Document technique de CGLU sur les finances locales

2007

Argumentaire technique

de CGLU sur les

finances locales

United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

Document technique de CGLU sur les finances locales

2007

Argumentaire technique de CGLU sur les finances locales

United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

TABLE DES MATIÈRES

TABLEAUX ET GRAPHIQUES 5

INTRODUCTION AU DOCUMENT TECHNIQUE – ARGUMENTAIRE TECHNIQUE 6

RÉSUMÉ DE L'ARGUMENTAIRE TECHNIQUE DE CGLU SUR LES FINANCES LOCALES 7

CONTEXTE : TROIS TENDANCES À LONG TERME QUI ONT CHANGÉ ET CONTINUENT À CHANGER NOTRE MONDE 11
1. Urbanisation et développement 11
2. Décentralisation 12
3. Mondialisation 12

I. LE CONTEXTE : UNE PROBLEMATIQUE GENERALE ET PRESSANTE : L'EXPLOSION URBAINE EN COURS NE S'ACCOMPAGNE PAS D'UN VOLUME D'INVESTISSEMENTS SUFFISANT DANS LES INFRASTRUCTURES LOCALES . . . 15

1. Une croissance rapide de la population urbaine et un modèle de développement urbain qui nécessitent d'énormes investissements dans infrastructures publiques locales 17
- Une croissance rapide de la population urbaine 17
- Les petites et moyennes villes en première ligne 18
- Le défi urbain : les investissements dans les infrastructures ne parviennent pas à suivre l'expansion urbaine 19
- Les modèles de développement urbain ont une forte influence sur les besoins et les coûts en investissement 21

2. Les options de financement et leurs limites : repérer les chaînons manquants 23
1) Pourquoi les gouvernements locaux doivent-ils être en charge de financer les infrastructures locales ? 23
2) Comment financer rapidement et massivement les infrastructures urbaines des gouvernements locaux en pleine expansion des pays en voie de développement ? Aperçu des options de financement actuellement disponibles et de leurs limites . . 24
- Transferts financiers de l'Etat et fiscalité locales 24
- Partenariat public-privé (PPP) : co-financement ou co-investissement d'entreprises privées dans les infrastructures publiques urbaines 26
- Financement et développement de l'infrastructure publique locale par des entreprises publiques nationales ou locales 27
- Financement de l'infrastructure publique locale par la gestion des actifs et du foncier urbain 28
- Financement des banques de développement et de l'Aide publique au développement (APD) 29
- Endettement des gouvernements locaux : utiliser l'épargne nationale pour financer l'investissement public local 31

II. GARANTIR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX PERMET DE STIMULER LES INVESTISSEMENTS URBAINS 33

1. Des systèmes de finances locales efficients génèrent des investissements rapides et massifs dans les infrastructures publiques 35
1) Exemples historiques et actuels issus d'expansions urbaines passées et de situations présentes dans des pays en développement 35
- États-Unis, XIXe siècle : La dette des gouvernements locaux a financé l'équipement public local rendu nécessaire par la très rapide urbanisation du pays 35

- Afrique du Sud, de 1994 à aujourd'hui : Permettre aux gouvernements locaux de financer l'infrastructure urbaine grâce à un cadre de décentralisation budgétaire solide 36
- État du Tamil Nadu, Inde, transfert de responsabilités depuis 1997 : L'amélioration des systèmes de finances locales permet aux gouvernements locaux de relever le défi de l'urbanisation 37
- Développer l'autonomie financière des gouvernements locaux leur permet de relever le défi de l'urbanisation 38

2) La mise en place de systèmes de finances locales efficaces : un défi permanent . . 40
- Evaluer l'autonomie financière des gouvernements locaux est une tâche difficile 40
- Fournir aux gouvernements locaux des ressources publiques dynamiques constitue un défi permanent 40
- L'autonomie financière des gouvernements locaux est menacée par les inadéquations croissantes entre les systèmes d'imposition nationaux et les tendances mondiales 42

2. Appel à une action immédiate : Recommandations à nos partenaires pour un succès commun 45

1) Recommandations aux gouvernements nationaux : Améliorer les cadres de relations financières intergouvernementales 45

2) Recommandations aux institutions financières bilatérales et multilatérales et aux donateurs : Soutenir la réforme des systèmes de finances locales au niveau national 46

3) Recommandations aux gouvernements locaux 47

III. ÉLIMINER LES CONTRAINTES LIMITANT L'ACCÈS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES 49

1. Les lacunes actuelles sur le plan de l'offre : la nécessité d'améliorer l'intermédiation financière 51

1) Autoriser l'accès des gouvernements locaux à l'endettement à long terme : contraintes actuelles 51
- Difficultés recontrées par les gouvernements locaux 51
- L'insuffisance structurelle des marchés les rend incapables de servir les gouvernements locaux 51

2) La nécessité d'une intermédiation financière au niveau national 52
- L'intermédiation nécessite souvent une intervention publique . . . . . .
- Examen des performances des institutions financières en matière de prêts aux gouvernements locaux 52

2. Appel à une action immédiate : Recommandations à nos partenaires pour un succès commun 54

1) Recommandations aux gouvernements nationaux 54

2) Recommandations aux institutions financières bilatérales et multilatérales et aux donateurs 54

3) Recommandations aux gouvernements locaux 56

CONCLUSION 59

BIBLIOGRAPHIE 61

TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Graphique 1 : Population urbaine et rurale dans le monde, 1950-2030 11
Graphique 2 : Rapport entre le niveau d'urbanisation des pays et leur revenu moyen par habitant, 2000-2001 12
Graphique 3 : Les villes au centre de l'espace de service mondial 13
Graphique 4 : Les tendances régionales dans l'espace de service mondial 13
Graphique 5 : Population urbaine par région, 1950-2030 15
Graphique 6 : Prévisions de croissance urbaine entre 2002 et 2015 16
Graphique 7 : Pourcentage de la population urbaine par taille d'agglomération urbaine, 1975, 2005 et 2015 19
Graphique 8 : L'inégale répartition des infrastructures :Proportion de la population ayant accès à des toilettes connectées aux réseaux d'eaux usées 22
Graphique 9 : Pays de l'OCDE : Rapport entre la concentration géographique de la population et la part de l'infrastructure publique dans le PIB, 2000 26
Graphique 10 : Participation privée aux infrastructures publiques (PPI) totale et Participation privée aux infrastructures publiques urbaines dans les pays en développement 28
Graphique 11 : Composition nette de l'Aide publique au développement, Comité d'aide au développement, 2000-2005 29
Graphique 12 : États-Unis, 1860-1930, Croissance urbaine et investissement public . . . 31
Graphique 13 : Évolution de la dette nationale et de la dette municipale par habitant aux États-Unis, 1840-1932 34
Graphique 14 : Transferts aux municipalités et dépenses d'investissement, en crores (1 crore = 10 millions) de roupies indiennes (1 USD = 40 INR) 35
Graphique 15 : Revenus et revenus à la discrétion des gouvernements locaux en pourcentage du PIB et des ressources locales totales en Albanie, en Bulgarie et en Roumanie, 1999-2004 37
Graphique 16 : Évolution des ratios de décentralisation, 1995-2004 38

Tableau 1 : Nombre (en millions) et pourcentage des citadins ne disposant pas d'approvisionnement en eau et d'assainissement, par région, 2000 16
Tableau 2 : Estimation de la densité moyenne et de la zone bâtie par personne par régions, par catégories de revenus et par tailles de villes, 1990-2000 18
Tableau 3 : Décomposition par région de la PPI totale et de la PPI urbaine dans les pays en développement 22
Tableau 4 : Estimation du degré de recouvrement des coûts des services d'eau 23
Tableau 5 : La croissance urbaine galopante au Tamil Nadu 30

Encadré 1 : Justification des dépenses publiques locales – la mise à disposition des biens publics locaux 20
Encadré 2 : Que font les institutions financières multilatérales pour les gouvernements locaux ? 25
Encadré 3 : D'où proviennent les revenus des gouvernements locaux ? 31
Encadré 4 : Les déclarations internationales définissent les conditions financières nécessaires pour une décentralisation efficace et une autonomie financière adaptée 32
Encadré 5 : La situation en Afrique 35
Encadré 6 : Fiscalité dans un monde sans frontières 36
Encadré 7 : Le développement des marchés de crédit dans les pays d'Europe centrale en transition 43
Encadré 8 : Vers l'amélioration de l'infrastructure urbaine : autres recommandations présentées par les gouvernements locaux 46

INTRODUCTION AU DOCUMENT TECHNIQUE ARGUMENTAIRE TECHNIQUE

Fondée en mai 2004, Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) est la voix unie des gouvernements locaux et le défenseur de l'autonomie locale démocratique. Basée à Barcelone, CGLU est la plus grande organisation de gouvernements locaux du monde. Les villes et associations membres de CGLU, qui représentent plus de la moitié de la population du monde, sont présentes dans 136 États membres des Nations Unies répartis dans sept régions du monde (Afrique, Amérique latine, Amérique du Nord, Asie-Pacifique, Euro-Asie, Europe, Moyen-Orient et Asie de l'Ouest). Cités et gouvernements locaux unis compte parmi ses membres directs plus de mille villes, ainsi que cent douze associations nationales représentant toutes les villes et autorités locales d'un seul pays.

CGLU considère la décentralisation comme un outil essentiel au service du développement. Les finances locales étant un élément indépassable de toute décentralisation, la thématique est au centre des préoccupations de l'organisation mondiale. Le Bureau exécutif de CGLU a décidé d'établir en 2005 la Commission Finances Locales et Développement de CGLU, qui est devenu opérationnelle en 2006 avec le soutien de Cities Alliance. Forte de plus de 40 maires et représentants d'associations de collectivités locales, il lui a été confié la tâche de réaliser la Note d'orientation de CGLU sur les finances locales pour présenter la vision des gouvernements locaux notamment au regard des organisations multilatérales et des gouvernements nationaux.

La Note d'orientation est une synthèse des principes et recommandations issues du document technique, qui est présenté ici. Ce travail ainsi que les activités de la Commission visent à promouvoir l'autonomie financière des gouvernements locaux et leur permettre de financer leurs infrastructures publiques locales, ainsi qu'à échanger avec les membres de CGLU sur les questions relatives aux finances locales et à la mobilisation des ressources.

RESUME DE L'ARGUMENTAIRE TECHNIQUE DE CGLU SUR LES FINANCES LOCALES

PRÉSENTATION DU CONTEXTE : TENDANCES ACTUELLES ET RÉALITÉS AUXQUELLES SONT CONFRONTÉES LES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Les gouvernements locaux doivent relever le défi de l'urbanisation mais ne disposent souvent pas des moyens financiers pour s'y atteler :

- **L'urbanisation fait naître des besoins considérables et urgents en infrastructure, estimés à environ 200 milliards de dollars par an pendant les 25 prochaines années, qui restent insatisfaits à ce jour.** Les conséquences de ce défaut d'investissement sont d'ores et déjà visibles notamment dans les gouvernements locaux du Sud.
- **Telles qu'elles sont mises en œuvre, les différentes formes de financement des infrastructures locales actuellement utilisées ne sont capables de répondre que partiellement aux besoins de financement.** Les outils disponibles sont : la fiscalité locale et les concours financiers de l'Etat, les partenariats public-privé, les entreprises publiques nationales et locales responsables du développement et de l'exploitation des services publics, la gestion des actifs municipaux et du foncier urbain, l'aide publique au développement et les actions menées par les banques de développement et, enfin – et non des moindres –, l'utilisation de l'épargne nationale pour l'investissement public local.
- **Comme le démontrent de nombreuses expériences passées et actuelles, l'autonomie financière des gouvernements locaux leur permet d'accéder à l'emprunt et d'investir dans les infrastructures locales.** Lorsqu'ils sont dotés de moyens financiers suffisants, les gouvernements locaux sont les mieux placés pour gérer les investissements au niveau local car ils sont en contact permanent avec leurs concitoyens et connaissent leurs priorités. Ces investissements ne sont pas uniquement bénéfiques pour les citoyens résidents dans la collectivité, mais aussi pour la croissance nationale. L'autonomie financière, condition préalable à l'investissement, doit être accrue, tout d'abord en attribuant aux gouvernements locaux des ressources propres adaptées, puis en assurant la régularité, la prévisibilité et la transparence des transferts du gouvernement central, pré requis indispensable pour développer une planification budgétaire des investissements.
- **Pour permettre aux gouvernements locaux d'emprunter, il est également nécessaire de mettre en œuvre des réformes dans le secteur financier,** afin que l'épargne et les liquidités locales, qui sont souvent placées à l'étranger, puissent être utilisées pour financer les infrastructures locales. Les gouvernements locaux relèvent les nombreuses difficultés auxquelles doivent faire face les autorités locales de petite et moyenne taille pour accéder au crédit (taux d'inté-

rêt trop élevés, manque de partenaires sur la durée, temps de négociation pour le prêt parfois plus long que le mandat des élus locaux), ainsi que sur les conséquences générées par l'irrégularité des transferts en provenance des gouvernements centraux. En particulier, l'action des institutions financières spécialisées dans les prêts aux gouvernements locaux (appelées fonds pour le développement municipal) doit être réformée pour offrir aux autorités locales de petite et moyenne importance un accès plus facile à l'emprunt à long terme dans leur devise nationale et à des taux d'intérêt abordables.

Pour atteindre le volume des investissements requis, les gouvernements locaux proposent des objectifs chiffrés dans les recommandations qu'ils ont élaborées collectivement après une large consultation, en direction d'une part de la demande de financement (en développant la capacité financière des collectivités locales) et d'autre part de l'offre de financement (en réformant le secteur financier ainsi que les instruments de prêt, de subventions et les programmes de développement destinés aux gouvernements locaux).

RELEVER LE DÉFI DE L'URBANISATION : RECOMMANDATIONS POUR PERMETTRE AUX GOUVERNEMENTS LOCAUX D'INVESTIR DANS LES INFRASTRUCTURES LOCALES

Si aucun changement radical n'intervient dans les prochaines années, l'actuel sous-investissement dans les infrastructures urbaines aura des répercussions en termes sociaux et environnementaux dramatiques, compte tenu de la croissance très rapide de la population urbaine.

Pour faciliter cet accès aux sources de financement, différentes actions doivent être prises du côté de la demande et de l'offre de financement. **Les recommandations ci-dessous sont décrites dans la Note d'orientation de CGLU.**

Ces recommandations sont d'ordre général et doivent être interprétées et priorisées pour chaque pays. Idéalement, une stratégie cohérente, élaborée à l'échelon national par l'ensemble des niveaux de gouvernance et les différents partenaires et comprenant également un calendrier de mise en œuvre précisant les moyens de financement disponibles pour sa réalisation, les organiserait. La recherche d'un accord national entre les partenaires (gouvernement central, gouvernements locaux, prêteurs et donateurs) constituerait une garantie supplémentaire de mise en œuvre de ces recommandations au niveau national.

Pour relever le défi de l'urbanisation, quatre actions fondamentales sont recommandées : renforcer l'autonomie financière des gouvernements locaux, reforcer le lien entre l'autonomie financiere et l'obligation de rendre des comptes aux citoyens collectivités locales, réformer les mécanismes et organismes de crédit et qu'affecter l'aide publique au développement au bénéfice des collectivités locales.

- Les gouvernements centraux sont appelés à :
  - Mettre fin à la pratique des délégations de compétences aux gouvernements locaux sans ressources additionnelles.
  - Garantir la régularité et prédictibilité des transferts financiers aux gouvernements locaux et mettre en place une fiscalité adaptée.
  - Adapter la fiscalité aux évolutions liées au développement *de l'économie de la connaissance* et à la mondialisation.
  - Permettre aux gouvernements locaux un accès effectif à l'emprunt en créant un environnement propice au financement des infrastructures locales, en facilitant notamment l'utilisation des économies et des liquidités disponibles et, en particulier, en réformant les fonds pour le développement municipal.

- Les donateurs sont appelés à :
  - Garantir que les gouvernements locaux bénéficient de façon significative de l'aide publique au développement. CGLU propose qu'au moins 20 % de l'aide publique au développement (environ 20 milliards de dollars) soit allouée aux gouvernements locaux par le biais de la coopération décentralisée.
  - Associer systématiquement les gouvernements locaux à la conception et à la mise en œuvre des instruments

d'aide destinés aux gouvernements locaux et à la décentralisation.

- Les institutions financières multilatérales sont appelées à :
  - Garantir que les gouvernements locaux bénéficient des fonds rendus disponibles par l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) et l'initiative multilatérale pour l'allégement de la dette (MDRI). CGLU propose un objectif de 20 %, c'est-à-dire qu'au moins 20 % des fonds ainsi générés (estimés à 153 millions de dollars en 2006) soient destinés aux budgets des gouvernements locaux dans les 29 pays concernés pour financer les infrastructures locales.
  - Concevoir une stratégie mondiale cohérente afin de répondre aux besoins d'investissement des autorités locales de petite et moyenne taille.
  - Augmenter le volume de prêts destinés aux gouvernements locaux, avec ou sans garantie souveraine.
  - Présenter des mécanismes visant à allonger la durée des prêts et à réduire les taux d'intérêt proposés aux gouvernements locaux.
  - Associer systématiquement les gouvernements locaux à la conception et à la mise en œuvre des instruments d'aide qui leur sont destinés.

- Les gouvernements locaux devraient s'engager à :
  - Améliorer le recouvrement des impôts et des redevances locales.
  - Fixer un haut niveau d'efficacité et de transparence ainsi que de promouvoir la participation des citoyens.
  - Renforcer les capacités et s'engager dans l'échange d'expériences entre collectivités.
  - Renforcer la fonction de plaidoyer des associations nationales de gouvernements locaux et leur offre de formation dans des domaines liés aux finances locales.
  - Etre acteur en proposant de nouvelles politiques et en promouvant des mécanismes innovants de financement comme la Banque des Villes.

D'autres propositions ont également été avancées pour dynamiser les investissements locaux :

- Réformer les entreprises publiques nationales et locales fournissant des services publics essentiels au niveau local. Gouvernements central et locaux sont appelés à :
  - Réviser les politiques tarifaires afin de couvrir les coûts d'exploitation, rediriger les subventions publiques vers les ménages urbains les plus modestes.
  - Améliorer l'articulation et l'échange d'information avec les plans d'urbanisme des collectivités locales afin d'augmenter la couverture des infrastructures et leur financement.

- Relier plus étroitement l'urbanisme et la planification financière des infrastructures. Les gouvernements locaux et leurs partenaires sont appelés à :
  - Mettre en place des plans pluriannuels d'investissement réalistes, prévoyant les sources de financement, en lien avec les plans d'urbanisme.
  - Revoir la fiscalité en vue de décourager l'étalement urbain et promouvoir des modes de développement urbain plus compacts.

CONTEXTE

TROIS TENDANCES À LONG TERME QUI ONT CHANGÉ ET CONTINUENT À CHANGER NOTRE MONDE

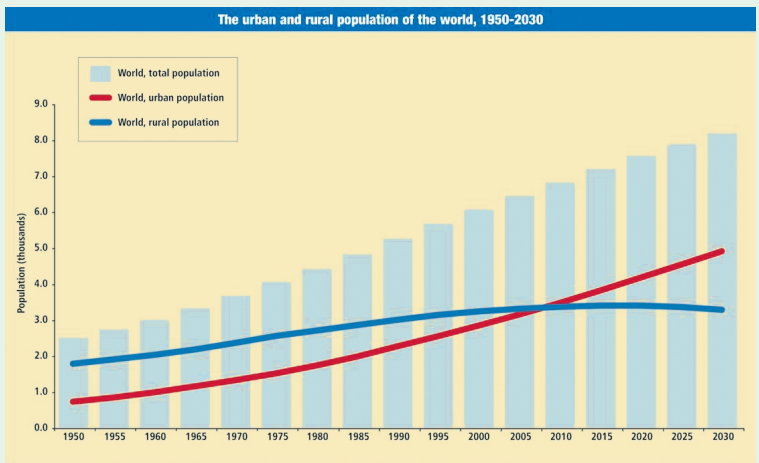
Les gouvernements locaux sont profondément affectés par trois tendances à long terme qui ont changé et continuent à changer notre monde :

1 Urbanisation et développement
2 Décentralisation
3 Mondialisation

1. Urbanisation et développement

En 2007, pour la première fois dans l'histoire, la majorité de la population mondiale vit dans les villes. L'urbanisation a été durable, rapide et s'est accélérée si l'on considère que la population urbaine était de seulement 3 % en 1800, de 13 % en 1900 (220 millions de citadins) et de 30 % en 1950 (732 millions). La population urbaine a plus que quadruplé depuis 1950 et s'élève à 3,2 milliards d'habitants en 2005. Selon les prévisions de l'ONU, environ 5 milliards de personnes devraient vivre dans les villes en 2030, soit 60 % de la population.

