions inconditionnelles à une forme atypique de conditionnalité. Elles peuvent néanmoins avoir pour effet de privilégier les communes jouissant d'un plus grand potentiel administratif et risquent de reproduire les défauts des programmes traditionnels de soutien. À ce jour, elles ont surtout servi à promouvoir le respect forme des procédures de gestion financière et administrative, non à améliorer la fourniture des services. Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'efficacité de ce type de subvention.

Il s'agirait de constater en conclusion que la faiblesse des dispositifs de financement des collectivités locales ne s'explique pas seulement techniquement par l'ingénierie financière, mais aussi par l'environnement institutionnel, politique et sociétal ; des évolutions sont repérables et montrent que certains systèmes nationaux peuvent évoluer en recourant davantage à la mobilisation des ressources locales pour le financement du développement national et local.

2. Analyse du déséquilibre financier des budgets locaux

La contribution des collectivités décentralisées au développement économique local repose prioritairement sur la fourniture effective et efficace de services et d'équipements adaptés au

contexte local et aux préférences des citoyens. Les charges de fonctionnement récurrentes engendrées par ces équipements devraient, dans l'idéal, être couvertes par des ressources (fiscalité, paiements des usagers), elles-mêmes récurrentes, et ceci d'autant plus aisément que le niveau de développement économique et résidentiel local s'élève.

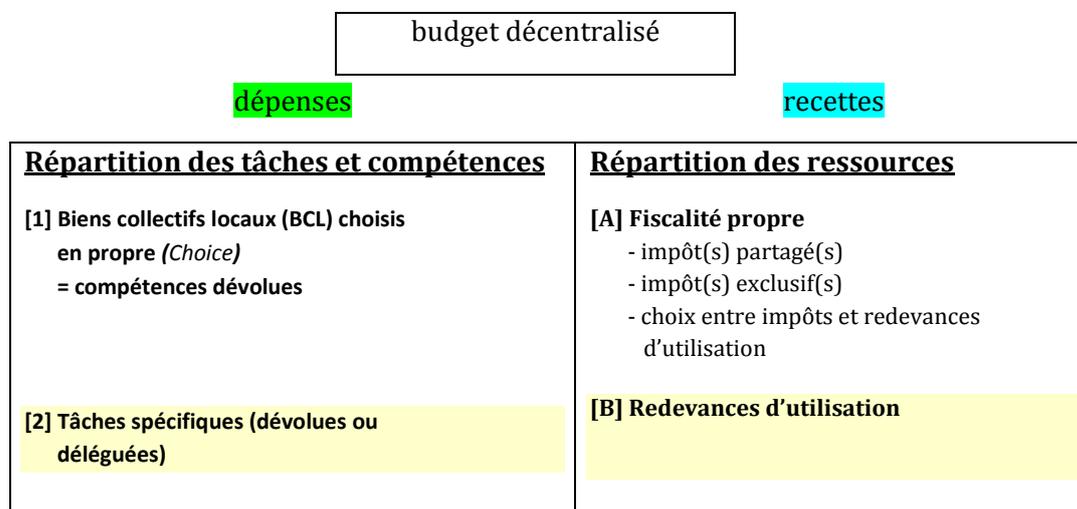
Tel n'est pourtant pas le cas, en général, comme nous venons de le voir à travers le constat dressé par les auteurs du rapport Gold II, synthétisé dans la 1^{ère} partie du présent rapport. Le déséquilibre financier local est quasiment endémique dans la plupart des pays en développement. Il a nombreuses sources, que nous tenterons de relever pour chaque versant de l'équation, dépenses (2.2) et recettes (2.3), après avoir proposé un cadre d'analyse des budgets locaux (2.1) qui nous permettra d'avancer sur la problématique relative aux conditions de mobilisation des principales sources récurrentes de financement local.

2.1. Proposition d'un cadre d'analyse relatif à l'équilibre financier des budgets locaux

Rien ne requiert que les dépenses effectuées par les collectivités locales doivent être couvertes dans leur intégralité par des ressources propres. Il n'y a aucune justification pour qu'il en soit ainsi, même dans un contexte de décentralisation (au sens de délégation). Plus précisément, il est logique que :

- Les tâches « choisies » par les collectivités locales elles-mêmes soient financées intégralement par des ressources propres; c'est le corollaire du principe même de décentralisation ;
- D'autres tâches spécifiques doivent pour leur part être financées au moyen de redevances d'utilisation perçues sur les usagers ;
- Enfin, les dépenses mises à la charge des collectivités, mais qui relèvent de compétences qui leur sont déléguées par le gouvernement central, doivent être financées soit par des produits d'impôts transférés et/ou par des transferts financiers en provenance du gouvernement central. Le schéma ci-après rappelle ces principes de base.

