



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



## Commission des Finances Locales pour le Développement :

### Pour un financement équilibré des territoires

Plateforme politique réunissant des élus locaux du monde entier, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) promeut la décentralisation comme une forme d'organisation de la société qui favorise et renforce la démocratie. A travers ses activités, l'organisation soutient ses membres, afin que ceux-ci soient effectivement reconnus comme des acteurs à part entière par leurs gouvernements nationaux ainsi que par les organisations internationales. En favorisant les échanges, mais aussi en développant des outils qui soutiennent le développement territorial, elle suscite et participe largement au renforcement de capacités du réseau très étendu de ces acteurs locaux.

Les processus de décentralisation ont effectivement connu ces dernières décennies de grandes avancées sur le plan de la dévolution de compétences, lesquelles rendent les gouvernements locaux à même de jouer un rôle fondamental face aux défis mondiaux contemporains qui touchent, à différents degrés, la plupart des pays, qu'il s'agisse de crises alimentaires, énergétiques, environnementales, financières ou des politiques de lutte contre la pauvreté et d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Cependant, l'étude<sup>1</sup> approfondie des systèmes de financement des collectivités locales montre que le processus de décentralisation est aujourd'hui confronté à un grand nombre de difficultés : faible développement des systèmes de financement, manque de capacités des collectivités locales et de manière plus générale insuffisance de leurs ressources.

Dans ces conditions, l'amélioration des conditions de vie des populations tarde à se concrétiser et le renforcement de la décentralisation financière s'avère incontournable pour rendre la décentralisation crédible. En effet, celle-ci risque fort d'être perçue comme un rêve irréalisable si les transferts de compétence aux gouvernements locaux ne permettent pas d'améliorer la qualité de vie des citoyens et si les élus locaux ne disposent pas de moyens financiers permettant d'assumer les responsabilités qui leur sont confiées par la loi.

<sup>1</sup> Second rapport mondial sur la décentralisation (GOLDII) Cités et Gouvernements Locaux Unis 2010.

Contact:

Nathalie LE DENMAT  
ledenmatn@gmail.com

22, rue Essadyines, Hassan, 10000 Rabat, MAROC  
Tel : +212 (0)537-260-062/063  
Fax : +212 (0)537-260-060  
GSM : +212 (0)657-933-928

## La Commission des Finances Locales pour le Développement (CFLD)

Le financement des gouvernements locaux constitue donc un sujet phare de CGLU : la Commission des Finances locales pour le développement, créée en 2006 et présidée actuellement par la ville de Rabat (Maroc), a pour mission générale de favoriser l'accès des collectivités locales aux financements.

Pour répondre à cet objectif, les quatre principales sources de financement des collectivités locales doivent pouvoir être optimisées :

### Favoriser l'accès aux financements

**1. Les cadres juridiques et financiers de la décentralisation** des différents pays définissent les règles relatives au partage de compétences et de ressources entre l'échelon central et les échelons locaux (transferts, fiscalité locale, redevances,...). Ils déterminent les ressources structurelles des collectivités, et leur cohérence conditionne en grande partie la santé financière des gouvernements locaux.

**2. Le recours à l'emprunt** constitue un levier financier particulièrement adapté à l'investissement local. Il permet d'étaler dans le temps le remboursement d'infrastructures et d'équipements qui, dans un contexte de forte croissance démographique, profiteront à un nombre croissant d'habitants, dans des villes dont les capacités seront démultipliées par l'élargissement de la base fiscale

**3. Le foncier urbain**, et notamment la captation d'une partie de sa plus-value par la collectivité pour financer une partie des investissements publics représente une source de financement endogène permettant de financer la ville par la ville. Alors que les villes occidentales, et plus récemment la Chine, ont largement financé leur croissance urbaine de cette manière, de nombreux pays en développement ont pour l'instant délaissé cette opportunité

**4. Les investissements locaux** peuvent également être financés dans le cadre de **partenariats publics-privés**. Cependant, le modèle a aujourd'hui beaucoup de mal à attirer les investisseurs dans les pays en développement, notamment sur l'urbain, du fait de sa faible rentabilité financière. Pour autant, ce concept mérite d'être approfondi, notamment en ce qui concerne son évolution vers des « contrats de gestion » des services publics ou des sociétés d'économie mixte.