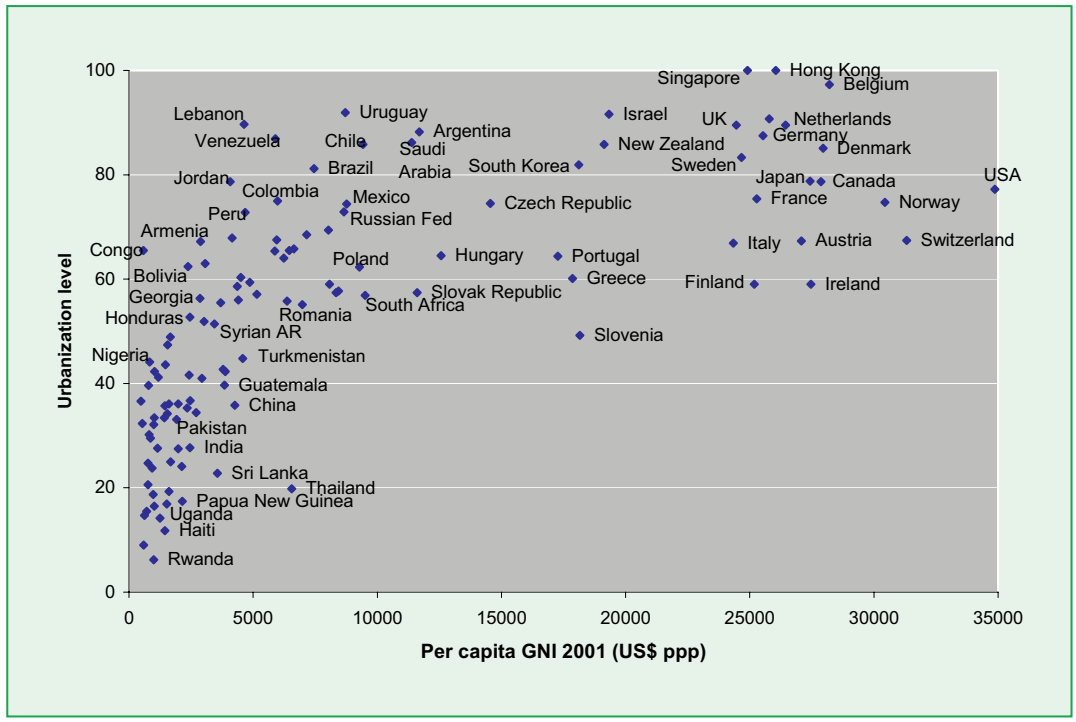
Cette urbanisation rapide est à la fois la cause et l'effet d'importants changements sociaux, car les villes offrent aux arrivants de nouvelles possibilités d'emploi et d'enrichissement, des perspectives de progrès social, tout en modifiant profondément leur comportement démographique. **L'urbanisation fait naître des défis considérables (particulièrement en termes de protection de l'environnement et de cohésion sociale) ainsi que de nouvelles opportu-**



Graphique 1
Population urbaine et rurale dans le monde, 1950-2030.

Source : ONU, *World Urbanization Prospects : The 2005 Revision.*

Graphique 2
Rapport entre le niveau d'urbanisation des pays et leur revenu moyen par habitant, 2000-2001.



Source : SATTERTHWAITE, David, *The Ten and Half Myths That May Distort the Urban Policies of Governments and International Agencies.*

nités (croissance économique et réduction de la pauvreté, gestion améliorée de l'urbanisme). Comme le montre le graphique suivant, il existe une corrélation positive entre le niveau d'urbanisation et le revenu par habitant : plus un pays est urbanisé, plus son économie est puissante. **Les villes sont définitivement le moteur de la croissance des pays.**

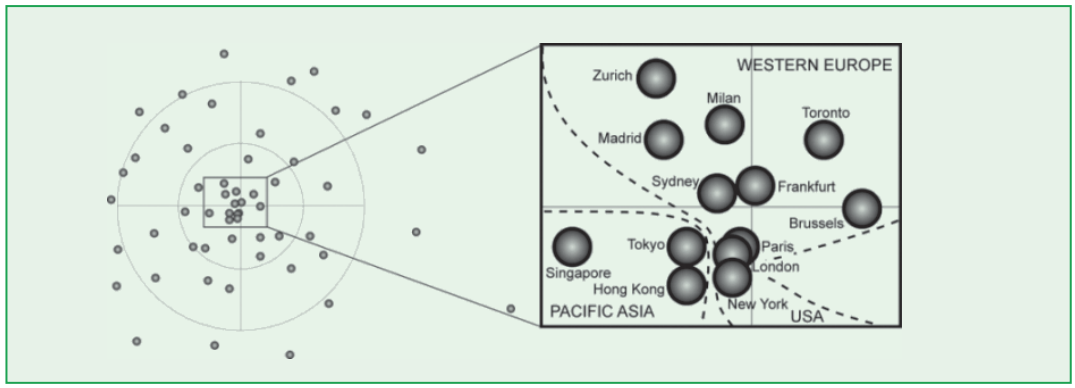
Enfin, cette tendance à l'urbanisation favorise l'expression collective des habitants de prendre en charge leur propre destinée et l'appel à la mise en place de pouvoirs locaux et d'autorités locales.

2. Décentralisation

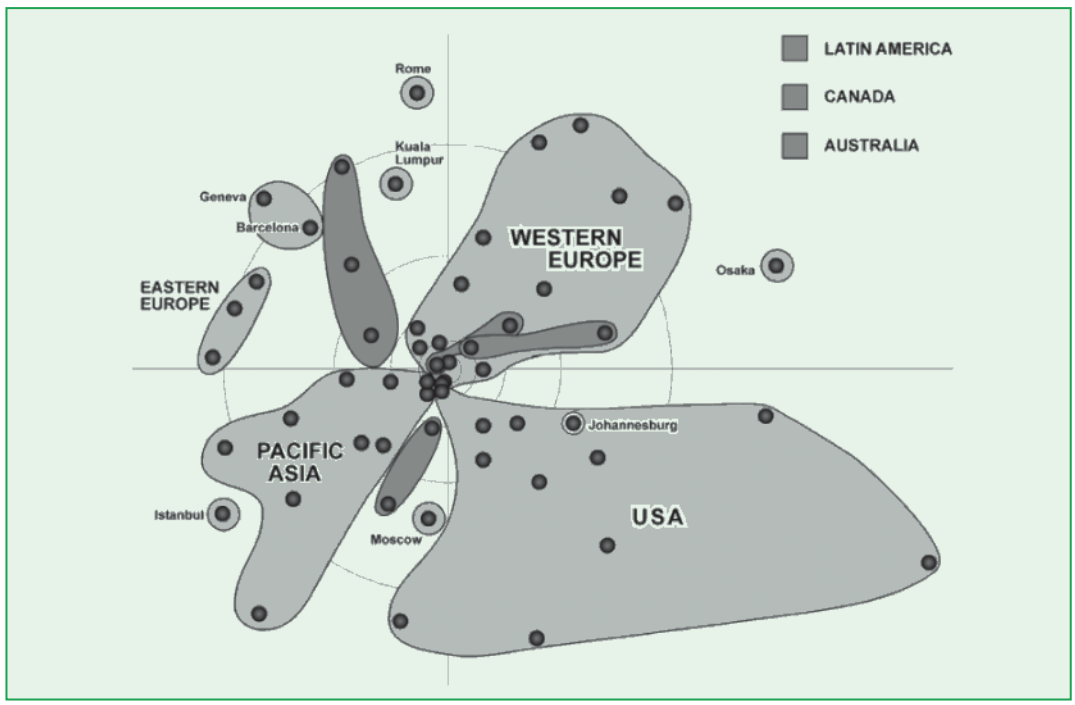
La décentralisation est en réalité un processus mondial, qui se développe dans toutes les régions en même temps. La multiplication des élections locales et des maires élus ainsi que les nouvelles fonctions dont sont investies les autorités locales sont les signes les plus visibles de cette décentralisation politique et administrative dans le monde entier. Le premier Rapport mondial sur la décentralisation, élaboré par l'observatoire GOLD, fournit des informations complètes sur ce mouvement à l'échelle mondiale.

3. Mondialisation

La mondialisation, qui se définit comme une connexion, une intégration et une interdépendance croissantes dans les sphères économique, sociale, technologique, culturelle, politique et écologique, a d'énormes répercussions directes et indirectes sur les gouvernements locaux. Tandis que les processus transnationaux provoquent progressivement la diminution de l'efficacité des frontières nationales, la mondialisation a tendance à réévaluer le positionnement des villes, principaux intervenants et acteurs dans une société mondiale en réseau, où l'interconnexion et les flux d'information jouent un rôle prépondérant. Pour percevoir les effets de la



Graphique 3
Les villes au centre de l'espace de service mondial.



Graphique 4
Les tendences regionales dans l'espace de service mondial.

Source : P.J. TAYLOR, M. HOYLER, D.R.F. WALKER et M.J. SZEGNER, *A New Mapping of the World for the New Millennium*, Globalization and World Cities Study Group and Network.

mondialisation et essayer de dessiner les nouveaux flux et réseaux en mouvement, certains auteurs ont élaboré une nouvelle carte du monde, en complément de la carte traditionnelle des pays. Élaborée à partir de l'analyse des connexions de services entre les villes et des stratégies d'implantation des principales entreprises de services, cette nouvelle carte du monde montre une structure centralisée autour d'un noyau composé des principales villes du monde (Graphique 3). Trois principales régions apparaissent, dont les périphéries se regroupent au centre, indépendamment des frontières nationales (Graphique 4).

L'impact de la mondialisation sur la gouvernance locale se manifeste fortement et de différentes façons. Une concurrence renforcée se fait jour entre les villes pour attirer les investissements directs étrangers, ce qui exige un haut niveau d'infrastructure urbaine. Les villes se font concurrence pour les événements mondiaux (les Jeux olympiques par exemple) et pour leur image de marque dans le monde (à l'instar

de Dubaï, qui lance plusieurs projets gigantesques et notamment la construction des deux tours les plus hautes du monde). Le développement économique local et la richesse des villes semblent être encore plus liés aux revenus générés à l'extérieur du territoire local. Cela n'est pas sans conséquences pour les finances locales. Les impôts locaux sont de plus en plus remis en cause, en raison du dumping fiscal, de la fraude fiscale et de l'obsolescence des impôts. Les impôts locaux et nationaux vieillissants ne sont ni adaptés ni arrimés aux nouvelles sources de richesse qui se développent dans le cadre de l'économie de la connaissance. De plus, la mondialisation engendre des changements rapides dans la richesse des nations, lesquels influent sur les finances publiques nationales et les capacités nationales d'investissement et, par conséquent, sur les finances locales et l'investissement public local. Par exemple, alors que les économies en développement dépendaient auparavant entièrement des investissements de capitaux en provenance des économies développées, ces pays assistent depuis 2000 à une hausse de leurs excédents, qui leur permet d'utiliser ces revenus pour stimuler leur économie et investir. Cela constitue pour les gouvernements locaux de ces pays une opportunité pour financer leurs besoins.

L'urbanisation, la décentralisation et la mondialisation changent profondément le monde. **Ces tendances mettent les gouvernements locaux en position d'acteurs incountournables du fait urbain, tout en rendant beaucoup plus complexe la gouvernance locale.** Afin de pouvoir non seulement suivre mais planifier et accompagner ces tendances, les gouvernements locaux doivent être correctement équipés, en termes de capacités d'élaboration et d'exécution de politiques, et disposer pour cela des ressources adaptées. Les gouvernements locaux disposent-ils des moyens financiers nécessaires pour faire face aux problèmes les plus sensibles auxquels ils sont confrontés ? Dans quelle mesure les finances locales s'adaptent-ils à ces tendances de long terme ?

Le présent argumentaire technique a pour but de souligner l'ampleur des défis que doivent relever les gouvernements locaux et d'explorer la réforme des finances locales qui leur permettrait d'y répondre.

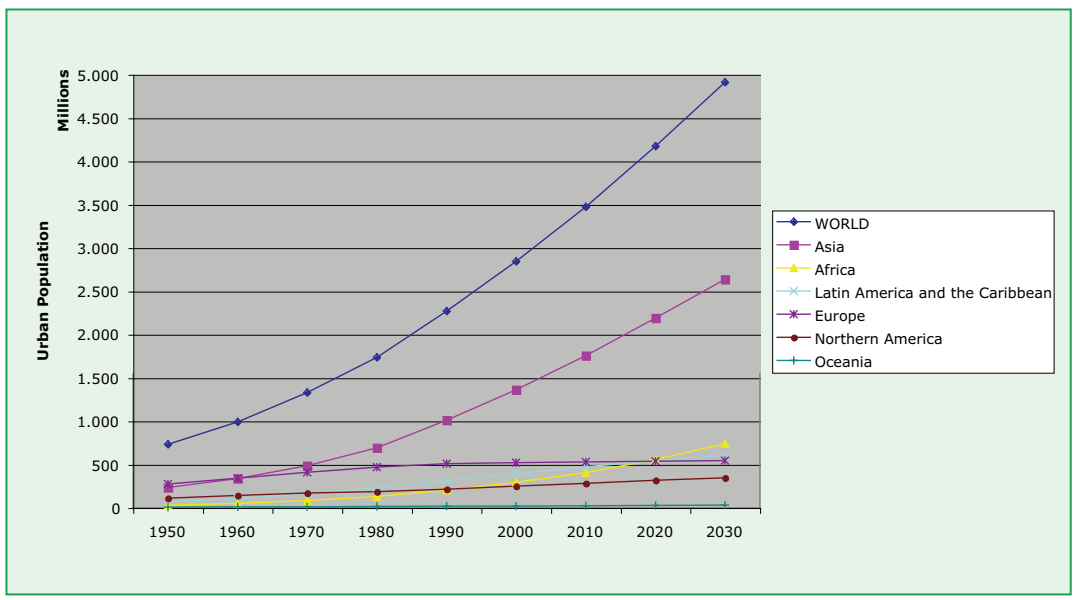
LE CONTEXTE :
UNE PROBLEMATIQUE GENERALE ET PRESSANTE :
L'EXPLOSION URBAINE EN COURS NE S'ACCOMPAGNE PAS D'UN VOLUME D'INVESTISSEMENTS SUFFISANT DANS LES INFRASTRUCTURES LOCALES

1. UNE CROISSANCE RAPIDE DE LA POPULATION URBAINE ET UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT URBAIN QUI NÉCESSITENT D'ÉNORMES INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES LOCALES

- Une croissance rapide de la population urbaine

La forte croissance de la population urbaine est remarquable en Asie (+ 4,29 % par an de 1950 à 2005) et est attendue en Afrique, en particulier dans les villes de petite et de moyenne taille. Selon le *Rapport 2006/2007 sur l'état des villes dans le monde* de l'ONU, 95 % de la croissance urbaine des vingt prochaines années se produira en Asie, en Afrique et, dans une moindre mesure, en Amérique du Sud, où la transition démographique urbaine a déjà eu lieu (76 % de la population est déjà urbaine).

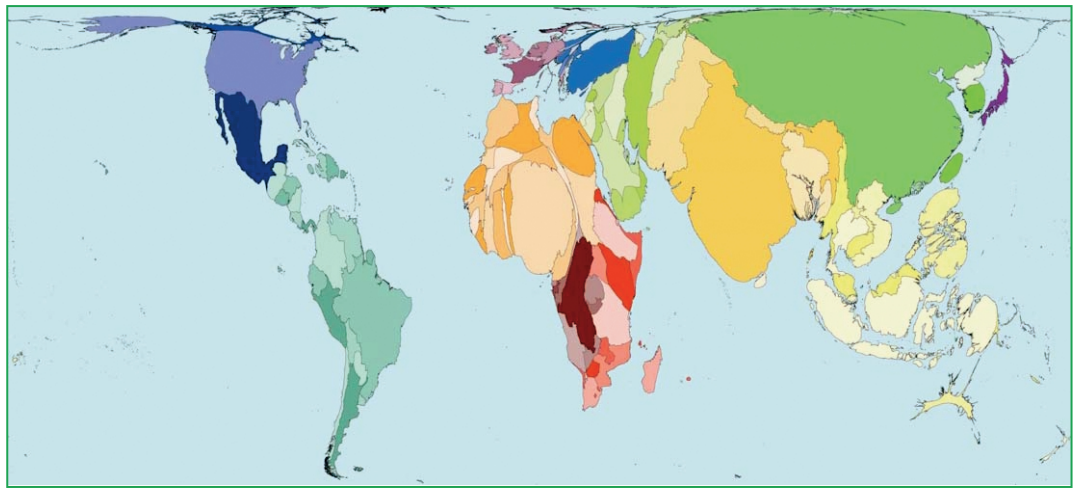
La croissance future de l'urbanisation mondiale est estimée à 1,78 % par an pendant les vingt-cinq prochaines années. **Dans les deux régions les moins urbanisées du monde, l'Afrique et l'Asie (qui comptent aujourd'hui une population urbaine de respectivement 38 % et 40 %), ce taux de croissance devrait s'élever respectivement à 3 % et 2,12 % par an.**



Graphique 5
Population urbaine par région, 1950-2030.

Source : ONU, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision.*

Graphique 6
Prévisions de croissance urbaine entre 2002 et 2015.



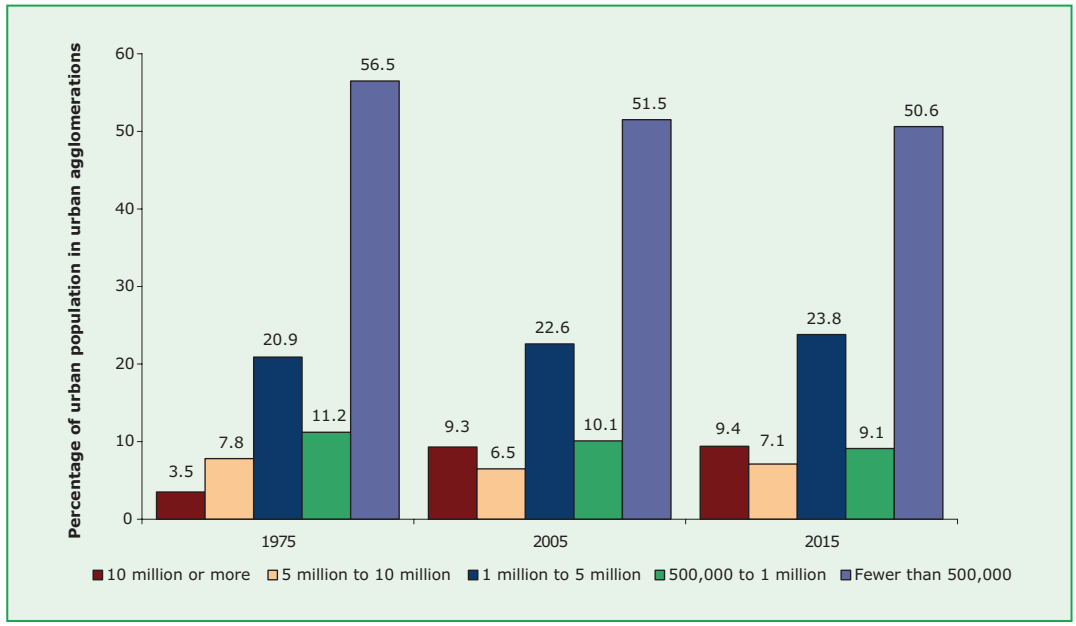
Note : La taille des pays est proportionnelle à l'arrivée de nouveaux résidents dans les zones urbaines entre 2002 et 2015 pour chaque pays.