Principes de financement des budgets locaux



[3] Tâches déléguées (Agency) - en général - incitatives	[C] Dotations et subventions - dotations non affectées ou parts / impôts -subventions spécifiques d'incitation
---	---

Source: d'après Dafflon et Gilbert

Dans la pratique cependant, de nombreux déséquilibres peuvent apparaître qui justifient des ajustements entre les sous-catégories du budget. Si l'on part du principe que les redevances d'usagers doivent couvrir les coûts de fourniture des services spécifiques :

- Il se peut que les ressources fiscales attribuées aux collectivités locales excèdent les coûts de fourniture des services que les collectivités ont choisi de fournir en propre. Un excédent apparaît alors, qui permet de réduire le recours aux transferts financiers, tout en maintenant un équilibre budgétaire. L'inverse serait problématique puisqu'il signifierait que la fiscalité propre ne parvient pas à couvrir les choix locaux, ce qui nécessiterait l'ajustement à la baisse de ces derniers afin de respecter la contrainte budgétaire ;
- Il se peut également que les dotations et parts d'impôts transférés soient insuffisantes (ou excèdent) le coût des tâches transférées, le déficit (ou l'excédent) devront donc être compensés par un alourdissement (ou un allègement) de la fiscalité propre ;
- Enfin, il se peut que les redevances d'usagers ne couvrent pas complètement les coûts de fourniture de services publics locaux spécifiques. Dans ce cas, il faut avoir recours aux réserves, si elles existent et si elles ont été constituées antérieurement des surplus de recettes provenant des redevances. Faute de réserve, le découvert doit être financé soit par la fiscalité, soit par les transferts reçus, ce qui réduit d'autant les montants disponibles pour la fourniture d'autres services.

L'origine de ces déséquilibres est elle-même variée et peut provenir soit d'un désajustement structurel commun à toutes les collectivités, entre les moyens financiers dévolus aux collectivités et le coût de fourniture des services, soit d'un désajustement local lié à la situation spécifique d'une collectivité particulière :

- Le désajustement structurel trouve son origine soit dans l'insuffisance des ressources fiscales transférées aux collectivités (si les bases d'imposition sont trop étroites, ou les taux trop faibles ou encore si le gouvernement central impose un taux uniforme) soit de transferts financiers inadéquats ;
- Les déséquilibres peuvent être également locaux au sens où ils résultent de la situation propre de la collectivité. Ces déséquilibres peuvent avoir diverses origines qu'il convient de cerner pour cibler au mieux le type de transfert efficace :
 - Le périmètre géographique de fourniture des services collectifs de proximité dépasse les limites administratives de la collectivité, et engendre des effets de débordement ou d'encombrement ;
 - La collectivité rend la fourniture de biens et services plus coûteuse (par exemple une topographie difficile, une densité démographique très faible, une structure démographique comportant beaucoup d'enfants ou de personnes âgées, ...), toutes choses étant égales par ailleurs, dépassant donc les moyens financiers de la collectivité ;

- Ou bien encore si la collectivité souffre d'une insuffisance de « potentiel fiscal ». Des transferts de ressources, péréquatifs ou non, doivent alors compenser ces déséquilibres.

Parmi les raisons de ces déséquilibres, figure d'abord le fait que le découpage territorial des nations en collectivités locales n'a aucune raison de coïncider avec la carte du développement économique et résidentiel local. La « carte 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 sont les « passagers clandestins » bénéficiaires des équipements et services de proximité conçus et financés ailleurs, d'autres dans la situation inverse. C'est 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).

Une seconde raison tient à la difficulté de trouver des sources d'imposition locales efficaces dans un contexte économique et résidentiel de plus en plus mobile. La mobilité infranationale et internationale est un obstacle d'autant plus redoutable que le territoire est petit. Développer la décentralisation, c'est-à-dire confier à des échelons locaux le pouvoir de décision sur les compétences dévolues et sur les financements, relève de la quadrature du cercle dans un contexte de mobilité croissante des capitaux et de la main d'œuvre.

D'autres causes ont déjà été mentionnées dans la partie 1 du rapport, et peuvent être classées dans chacun des versants de l'équation, du côté des dépenses récurrentes, ou des recettes récurrentes.

2.2. Origine des déséquilibres financiers liés au versant "dépenses locales récurrente"

En amont de la question des ressources locales, la répartition dans l'espace des « besoins de dépenses » des collectivités locales est loin de correspondre à ce qu'elle devrait être compte tenu de la situation des collectivités et de la répartition des compétences. Elle est faussée par un certain nombre de problèmes récurrents.

- 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 très 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 sur les compétences dévolues et les actions de l'Etat est faible, générant souvent gaspillage, et ineffectivité. 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. Un cas très fréquent est celui où l'Etat finance des équipements que la collectivité ne peut faire fonctionner durablement faute de moyens humains, matériels et financiers. Les programmes d'équipement locaux financés par les bailleurs internationaux n'échappent pas tous à cette issue.

Cette non-prise en compte systématique des charges récurrentes liées aux équipements publics locaux installés le plus souvent avec l'aide extérieure (Etat, bailleurs internationaux) a des conséquences profondes et durables sur la dynamique de la décentralisation et sur le développement économique des territoires. Des investissements non entretenus, incorrectement utilisés, des services ineffectifs mettent les collectivités locales dans une situation de fragilité permanente. Comment prélever des impôts locaux si leur contrepartie n'est pas effective, si les rues ne sont pas entretenues, les ordures ne sont pas ramassées, l'éclairage public déficient, les places de marché mal gérées, le stationnement chaotique... ?

Il résulte de tout ce qui précède que les « besoins financiers » des collectivités locales sont mal identifiés, et de fait non financés. La responsabilité n'en incombe pas aux seules collectivités locales. Faute d'un encadrement normatif suffisant voire même en contradiction avec celui-ci, de nombreux Etats transfèrent des compétences au niveau local sans en assurer le financement pérenne par des transferts financiers appropriés (cost shifting ou unfunded mandates). Ne sont pas rares aussi les cas où ce déséquilibre financier fondamental est l'occasion pour les Etats centraux d'imposer des obligations de services, des standards de fourniture qui limitent le pouvoir de décision y compris dans les champs de compétences dévolues aux collectivités locales.

L'encadrement inadéquat des budgets et des comptes des collectivités locales et le contrôle exercé par les niveaux supérieurs sont également des sources très répandues de dysfonctionnement dans la gestion des finances locales. Dans la plupart des cas, rien ne contraint une collectivité locale à amortir économiquement ses équipements. On en comprend certes aisément les raisons compte tenu des difficultés de financement local. Mais les conséquences évoquées ci-dessus sur la gestion des équipements locaux sont perverses. Plus généralement les actes (notamment les actes budgétaires et financiers) des collectivités locales sont soumis soit à des contrôles a priori, ce qui est contraire à l'idée même de dévolution, soit à des règles d'équilibre faussées. Les comptes exigés des collectivités locales n'ont d'autre finalité que le contrôle de l'équilibre des budgets et des comptes (préoccupation légitime de l'Etat central) mais nullement l'information sur les coûts de fourniture des services collectifs de proximité.

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 politiques, donc pas de fourniture efficace des services ; et sans fourniture efficace de services, pas de consentement à l'impôt. Par ailleurs, sans connaissance des coûts, pas non plus d'évaluation correcte des « besoins financiers » locaux, et donc pas de transferts financiers intergouvernementaux efficaces, tant pour les transferts compensateurs que pour les transferts péréquatifs.

2.3. Analyse du déséquilibre lié aux ressources locales récurrentes

De fait, 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 un transfert de ressources équilibré ex-ante mais rarement ex-post. Et ce transfert prend en général la forme de dotations budgétaires, donc soumises aux aléas de l'annualité budgétaire mais très rarement la forme d'un transfert de ressources fiscales assorties d'un pouvoir de décision local substantiel. Les ressources fiscales sur lesquelles les collectivités locales disposent d'un pouvoir de décision ne représentent pratiquement jamais la majorité des ressources totales des collectivités. Elles peuvent même être très minoritaires.

Pour remédier à ces déséquilibres, il est possible d'agir sur la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement. Les compétences fiscales peuvent être redéfinies progressivement, parallèlement aux transformations des contextes institutionnels et politiques et au renforcement de capacité des acteurs locaux (nouvelle répartition des impôts, nouvelles marges de manœuvre, ...), ou recourir, comme c'est le cas le plus fréquent, à des transferts financiers.

2.3.1. Vue sous l'angle de la décentralisation, la question centrale est celle de l'autonomie fiscale (lato sensu, paiements des usagers inclus), c'est-à-dire de la capacité d'une collectivité locale à générer des ressources récurrentes soit par l'« invention » de nouveaux impôts, soit par la modification des règles d'assiette ou de taux d'impôts locaux existants, soit par fixation d'un coefficient fiscal sur des ressources fiscales nationales (impôt partagé). Ces impôts locaux « autonomes » se distinguent ainsi clairement d'une part des dotations de l'Etat (fussent-elles financées par les recettes fiscales nationales) et d'autre part des « recettes (fiscales) partagées » sur les règles de répartition desquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir de modulation. De ce point de vue, la majorité des ressources récurrentes des collectivités locales dans la plupart des pays, développés comme moins développés, appartiennent à la seconde catégorie (Ambrosiano et Bordignon...Bloechliger).

L'autonomie fiscale semble de prime abord le parfait symétrique de l'autonomie de dépense dont bénéficient les collectivités décentralisées quant aux compétences qui leur sont dévolues. A supposer qu'une parfaite autonomie fiscale soit réalisable, et que des bases d'imposition adéquates puissent être mobilisées à cet effet, cette autonomie n'est cependant pas sans effets pervers. Elle peut conduire à des comportements d'exportation fiscale (faire supporter à des non-résidents le poids des impôts locaux ce qui allège d'autant la charge fiscale des résidents... qui vont aux urnes) ou à des comportements de prédation, donc de surenchère fiscale vers le bas, qui conduisent à la désertification des territoires les moins attractifs.