Source : World Mapper, Croissance des villes.

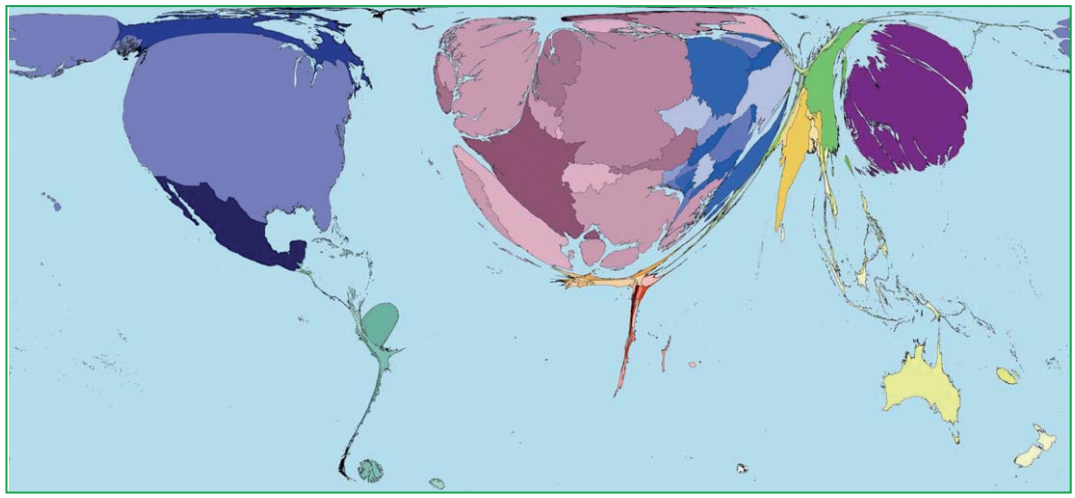
- Les petites et moyennes villes en première ligne

La majorité de la population urbaine vit aujourd'hui dans les petites et moyennes villes, et ce trait saillant restera globalement inchangé. Par conséquent, la croissance attendue de l'urbanisation devrait essentiellement toucher les petites et moyennes villes (moins de 500 000 habitants). Les mégalopoles (plus de dix millions d'habitants) ne devraient pas croître davantage, tandis que les régions urbaines de un à cinq millions d'habitants devraient légèrement concentrer plus de population urbaine. Par conséquent, les investissements massifs en infrastructure publique locale nécessaires pour relever le défi de l'urbanisation et fournir des services à cette population croissante devront

Graphique 7
Pourcentage de la population urbaine par taille d'agglomération urbaine, 1975, 2005 et 2015.



Source : ONU, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision.*



Graphique 8
L'inégal répartition des infrastructures :Proportion de la population ayant accès à des toilettes connectées aux réseaux d'eaux usées.

Note : La taille des territoires est proportionnelle à la proportion de la population ayant accès à des toilettes connectées aux réseaux d'eaux usées (et au traitement des eaux usées).

Source : World Mapper, Traitement des eaux usées.

être redirigés vers les villes qui en ont le plus besoin, à savoir essentiellement les municipalités de petite et moyenne taille.

- Le défi urbain : les investissements dans les infrastructures ne parviennent pas à suivre l'expansion urbaine

Le niveau d'investissement ne répond pas encore aux besoins de la population, en particulier en Afrique, en Amérique latine et en Asie, créant ainsi ce que l'on appelle des insuffisances ou retards en infrastructures. Les conséquences de cette insuffisance des investissements dans les infrastructures urbaines sont déjà visibles dans certaines villes.

Dans de nombreux pays, en raison du manque d'infrastructure de base et de l'absence de planification urbaine, les villes ont beaucoup de mal à lutter contre l'accroissement des bidons villes, qui est même dans certains cas supérieure à la croissance urbaine. La prestation de services urbains de base s'avère également insuffisante dans beaucoup de régions.

Il est difficile d'évaluer le niveau de financement qui serait nécessaire pour fournir ces infrastructures urbaines publiques indispensables. Étant donné le manque de données, nous devons nous contenter d'estimations.

Nous pouvons prendre comme point de départ l'analyse de la Banque mondiale sur les besoins d'investissement en infrastructure publique dans les pays en développement, qui s'élèvent à 600 milliards de dollars par an pendant les vingt-cinq prochaines années. Cette évaluation se fonde sur un postulat macroéconomique selon lequel les pays à revenu intermédiaire doivent dépenser jusqu'à 5,5 % de leur PIB (soit environ 460 milliards de dollars) pour l'entretien et le développement de leur infrastructure et les pays à faible reve-

Tableau 1
Nombre (en millions) et pourcentage des citadins ne disposant pas d'approvisionnement en eau et d'assainissement, par région, 2000.

REGION	Lacking Water	Lacking Sanitation
Africa	100-150 M 35%-50%	150-180 M 50%-60%
Asia	500-700 M 35%-50%	600-800M 45%-60%
Latin America and the	80-120 M 20%-30%	100-150M 25%-40%

Source : World Watch Institute, *2007 State of the World*, p. 27.

nu jusqu'à 7 % de leur PIB (qui s'élève à 1 100 milliards de dollars) pour maintenir leur croissance. Cependant, ces chiffres prennent en compte toutes les infrastructures publiques, qu'elles soient nationales (énergie, technologies de l'information et de la communication, transports, approvisionnement en eau et assainissement, etc.) ou urbaines (réseau routier local, approvisionnement en eau et assainissement au niveau local, élimination des déchets, écoles, éclairage public, etc.).

Si nous tentons de nous concentrer sur les infrastructures strictement urbaines, le coût total uniquement pour atteindre l'objectif 11 (rénovation des bidons villes pour 100 millions d'habitants y vivant actuellement, construction de nouveaux logements pour 700 millions d'habitants potentiels de logements insalubres à venir) s'élèverait à environ 1 300 milliards de dollars, soit environ 50 milliards de dollars par an. Dans le secteur du traitement des eaux usées, les besoins d'investissement sont estimés à 14 milliards de dollars par an pour les 25 années à venir. Pour l'Afrique de l'Ouest seulement, le coût de l'entretien annuel et du développement de l'infrastructure urbaine nécessaire pour 110 millions d'habitants passerait d'environ 1,8 milliard de dollars par an en 2007 à un maximum de 5,5 milliards de dollars pour l'année 2020.

Au vu de ces chiffres et étant donné la grande diversité des besoins en investissement des gouvernements locaux, il semble plausible d'estimer les coûts d'entretien et de développement des in-

Tableau 2
Estimation de la densité moyenne et de la zone bâtie par personne par régions, par catégories de revenus et par tailles de villes, 1990-2000.

Category	Average Built-up Area Density			Average Built-up Area per Person		
	1990	2000	Annual % Change	1990	2000	Annual % Change
Developing Countries	9,560	8,050	-1.7%	105	125	1.7%
Industrialized Countries	3,545	2,835	-2.2%	280	355	2.3%
Region						
East Asia & the Pacific	15,380	9,350	-4.9%	65	105	5.1%
Europe	5,270	4,345	-1.9%	190	230	1.9%
Latin America & the Caribbean	6,955	6,785	-0.3%	145	145	0.3%
Northern Africa	10,010	9,250	-0.8%	100	110	0.8%
Other Developed Countries	2,790	2,300	-1.9%	360	435	2.0%
South & Central Asia	17,980	13,720	-2.7%	55	75	2.7%
Southeast Asia	25,360	16,495	-4.2%	40	60	4.4%
Sub-Saharan Africa	9,470	6,630	-3.5%	105	150	3.6%
Western Asia	6,410	5,820	-1.0%	155	170	1.0%
Income Category						
Low Income	15,340	11,850	-2.5%	65	85	2.6%
Lower-Middle Income	12,245	8,820	-3.2%	80	115	3.3%
Upper-Middle Income	6,370	5,930	-0.7%	155	170	0.7%
High Income	3,565	2,855	-2.2%	280	350	2.2%
City Population Size						
100,000 - 528,000	5,955	4,810	-2.1%	170	210	2.2%
528,000 - 1,490,000	7,620	5,970	-2.4%	130	165	2.5%
1,490,000 - 4,180,000	6,870	6,040	-1.3%	145	165	1.3%
More than 4,180,000	5,860	5,405	-0.8%	170	185	0.8%
Global Average	6,485	5,470	-1.7%	155	185	1.7%

Source : Shlom ANGEL, Stephen C. SHEPPARD et Daniel L. CIVCO, Département des transports et du développement urbain, Banque mondiale, *The Dynamics of Urban Expansion*, 2005, p. 56.

frastructures urbaines à environ 200 milliards de dollars par an pendant les vingt-cinq prochaines années pour les pays en développement (soit un tiers de l'estimation de la Banque mondiale pour l'ensemble des infrastructures publiques).

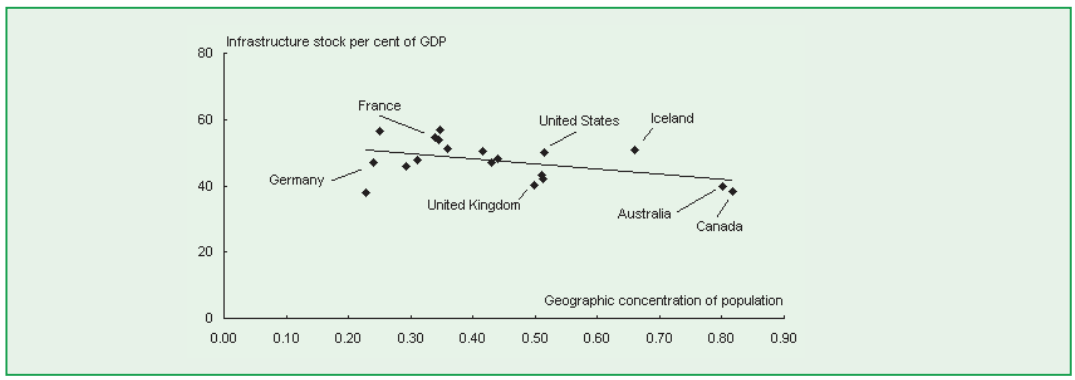
Il convient de souligner que cette somme n'est pas excessive puisqu'elle ne représente que 0,4 % du PIB mondial en 2005 (44 645 milliards de dollars). Les envois de fonds annuels représentent un flux de capitaux équivalent, les travailleurs étrangers envoyant environ 200 milliards de dollars par an à leur pays d'origine. À titre de comparaison, nous pouvons indiquer que cette somme est nettement inférieure au montant des excédents accumulés dans certains pays en développement : par exemple, les réserves monétaires de la Banque de Chine ont atteint en 2006 un niveau record de 1 200 milliards de dollars.

Néanmoins, cette évaluation est sans doute une estimation minimale, car il serait nécessaire de prendre en compte le modèle de développement urbain, qui peut avoir une forte influence sur le coût des infrastructures publiques urbaines (en raison de l'étalement urbain) et auquel les gouvernements locaux des pays développés doivent également prêter attention.

- Les modèles de développement urbain ont une forte influence sur les besoins et les coûts en investissement

Cet étalement urbain a été récemment analysé sur un échantillon de 90 villes. **Il a été estimé, qu'entre 1990 et 2000, la densité urbaine moyenne a diminué au minimum à un rythme de 2,2 % par an dans les régions développées et de 1,7 % dans les pays en développement.** Si cette tendance se poursuit, d'ici à 2030, le terrain urbain des villes des pays en développement devrait tripler (passant de 200 000 km_ en 2000 à 600 000 km_ en 2030) tandis que leur population devrait doubler. Apparemment, le choix de construire une ville compacte n'est pas près d'être à l'ordre du jour : le débat classique sur le choix à faire entre un modèle de ville compacte typiquement européen, comme Barcelone, et un prototype opposé, comme Atlanta, ne semble pas avoir abouti.

Néanmoins, une expansion urbaine compacte engendre des dépenses d'investissement moins importantes (en particulier en ce qui concerne l'approvisionnement en eau et les égouts) et des coûts d'exploitation moindres car les infrastructures nécessaires (équipements publics tels que rues, canalisations d'approvisionnement



Graphique 9
Pays de l'OCDE : Rapport entre la concentration géographique de la population et la part de l'infrastructure publique dans le PIB, 2000.

Source : Kamps (2004) pour la part de l'infrastructure dans le PIB ; OCDE (2005) pour l'indice de concentration géographique de la population. La base de données du Groningen Growth and Development Centre (2006) a été utilisée pour les pays à haut revenu à partir du PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat. Les pays inclus sont l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Islande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

en eau, canalisations pour la collecte des eaux usées, réseau d'évacuation des eaux pluviales) ont un coût proportionnel à leur longueur. À l'inverse, une croissance urbaine étalée peut coûter jusqu'à 70 % plus cher que des formes d'expansion compacte (Duncan et al., 1998).

Au niveau national, ce rapport entre la concentration géographique de la population et le niveau d'infrastructure publique a fait l'objet de nombreuses recherches. Pour le groupe des pays à haut revenu de l'OCDE, pour lesquels le niveau de services fourni est sensiblement équivalent, plus la concentration de la population est élevée, moins le volume d'infrastructures nécessaire représente une part élevée du PIB. Plusieurs facteurs justifient l'importance du stock d'infrastructure dans un pays en particulier ; la concentration de la population serait un facteur responsable d'environ 20 % des variations de stock d'infrastructure.

Cet étalement urbain génère une hausse des coûts des investissements municipaux et de l'entretien des infrastructures municipales, surtout si celles-ci ne sont pas planifiées et réalisées. Il revient en effet plus cher de développer le réseau d'infrastructures urbaines primaires une fois les zones bâties (en particulier dans des zones de bâti informel). La planification urbaine constitue une dimension essentielle de la croissance urbaine.

Enfin, l'étalement urbain a également des répercussions sur l'environnement, notamment le réchauffement climatique, puisqu'elle provoque une aggravation de la pollution atmosphérique, une consommation énergétique excessive et une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, qui peuvent à leur tour générer des besoins supplémentaires en investissement public.

Nous nous sommes concentrés ici sur les besoins en infrastructure urbaine des pays en développement. Cependant, l'importance des investissements en infrastructure urbaine devant être réalisés dans les pays industrialisés est à la mesure du déclin de l'investissement public observé globalement dans ces pays au cours des dernières décennies, à quelques exceptions près. Dans de nombreux pays, il serait nécessaire de rénover une infrastructure urbaine vieillissante, et de nouvelles demandes, exprimées par les citoyens, en faveur de villes plus écologiques et plus saines fera sans aucun doute augmenter le niveau d'investissement nécessaire. Néanmoins, l'accès au financement pour ces gouvernements locaux est, dans une certaine mesure, moins problématique que pour leurs homologues du Sud.

Conclusion : Des besoins d'investissement considérables et urgents sont nécessaires dans les villes, ainsi qu'une planification soigneuse, afin de pouvoir lutter contre les conséquences d'une croissance urbaine soutenue. La concentration de la population et le modèle de développement urbain ne concernent pas seulement les gouvernements locaux, mais sont un enjeu national, puisqu'ils déterminent directement le niveau d'infrastructure publique nécessaire.

Tous les gouvernements locaux doivent relever deux défis essentiels, amplifiés par la rapidité de la croissance urbaine : comment répondre à la demande croissante d'infrastructures nouvelles et rénovées, d'une part, et comment financer ces besoins en infrastructures, d'autre part. Les difficultés rencontrées pour faire face à ces défis sont sans doute plus importantes que jamais. Quelles sont les options de financement disponibles ?

2. LES OPTIONS DE FINANCEMENT ET LEURS LIMITES : REPÉRER LES CHAÎNONS MANQUANTS

1) Pourquoi les gouvernements locaux doivent-ils être en charge de financer les infrastructures locales ?

Si l'on tient compte de l'aire de service de plusieurs biens et services publics, les gouvernements locaux sont les mieux placés pour réaliser des investissements publics locaux. Pour tout un ensemble de services dont bénéficient les résidents localement, comme l'éclairage public, la distribution d'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, les collectivités locales disposent d'une meilleure connaissance de la situation et des priorités de leurs concitoyens que le gouvernement central. La décentralisation offre plus de diversité, d'expérimentation et d'innovation dans la fourniture de services publics. A l'inverse, une fourniture centralisée est susceptible de conduire à l'uniformité.

Ces arguments plaident en faveur d'une autonomie substantielle des gouvernements locaux dans la gestion des infrastructures et services publics. Ils sont fondés sur le principe de la responsabilité du gouvernement local envers ses électeurs, du côté des dépenses effectuées et du côté des revenus nécessaires à leur financement.

Les gouvernements locaux sont soumis à une pression permanente pour fournir ou faciliter la prestation de services publics essentiels. Pourtant, ils ne disposent souvent que de moyens modestes, voire inexistants, pour les financer. Selon des données réunies dans *Gouvernements Locaux dans le Monde, Indicateurs pour une sélection de 80 pays*, une étude conjointe de CGLU et Dexia, les dépenses totales des gouvernements locaux et les dépenses d'investissement locales représentent respectivement 1,9% et 0,4% du PIB en moyenne des pays à faible revenus étudiés (contre 10,9% et 1,5% du PIB dans le groupe des pays à haut revenus étudiés).

1. Financement des biens entièrement publics. Ces biens peuvent être définis par deux caractéristiques :
   - leur consommation ne fait pas l'objet d'une rivalité : la consommation par une personne n'entre pas en concurrence avec la consommation d'une autre personne ;
   - leur consommation ne fait pas l'objet d'une exclusion : il n'est pas possible d'exclure quelqu'un de la consommation de ces biens au motif, par exemple, d'un défaut de paiement du service.

   Parmi les services locaux typiques, le meilleur exemple de bien public est sans doute l'éclairage public. « Utiliser » la lumière produite par un lampadaire ne place pas une personne en concurrence avec une autre personne profitant de cette même lumière. Il est également difficile d'imaginer que les lampadaires soient uniquement allumés pour ceux qui ont payé des frais d'éclairage public, tandis que les autres seraient exclus de la consommation de ce

Encadré 1
Justification des dépenses publiques locales – la mise à disposition des biens publics locaux.

service. Cet exemple sert à démontrer que le marché est incapable de réguler la prestation de services publics.

2. Plusieurs services locaux typiques, tels que l'approvisionnement en eau, la collecte et le traitement des eaux usées, le chauffage central et l'approvisionnement en gaz, sont des monopoles naturels. Un monopole naturel peut se définir comme un secteur dans lequel un seul fournisseur peut offrir un coût unitaire inférieur (pour des raisons techniques) à celui que pourraient offrir deux fournisseurs ou plus. Là encore, les règles du marché ne s'appliquent pas et une intervention publique est nécessaire.

3. Externalités. Selon la définition classique, les externalités sont les effets positifs et négatifs de transactions qui affectent des acteurs n'ayant pas directement participé à ces transactions. Essayons d'imaginer un exemple spécifique dans une collectivité locale : le service de protection contre les incendies. Imaginez les conséquences si ce service était fourni par le secteur privé uniquement aux habitants qui ont payé un abonnement. Supposons que la maison A, dont le propriétaire n'a pas payé pour la protection contre les incendies, est en feu : si les pompiers n'interviennent pas, il peut y avoir des effets négatifs – les externalités – sur les voisins qui ont payé leur abonnement. Il est donc évident que les pompiers devront arrêter le feu à cause des externalités.

On peut prendre comme second exemple la protection de l'environnement. Supposons que monsieur B brûle des vieux pneus dans son jardin. Cette activité a des effets négatifs qui dépassent largement les limites de son propre terrain et affectent le quartier entier. Dans les deux cas, l'intervention publique et le financement de certains services par les budgets locaux seront plus efficaces, puisqu'ils permettent d'internaliser les externalités.

4. Certains auteurs soutiennent qu'il existe également des biens publics globaux, qui rendent légitimes l'intervention et le financement publics. La société peut penser que le financement de certains services est tellement important que nous ne pouvons pas laisser aux individus la liberté totale de déterminer leur propre niveau de consommation de ces services. L'éducation publique en est un bon exemple. Si le société s'accorde sur l'importance d'offrir une excellente éducation à tous les enfants, alors la décision d'envoyer ou non ses enfants à l'école devient une décision sociale, et non plus individuelle. La consommation de ces services peut être stimulée par le financement public, même si, par nature, ces services ne sont pas des biens publics.

Source : Pawel SWIANIEWICZ, *Foundations of Fiscal Decentralization.*

2) Comment financer rapidement et massivement les infrastructures urbaines des gouvernements locaux en pleine expansion des pays en voie de développement ? Aperçu des options de financement actuellement disponibles et de leurs limites

Les options classiques de financement des infrastructures publiques par les gouvernements locaux incluent l'emprunt, la fiscalité locale, les transferts et fonds de concours de l'Etat, les redevances, les contributions des développeurs tels que les droits d'aménagement, et la mise en place d'organismes spécialement chargés de fournir des services et infrastructures publics (entreprises publiques ou partenariats public-privé, tels que les concessions).

- Transferts financiers de l'Etat et fiscalité locale

Les ressources budgétaires des collectivités locales, constituées essentiellement

des transferts de l'Etat et de la fiscalité locale, sont souvent insuffisantes pour permettre de financer les besoins en infrastructures. Les revenus budgétaires sont utilisés en premier lieu pour couvrir les dépenses de fonctionnement et autres dépenses récurrentes des gouvernements locaux. **En fait, lorsque les ressources sont limitées ou insuffisantes, pour des raisons structurelles ou conjoncturelles, les dépenses d'investissement sont toujours les premières à être réduites.** En Afrique francophone, par exemple, les dépenses courantes représentent jusqu'à 80% ou 90% du budget total de la collectivité locale, laissant la part congrue aux dépenses d'investissement. En Allemagne, au cours des dernières années, la crise des finances locales a conduit les municipalités à réduire drastiquement leurs dépenses d'investissement.

La fiscalité locale étant d'un rendement souvent limité, les transferts de l'Etat jouent dans plusieurs pays un rôle essentiel pour permettre de financer des investissements. Cependant, les gouvernements locaux considèrent que l'absence de transparence, de l'irrégularité et du caractère imprévisible des transferts sont un handicap majeur à la planification et au financement des infrastructures. Dans certains pays, les transferts sont essentiellement formés de subventions conditionnelles (qui ont pour effet de favoriser des dépenses correspondant à des priorités nationales) et à n'en pas douter, un meilleur équilibre avec des transferts généraux (à la discrétion des collectivités locales) aurait des effets positifs. En outre, les systèmes de transferts ne prévoient pas toujours des mécanismes de péréquation permettant d'apporter des financements aux collectivi-

Encadré 2
Revenus budgétaires des collectivités locales: la situation en Afrique.

Les pouvoirs fiscaux des collectivités locales en Afrique sont très limités, encore plus dans les pays de tradition administrative française que ceux de tradition administrative britannique. Le produit de la fiscalité locale est généralement faible. en raison d'une part, de l'inadaptation de certains impôts et taxes à la réalité économique et sociale, et d'autre part de la faible capacité des administrations locales en matière d'évaluation et de recouvrement des recettes fiscales. Lorsque l'Etat assume ces fonctions (c'est le cas surtout dans les pays francophones), cela conduit souvent à la marginalisation des collectivités locales dans la gestion de la chaîne fiscale., Si les centres urbains sont mieux lotis, la situation dans les collectivités rurales reste très préoccupante.

La fiscalité partagée et les transferts financiers contrôlés par l'Etat tendent à se répandre comme modalité de financement des budgets locaux. Cependant, les termes du partage de la fiscalité sont très souvent défavorables aux collectivités locales et, d'autre part, les versements ne sont pas réguliers. Aussi l'effectivité des transferts est fonction du caractère contraignant ou non de la législation qui les fonde. Dans quelques pays, la constitution procède directement au partage des ressources entre l'Etat et les collectivités locales, en prescrivant le transfert à ces dernières d'une part précise du revenu national. Mais le contexte international des politiques d'ajustement structurel limite les capacités des Etats en matière de transfert financiers aux collectivités locales. Enfin, certains pays n'ont aucun système organisé de transferts, et le versement des dotations est sensible aux aléas politiques.

Enfin, à part les collectivités locales de l'Afrique du Sud et d'Afrique du Nord, l'accès des collectivités locales à l'emprunt dans les autres pays est au stade de balbutiement.

La conjugaison de tous ces facteurs contribue à amoindrir la part des finances locales dans les dépenses publiques (presque toujours inférieure à 5%, sauf en Afrique du Sud, Nigeria, Ouganda et Zimbabwe où elles se situent entre 5 et 10% du Produit Intérieur Brut).

Source : Rapport GOLD, CGLU.

tés les plus pauvres (et de contrecarrer le « désiquilibre vertical » entre les gouvernements locaux). De plus, comme le rappelle le rapport GOLD, les transferts de l'Etat ont souvent tendance à réduire les efforts réalisés par les collectivités locales pour augmenter leurs ressources propres.

- Partenariat public-privé (PPP) : co-financement ou co-investissement d'entreprises privées dans les infrastructures publiques urbaines.

Dans les années 1990, le PPP était considéré comme un moyen pour le gouvernement central de se retirer du financement et de la gestion des infrastructures. Cependant, plusieurs crises (notamment la crise asiatique de 1997-1998 et la crise en Argentine en 2002-2003) ont considérablement réduits le volume des investissements privés dans les infrastructures publiques, en particulier au niveau local. Les investisseurs privés ont limité leur exposition dans le montage de partenariat financiers et ont tendance à exiger des garanties très élevées, préférant se concentrer sur les investissements très rentables et sur des projets générateurs de revenus en devises étrangères (aéroports internationaux, télécommunications...).

Les investissements privés annuels sous forme de PPP sont plutôt irréguliers, se concentrent sur une poignée de pays d'Amérique latine et d'Asie de l'Est et ne concernent que très faiblement des infrastructures urbaines : sur la période 1984-2003, seulement 60 milliards de dollars environ ont été dépensés pour l'infrastructure des gouvernements locaux, soit environ 10 % du total des participa-

Graphique 10
Participation privée aux infrastructures publiques (PPI) totale et Participation privée aux infrastructures publiques urbaines dans les pays en développement.

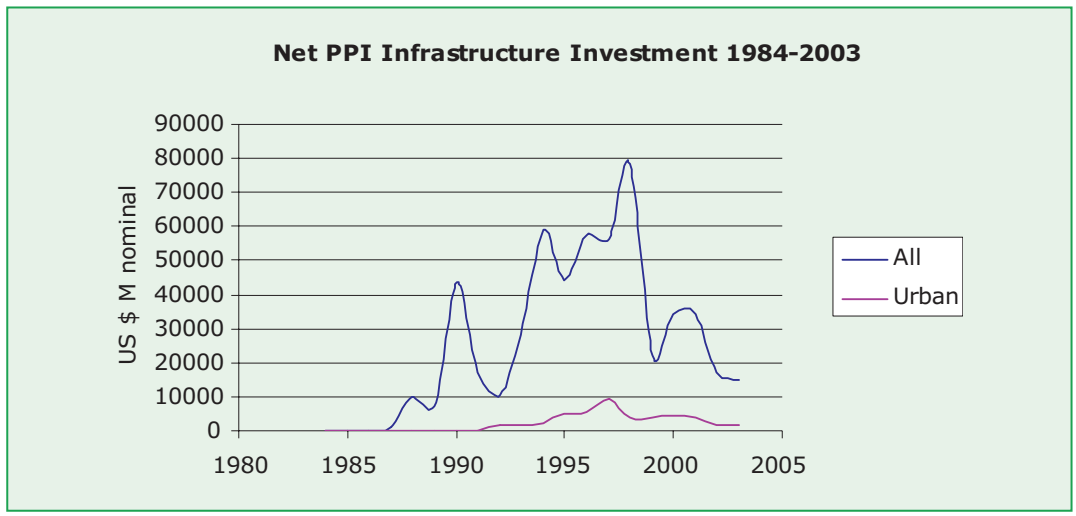


Tableau 3
Décomposition par région de la PPI totale et de la PPI urbaine dans les pays en développement[1].

$ M nominal	EAP	ECA	LAC	MENA	SAR	SSA	Total
All PPI	157,867	77,503	273,678	22,474	37,943	28,469	597,934
% of Total by Regio	26%	13%	46%	4%	6%	5%	100%
Urban	26,493	2,796	24,581	5,373	423	1,600	61,266
Urbanas a % of Region Total	17%	4%	9%	24%	1%	6%	10%

Source : Patricia CLARKE ANNEZ, *Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we learned from recent experience?*, document de travail 4045, Département de recherche de la Banque mondiale, 2006.

1. *EAP : Asie de l'Est et Pacifique ; ECA : Europe et Asie centrale ; LAC : Amérique latine et Caraïbes ; MENA : Moyen-Orient et Afrique du Nord ; SAS : Afrique Sub-Saharienne.*

tions privées au financement des infrastructures publiques. Par conséquent, si nous rapportons ce chiffre aux besoins en infrastructure urbaine (environ 200 milliards de dollars par an), il ne semble pas que le PPP puisse constituer une solution majeure pour permettre aux gouvernements locaux de financer leurs infrastructures élémentaires.

Cependant, ces données sont basées uniquement sur les transactions impliquant des investisseurs internationaux. Par conséquent, le rôle utile joué par les investisseurs privés locaux, aussi limité soit-il en termes de volume total de financement, ne doit pas être sous-estimé. En effet, de nombreux gouvernements locaux rendent régulièrement compte de la mise en place réussie de partenariats public-privé innovants avec des entreprises locales (par exemple, pour l'éclairage public à Nairobi) ou avec des associations communautaires.

Il est intéressant de noter que l'une des raisons avancées pour expliquer le faible flux de financement privé est l'importance, dans la pratique, des subventions publiques pour le financement de services urbains tels que l'approvisionnement en eau, ce qui introduit un certain degré d'incertitude et de risque pour les partenaires privés.

Plus fondamentalement, les résultats mitigés enregistrés par les partenariats public-privé sont souvent liés aux faiblesses institutionnelles des gouvernements ainsi qu'à un encadrement juridique défaillant ou bien à un cadre insuffisamment appliqué.

- Financement et développement de l'infrastructure publique locale par des entreprises publiques nationales ou locales

Dans de nombreux pays, ces entreprises publiques ont fourni et continuent à fournir d'importants services publics aux centres urbains en expansion (en général, dans les secteurs de l'approvisionnement en eau, du traitement des eaux usées et de l'infrastructure routière). **Cependant, beaucoup de gouvernements locaux critiquent les performances des entreprises publiques nationales :** extrêmement dépendantes du budget et des priorités établis à l'échelle nationale, elles ne parviennent pas à répondre aux demandes et aux besoins des gouvernements locaux ni à mettre en place une stratégie d'investissement intersectorielle plus large. Dans ce contexte, il est dans la pratique extrêmement difficile pour un gouvernement local de s'assurer que la stratégie de développement propre de ces entreprises corresponde à celle revendiquée par les différents plans d'urbanisme ou bien par la collectivité locale elle-même.

En outre, la tarification des services rendus, qui est un sujet politiquement sensible, reflète rarement les coûts réels d'exploitation et d'entretien (O et M dans le tableau ci-dessous). Par exemple, dans le secteur de l'eau, il s'agit d'une caractéristique clé qui explique le niveau élevé de subventions publiques, ce qui signifie qu'au final, le service est financé par le contribuable et non par l'utilisateur.

Les compagnies publiques locales et nationales fixent souvent des redevances basses (inférieures aux coûts d'exploitation) ou peuvent y être obligés par les lois et règlements nationaux. Bien que cette mesure soit justifiée pour des raisons sociales (même si elle subventionne en même temps ceux qui ont les moyens de payer un tarif couvrant tous les frais d'exploitation), dans la pratique, elle limite considérablement l'extension du service aux autres habitants, en particulier dans les pays en développement où les subventions publiques sont insuffisantes pour financer le développement du réseau des infrastructures. **En conséquence, ce sont souvent les plus pauvres qui se trouvent privés durablement de l'accès à ces services de base.**

Tableau 4
Probable Degree Estimation du degré de recouvrement des coûts des compagnies publiques de l'eau[2].

	Percentage of utilities whose average tariffs appear to be		
By Income	**Too low to cover basic O&M**	**Enough to cover most O&M**	**Enough for O&M and partial capital**
HIC	8	42	50
UMIC	39	22	39
LMIC	37	41	22
LIC	89	9	3
By Region			
OECD	6	43	51
LAC	13	39	48
MENA	58	25	17
EAP	53	32	16
ECA	100	0	0
SAS	100	0	0

Note : Pourcentage des entreprises publiques dont la tarification moyenne apparaît trop faible pour couvrir les coûts d'exploitation, suffisante pour les couvrir, suffisante pour les couvrir et permettre le financement partiel du développement (nouveaux équipements).

Source : Kristin KOMIVES, Vivien FOSTER, Jonathan HALPERIN, Quentin WODON, avec le soutien de Roohi ABDULLAH, *Water, Electricity and the Poor, Who Benefits from Utility Subsidies?*, Directions in development, Banque mondiale, 2005[3].

Dans de nombreux cas, les entreprises locales et nationales semblent devoir rendre plus de comptes au gouvernement national ou local qu'à leurs clients et, a fortiori, qu'à ceux qui ne le sont pas encore. Au final, dans ce contexte, la portion la plus défavorisée de la population reste non desservie et doit souvent payer un prix unitaire plus élevé pour le même service public.

Par conséquent, afin de financer les infrastructures nécessaires, les entreprises publiques vont devoir réformer dans de nombreux cas leur mode d'exploitation, arbitrer entre les différents groupes d'intérêt et proposer des ajustements de tarification afin non seulement d'entretenir l'infrastructure existante mais aussi de la développer. Des mécanismes d'aide sociale, subventionnés par le gouvernement local ou central, pourraient être établis pour venir en aide aux plus démunis. Cependant, en dépit de ces efforts persistants, l'amélioration rapide et significative de la couverture des infrastructures, comme nous l'avons montré dans le secteur de l'eau, dépendra avant tout des subventions et, par conséquent, des capacités budgétaires locales et nationales.

- Financement de l'infrastructure publique locale par la gestion des actifs et du foncier urbain

Dans de nombreux pays, les gouvernements locaux ont développé par le passé des outils de gestion de leur foncier. Par exemple, ils demandent généralement aux promoteurs immobiliers de fournir ou de payer des infrastructures sur place, telles que les rues, l'éclairage, les trottoirs et les autres équipements collectifs liés à la nouvelle opération urbaine. Aujourd'hui, des outils modernes et plus sophistiqués sont

2. *HIC : pays à revenu élevé ; UMIC : pays à revenu intermédiaire supérieur ; LMIC : pays à revenu intermédiaire inférieur ; LIC : pays à faible revenu ; SAS : Afrique subsaharienne.*
3. *Il convient de souligner que les données fournies, au moins pour l'Europe et l'Asie centrale (ECA), doivent remonter à avant 2005, étant donné que plusieurs réformes des prix ont été mises en œuvre dans de nombreux pays d'Europe de l'Est ces dernières années.*

appliqués par plusieurs gouvernements locaux. Ils perçoivent des droits d'aménagement, afin de couvrir une partie des coûts d'infrastructure hors site engendrés par les nouveaux développements (par exemple, une partie du coût d'une pompe additionnelle pour le réseau d'approvisionnement en eau qui alimentera la nouvelle zone aménagée). Fondés sur le principe selon lequel les nouveaux arrivants doivent assumer les coûts d'accès aux services publics et aux infrastructures existants, ces droits d'aménagement sont considérés comme un bon outil pour aider les gouvernements locaux à financer l'extension de l'infrastructure publique. Cependant, la mise en œuvre effective de cet outil est conditionnée par l'existence de nombreux préalables : il est nécessaire de disposer non seulement d'un registre ou d'un cadastre des terrains et des propriétés, mais aussi d'un plan d'urbanisme ainsi que d'une stratégie globale bien définie, établissant clairement les modèles et les modalités du développement urbain. Le temps, l'argent et la volonté politique au niveau local et au niveau du gouvernement central sont également nécessaires pour poursuivre la mise en place d'un tel outil. **L'amélioration de la gestion foncière urbaine doit être encouragée, mais elle risque souvent d'exiger des réformes longues et douloureuses, pour lesquelles l'engagement politique nécessaire fait défaut.**

La gestion des propriétés ou des actifs est une autre option de financement. Par le biais de systèmes de fermage, de location, de concession ou de vente, le gouvernement local peut utiliser ses actifs pour financer l'infrastructure publique. Ce système a été largement utilisé, mais souvent comme un moyen de couvrir les dépenses et les activités ordinaires au lieu de financer les dépenses d'investissement. De plus, la gestion des actifs exige des capacités et une vision particulières. Pour la mener à bien, une mise à jour régulière de l'inventaire des biens immobiliers et des actifs municipaux est nécessaire ainsi qu'une stratégie globale (par opposition à des occasions ponctuelles). Quant à la gestion des terrains, elle ne peut se faire sans réformes à moyen ou à long terme. En outre, le volume des revenus tirés de ces cessions ou locations ne parviendra sans doute pas à répondre à l'ampleur des besoins immédiats en investissement.

- Financement des banques de développement et de l'Aide publique au développement (APD)

À l'heure actuelle, les institutions financières multilatérales ne prêtent pas directement aux gouvernements locaux, à l'exception de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Elles ont néanmoins entamé un lent processus de révision de leurs activités de prêt et de leurs stratégies urbaines. Même lorsqu'ils passent par l'intermédiaire des gouvernements centraux, les prêts à destination des infrastructures urbaines restent marginaux aujourd'hui. Au sein du Groupe Banque mondiale, seuls 8 % du total des prêts, qui s'élevait à 22,3 milliards de dollars en 2005, étaient destinés à l'infrastructure et au développement urbains (soit 1,9 milliard de dollars).

Compte tenu de l'importance des liquidités et de l'épargne disponibles, en particulier dans certains pays en développement, et une concurrence à venir plus vive entre banques de développement pour financer des infrastructures publiques (notamment avec la création de la Banque du Sud, mais aussi avec les donations croissantes en provenance de pays tels que la Chine et la Corée), les banques de développement doivent ouvrir de nouveaux débouchés pour leurs prêts et développer une stratégie plus favorable au regard des gouvernements locaux, potentiels clients, et des infrastructures publiques locales.

Les donateurs ont également tendance à s'engager dans le défi de l'urbanisation. Cependant, sur un montant total

Encadré 3
Que font les institutions financières multilatérales pour les gouvernements locaux ?

Accès : Les prêts sont émis avec une garantie souveraine, ce qui implique souvent que le gouvernement local bénéficiaire ait de bons contacts au sein du bon ministère.

Long processus de négociation : Souvent trois ans de négociations sont nécessaires avant que le prêt soit accordé et que les fonds soient versés.

Processus de préparation du projet : La préparation de l'emprunt et des documents nécessaires coûte beaucoup de temps et d'argent au regard du volume des prêts, en particulier pour des projets de petite ou de moyenne envergure.