La dynamique des ressources locales récurrentes repose sur deux éléments complémentaires; l'« effet-base » et l'« effet-taux » :

- L'effet-taux permet à une collectivité qui en a la maîtrise de moduler le produit fiscal grâce à une modification des taux. Ces effets-taux, lorsqu'ils existent, sont rarement intégraux. Le pouvoir local de fixation des taux est souvent encadré, par des taux minima et maxima, par des plafonds de variation annuels, par des règles de co-variation des taux des impôts sur les résidents et sur les activités économiques. Rares sont les cas dans les pays les moins développés où les collectivités locales disposent du droit de moduler les taux d'imposition de façon significative ; à noter cependant que dans certains cas, les marges discrétionnaires

locales dépendent de la gamme de services offerts ;

- L'effet-base permet à la collectivité qui en bénéficie d'enregistrer une croissance de son produit fiscal sans toucher au taux d'imposition. Cet effet-base peut s'appliquer uniquement à la collectivité dans le cas des impôts strictement locaux ; il peut aussi être commun à un sous-ensemble de collectivités locales voire au pays dans son ensemble dans le cas des impôts partagés ou du partage de recettes fiscales nationales.
- L'effet de « retour » sur les bases d'imposition locales des équipements et services publics locaux (ou effet de génération endogène) est souvent mentionné comme devant faciliter le bouclage de la dynamique des comptes. Elle repose sur l'hypothèse que les avantages procurés aux résidents ou aux activités économiques localisées par les équipements et services collectifs locaux se « capitalisent » dans les valeurs foncières et immobilières, donc sont à l'origine d'un « effet-base » suffisant pour contribuer au financement desdits équipements. Ce n'est le cas ni en théorie (il existe de multiples raisons pour lesquelles la capitalisation n'a pas de raison d'être intégrale), ni en pratique. La fiscalité foncière et immobilière locale ne représente qu'une part minoritaire des ressources locales même dans les pays développés, Etats Unis et Canada compris (cf. l'analyse du rapport de la composante Fiscalité foncière de l'Etude). Pour ce qui concerne les autres impôts locaux (sur les ventes, sur les activités économiques, sur le revenu), les « effets de retour » des politiques locales sur les bases d'imposition sont au mieux diffus (ils bénéficient ou affectent le plus souvent non seulement la collectivité elle-même mais également les collectivités locales avoisinantes) ; ils sont aussi souvent retardés et partiels.

La difficulté à générer de façon récurrente des ressources financières pour les collectivités locales trouve son origine dans de nombreux facteurs : techniques, économiques, politiques.

Une première difficulté technique résulte de la faible capacité administrative des collectivités locales (notamment dans les pays les moins développés) en matière fiscale. Très rares sont les cas où les collectivités elles-mêmes se voient investies de la responsabilité de la confection des bases d'imposition. Dans la plupart des cas, cette tâche est dévolue aux services (déconcentrés) de l'Etat. Tout au plus, certaines collectivités vont compléter l'action des services de l'Etat pour la mise à jour des registres fonciers, ou encore dans le repérage des parcelles et des nouveaux contribuables. Cet état de fait n'est pas nécessairement sans logique. L'établissement des assiettes et la collecte des impôts sont des activités administratives à fort rendement d'échelle... A la condition cependant (i) que la motivation des services fiscaux déconcentrés soit suffisante (ii) que le produit fiscal collecté soit raisonnablement redistribué aux collectivités d'origine (sous réserve de mécanisme de partage ou de péréquation fiscale) en montant et en délai. 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 des pays où davantage de responsabilités ont été confiées aux collectivités locales.

Une seconde difficulté technique résulte de l'architecture fiscale, c'est-à-dire de l'empilement des impositions locales, régionales et nationales. Le cas n'est pas rare d'impôts ou de produits fiscaux partagés entre les collectivités locales d'un même niveau ou entre collectivités locales de niveaux différents (régions et communes par exemple). Cet empilement est sans doute générateur d'effets pervers : chaque niveau, se comporte comme s'il était « seul » à taxer ; il ne

tient pas compte dans sa décision du fait que d'autres niveaux taxent simultanément la même base d'imposition ; en conséquence le taux d'imposition cumulé est « trop » haut (Keen). Pour autant, ce dispositif ne manque pas de logique. Du point de vue de la « génération fiscale » d'abord. Si les décisions d'une collectivité locale sont à l'origine de l'attraction de nouveaux résidents ou de nouvelles activités économiques, les externalités dues au développement économique et résidentiel s'étendront au-delà du territoire de la collectivité elle-même, ce qui ouvre implicitement un « droit » pour la collectivité à bénéficier de l'augmentation du produit fiscal. Du point de vue de la répartition des compétences, lorsque celles-ci se trouvent partagées entre plusieurs niveaux de collectivités (par exemple en matière de développement économique), il n'est pas illogique qu'une ressource fiscale commune soit partagée entre les niveaux de collectivités, chacune fixant un taux spécifique.

Une difficulté économique tient à la raréfaction des bases potentielles d'imposition locales dans un contexte de mobilité et d'internationalisation croissantes des économies. Mis à part les bases foncières et immobilières, les bases dérivées de sites touristiques, géographiques ou architecturaux (toutes immobiles par nature), toutes les bases d'imposition locales potentielles sont mobiles. Or la menace de délocalisation des résidents et des activités est une « épée de Damoclès » infiniment plus dangereuse pour des petites collectivités que pour des pays de grande dimension. De la même façon, le développement des activités économiques immatérielles, par essence non localisées, exerce la même menace.

Les difficultés politiques sont tout aussi évidentes. Le principe même de la décentralisation consiste à faire coïncider le cercle des bénéficiaires/usagers des services collectifs de proximité et celui des contributeurs (contribuables 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.