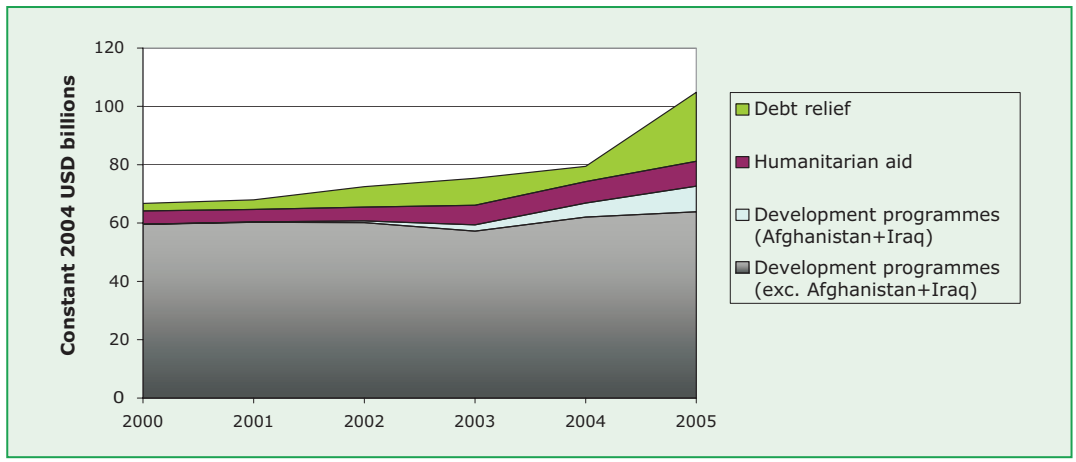
Renforcement des capacités institutionnelles et assistance technique : Fournie la plupart du temps par des prestataires extérieurs, l'assistance technique ne permet pas sous ces modalités de renforcer durablement les capacités et le savoir-faire local en matière de préparation de projets (études de préfaisabilité et de faisabilité, dossier d'appel d'offres, etc.).

Qui fait quoi ?

BERD : quelques prêts directs aux gouvernements locaux, sans garantie souveraine.

SFI/Banque mondiale : le Fonds municipal, qui a accordé deux prêts (à Johannesburg et Mexico) en trois ans, a été remplacé par un Programme de développement infranational, sur le même mode de fonctionnement.

Graphique 11
Composition nette de l'Aide publique au développement, Comité d'aide au développement, 2000-2005.



Source : Rapport sur l'APD, 2005.

de l'APD, stabilisé autour de 100 milliards de dollars, depuis 2000, seuls 60 milliards de dollars concernent des programmes de développement hors Afghanistan et Irak, et le volume destiné aux gouvernements locaux demeure très limité. Lorsqu'ils visent le développement d'infrastructures locales, les donateurs ont établi des fonds d'investissement visant à financer des infrastructures d'envergure plutôt limitées priorisées au niveau du quartier et en dehors des mécanismes classiques de fonctionnement des gouvernements locaux concernés (ce qui a conduit plus d'une fois à voir le nouvel équipement construit à ne pas bénéficier d'une maintenance régulière). Dans ce contexte, les programmes des donateurs pourraient mieux prendre en compte les résultats positifs enregistrés dans les programmes de développement de ville à ville.

Devant l'expansion urbaine actuelle, les infrastructures publiques locales et les gouvernements locaux doivent être considérés comme des domaines d'intervention priori-

taires pour le développement des prêts, de l'assistance technique et des subventions.

- Endettement des gouvernements locaux : utiliser l'épargne nationale pour financer l'investissement public local

« Depuis les années 1980, mes prêts municipaux s'élèvent autour de 12 millards d'euros par an. Les plus grands emprunteurs, en dehors du G7, sont l'Afrique du Sud, la Bulgarie, la Pologne, la Bulgarie, la Hongrie, l'Estonie, le Brésil, la Colombie, la Chine, la Slovaquie et l'Ukraine » (AfD, 2007). **L'emprunt public local est important dans les pays développés et dans quelques pays en transition, mais est absent en tant qu'outil de financement des infrastructures locales d'une grande majorité de pays en voie de développement.**

Dans beaucoup de pays en développement, en particulier en Asie, les liquidités et l'épargne nationale sont disponibles mais généralement investis à l'étranger au lieu de financer l'investissement dans les équipements publics locaux. La mise en place de mécanismes visant à utiliser l'épargne privée pour financer l'infrastructure publique locale doit être encouragée. Cependant, ce lien n'est pas facile à établir car il requiert un marché national du crédit et un secteur bancaire efficaces, collectant les ressources d'un côté (épargne privée, liquidités des entreprises ou des fonds de pension, envoi de fonds des travailleurs immigrés à leur pays d'origine, etc.) et investissant de l'autre côté dans les infrastructures publiques locales (par le biais de prêts ou d'obligations émises en faveur des gouvernements locaux ou de sociétés privées).

Le développement d'un marché financier et de capitaux dans chaque pays peut prendre du temps. C'est pourquoi de nombreux gouvernements nationaux ont établi des banques ou des fonds publics spécifiques destinés à faciliter le financement des infrastructures publiques locales pendant cette période de transition. Ces institutions financières publiques ont souvent, en vertu de la Loi, accès à des sources de liquidités peu coûteuses (épargne des particuliers, subventions d'État...). À l'heure actuelle, dans les pays en développement, l'utilisation de l'épargne nationale pour l'investissement public local nécessite une révision urgente des systèmes de financement pour les gouvernements locaux et une analyse des expériences positives, afin d'explorer cette nouvelle approche et de l'étendre aux finances locales. **Au lieu de se contenter de compter sur la préparation des municipalités à un hypothétique accès au marché financier, il est nécessaire d'accélérer les réformes et de mettre en place des instruments financiers qui permettent aux gouvernements locaux un véritable accès au crédit.**

Dans tous les cas, aucun marché de crédit local ne pourra être mis en place si les gouvernements locaux ne sont pas autorisés à mobiliser et à recevoir un flux régulier et suffisant de ressources, leur permettant de rembourser leur dette. Les gouvernements nationaux ont un rôle décisif à jouer dans l'amélioration des finances locales, qui faciliteront à leur tour l'utilisation de l'épargne nationale pour l'investissement public local.

Conclusion : Du point de vue des gouvernements locaux, une palette d'instruments financiers est nécessaire pour permettre d'investir dans les infrastructures publiques locales et aucune solution unique ne peut être privilégiée, même lorsqu'un outil particulier est mis en avant par la communauté internationale du développement. De plus, certaines options requièrent pour leur bon fonctionnement un ensemble de préconditions rarement réunies dans des pays en voie de développement. Dès lors, ces différents instruments doivent être évalués et priorisés dans chaque contexte national.

Cependant, le facteur temps est essentiel et les options de financement qui exigent de longues réformes nationales n'ont que peu de chances d'être mises en œuvre avant que l'explosion urbaine n'ait produit ses effets. Surtout, l'ampleur des besoins d'investissement dans les infrastructures locales exige une modification radicale et rapide du volume de financement à disposition des gouvernements locaux. Pour permettre le financement des besoins massifs en infrastructure publique locales, la solution optimale et durable consiste à permettre aux gouvernements locaux de renforcer leurs capacité d'emprunt, ce qui implique de prendre des mesures du côté de la demande (les gouvernements locaux) et du côté de l'offre de financements (marchés financiers et banques, donateurs).

Afin de financer les besoins considérables en infrastructure publique locale, l'option cruciale consiste à permettre aux gouvernements locaux d'être solvables et d'emprunter, ce qui ne pourra se faire qu'en prenant des mesures aussi bien du côté de la demande (gouvernements locaux) que du côté de l'offre (marchés financiers et banques).

GARANTIR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX PERMET DE STIMULER LES INVESTISSEMENTS URBAINS

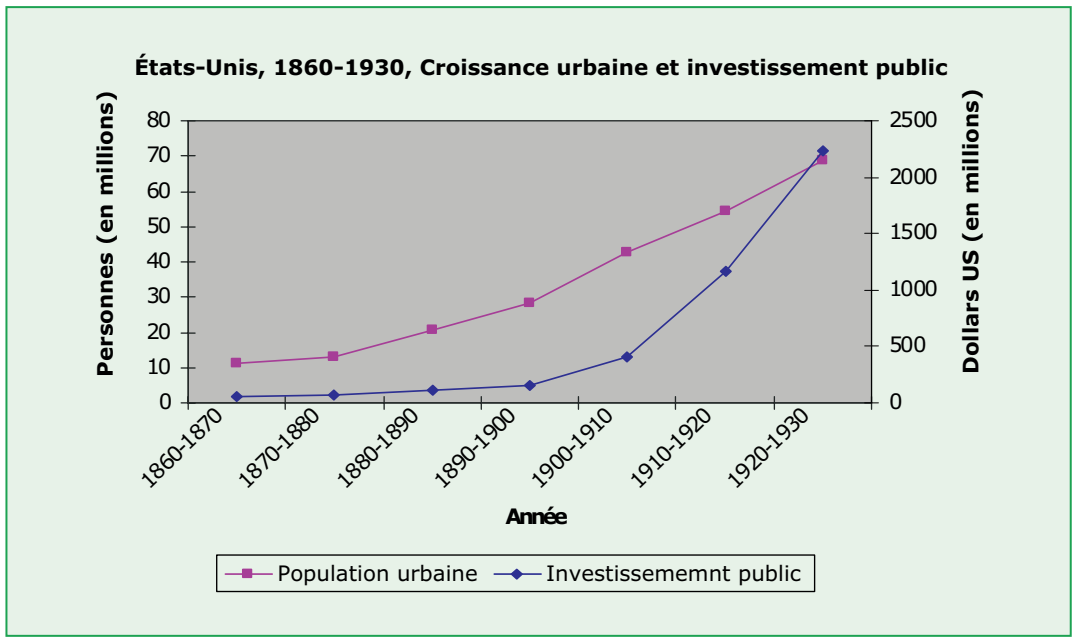
1. DES SYSTÈMES DE FINANCES LOCALES EFFICIENTS GÉNÈRENT DES INVESTISSEMENTS RAPIDES ET MASSIFS DANS LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES

1) Exemples historiques et actuels issus d'expansions urbaines passées et de situations présentes dans des pays en développement

À chaque fois que des gouvernements nationaux ont donné plus de pouvoir aux gouvernements locaux, ils ont contribué à une augmentation de l'investissement et à une hausse du PIB du pays. Beaucoup de pays, confrontés à une expansion rapide de l'urbanisation, ont fait le choix de confier aux gouvernements locaux la responsabilité de la mise en place des infrastructures publiques locales en leur accordant des ressources suffisantes et la possibilité d'emprunter. A la suite de ces décisions, l'investissement public urbain a augmenté, ce qui, à son tour, a contribué à la croissance économique nationale.

- États-Unis, XIXe siècle : La dette des gouvernements locaux a financé l'équipement public local rendu nécessaire par la très rapide urbanisation du pays

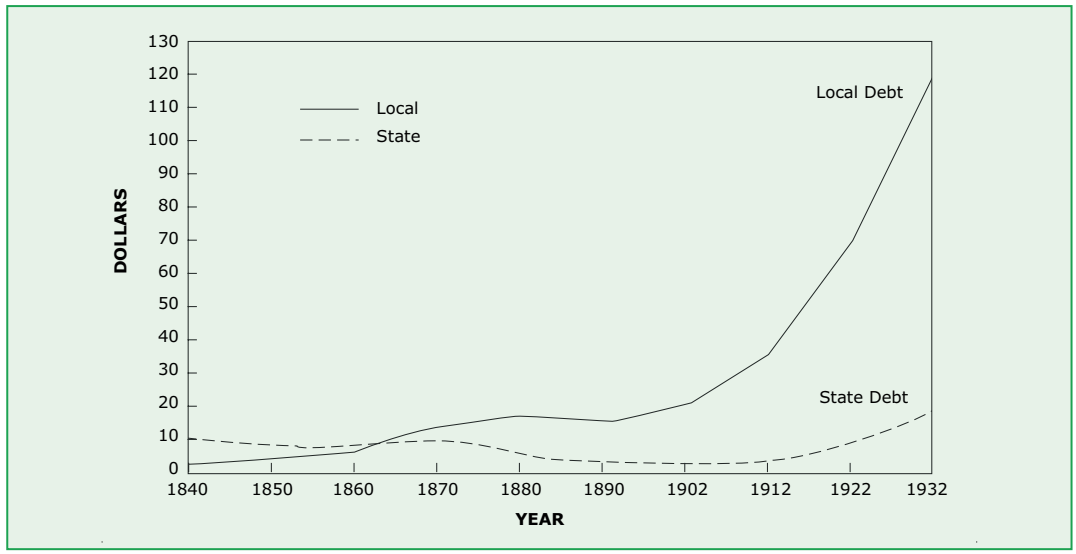
Ce choix décisif et positif est bien illustré par l'exemple historique de l'urbanisation rapide qui s'est produite pendant la seconde moitié du XIXe siècle aux États-Unis. Tandis que la population urbaine passait de 10 millions à 70 millions d'habitants entre 1860 et 1930 (soit un taux annuel de croissance de 10 % sur toute la période), l'investissement public total a grimpé en flèche grâce aux efforts des gouvernements locaux.



Graphique 12
États-Unis, 1860-1930, Croissance urbaine et investissement public.

Source : Recherches de Juliana PIGEY et Naween JAWAID, du Urban Institute.

Graphique 13
Évolution de la dette nationale et de la dette municipale par habitant aux États-Unis, 1840-1932.



Source : Commission on Behavioural and Social Sciences and Education, Committee on National Urban Policy, National Research Council, *Perspectives on Urban Infrastructure*, 1984, d'après des données tirées de A.M. HILLHOUSE, *Municipal Bonds: A Century of Experience*, New York, Prentice-Hall, 1936.

Les gouvernements locaux américains avaient le droit d'emprunter et ils ont ainsi comblé le déficit d'investissement dont les États se détournaient. Les gouvernements locaux ont investi massivement dans les rues, l'approvisionnement en eau, les égouts, les écoles, l'éclairage public et les réseaux de transport (chemins de fer). L'importance de leur rôle dans l'infrastructure urbaine est clairement démontrée par la hausse considérable de la dette locale, qui s'élevait à environ 14 milliards de dollars en 1930 et finançait une large part de l'investissement public.

- Afrique du Sud, depuis 1994 : Permettre aux gouvernements locaux de financer l'infrastructure urbaine grâce à un cadre de décentralisation budgétaire solide

Depuis l'entrée en fonction du premier gouvernement démocratique en 1994, les infrastructures s'améliorent régulièrement (accès au réseau d'approvisionnement en eau, à l'assainissement, à l'électricité, etc.) grâce aux pouvoirs conférés aux gouvernements locaux, devenus responsables d'une vaste gamme d'infrastructures. « L'objectif global du financement de l'infrastructure municipale, aussi bien urbaine que rurale, a été de créer des municipalités autonomes, financièrement stables, autofinancées, capables d'emprunter dans le secteur financier privé en s'appuyant sur une base solide. Parallèlement au secteur privé, une banque de développement semi-publique, la Banque de développement d'Afrique du Sud, a accordé des prêts aux municipalités. Cependant, l'accent a été mis sur le financement public par le système de subventions et non par l'octroi de prêts à faible intérêt[4] », ce qui semble avoir permis même aux municipalités les plus pauvres d'investir dans les infrastructures de base. En plus d'importantes ressources propres (principalement issues des taxes foncières et des redevances), les gouvernements locaux bénéficient également de transferts budgétaires de l'État, et en particulier de subventions d'équipement. Ces dernières ont été récemment simplifiées et remplacées par une seule subvention d'équipement inconditionnelle, qui laisse aux gouverne-

4. *Philip VAN RUNEVELD, Mobilizing Urban Infrastructure Finance within a Responsible Fiscal Framework, South African Case, document de travail 4042, Département de recherche politique de la Banque mondiale, novembre 2006.*

ments locaux plus de souplesse dans le choix de leurs projets d'infrastructure.

- État du Tamil Nadu, Inde, transfert de responsabilités depuis 1997 : L'amélioration des systèmes de finances locales permet aux gouvernements locaux de relever le défi de l'urbanisation

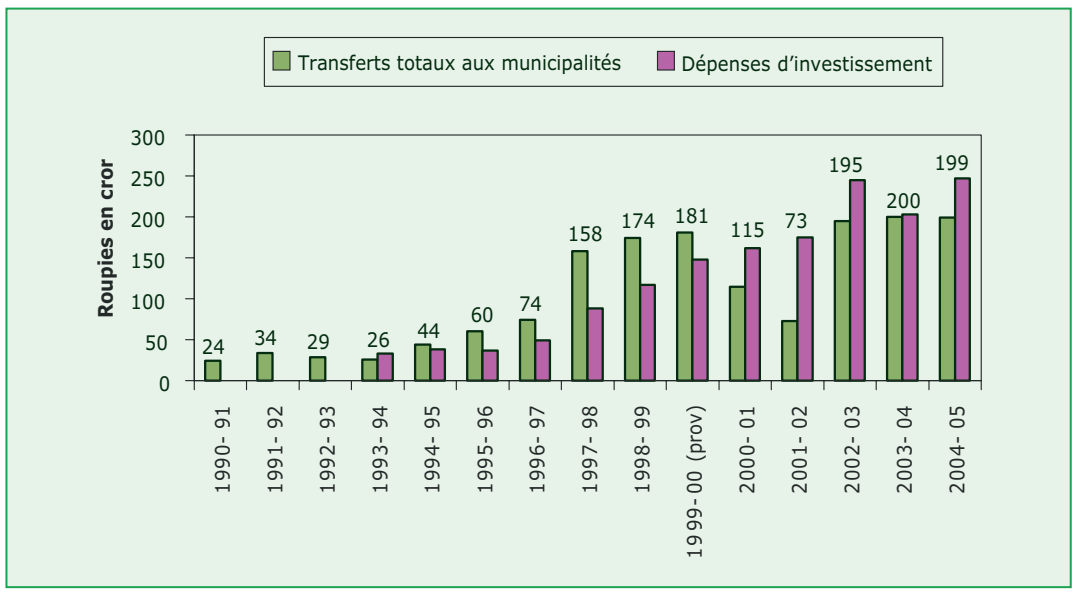
En Inde, alors que la problèmatique des transferts du gouvernement fédéral vers les États a été réglé, la situation des gouvernements locaux varie d'un État à l'autre. Il convient de remarquer que, dans les États marqués par une urbanisation rapide, comme le Tamil Nadu, dont près de la moitié de la population est urbaine, on observe une tendance globale mais encore inégale vers une plus grande efficacité des systèmes de finances locales, ce qui a des répercussions positives sur les investissements urbains.

À la suite du 74e amendement à la Constitution indienne en 1992, qui encourageait l'organisation d'élections au niveau local ainsi que l'amélioration des transferts financiers des États aux gouvernements locaux, l'État du Tamil Nadu a décidé, en

	Population			Taux de croissance urbane	Taux d'urbanisation
	Totale	Rurale	Urbaine		
	in million			%	%
1961	33.7	24.7	9.0	22.6	26.7
1971	41.2	28.7	12.5	38.6	30.3
1981	48.4	32.5	16.0	28.0	33.0
1991	55.9	36.8	19.1	19.6	34.2
2001	62.1	34.9	27.2	42.8	43.9

Source : Recensement en Inde, R. KRISHNAWAMY, *Analytical Note on TNUDP and Its Impact on Municipal Capacities.*

Tableau 5
La forte croissance urbaine au Tamil Nadu.



Source : S. MALATHI, *Empowering Cities State Level Actions – The Tamil Nadu Experience*, présentation PowerPoint au 3e Forum urbain mondial.

Graphique 14
Transferts aux municipalités et dépenses d'investissement, en crores (1 crore = 10 millions) de roupies indiennes (1 USD = 40 INR).

1996-1997, de redistribuer une partie des recettes fiscales de l'État aux gouvernements locaux urbains et de mettre en place des transferts financiers rationnels, prévisibles et calculés à partir d'une formule entre l'État et les municipalités. Cette prévisibilité des transferts a eu un impact direct et rapide sur le nombre de travaux d'équipement effectués par les gouvernements locaux.

Le financement de l'infrastructure urbaine a considérablement augmenté, en particulier en ce qui concerne l'infrastructure de base. Ces sources de revenus ont également éveillé l'intérêt d'institutions financières et d'investisseurs, permettant ainsi aux gouvernements locaux de bénéficier d'un accès accru au crédit pour le financement de leurs infrastructures.

- Développer l'autonomie financière des gouvernements locaux leur permet de relever le défi de l'urbanisation

Dans ces exemples, tout comme dans de nombreux pays où la décentralisation a été efficacement encouragée, un processus vertueux bien connu entre en jeu. **Les gouvernements locaux qui disposent de ressources suffisantes, régulières et prévisibles deviennent solvables et peuvent s'endetter pour investir dans leur infrastructure publique locale. Le fait majeur qui va enclencher ce processus est la décision de fournir des ressources financières aux gouvernements locaux et de les autoriser à les utiliser à leur discrétion, ce qui est une condition essentielle pour que soit les bénéfices généralement attendus de la décentralisation puissent effectivement se produire.**

Selon la plupart des économistes, les gouvernements locaux font preuve de plus d'efficacité et d'efficience car les décisionnaires sont plus proches des résultats de leurs propres décisions, ce qui peut être utile pour prévoir les effets réels des décisions à prendre (la proximité des résultats favorise l'allocation efficace des ressources). En outre, la gouvernance locale permet une meilleure adéquation des politiques avec les conditions et les préférences locales (les politiques sont plus proches des préférences des électeurs), et les citoyens locaux acceptent de payer des impôts et des redevances pour un service dont ils ont besoin et qu'ils ont réclamé.

Pour atteindre cette meilleure efficacité, l'autonomie financière doit être accordée aux gouvernements locaux : en effet, ils ont besoin de jouir d'une certaine maîtrise sur leurs ressources et sur leurs

Encadré 4
D'où proviennent les revenus des gouvernements locaux ?

Il existe trois principales sources de revenus :

1. Les ressources propres des gouvernements locaux : impôts locaux, redevances, revenus des biens des gouvernements locaux...
   - Ces ressources sont attribuées aux gouvernements locaux sans condition, dans leur intégralité et pour une période indéterminée.
   - Ces ressources sont liées à l'assise économique des gouvernements locaux.
   - Les décisions sur ces catégories de ressources sont laissées, au moins en partie, à la discrétion des gouvernements locaux.
2. Les transferts du budget central sous forme de subventions / fonds de concours :
   - Les subventions de nature générale peuvent être utilisées librement dans n'importe quel but.
   - Les subventions conditionnelles ne peuvent être dépensées que pour l'objet défini par l'État.
3. Les ressources empruntées : crédits bancaires, obligations municipales...

responsabilités. Deux indicateurs sont en général jugés essentiels pour l'autonomie financière :

- **La part des ressources propres (impôts, taxes et redevances) dans les ressources totales du gouvernement local :** lorsque les finances du gouvernement local reposent à 75 % sur le gouvernement central, comme c'est le cas aujourd'hui au Royaume-Uni, cette situation engendre des rigidités (le gouvernement local ne peut pas ajuster ses ressources à ses préférences) et une dilution des responsabilités (l'échelon central est responsable envers les citoyens d'un trop grand nombre de politiques, à la fois locales et nationales), ce qui a un impact négatif sur la démocratie locale (faible taux de participation électorale).

- **La mise en place de transferts intergouvernementaux prévisibles et justes, avec une bonne proportion de subventions non affectées** (que les gouvernements locaux peuvent utiliser de la façon qu'ils jugent la plus utile) ainsi qu'une subvention de péréquation aidant les gouvernements locaux les plus pauvres à fournir des services publics de base.

Il convient de souligner que certains pays ont introduit dans leur Constitution le principe de transferts intergouvernementaux équitables ainsi que le principe de connexité (pas de délégation de compétences aux gouvernements locaux sans les transferts financiers nécessaires) afin d'éviter un financement intergouvernemental irrégulier et arbitraire par l'État central, qui a des effets dévastateurs sur l'investissement public local.

Le transfert simultané des responsabilités d'investissement et de l'autorité financière aux gouvernements locaux est le meilleur moyen de faire face à la croissance de l'urbanisation. Cependant, la mise en place d'un tel cadre constitue un défi permanent.

Encadré 5
Transferts financiers contre fiscalité locale: Pourquoi le contrôle des gouvernements locaux sur leurs ressources financières importe tant ?

Les gouvernements locaux doivent disposer d'un pouvoir fiscal substantiel pour éviter les problèmes de rigidités, qu'illustre l'exemple suivant : une augmentation de 10% des taux de la fiscalité locale ne produit qu'une augmentation de 2,5% des dépenses locales, comme c'est le cas dans les collectivités locales au Royaume-Uni. Les électeurs ne peuvent pas bien saisir quel est le service produit avec quel ressource, ce qui génère des confusions certaines.

Si les gouvernements locaux dépendent substantiellement des transferts, ou bien s'ils ne peuvent pas fixer les taux des impôts locaux, ils peuvent être amenés à dépenser l'argent inefficacement et malgré tout justifier la médiocrité des services rendus par l'insuffisance des financements reçus.

Les élus locaux, les techniciens et les électeurs seront plus attentifs à l'utilisation de fonds qui sont prélevés localement à des taux qui sont fixés par eux plutôt qu'à des ressources qui leur a été alloué ou qui ont été générées sans qu'il puissent en fixer les taux.

Quand un gouvernement (central) verse des subventions et transferts, il est en droit de considérer comment ces sommes sont dépensées puisqu'il en est responsable envers les contribuables nationaux. [Les coûteux mécanismes de contrôle qu'il faudra mettre en place alors] ne seraient pas nécessaires si les collectivités locales étaient largement responsables de la collecte de leur propre fiscalité. Une forte proportion de financements issus du niveau central représentent une barrière considérable au développement des libertés et empêche toute flexibilité.

Source : Options pour les finances locales ; une approche économique, Un rapport pour le Réseau des Conseils de Country Councils, David King and Peter Watt, Octobre 2005, County Background.

Encadré 6
Les déclarations internationales définissent les conditions financières nécessaires pour une décentralisation efficace et une autonomie financière adaptée.

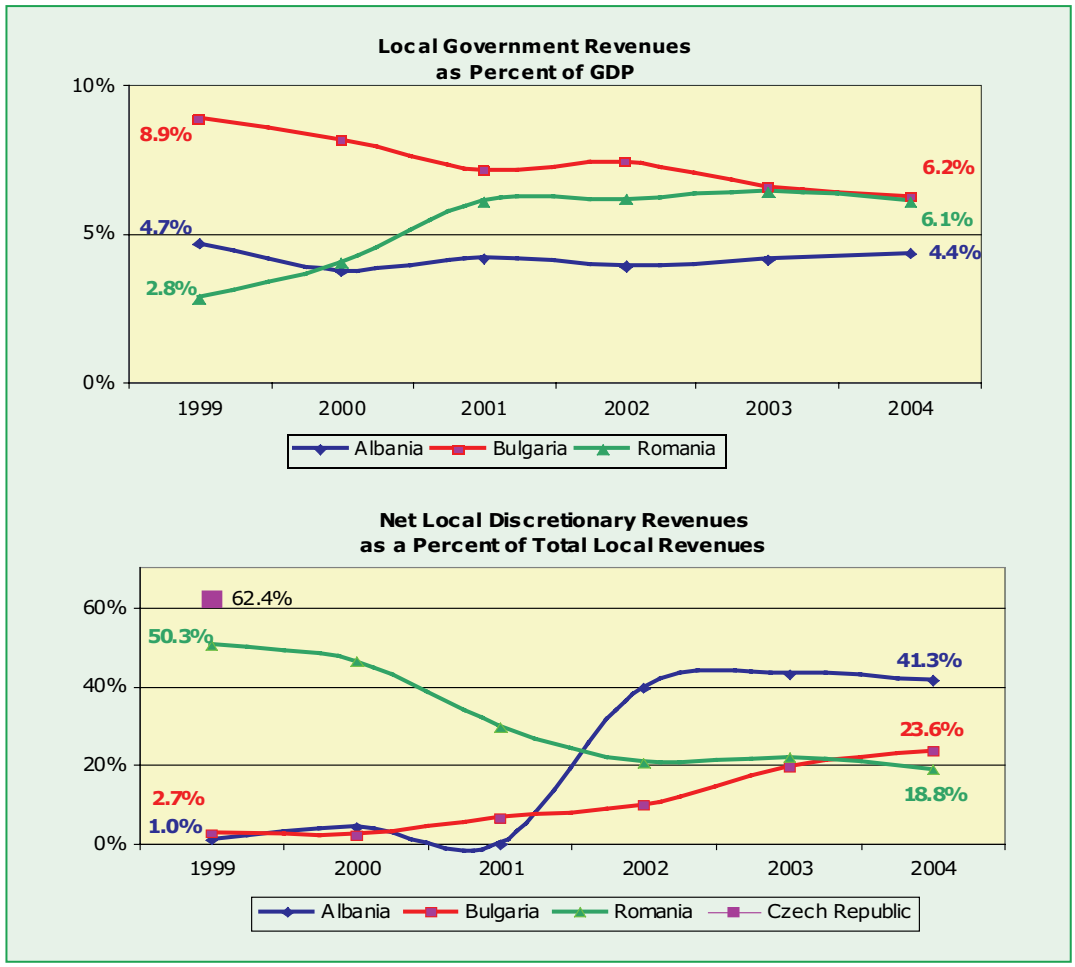
Plusieurs documents internationaux décrivent dans les mêmes termes les principes financiers pour une décentralisation efficace. Dans la lignée de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée en 1985, les Directives internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales, qui ont recueilli un consensus général parmi les États membres du Conseil d'administration d'ONU-Habitat, établissent une série de principes communs à respecter lors de la mise en place des systèmes de finances locales :

- Principe de proportionnalité : Les gouvernements locaux doivent se voir attribuer des moyens financiers en proportion des responsabilités qui leurs sont confiées par la Constitution ou par la Loi. Cela implique que les moyens financiers attribués doivent être suffisamment dynamiques (« évolutifs ») et diversifiés (pour éviter toute dépendance envers une seule source de revenus) pour pouvoir suivre la hausse des coûts des responsabilités qu'ils assument.
- Droit à des revenus propres : Les gouvernements locaux doivent être libres de fixer et d'appliquer leurs propres impôts et taxes. Des revenus propres importants favorisent la responsabilité des gouvernements locaux envers la population locale et exercent donc une pression sur les dépenses.
- Utilisation limitée des transferts nationaux conditionnels : Les subventions du gouvernement central affectées à un objet spécifique doivent être limitées pour garantir aux gouvernements locaux plus de souplesse dans l'utilisation des subventions.
- Principe de solidarité : Des mécanismes financiers de péréquation doivent être mis en place pour venir en aide aux gouvernements locaux les plus démunis.
- Droit à l'emprunt pour le financement de l'infrastructure.

2) La mise en place de systèmes de finances locales efficaces : un défi permanent

- Evaluer l'autonomie financière des gouvernements locaux est une tâche difficile

Le pouvoir de décision dont disposent les gouvernements locaux sur leurs ressources financières n'est pas immédiatement mesurable à partir d'un indicateur tel que le niveau des ressources des gouvernements locaux par rapport au PIB. L'analyse des ressources sur lesquelles les gouvernements locaux ont un pouvoir de décision (en fixant les taux, en définissant les bases, etc.) permet d'obtenir une vision plus précise de la réalité de l'autonomie financière dans le pays. L'étude comparative qui suit (portant sur trois pays, la Roumanie, la Bulgarie et l'Albanie) montre que, même si les gouvernements locaux roumains et bulgares semblent au premier abord disposer de plus de fonds, ils ont en réalité moins d'autorité décisionnaire sur l'utilisation de ces fonds que les gouvernements locaux albanais.



Graphique 15
Revenus et revenus à la discrétion des gouvernements locaux en pourcentage du PIB et des ressources locales totales en Albanie, en Bulgarie et en Roumanie, 1999-2004.

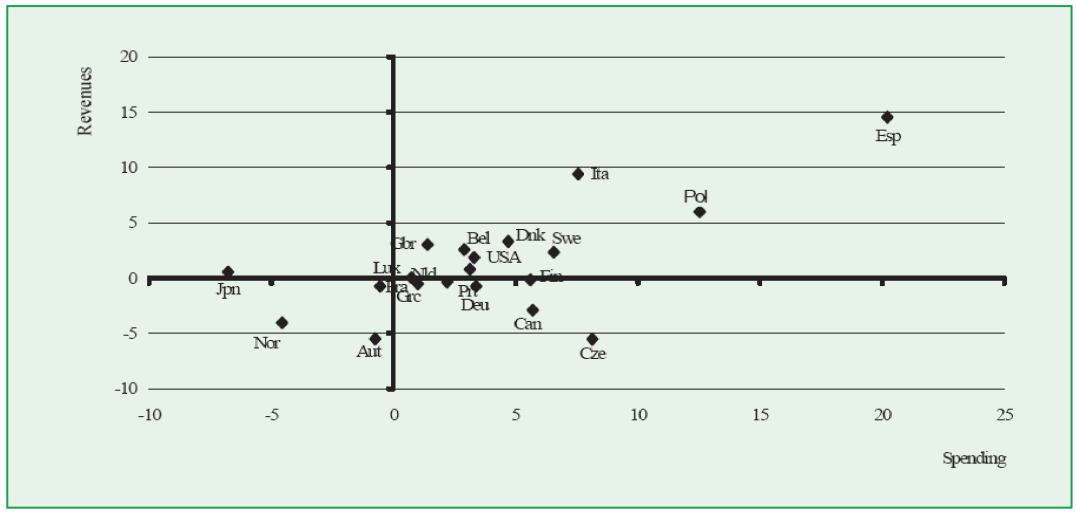
Source : Francis J. CONWAY, Juliana PIGEY, du Urban Institute.

- Fournir aux gouvernements locaux des ressources publiques dynamiques constitue un défi permanent

Garantir l'autonomie budgétaire des gouvernements locaux est une lutte sans fin. **En effet, l'autonomie financière des gouvernements locaux peut être aisément et rapidement menacée, par exemple en remplaçant des impôts locaux par des transferts intergouvernementaux (comme c'est le cas en France et au Japon) ou en augmentant leurs responsabilités sans augmenter proportionnellement leur pouvoir fiscal.** Lorsque les gouvernements nationaux sont confrontés à des contraintes (ou à des déficits) budgétaires, on constate très souvent qu'ils ont tendance à réduire les transferts financiers aux gouvernements locaux, même si cela a un impact négatif sur l'investissement public local, comme ce fut par exemple le cas au Tamil Nadu en 2001 (voir Graphique 12). Une autre tactique consiste à déléguer aux gouvernements locaux des impôts obsolètes qui ne génèrent pas de revenus dynamiques, tandis que l'État central garde pour lui les impôts les plus rentables.

Le graphique ci-dessous illustre une augmentation générale, à l'échelle mondiale, des dépenses locales sur la période 1995-2004 dans les pays de l'OCDE (cette hausse a été moindre au regard de la période 1985-2001, à l'exception remarquable de l'Espagne). Cependant, cette augmenta-

Graphique 16
Évolution des ratios de décentralisation, 1995-2004.



Source : OCDE, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE* ; Réseau OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, Document de travail n° 2, 2006.

tion des dépenses locales n'a pas été compensée par l'attribution de ressources propres supplémentaires, mais plutôt par des transferts budgétaires de l'État aux gouvernements locaux. Cette tendance générale, également observée en Amérique latine, peut s'avérer risquée pour l'autonomie financière des gouvernements locaux, étant donné que les transferts budgétaires de l'État sont généralement indexés sur un

Encadré 7
La situation en Afrique.

Dans les pays d'Afrique de l'Ouest, l'importance des droits à l'importation et à l'exportation en pourcentage des ressources publiques ainsi que leur diminution et leur cessation prochaines (cycle de négociations de Doha, commencé en 2001) risquent de limiter encore davantage le partage des ressources publiques entre le gouvernement central et les autorités locales.

La décentralisation financière est entravée en Afrique par deux facteurs combinés en lien avec le contexte fiscal national :

- Le premier facteur est le faible taux d'imposition en général (en dessous de 17 % du PIB en Afrique, alors que les taux d'imposition varient entre 20 et 25 % en Amérique latine et entre 40 et 50 % dans les pays de l'OCDE). En raison de la grave crise financière qu'ils traversent, il est presque impossible aux gouvernements centraux de transférer aux autorités locales les recettes qu'ils ont eux-mêmes beaucoup de mal à collecter. De plus, le partage des ressources pour les initiatives publiques est plus faible en Afrique que dans toutes les autres régions du monde.
- Le second facteur qui rend plus difficile l'accroissement de la décentralisation financière est l'importance des droits de porte (à l'importation et à l'exportation) qui, dans la plupart des pays africains, représentent au moins 50 % du total des recettes de l'État. Les droits de douane étant, en règle générale, des recettes des gouvernements centraux, il est plus difficile d'envisager de partager cette source de revenus avec les autorités locales. Les accords de Doha et l'intégration sous-régionale ont eu pour effet de faire chuter les tarifs douaniers des pays, avec pour conséquence une diminution des recettes publiques collectées. C'est pourquoi les gouvernements centraux se montrent réticents à partager ces ressources en baisse alors qu'ils n'ont aucune source d'imposition de rechange aussi facile à collecter et générant des revenus aussi élevés que les droits à l'importation et à l'exportation.

Source : François YATTA, Partenariat Municipal pour le Développement

Encadré 8
Fiscalité dans un monde sans frontières.

« Il est difficile de chiffrer les pertes exactes résultant de cette indiscipline fiscale transfrontière, mais elles sont généralement considérées dans de nombreux pays comme une «fuite» de recettes importantes. L'Irlande a récemment recouvré près de 900 millions d'euros auprès de résidents qui avaient utilisé des banques des îles anglo-normandes pour contourner le fisc. Le Royaume-Uni s'attend à recouvrer 1,9 milliard de livres suite au récent durcissement de sa lutte contre la fraude fiscale transfrontière. Et un récent rapport du Sénat américain a estimé que l'Internal Revenue Service pourrait subir un manque à gagner de 40 à 70 milliards de dollars au profit des paradis fiscaux. Si ces pratiques ne sont pas surveillées, l'érosion des bases d'imposition nationales se poursuivra inévitablement, avec des conséquences négatives pour les particuliers et les entreprises respectueux de la Loi, ainsi que pour l'Administration et l'intégrité générale du système fiscal. »

Source : Jeffrey OWENS, Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, publié en octobre 2006 dans *L'Observateur OCDE*

taux nettement inférieur à l'évolution réelle des coûts.

- L'autonomie financière des gouvernements locaux est menacée par les inadéquations croissantes entre les systèmes d'imposition nationaux et les tendances mondiales

Les obstacles actuels et à venir dans le partage des ressources publiques entre l'État central et les gouvernements locaux sont souvent dus à des systèmes d'imposition nationaux inadaptés.

La concurrence fiscale, le dumping fiscal entre les États[5] et l'évasion fiscale auxquels sont sujets les impôts nationaux (notamment la TVA) commencent à remettre en question le système fiscal national actuel. Les multinationales, qui génèrent 40 % des richesses dans le monde, jouent avec les différences d'imposition fiscale entre les pays et avec l'existence des paradis fiscaux pour limiter leurs impôts. « Le système actuel d'imposition des sociétés multinationales est fondé sur la méthode de la comptabilité séparée : les sociétés paient les impôts sur leurs gains et leurs coûts dans chaque endroit où elles réalisent leurs activités. Ce système constitue dans une large mesure une incitation fiscale à faire des bénéfices dans les pays à faible taux d'imposition, et les entreprises multinationales exploitent cette opportunité en réalisant d'énormes profits dans les pays à faible taux d'imposition[6]. »

En outre, dans un contexte du développement de l'économie de la connaissance, la réduction de l'assiette fiscale et l'obsolescence des systèmes fiscaux commencent à se faire sentir. Les nouvelles sources de richesse qui sont apparues dans une économie de plus en plus mondialisée ne semblent pas être correctement soumises à l'impôt. Les nouvelles entreprises de l'économie fondée sur la connaissance se caractérisent par des actifs immatériels et par une plus faible concentration en équipements et en investissements, par rapport aux sociétés industrielles traditionnelles. Un décalage de plus en plus important est perceptible entre cette économie et la fiscalité traditionnelle, entre les profits réalisés par ces entreprises et notamment l'importance de leur capitalisation (Microsoft en est un bon exemple) et le montant des impôts réelle-

5. *Pour un rapport intéressant sur l'échec des mesures massives d'incitation fiscale et de réduction d'impôts à l'intention des entreprises aux États-Unis, voir Robert S. McINTYRE et T.D.COO NGUYEN, Corporate Income Tax in the Bush Years, Institute on Taxation and Economic Policy, septembre 2004.*
6. *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy, The Hamilton Project, The Brookings Institution.*

ment payés, ce qui nous amène à la conclusion que le système d'imposition des entreprises devrait être complètement revu et renforcé.