Pour toutes ces raisons, le vivier potentiel de « bons » impôts locaux est réduit, et même de plus en plus réduit. Et c'est bien ce que suggère l'observation des systèmes de financement des collectivités locales dans le monde d'aujourd'hui :

- L'usage des redevances (benefit taxes) qui mettent à contribution les bénéficiaires des services publics locaux n'est pas aussi répandu que souhaité par ses promoteurs, notamment dans les pays développés les plus décentralisés. Au motif que les bénéficiaires des services publics fournis par les collectivités locales (condition nécessaire pour l'emploi de benefit taxes) sont de plus en plus difficiles à identifier, compte tenu de la nature des prestations fournies (éducation, santé, services sociaux, habitat, emploi, développement économique ...).
- L'usage au niveau local des impôts sur le revenu des personnes prend sens dans les pays où les compétences exercées par les collectivités locales conduisent à des consommations individuelles en fonction du revenu. Une telle imposition ne peut se concevoir que sous la forme de partage de recettes fiscales ou à la rigueur d'impôts partagés/empilés (surtaxe à l'impôt personnel sur le revenu en fonction de la résidence dans les pays de l'Europe du Nord, en Suisse, dans les pays en transition de l'Europe orientale). En revanche, d'une part, l'empilement des impositions sur le revenu est à l'origine d'effets pervers ; surimposition (externalités fiscales verticales), délocalisations ou optimisations. D'autre part, la répartition spatiale des bases d'imposition sur le revenu est en général très concentrée, ce

qui conduit à des dispositifs péréquatifs de grande ampleur (cf. infra).

- L'usage, assez généralisé, des impôts locaux sur l'activité économique repose majoritairement sur des impôts ou redevances basés sur l'exercice et/ou le chiffre d'affaires de professions déterminées à l'image des patentes, très répandues en Afrique et en Asie, ou en Amérique Latine. Les impôts locaux sur les ventes au détail persistent dans les (rares) pays où une TVA n'a pas été mise en place au niveau national (Etats Unis) ou coexistent avec une TVA fédérale (Canada). Dans ce dernier cas, le produit de la TVA nationale est souvent partagé entre les niveaux de collectivités publiques, sans possibilité pour les collectivités locales d'en ajuster le taux à leur niveau. Des propositions intéressantes se font jour aujourd'hui visant à mettre en place des systèmes de TVA « duaux », l'un à taux national applicable aux transactions entre professionnels, l'autre ouvrant la possibilité de modulations locales pour les ventes à des particuliers. Dans la même direction, des propositions récentes reviennent sur la possibilité de taxer la valeur ajoutée au niveau local (donc à taux différenciés) en combinant la taxation des revenus du travail et celle des revenus du capital (la valeur ajoutée étant alors fiscalisée comme la somme des rémunérations du travail et du capital, à l'exemple de la Taxe professionnelle française disparue en 2010).

L'« invention » de nouveaux impôts locaux de rendement suffisant pour financer les dépenses liées à des compétences croissantes ou à un stock d'équipements de plus en plus important, apparaît si complexe que dans la majorité des cas, la solution a consisté à recourir au partage de ressources fiscales, ou plus simplement à des transferts financiers de l'Etat. Au détriment donc de l'autonomie fiscale locale.

Reste le cas des redevances et paiements des usagers. Ils constituent en théorie le second pilier de financement des collectivités locales, conjointement avec une taxation selon le principe du « bénéfice » (*benefit taxation*). Comme pour ces dernières, l'usage efficace des redevances, tarifs et autres paiements des usagers suppose préalablement que les bénéficiaires des services collectifs puissent être identifiés. Ce n'est pas toujours le cas. Il convient ensuite que les coûts de fourniture des services et les quantités fournies puissent être mesurés. Cela reste de plus conditionnée par le cadre législatif et réglementaire (par exemple, certains pays de l'Afrique du Nord n'autorisent pas leurs collectivités locales à fixer le niveau des tarifs). Toutes ces raisons expliquent pourquoi 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).

Au-delà de la définition des assiettes adéquates pour les impôts locaux subsistent enfin les problèmes récurrents de flexibilité fiscale pour les impôts en place (actualisation). C'est le cas des impôts fonciers et immobiliers, dont la dynamique des bases exige des dispositifs coûteux d'informations sur les prix de marché ou sur des valeurs cadastrales. C'est également le cas des impôts locaux sur les activités économiques individuelles ou des redevances et paiements des usagers.

2.3.2. Les transferts financiers entre niveaux de gouvernements sont de fait l'élément central du financement des collectivités locales

Il convient cependant de se préserver de toute globalisation abusive. Les transferts intergouvernementaux obéissent à des objectifs bien contrastés. Ils prennent des formes très différentes. Et leur efficacité doit être appréciée à l'aune des objectifs qu'ils poursuivent.

Objectifs des transferts financiers entre niveaux de gouvernements

Plusieurs motifs justifient des transferts financiers entre échelons de gouvernement et entre collectivités territoriales.

1) Les transferts financiers à but de financement servent au financement des tâches déléguées aux collectivités. Ils visent à dédommager la collectivité locale quand celle-ci est tenue de remplir une fonction pour le compte de l'échelon de niveau supérieur, comme la fourniture d'un service de base sur l'ensemble du territoire conformément aux exigences du gouvernement central. Ces transferts visent également à corriger les déséquilibres verticaux. Cela est particulièrement le cas quand les ressources propres des collectivités publiques décentralisées sont insuffisantes pour que ces dernières soient en mesure de financer les dépenses qui sont de leur compétence.

2) Les transferts incitatifs visent à modifier les choix budgétaires des entités qui en bénéficient pour les orienter vers des prestations souhaitées par le niveau de gouvernement qui paie. Ces transferts sont généralement associés à des prestations particulières, que le bénéficiaire devrait fournir selon des niveaux qualitatifs et quantitatifs fixés par le payeur.

3) Les transferts peuvent avoir pour objectif de corriger et de compenser les effets externes (de type effets de débordement) liés à la fourniture décentralisée de certaines prestations publiques. Cela est en particulier le cas quand l'aire de consommation des services publics ou le territoire bénéficiaire dépasse les frontières correspondant à l'espace institutionnel qui fournit la prestation ou quand des agents économiques non résidents peuvent bénéficier des services rendus par une collectivité sans en supporter le coût. Les services d'éducation fournis et financés par une région donnée ont par exemple des effets externes positifs sur les autres régions (en particulier si les individus sont mobiles).

4) Les transferts financiers ont aussi vocation à corriger les déséquilibres horizontaux entre collectivités publiques décentralisées. Les transferts ont alors un rôle de péréquation des ressources, mais aussi des besoins. Ils visent généralement à « égaliser » (rapprocher de la moyenne) les moyens à la disposition des gouvernements locaux afin que ceux-ci puissent offrir une qualité comparable (et dans une même fourchette de coûts) de services publics sur un territoire considéré. Des ressources supplémentaires sont alors transférées aux collectivités qui ont une base d'imposition potentielle plus faible que la moyenne nationale ou des « besoins » plus élevés que la moyenne nationale (par exemple communes situées en zone de montagne).

(5) Les transferts financiers de la cinquième catégorie ont une dimension macroéconomique. Il n'est plus question ici de financement général des budgets décentralisés, ni de compensation, d'incitation ou de correction visant à une meilleure allocation des ressources. Les effets visés sont globaux. Dans le premier cas – au moins en théorie – le but est d'encourager une demande globale qui serait insuffisante en cas de mauvaise conjoncture économique. Dans le second cas, l'objectif est de piloter des projets de développement régional.

(6) Le sixième bloc concerne les politiques redistributives destinées aux personnes. Ce sont, par exemple, les aides sociales individuelles, les bourses d'étude ou les allocations versées pour enfants. Elles ne sont pas prise en compte dans le cadre de ce rapport puisqu'elles ne s'adressent pas aux collectivités locales en tant que telles.

Les types de transferts financiers sont variés. **La typologie habituelle des dotations et subventions entre niveaux** propose de multiples critères pour juger de leurs qualités. Les trois plus courants distinguent l'*utilisation*, le *mode de calcul* et la *disponibilité des fonds* :

- Selon l'utilisation, on distingue les transferts généraux des transferts spécifiques :
 - *généraux* ("general"/"block"/"unconditional" grants) si le montant est à libre disposition de la collectivité bénéficiaire. En général, le partage des impôts appartient à cette catégorie ;
 - *spécifique* ("selective"/"conditional"/"restricted"/"categorical"/"specific" grants) si des critères de sélection limitent l'utilisation du montant en l'affectant à une tâche, à une dépense précisée par la collectivité qui verse la subvention. L'affectation peut être plus ou moins étroite (par exemple : une subvention pour l'enseignement scolaire secondaire est sans doute moins restrictive qu'une subvention pour développer l'usage de l'informatique dans les écoles secondaires) ;
- Selon le mode de calcul, on distingue les transferts conditionnels ou forfaitaires :
 - *Conditionnels ou proportionnels* ("matching" grants) s'ils sont liés à une dépense déterminée lorsque le montant reçu varie en fonction soit du montant de la dépense subventionnée, soit de la part de financement propre que la collectivité bénéficiaire est prête à consacrer à la tâche subventionnée ;
 - *Forfaitaires ou non-conditionnels*, non-proportionnels ("non-matching"/"lump-sum" grants) lorsque la collectivité bénéficiaire reçoit un montant fixe à dépenser (pour la tâche désignée si la subvention est spécifique, mais pas forcément), quelle que soit sa propre participation; lorsqu'il s'agit de partage d'un impôt, si le montant est prédéterminé et garanti en proportion de la recette fiscale ;
- Selon le degré de limitation des fonds, on distingue :
 - les *transferts rationnés ou à guichet fermé* ("closed-ended" grants) si les moyens budgétaires totaux mis à disposition par la collectivité donatrice pour une tâche subventionnée sont limités. Mais alors il faut aussi fixer les critères de sélection pour le cas où le total des demandes individuelles excède les moyens mis à disposition ;
 - Et les *transferts non-rationnés ou à guichet ouvert* ("open-ended" grants). En général, cela signifie qu'une collectivité peut percevoir une subvention dès que certaines conditions ou certains critères sont satisfaits : elle y a droit quelle que soit la situation financière de la collectivité qui verse la subvention, cette dernière ne pouvant prétexter sa situation budgétaire ou conjoncturelle pour refuser ou pour réduire la subvention.