Dans ce contexte, les gouvernements nationaux et locaux cherchent de nouvelles sources de revenus basées sur les technologies, capables de générer des rentrées fiscales dynamiques. En Espagne, les gouvernements locaux ont déjà fait plusieurs tentatives pour lever un impôt sur les téléphones portables, en vain pour le moment. Cette taxe est déjà une réalité dans plusieurs gouvernements locaux aux États-Unis (notamment à Baltimore et dans plusieurs villes de Californie), qui font payer aux abonnés de téléphonie mobile une taxe ou une redevance municipale. Les gouvernements vont de plus en plus cibler les nouvelles technologies comme une source de revenus supplémentaires.

Conclusion : Les gouvernements locaux peuvent devenir les investisseurs principaux dans les infrastructures publiques locales et contribuer à résoudre le défi urbain, à condition qu'une autonomie financière suffisante leur soit accordée. Garantir que les gouvernements locaux disposent de sources de revenus stables et prévisibles, générées en majorité au niveau local et sous leur contrôle, proportionnelles aux fonctions qui leur sont assignées, est la meilleure solution pour développer les investissements urbains.

Cependant, assurer l'autonomie financière des gouvernements locaux constitue un défi permanent, tout particulièrement lorsque les finances publiques sont fortement contraintes. Les gouvernements nationaux perçoivent une érosion de leur assiette fiscale dans le cadre d'une mondialisation accrue et du développement de l'économie de la connaissance. **Le débat et la coordination avec l'État central seront essentiels pour mettre en place des systèmes de finances locales efficaces propices au financement des investissements urbains.**

2. APPEL À UNE ACTION IMMÉDIATE : RECOMMANDATIONS À NOS PARTENAIRES POUR UN SUCCÈS COMMUN

En ce qui concerne la demande, une série de recommandations a été formulée à l'intention des partenaires des gouvernements locaux en vue de stimuler l'investissement en infrastructure urbaine. Ces recommandations doivent être interprétées et hiérarchisées dans chaque pays ainsi que mises en œuvre dans une stratégie d'ensemble.

1) Recommandations aux gouvernements nationaux : Améliorer les cadres de relations financières intergouvernementales

Les gouvernements centraux sont appelés à :

1. **Mettre fin à la pratique des mandats non financés (déléguer des compétences aux gouvernements locaux sans les ressources nécessaires), garantir la régularité et prédictibilité des transferts financiers aux gouvernements locaux et mettre en place des instruments financiers adaptés.**

Le cadre national de relations financières intergouvernementales doit garantir des sources de revenus prévisibles, sûres et rationnelles, proportionnelles aux dépenses des gouvernements locaux. Les gouvernements nationaux doivent s'engager à améliorer les cadres de décentralisation budgétaire, en accordant aux gouvernements locaux des ressources suffisantes, diversifiées et évolutives. CGLU encouragera les gouvernements nationaux à réformer les relations financières intergouvernementales.

2. **Associer pleinement les gouvernements locaux et les associations nationales de gouvernements locaux à la conception et à la mise en œuvre du système de finances locales.**

Ce système ne peut être conçu et mis en œuvre sans la participation étroite de ses bénéficiaires directs, les gouvernements locaux. En leur qualité d'acteur essentiel, les associations nationales de gouvernements locaux doivent rencontrer régulièrement les organes du gouvernement central chargés des finances locales (ministère des Finances, ministère de l'Intérieur et autres institutions nationales). Ces associations doivent par exemple être consultées lors de la préparation de la loi de finances nationale annuelle.

3. **Adapter la fiscalité aux évolutions** liées au développement de **l'économie de la connaissance et à la mondialisation.**

Une question essentielle de la décentralisation fiscale est celle du montant et de la nature des impôts reversés aux gouvernements locaux et du rôle des gouvernements locaux dans la chaîne fiscale. Comme nous l'avons mentionné, les impôts locaux sont souvent des impôts obsolètes qui n'exploitent pas les nouvelles sources de revenus dynamiques liées à la technologie. L'évaluation des taxes évolutives qui peuvent devenir des impôts locaux doit se faire par une évaluation nationale du taux

de recouvrement fiscal et nécessitera une vision commune du partage des recettes fiscales. Il convient d'encourager un débat et une discussion au niveau national par un diagnostic de la situation dans le pays.

La position des gouvernements locaux dans la chaîne fiscale varie énormément dans le monde entier. Dans le modèle français, le processus d'évaluation et de perception des impôts est entièrement contrôlé par une Administration nationale centrale, tandis que, dans le modèle anglo-saxon, les gouvernements locaux ont davantage la possibilité de percevoir et de prélever les impôts. Au-delà des modèles, le processus doit être adapté afin de correspondre à la réalité et de permettre un mode de recouvrement plus efficace.

De plus, la révision des impôts locaux et nationaux doit également s'engager dans une coordination au niveau international afin de limiter l'évasion fiscale et le dumping fiscal.

2) Recommandations aux institutions financières bilatérales et multilatérales et aux donateurs : Soutenir la réforme des systèmes de finances locales au niveau national

Les institutions de financement bilatérales et multilatérales ainsi que les donateurs doivent :

1. **Garantir que les gouvernements locaux bénéficient des fonds rendus disponibles par l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) et l'initiative multilatérale pour l'allégement de la dette (MDRI).**

Les économies budgétaires liées à la diminution du service de la dette de ces Etats grâce à ces deux initiatives sont estimées à 767 millions de dollars en 2006. CGLU propose un objectif de 20 %, c'est-à-dire qu'au moins 20 % des fonds ainsi générés (estimés à 153 millions de dollars en 2006) soient destinés aux budgets des gouvernements locaux dans les 29 pays concernés pour financer les infrastructures locales. Cette initiative permettrait aux gouvernements locaux, en particulier dans les pays de l'Afrique subsaharienne confrontés à une urbanisation galopante, de financer leurs projets d'investissement prioritaires afin de faire face au défi de l'urbanisation. CGLU propose de discuter avec tous les acteurs concernés les prochaines étapes concrètes afin d'assurer la mise en œuvre efficace de cette recommandation au cours de l'année à venir.

2. **Renforcer et stabiliser les transferts intergouvernementaux.**

Les banques de développement et les donateurs peuvent jouer un rôle actif pour garantir le volume des transferts nationaux destinés aux gouvernements locaux, notamment lorsque l'État central est soumis à des contraintes budgétaires et risque de réduire arbitrairement ces subventions aux gouvernements locaux. Afin d'éviter les conséquences négatives de cette réduction sur les dépenses d'infrastructure et ses effets désastreux sur l'établissement des budgets d'investissement et sur la planification urbaine, les banques de développement et les donateurs peuvent coordonner au niveau national un mécanisme de soutien visant à stabiliser les transferts intergouvernementaux sur le long terme. Les transferts internationaux aux gouvernements locaux n'interviendraient que lorsque l'État serait temporairement incapable d'assurer les transferts au niveau nécessaire. CGLU incitera la communauté de développement à établir des mécanismes de soutien de ce type.

3. **Fournir une assistance technique aux gouvernements locaux afin de les aider à générer des revenus autonomes de façon plus systématique.**

Les banques et les donateurs fournissent déjà une importante assistance technique aux États centraux, aux associations nationales de gouvernements locaux et aux villes dans le domaine des finances locales. Cependant, lorsque l'assistance porte sur l'infrastructure urbaine, il est nécessaire pour la mise en œuvre du projet qu'au moins 10 % du financement soit systématiquement destiné à une assistance technique en matière de mobilisation des ressources propres, afin d'assurer que les futurs coûts d'entretien de l'infrastructure seront prévus dans le budget du gouvernement local.

4. **Créer un observatoire sur les finances municipales en collaboration avec les associations nationales de gouvernements locaux et les ministères du gouvernement central, comme systèmes d'information tenant compte de la solvabilité et de la responsabilité des gouvernements locaux.**

Les banques de développement accordent souvent beaucoup de valeur aux informations financières, qui les aident à tirer parti des taux d'intérêt des marchés financiers pour les investissements des gouvernements locaux. Cependant, ces informations doivent être recueillies de façon indépendante et avec le soutien de la communauté de développement à l'échelle nationale, afin de fournir à tous les acteurs concernés des informations élémentaires sur l'état de la décentralisation budgétaire.

3) Recommandations aux gouvernements locaux

Les gouvernements locaux devraient s'engager à :

1. **Améliorer le recouvrement des impôts et des redevances locales.**

Il est fréquemment constaté que, lorsque les transferts s'améliorent, les gouvernements locaux ont tendance à ne plus percevoir leurs propres recettes fiscales. Étant donné l'importance des ressources propres, en particulier dans le financement de l'infrastructure publique locale, il est essentiel de maintenir et d'optimiser la perception de leurs revenus autonomes.

Les gouvernements locaux doivent lancer des plans d'optimisation des ressources propres afin de démontrer leur engagement à chercher un financement pour leurs propres besoins d'investissement en infrastructure. Les évaluations locales, ainsi que les campagnes d'information impliquant tous les acteurs au niveau local, peuvent également permettre d'améliorer la perception des impôts locaux et doivent donc être envisagées et encouragées.

Une réelle amélioration du recouvrement des impôts, alliée à une élaboration du budget et à une planification financière plus efficaces, suscitera chez les investisseurs un intérêt croissant envers les gouvernements locaux. Ces mesures prépareront également le terrain pour des accords supplémentaires avec l'État central en vue de la réforme des relations financières intergouvernementales.

2. **Se fixer un haut niveau d'efficacité et de transparence ainsi que de promouvoir la participation des citoyens.**

Plusieurs initiatives peuvent contribuer à une responsabilité et à une transparence accrue au sein des gouvernements locaux. De nombreux gouvernements locaux ont déjà établi des pratiques intéressantes dans ce sens. Nous pouvons notamment citer les mesures suivantes :

- Publication et présentation régulières d'informations sur leur situation financière : plus les contraintes financières et budgétaires du gouvernement local sont présentées et expliquées, plus elles suscitent la compréhension et l'intérêt des partenaires du gouvernement local.
- Renforcement des capacités du personnel municipal (formation), en particulier en matière de planification des finances et des investissements.
- Étude et test des initiatives de participation budgétaire.

3. Renforcer la fonction de plaidoyer des associations nationales de gouvernements locaux et leur offre de formation dans des domaines liés aux finances locales.

La mise en place de système de finances locales plus efficaces ne peut se faire sans un point de repère organisé et informé représentant le point de vue des gouvernements locaux.

Au nombre des services fournis par les associations de gouvernements locaux, les plus importants sont la coordination des actions de lobbying des gouvernements locaux auprès des gouvernements nationaux et le développement d'une approche de partenariat avec les organes de l'État central. Les associations nationales de gouvernements locaux doivent identifier un « champion » de la décentralisation au sein du gouvernement central et établir des partenariats avec cet organe. Garantir qu'une institution, au sein de l'État central, est particulièrement engagée dans la défense du rôle des gouvernements locaux dans le financement de l'infrastructure constitue une condition indispensable pour le renforcement du dialogue et du futur débat entre les gouvernements central et locaux.

4. Renforcer les capacités et s'engager dans l'échange d'expériences entre collectivités partenaires.

Les gouvernements locaux peuvent partager leurs expériences et apprendre mutuellement en matière de finances locales, par le biais de leurs associations nationales ou directement. Des initiatives réussies entreprises au niveau local peuvent, dans une certaine mesure, être adaptées à un autre gouvernement local. De plus, les contacts réguliers entre les techniciens en finances locales des gouvernements locaux peuvent permettre la création d'un réseau de soutien actif dont tous peuvent bénéficier.

ÉLIMINER LES CONTRAINTES LIMITANT L'ACCÈS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

1. LES LACUNES ACTUELLES SUR LE PLAN DE L'OFFRE : LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER L'INTERMÉDIATION FINANCIÈRE

1) Autoriser l'accès des gouvernements locaux à l'endettement à long terme : contraintes actuelles

Pour pouvoir investir dans l'infrastructure publique locale, les gouvernements locaux doivent avoir accès à l'endettement à long terme, c'est-à-dire obtenir des prêts ayant une échéance de dix à vingt ans, soit environ la durée de vie physique de l'infrastructure.

- Difficultés rencontrées par les gouvernements locaux

Cependant, les gouvernements locaux font souvent état de nombreuses difficultés pour encourager les prêteurs à financer leur infrastructure publique. Lorsqu'ils ont eu la chance d'entrer en contact avec un prêteur potentiel, les gouvernements locaux ont généralement fait part des préoccupations suivantes :

- L'absence de partenariat à long terme pour la mise en œuvre de leurs plans d'investissement pluriannuels, les institutions financières se concentrant en général sur un seul projet d'investissement.
- Le taux d'intérêt élevé proposé par le partenaire financier.
- La durée des négociations pour obtenir un prêt, qui peuvent facilement durer trois ans, en particulier auprès des banques de développement (ce délai étant beaucoup trop long par rapport à la durée habituelle du mandat des maires).
- La courte durée des prêts potentiels, étant donné que les marchés de crédit émergents fixent des échéances de cinq à huit ans au maximum.

- L'insuffisance structurelle des marchés les rend incapables de servir les gouvernements locaux

En réalité, les banques et les marchés privés ne prêtent pas aux petites et moyennes municipalités – et certains experts affirment que cela n'est jamais arrivé en 200 ans d'histoire de l'emprunt public local – pour les raisons suivantes :

- Les coûts de transaction sont élevés en raison du faible montant du prêt.
- Il existe un décalage structurel entre les ressources des banques commerciales, qui sont par définition des ressources à court terme (comme les dépôts), et l'émission de prêts à long terme.

Dans les pays en développement, seules les capitales réussissent en général à avoir accès au marché et à l'endettement (Johannesburg, Hô-Chi-Minh-Ville, Mexico), souvent grâce à des relations particulières avec le gouvernement central (qui leur fournit une garantie souveraine). En revanche, les petites et moyennes municipalités sont trop souvent privées de l'accès au crédit.

En outre, pour que les marchés de crédit et les banques accordent de tels prêts à long terme, des conditions spécifiques doivent être remplies en termes d'exigences de sécurité et de garanties (pour donner au banquier la possibilité d'être rem-

Encadré 9
Le développement des marchés de crédit dans les pays d'Europe centrale en transition.

Dans les années 1990, plusieurs efforts et projets pour le développement du financement par les prêts de banques et par les obligations municipales ont été encouragés dans tous les pays d'Europe centrale. Dans certains pays, la transition vers un marché de crédit municipal prospère s'est effectuée assez rapidement, dans d'autres non. Quelles sont les conditions qui ont permis cette évolution ?

- Transfert rapide aux gouvernements locaux des biens publics excédentaires appartenant auparavant à l'État (sources potentielles de revenus), qui peuvent servir de source initiale de garantie pour les prêts (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie).
- Sources de financement stables et autonomes permettant aux gouvernements locaux de générer des économies d'exploitation nettes positives et élevées pouvant être utilisées pour l'investissement et/ou pour optimiser le financement de la dette (Pologne, République tchèque).
- Ouverture par les gouvernements locaux de comptes dans les banques commerciales, offrant des garanties supplémentaires grâce aux options de saisie sur les comptes bancaires locaux ou sur les transferts intergouvernementaux (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie).
- Cadres d'emprunt local axés sur un contrôle et une réglementation a posteriori orientés sur le marché, plutôt que sur une approbation et une surveillance a priori.

boursé en cas de défaut de paiement) et des mécanismes d'interception sur les transferts de l'Etat ou sur d'autres revenus (dans le but de garantir le remboursement continu du prêt) doivent être prévus. Pour offrir de telles garanties, il faut que les marchés de crédit soient suffisamment développés, ce qui n'est précisément pas le cas dans de nombreux pays en développement, pour lesquels cette nécessaire maturation prendra du temps. Cette période de transition peut durer longtemps et l'expansion urbaine actuelle ne peut pas se permettre d'attendre que les marchés de crédit nationaux arrivent à maturation.

2) La nécessité d'une intermédiation financière au niveau national

- L'intermédiation nécessite souvent une intervention publique

Une intervention publique est souvent nécessaire pour promouvoir le financement à long terme de l'infrastructure publique locale, soit par le financement d'institutions financières soit par la mise en place de mesures d'incitation fiscales.

Dans les pays industrialisés, les gouvernements centraux ont financé ou soutenu la création d'institutions financières spécialisées dans les prêts aux gouvernements locaux, telles que la Caisse des dépôts et consignations en France (1816), la Norges Kommunalbank en Norvège (1926), le KommuneKredit au Danemark (1899) ou les multiples Bond Banks aux États-Unis (l'État fédéral et l'État concerné se partagent le financement de ces banques spécialisées dans les prêts aux gouvernements locaux pour une infrastructure particulière, comme l'approvisionnement en eau ou l'assainissement), etc.

Dans les pays en développement, les États centraux ont établi des Fonds pour le développement municipal (FDM) chargés d'accorder des subventions et des prêts aux gouvernements locaux pour financer leur infrastructure publique locale. Il existe plus de 70 de ces institutions dans les pays en développement. La plupart ont été mises en place avec le soutien de prêts des banques de développements multilatérales (garantis

par l'État) et ont limité leurs activités au transfert de ces prêts aux gouvernements locaux. Les trois principaux objectifs des Fonds pour le développement municipal sont les suivants :

- Promouvoir le développement financier et économique local par le biais des infrastructures.
- Favoriser l'utilisation des mécanismes d'emprunt pour l'amélioration des biens immobiliers.
- Développer les capacités de financement et d'emprunt des gouvernements locaux. Néanmoins, le principal objectif est d'aider les municipalités de petite et moyenne importance à accéder au crédit.

- Examen des performances des institutions financières en matière de prêts aux gouvernements locaux

En dépit de leur utilité, les performances des Fonds pour le développement municipal sont souvent critiquées. Les taux d'intérêt proposés sont perçus comme trop élevés et inabordables. Dans certains pays, le processus de sélection des projets ou des gouvernements locaux à financer n'est pas toujours justifié et a provoqué de nombreux défauts de paiement, qui ont menacé l'existence même du FDM. Il a également été observé que plusieurs FDM conservaient une importante réserve de liquidités disponibles non utilisées. La structure de gestion de ces institutions qui, trop souvent, ne rendent des comptes qu'à l'État central, est aussi remise en question. D'autre part, parfois, la volonté de transformer le FDM en une banque normale a exclu de nombreux gouvernements locaux de taille moyenne.

Néanmoins, les échecs et les succès permettent de tirer des leçons pour réformer les FDM existants non productifs et développer de nouvelles institutions, plus efficaces. Un diagnostic et une stratégie commune, impliquant un consensus des acteurs clés que sont les gouvernements locaux, pourraient permettre de revitaliser le concept de ces institutions financières.

Conclusion : Pour permettre aux gouvernements locaux de bénéficier d'un véritable accès à l'endettement à long terme dans les années à venir (et non une fois que l'urbanisation sera terminée), il est nécessaire de développer une approche pragmatique du financement des gouvernements locaux sur le plan de l'offre au niveau national. Le rôle des Fonds pour le développement municipal doit être étudié et révisé, avec la participation active de leurs principaux bénéficiaires, les gouvernements locaux. Les gouvernements locaux doivent faire reconnaître le rôle qu'ils peuvent jouer pour favoriser la réforme nécessaire du secteur financier, afin de renforcer sa capacité à répondre à leurs besoins.