Si l'on prend en compte les objectifs des transferts financiers décrits en début de section avec les trois paires de critères mentionnés (utilisation, mode de calcul, disponibilité de fonds), on aboutit à **cinq situations typiques**, qui correspondent en fait aux résultats attendus

1/ Des incitations à produire ou à accroître la quantité et la qualité des services collectifs décentralisés peuvent être obtenues par des subventions spécifiques et forfaitaires:

- spécifiques, pour lier l'utilisation des montants reçus à la tâche à encourager ;
- forfaitaires (non conditionnelles), parce que le montant du transfert ne doit pas dépendre de la dépense que la collectivité bénéficiaire serait spontanément prête à consentir pour cette tâche, puisque justement cette dépense est insuffisante.

2/ La compensation des besoins et des coûts des services collectifs décentralisés qui doivent respecter les normes des biens tutélaires imposés par le centre pourrait se faire par des subventions spécifiques, conditionnelles et rationnées :

- spécifiques, pour garantir que les dépenses locales se dirigent vers les domaines tutélaires;
- conditionnelles, parce que le calcul du montant dépend de l'écart des besoins ou des coûts par rapport à la norme fixée pour la tâche subventionnée ;
- rationnées, parce que les subventions à guichet fermé exercent une stimulation plus forte sur les dépenses locales que celles à guichet ouvert.

3/ Si l'intervention est de nature correctrice, par exemple en ce qui concerne les effets de débordement des bénéfices tirés des services collectifs décentralisés, les subventions doivent être spécifiques, conditionnelles et non rationnées:

- spécifiques : c'est-à-dire liées à la tâche qui est à l'origine de l'effet de débordement;
- conditionnelles : c'est-à-dire proportionnelles aux dépenses qui provoquent cet effet ;
- non rationnées, pour que la production des services avec un effet de débordement positif ne soit pas restreinte par des limites budgétaires : c'est l'étendue de l'externalité qui est déterminante.

4/ Le partage des ressources, servant soit à répartir les moyens financiers dans un système fiscal plutôt uniforme, soit à résoudre une impasse budgétaire, peut se faire au travers de subventions globales et forfaitaires :

- globales : le montant étant à la libre disposition de la collectivité qui en bénéficie ;
- forfaitaires : l'objectif du partage des ressources n'étant pas d'orienter l'offre de services collectifs décentralisés vers un usage particulier. Le montant à répartir devrait être prédéterminé et garanti.

5/ La péréquation justifie également une subvention globale et forfaitaire. Dans ce cas, la différence avec la subvention visant au partage des ressources est uniquement liée aux critères de répartition : le partage des ressources se fait en respectant le critère d'origine des fonds, alors que la péréquation au sens strict fait intervenir la capacité financière de la collectivité bénéficiaire. Dans le cas de la péréquation, l'accès aux transferts est parfois soumis à des conditions additionnelles, tel un effort fiscal minimal ou une réorganisation préalable de la gestion des finances communales (comme par exemple l'application du principe du pollueur-payeur pour les tâches environnementales). Elle peut être :

- globale : le montant doit être à la libre disposition de la collectivité qui en bénéficie;
- forfaitaire : le montant étant prédéterminé et garanti.

En somme, il y a de bonnes raisons pour 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 marges 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. Ainsi, à titre d'exemple, distribuer des transferts globaux à des collectivités ne disposant pas des moyens humains, matériels, juridiques ou comptables d'exercer leurs responsabilités n'a guère de sens.

3. Les facteurs explicatifs des processus de mobilisation tendancielle des ressources locales

Par référence à l'analyse ci-dessus, **les transferts intergouvernementaux tels qu'ils sont mis en œuvre aujourd'hui et les réformes qui y sont associées s'inscrivent dans quatre grandes tendances:**

1. Tous les pays ont mis en place des dispositifs de « partage de recettes fiscales. Avec les avantages et les effets pervers habituels. :

- Ces dispositifs permettent de résoudre les problèmes de déséquilibre fiscal vertical. S'ils sont répartis selon le principe de la « dérivation » (l'Etat central reversant à chaque collectivité une fraction des recettes fiscales perçues sur son territoire), on peut en attendre un effet incitatif sur le développement économique local puisque une fraction des bénéfices fiscaux retourne à la collectivité locale ;
- Cependant, au nombre des effets pervers figure la concentration spatiale des ressources, miroir de la concentration spatiale des activités, et la désincitation de la collectivité locale à lever des ressources fiscales autonomes. Ces effets sont cependant à relativiser dans un bon nombre de pays en développement (notamment en Afrique de l'Ouest) où le montant annuel des transferts de recettes fiscales prévues par la loi donne lieu à des ajustements (coupes dans les montants, délais...) inopinés qui rendent toute prévision budgétaire à moyen terme hasardeuse.

2. Un certain nombre de pays ont mis en place des dispositifs de transferts visant à réduire les disparités financières entre collectivités locales. C'est toujours le cas dans les pays développés (avec des différences parfois importantes notamment entre pays unitaires et pays fédéraux), souvent le cas en Amérique Latine, parfois en Asie, mais rarement notamment en Afrique.