2. APPEL À UNE ACTION IMMÉDIATE : RECOMMANDATIONS À NOS PARTENAIRES POUR UN SUCCÈS COMMUN

Comme pour la demande, ces recommandations portant sur l'offre de financement doivent être évaluées et priorisées dans le contexte propre de chaque pays.

1) Recommandations aux gouvernements nationaux

Les gouvernements centraux sont appelés à permettre aux gouvernements locaux un accès effectif à l'emprunt en créant un environnement propice au financement des infrastructures locales, en facilitant notamment l'utilisation des économies et des liquidités disponibles et, en particulier, en réformant les fonds pour le développement municipal.

1. **Permettre aux gouvernements locaux un véritable accès à l'emprunt public local.**

Les cadres juridiques doivent être adaptés de façon à permettre aux gouvernements locaux d'emprunter pour financer leur infrastructure publique locale.

2. **Réformer les institutions financières spécialisées.**

Créés par les gouvernements nationaux pour subventionner l'infrastructure publique locale, les Fonds pour le développement municipal ont parfois fait faillite ou ont eu des difficultés à survivre. Évaluer leurs performances actuelles, élaborer un projet de réforme et faire participer à leur gestion les gouvernements locaux, en leur qualité de principaux bénéficiaires, sont des étapes décisives à mettre en œuvre.

3. **Promouvoir activement le développement de marchés financiers nationaux pour les gouvernements locaux.**

Les gouvernements nationaux peuvent prendre plusieurs initiatives qui contribueront à la poursuite du développement de marchés de crédit locaux :

- Autoriser les mécanismes d'interception.
- Faciliter l'investissement des compagnies d'assurance, des fonds de pension et de tous les autres investisseurs potentiels dans les obligations municipales ou le crédit municipal. L'État peut fournir des exigences de garantie et des mesures d'incitation à l'investissement dans l'infrastructure publique locale, telles qu'une réduction d'impôts subordonnée à l'achat d'actions ou d'obligations municipales.
- Favoriser la formation des banquiers pour leur apprendre à analyser les finances des gouvernements locaux, à déterminer si un gouvernement local est solvable ou non, etc.

2) Recommandations aux institutions financières bilatérales et multilatérales et aux donateurs

Les institutions financières bilatérales et multilatérales et les donateurs sont appelées à :

1. **Concevoir une stratégie mondiale cohérente afin de répondre aux be-**

soins d'investissement des autorités locales de petite et moyenne taille.

La communauté du développement doit modifier rapidement son approche pour passer d'une stratégie urbaine à une stratégie de gouvernement local, d'une approche technique sectorielle à une approche globale fondée sur le développement des gouvernements locaux en tant que tels. Il convient de mentionner que, pour autant que nous sachions, une première banque de développement bilatérale s'est réorganisée en 2007 en créant un département consacré aux gouvernements locaux autonomes (et non un département urbain).

En outre, les banques de développement et les donateurs doivent définir des stratégies claires, cohérentes et à long terme pour répondre aux besoins d'investissement des gouvernements locaux de petite et moyenne importance. La réforme des Fonds pour le développement municipal doit également être envisagée comme un élément essentiel de cette stratégie.

2. **Encourager la réforme de l'offre de financement et, en particulier, des Fonds pour le développement municipal en améliorant leurs performances et y faisant participer des représentants de gouvernements locaux.**

Les banques de développement et les donateurs ont souvent joué un rôle essentiel dans la mise en place de ces institutions. Elles doivent continuer à soutenir les Fonds pour le développement municipal, mais en insistant particulièrement sur l'amélioration de leurs performances et en leur suggérant d'envisager la participation de gouvernements locaux comme acteurs clés.

3. **Augmenter le volume de prêts destinés aux gouvernements locaux, avec ou sans garantie souveraine.**

Le volume des prêts offerts aux collectivités locales devrait augmenter pour relever le défi de l'urbanisation. Les outils de prêt existants devraient être revus en conséquence.

4. **Présenter des mécanismes visant à étendre la durée des prêts et à réduire les taux d'intérêt proposés aux gouvernements locaux.**

Les institutions financières multilatérales et bilatérales doivent mettre en place et soutenir des mécanismes de renforcement du crédit permettant de rallonger l'échéance de la dette et de réduire son taux d'intérêt, en combinant un prêt multilatéral à long terme à taux d'intérêt subventionné avec un prêt local à court terme (afin de fournir au gouvernement local un prêt en devise nationale à un taux d'intérêt moins élevé), par l'intermédiaire d'une banque ou d'un FDM local.

5. **Garantir que les gouvernements locaux bénéficient de façon significative de l'aide publique au développement. CGLU propose qu'au moins 20 % de l'aide publique au développement (environ 20 milliards de dollars) soit allouée aux gouvernements locaux par le biais de la coopération décentralisée.**

Sur les 60 milliards de dollars normalement consacrés aux programmes de développement par la communauté de donateurs, seule une infime partie concerne les gouvernements locaux, même si ce sont eux qui sont directement confrontés au défi urbain. CGLU demandera aux donateurs de transférer au moins 20 % de l'aide au développement totale (soit environ 20 milliards de dollars) aux gouvernements locaux et, en outre, de la transférer par le biais de la coopération décentralisée, qui s'accompagne souvent d'une assistance à long terme et d'un échange entre les gouvernements locaux.

6. **Associer systématiquement les gouvernements locaux à la conception et à la mise en œuvre des instruments d'aide destinés aux gouvernements locaux et à la décentralisation.**

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'instruments d'aide destinés aux gouvernements locaux, les donateurs doivent consulter et faire participer les gouvernements locaux et les associations d'autorités locales. En effet, le mouvement municipal ne peut être renforcé si les instruments d'aide successifs ne sont pas conçus et gérés en prenant en compte le point de vue et l'engagement des associations de gouvernements locaux.

3) Recommandations aux gouvernements locaux

Les gouvernements locaux s'engagent à :

1. **Promouvoir des mécanismes innovants de financement comme la Banque des Villes.**

Si les gouvernements locaux ne parviennent pas à accéder au financement et au crédit, le projet de Banque des villes ainsi que les autres initiatives offrant aux municipalités de petite et moyenne taille un accès au crédit doivent être approfondis afin de fournir une source de financement de rechange pour l'infrastructure publique locale.

2. **Devenir acteur du développement en proposant de nouvelles politiques.**

Les gouvernements locaux ne doivent pas attendre passivement que les gouvernements nationaux ou les banques de développement et les donateurs entament le processus de réforme de l'offre, mais proposer activement à tous les partenaires les étapes à mettre en œuvre. En particulier, les gouvernements locaux doivent jouer un rôle proactif dans la surveillance des performances des Fonds pour le développement municipal.

Encadré 10
Vers l'amélioration de l'infrastructure urbaine : autres recommandations présentées par les gouvernements locaux.

D'autres propositions ont également été avancées par les gouvernements locaux pour dynamiser les investissements locaux : sur la réforme des entreprises publiques nationales et locales, sur la nécessité de lier plus étroitement l'urbanisme et la planification financière et sur la possibilité de parvenir à des accords nationaux entre les différents partenaires (gouvernement central, gouvernements locaux, prêteurs et donateurs) afin d'améliorer la mise en œuvre de ces recommandations.

1. Réformer les entreprises publiques nationales et locales fournissant des services publics essentiels au niveau local. Gouvernements central et locaux sont appelés à :
   - Réviser les politiques tarifaires afin de couvrir les coûts d'exploitation, rediriger les subventions publiques vers les ménages urbains les plus modestes.
   - Améliorer l'articulation et l'échange d'information avec les plans d'urbanisme des collectivités locales afin d'augmenter la couverture des infrastructures et leur financement.

Dans de nombreux pays, la mise en place d'une infrastructure urbaine publique locale est entravée par une détermination inefficace des prix, ce qui, au final, prive la portion la plus pauvre de la population de l'accès aux services de base. Au niveau local comme au niveau central, fixer des prix visant au recouvrement des frais d'exploitation permettrait de disposer de davantage de fonds pour la mise en place de nouvelles infrastructures. En prenant en compte le niveau actuel élevé de subventions et le fait que ce niveau ne peut être réduit du jour au lendemain, l'idée serait ici d'utiliser ces subventions en priorité pour la portion pauvre de la population citadine.

2. Lier l'urbanisme et la planification financièreRelier plus étroitement l'urbanisme et la planification financière des infrastructures. Les gouvernements locaux et leurs partenaires sont appelés à :

   – Mettre en place des plans pluriannuels d'investissement réalistes, prévoyant les sources de financement, en lien avec les plans d'urbanisme.
   – Revoir la fiscalité en vue de décourager l'étalement urbain et promouvoir des modes de développement urbain plus compacts.

Plusieurs gouvernements locaux se sont engagés dans des plans d'urbanisme longs et coûteux mais ont été tout simplement incapables de les mettre en œuvre et ont dû faire face à une urbanisation galopante en prenant des décisions ad hoc, parce que le financement n'avait pas été correctement planifié et étudié. Lors de la conception de plans d'urbanisme, les gouvernements locaux et leurs partenaires doivent élaborer des plans d'investissement pluriannuels réalistes en déterminant clairement les sources de financement. Cet effort contribuera à faciliter les partenariats à long terme avec les banques, les donateurs, les États et les partenaires privés.

De plus, l'un des moyens de combattre l'expansion urbaine tentaculaire est d'utiliser les outils fiscaux appropriés. En effet, les impôts locaux peuvent être révisés de façon à décourager l'expansion urbaine tentaculaire et à encourager, au contraire, le développement urbain compact. Les gouvernements locaux qui ont conçu de tels outils pourraient partager leurs expériences réussies, et les urbanistes devraient envisager de mettre en place des instruments de ce type.

3. Développer des accords nationaux entre les différents partenaires

Pour assurer la mise en œuvre rapide de ces recommandations, les partenaires doivent s'engager à l'échelle nationale autour du même objectif global, en définissant des indicateurs spécifiques pour chaque partenaire. Par exemple, les accords pourraient garantir que :

   – les gouvernements centraux s'engagent à réformer les cadres de décentralisation budgétaire et s'engagent dans un plan quinquennal garantissant des transferts réguliers aux gouvernements locaux ;
   – les gouvernements locaux s'engagent à améliorer d'un pourcentage donné le recouvrement de leurs impôts et taxes en cinq ans ;
   – les Fonds pour le développement municipal renforcent l'accès des petites et moyennes municipalités au crédit, améliorent leurs propres performances et fassent participer des gouvernements locaux à leur gestion ;
   – les donateurs et les banques de développement soutiennent ces réformes en accordant des subventions et des prêts aux différents partenaires.

A la demande d'associations nationales de gouvernements locaux, il serait possible de proposer un groupe de pays pilotes devant établir et mettre en œuvre des accords nationaux de ce type.

CONCLUSION

Le temps est un facteur essentiel, et un financement massif doit être transféré aux gouvernements locaux afin de pourvoir efficacement au financement des équipements nécessaires aux conurbations en pleine expansion.

Comme le prouvent des expériences passées et présentes, les gouvernements locaux peuvent relever efficacement le défi de l'urbanisation si des mesures immédiates sont prises aussi bien au niveau de l'offre que de la demande.

En ce qui concerne la demande, les gouvernements locaux doivent recevoir des ressources suffisantes et régulières pour pouvoir accéder au crédit à long terme. La stabilité et le niveau adéquat des financements doivent être garanties par des systèmes de finances locales améliorés.

Quant à l'offre, afin de permettre aux gouvernements locaux un véritable accès au crédit, il sera dans la plupart des cas nécessaire de repenser et de réformer le secteur financier et, en particulier, les institutions financières spécialisées dans les prêts aux gouvernements locaux.

Ces recommandations doivent être priorisées dans chaque pays et mises en œuvre dans le cadre d'un plan stratégique. Afin de garantir que des mesures immédiates sont prises et que les recommandations proposées sont suivies, CGLU prône le développement dans plusieurs pays d'un plan d'action dans le cadre national (une sorte d'accord contractuel national).

Dans le cadre de la Note d'orientation de CGLU sur les finances locales, et dans le but d'améliorer la mise en œuvre de ces recommandations, CGLU poursuivra entre autres activités des actions ciblées en vue de :

- Permettre aux gouvernements locaux de financer leurs infrastructures publiques:
  - Renforcer le dialogue avec les partenaires des gouvernements locaux sur leurs actions à venir, effectuer des plaidoyers en faveur de la mise en place de stratégies vis-à-vis des gouvernements locaux de petite et moyenne importance auprès des institutions financières bilatérales et multilatérales ; améliorer et simplifier les mécanismes de prêts existants aux collectivités locales.
  - Rechercher et élaborer de nouveaux instruments financiers pour les gouvernements locaux, notamment la Banque mondiale des villes
- Aider les membres de CGLU à faire pression pour un changement du système de finances locales et une réforme du financement public local :
  - Améliorer l'accès aux informations pertinentes sur les finances locales : d
  - Contribuer au processus de réforme des systèmes de finances locales à la demande des membres de CGLU.

BIBLIOGRAPHIE

Agence Française de Développement, Financing Investment in Towns in Developing Countries, Summary of the results of the Working Group , Research Department, 2006.

Agence Française de Développement and ISTED, Emerging Cities, *http://www.isted.com/villesendevenir/html/accueil_html/index.html*, 2007.

The Allen Consulting Group, *Funding Urban Public Infrastructure, , Approaches Compared,* Report for the Property Council of Australia, August 2003.

Angel Shlomo, Sheppard Stephen C. and Civco Daniel L.

With Buckley Robert, Chabaeva Anna, Gitlin Lucy, Kraley Alison, Parent Jason, and Perlin Micah, *The Dynamics of Global Urban Expansion,*Transport and Urban Development Department, The World Bank, Washington D.C., September 2005

Amdursky Robert S., Clayton P., *Municipal Debt Finance Law, Theory and Practice,* Gilette, Litlle Brown and Company, 1992.

Bahl, Roy and Jorge Martinez-Vazquez. 2006. Sequencing fiscal decentralization. Policy Research Working Paper No. 3914. Washington, DC: The World Bank.

Bahl Roy and Smoke Paul, *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries, Lessons from South Africa*, Editor: Wallace E. Oates, 2003.

Reforming Corporate Taxation in a Global Economy, The Hamilton Project. Washington, DC: The Brookings Institution.

Clark Annez Patricia, *Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What have we learned from recent experience?*, World Bank Research Working Paper 4045, 2006.

Committee on National Urban Policy, *Perspectives on Urban Infrastructure*, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council, Royce Hanson, Editor, NATIONAL ACADEMY PRESS, Washington, D.C. 1984.

Ebel, Robert and Dana Weist. 2006. Sequencing subnational revenue decentralization. Washington, DC: The World Bank.

King David and Watt Peter, *Options for Local Government Finance: An Economic Approach*, A Report for the Country Councils Network, October 2005, County Background.

Dirie Ilias*, Municipal Finance: Innovative Resourcing for Municipal Infrastructure and Service Provision*, Commonwealth Local Government Forum in cooperation with ComHabitat, 2005.

Fourie Johan, *Some policy proposals for future infrastructure investment in South Africa*, Stellenbosch Economic Working Papers: 05/06, DEPARTMENT OF ECONOMICS, UNIVERSITY OF STELLENBOSCH

Freire Mila, Petersen John *Subnational Capital Markets in Developping Countries: From Theorie to Practice.* World Bank/Oxford University Press, 2004.

Guasch J.Luis, Laffont Jean-Jacques, Straub Stéphane, Infrastructure Concessions in Latin America Government-led Renegotiations, World Bank Policy Research Working Paper 3749, October 2005.

Herrle Peter, *Urban Governance Challenges Ahead*, ADB/BMZ Investing in Asia Urban Infrastructure, 2007.

Kehew Robert, Matsukawa Tomoko & Petersen John, *Local Financing For Sub-Sovereign Infrastructure In Developing Countries: Case Studies of Innovative Domestic Credit Enhancement Entities and Techniques,*The World Bank, Infrastructure, Economics and Finance Department, March 2005.

Komives Kristin Water, Foster Viverin, Halperin Jonathan, Wodon Quentin with support from Abdullah Roohi, *Electricity and the Poor, Who Benefits from Utility Subsidies?*, Directions in development, The World Bank, 2005.

International Development Association and International Monetary Fund, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation, August 2006.

International Monetary Fund, *Public Investment and Fiscal Policy–Lessons from the Pi-*

lot Country Studies, Working Paper Prepared by the Fiscal Affairs Department, Approved by Teresa Ter-Minassian, April 2005.

McIntyre Robert S. and Nguyen T.D.Coo, *Corporate Income Tax in the Bush Years*, Institute on Taxation and Economic Policy, September 2004.

Mondaymorning (Huset Mandag Morgen), Future of Cities, Special Edition, 14 May 2007.

OECD, *Aid Extended by Local and State Governments*, Pre-print of the DAC Journal 2005, Volume 6, No. 4.

Paulais Thierry, *Le financement du developpement urbain dans les pays emergents: des besoins et des paradoxes*, Agence Francaise de Developpement, 2006.

Petersen John B., with Crihfield John B., *Linkages Between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies,* The World Bank, Municipal Finance Background Series, April 2000.

Peterson George, Land Leasing and Land Sale as an Infrastructure Financing Option, World Bank Policy Research Working Paper 4043, November 2006.

Peterson George, *Banks or Bonds? Building a Municipal Credit Market*, The Urban Institute, 2002.

Peterson George, *Building Local Credit Systems,* Urban Management Programme/ World Bank, 2000.

Public Securities Association, *Fundamentals of Municipal Bonds*, Fourth Edition, PSA, New York, 1990.

Satterthwaite David, *THE TEN AND A HALF MYTHS THAT MAY DISTORT THE URBAN POLICIES OF GOVERNMENTS AND INTERNATIONAL AGENCIES*

Satterthwaite David, *The scale of urban change worldwide 1950-2000 and its underpinnings*

Shah Anwar and Shen Chunli, *The Reform of the Intergovernmental Transfer System to Achieve a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development in China*, World Bank Policy Research Working Paper 4100, December 2006.

Shah, Anwar and Thompson, Theresa, 2004. Implementing decentralized local governance: a treacherous road with potholes, detours, and road closures. Policy Research Working Paper No. 3353. Washington, DC: The World Bank.

Singh Raju and Plekhanov Alexander, *How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence*, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, Mars 2005.

Smoke, Paul. 2007. Fiscal decentralization and intergovernmental relations in developing countries: Navigating a viable path to reform. In Decentralized governance: Emerging concepts and practice. G. Shabbir Cheema and Dennis Rondinelli, eds. Washington, DC: The Brookings Institution.

Smoke, Paul, Eduardo J.Gomez and George E. Peterson, eds. 2006. Decentralization in Asia and Latin America: Towards a comparative interdisciplinary perspective. Chichester, UK: Edward Elgar.

United Cities and Local Governments, First Decentralization Report, Global Observatory on Local Democracy, *www.cities-localgovernments.org* ; 2007.

United Cities and Local Governments and DEXIA, Local Governments in the World, Basic Facts on 80 Selected Countries, *www.cities-localgovernments.org* ; 2007.

United Nations, *World Urbanization Prospects: the 2005 Revision.*

UNFPA State of World Population 2006, A Passage to Hope, Women and International Migration.

Van Ryneveld Philip, *Mobilizing urban infrastructure finance within a responsible fiscal framework, the south African case*, World Bank Policy Research Working Paper 4042, November 2006.

Venkatachalam Pritha, Innovative Approach to Municipal Infrastructure Financing: A Case Study on Tamil Nadu, India, LSE Development Studies Institute, November 2005.

The World Watch Institute, *2007 State of the World, Our Urban Future*, Editor: Lind Starke, WW Norton and Company, New York London, 2007.

The World Bank, *Cities in Transition,* 2003.

The World Bank, *Infrastructure and the World Bank: a Progress Report,* 2005.

The World Bank, India: Water Supply and Sanitation, Bridging the Gap between Infrastructure and Service, India Country Team, Energy and Infrastructure Department, South Asia Region, January 2006.

World Mapper, *http://www. worldmapper. org/*