Les formules utilisées sont le plus souvent explicites, parfois moins transparentes (dans divers pays d'Asie). Elles reposent généralement sur l'égalisation (ou plus souvent la réduction des disparités) des ressources financières potentielles (le potentiel fiscal par habitant). Mais la définition et la mesure de celui-ci sont parfois soit incorrectes soit tronquées : incorrectes dans la mesure où ce sont les ressources fiscales effectives qui servent d'indicateur de ressources fiscales potentielles (ce qui néglige le fait qu'une collectivité peut collecter davantage qu'une autre, à potentiel fiscal identique, parce qu'elle fixe un taux de taxation plus élevé ou parce qu'elle consent davantage d'effort pour recenser les contribuables ou collecter l'impôt); tronquées dans la mesure où certains systèmes de péréquation ne prennent en compte qu'une partie des ressources fiscales potentielles (d'où les débats fréquents notamment dans les pays fédéraux, sur le périmètre du « système fiscal représentatif »).

Les dispositifs de péréquation correctement fondés devraient prendre en compte également les « besoins de dépenses » à savoir les dépenses qu'une collectivité doit, toutes choses égales par ailleurs, effectuer dans les domaines de compétences dévolues compte tenu de sa « situation » spécifique, appréciée souvent par référence à la dépense moyenne calculée sur l'ensemble des collectivités, et supposée représentative d'une « situation moyenne ». La mise en œuvre complexe de ce concept, les difficultés opérationnelles et les risques de manipulation sont courants en la matière ; de nombreux pays, notamment dans les pays développés ont cessé de recourir à ce critère de répartition des dotations péréquatrices. D'autres pays, tout au contraire, en ont fait l'unique critère de répartition de ces dotations péréquatrices.

3. Les aides accordées aux collectivités locales pour leurs dépenses d'investissement sont souvent mises en œuvre sous la forme de subventions conditionnelles. L'aide financière de l'Etat est en général soumise au respect par la collectivité bénéficiaire de caractéristiques standards pour l'équipement envisagé. L'usage de ce type de dotations est très inégalement répandu. Dans certaines régions du Monde (Eurasie par exemple) ils sont quasi-inexistants ; dans d'autres, ils sont la forme principale d'aide aux collectivités locales. Leur usage soulève un certain nombre de problèmes récurrents :

- Ils sont aujourd'hui encore souvent instables et très complexes (à titre d'anecdote, en France le recueil des caractéristiques requises pour les investissements locaux subventionnables par l'Etat via la Caisse des dépôts et consignations comportait dans les années 70 plus de 1500 rubriques, un « exemple » encore suivi dans diverses nations africaines).
- Mais ils ont également deux effets pervers plus durables encore. D'abord, ils incitent les collectivités à s'équiper dans des domaines, pour des équipements et selon un calendrier qui ne coïncident pas nécessairement avec leurs propres priorités mais qui reflète plutôt les préoccupations de l'Etat central. Ensuite et surtout, la coordination entre l'aide financière à l'investissement et le dégagement de ressources financières récurrentes n'est en rien assuré. Les dispositifs d'aide à l'investissement et ceux relatifs aux transferts courants ne sont que rarement coordonnés. Les contraintes budgétaires et comptables imposées aux collectivités locales ne les conduisent pas à intégrer dans leurs prospectives les charges récurrentes des équipements ainsi financés. Cette

remarque vaut également pour certains programmes d'aide à l'équipement de zones défavorisées menés par des bailleurs internationaux lorsque ces programmes n'intègrent pas en parallèle et de façon crédible un renforcement des capacités financières récurrentes.

4. Une dernière modalité de transfert intergouvernemental de plus en plus utilisée concerne les « *performance based grants* », imposés notamment par certains bailleurs internationaux. L'esprit général est voisin des transferts conditionnels évoqués ci-dessus. Ils en diffèrent simplement d'une part par le domaine sur lequel porte la conditionnalité - il s'agit en général de critères de « bonne gouvernance (financière) locale »- et d'autre part sur le fait qu'ils ne sont pas liés à une dépense déterminée mais libre d'emploi. Il est trop tôt pour en mesurer ici les effets.

Annexe 1 : Bibliographie

Ambrosiano M.F. et M. Bordignon (2008) « Normative versus positive theories of revenue assignments in federations » in Ehtisham Ahmad et Giorgio Brosio (eds) *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publ. Cheltenham, pp. 306-338.

Bird R. (2000) "Subnational revenues : realities and prospects", in S. J. Burki and G. Perry (eds) *Decentralization and Accountability in the Public Sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean, 1999, Washington DC, World Bank, pp.319-39.

Boex J. (2010) "Localizing the MDGs: Unlocking the potential of the local public sector to engage in development and poverty reduction", Urban Institute, Center for International Development and Governance, IDG Working Paper No. 2010-04 October 2010

Dafflon B. et G. Gilbert (2013) *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux*, Banque Mondiale - Université de Fribourg - ENS de Cachan, 259 pages.

Dafflon B. et Th. Madiès (2008) *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et Documents n° 42, Agence française de développement, Novembre, Paris.

Gold II (2010) *Local government finance: The Challenges for the 21st Century; Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, GOLD 2010, UCLG

Faigy A., Chung J., Du J. and Stevens V. (2012) "Measuring Decentralization and the Local Public Sector: A Survey of Current Methodologies", IDG Working Paper No. 2012-01, March 2012