## Modalités d'intervention de la CFLD

Organe transversal de CGLU, la commission déploie ses activités à travers trois grands axes d'intervention :

### 1. Plaidoyer, dialoguer, débattre

- Durant ses premières années de fonctionnement, la CFLD a produit, notamment, un corpus de recommandations en matière de décentralisation financière, animé plusieurs débats nationaux, et soutenu plusieurs associations de pouvoirs locaux dans l'approfondissement du dialogue avec leurs autorités nationales. Elle a également participé à l'élaboration du rapport « GOLD II » consacré à la situation des finances locales dans le monde.
- A l'heure où la crise financière que subissent une majorité de pays tend à fragiliser la situation déjà très tendue des finances locales, et où les enjeux économiques et sociaux du développement territorial sont particulièrement aigus en termes d'emploi et de réduction de la pauvreté, le renforcement du dialogue international, régional et national relatif au partage des ressources entre les différents niveaux de gouvernement apparaît comme un élément essentiel de renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit.

### 2. Animer un réseau d'experts en finances locales

- La mise en réseau de l'expertise en matière de finances locales a pour vocation de faire avancer l'analyse de la décentralisation financière et de nourrir ainsi le plaidoyer porté par les élus locaux.
- Se positionnant comme une aide à la décision des acteurs de la décentralisation financière, ce réseau composé d'universitaires et de professionnels des finances locales s'appuie fortement sur les directeurs financiers des collectivités locales, qui mesurent au quotidien et sur le terrain les forces et faiblesses des systèmes de financement des collectivités.
- En facilitant l'accès à l'information, les échanges d'expériences innovantes, et l'approfondissement des analyses en finances locales, ce réseau participe au renforcement de capacités des gouvernements locaux et de leurs associations.

### 3. Mettre en lien les membres de CGLU et leurs financeurs potentiels

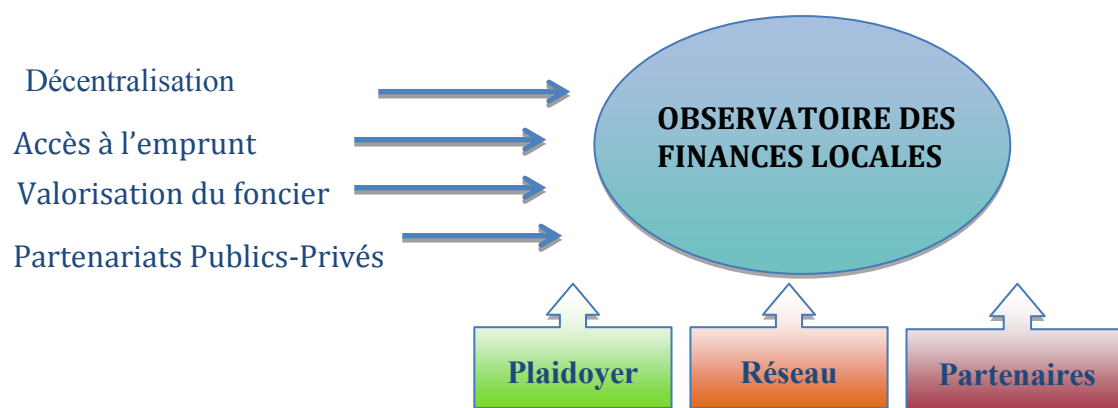
- Alors que les marchés financiers sont en capacité de lever les fonds nécessaires au financement des investissements urbains, alors que l'aide au développement octroie plus de 100 milliards d'US\$ par an, alors que les banques exercent leur activité d'intermédiation financière pour de multiples acteurs, alors que les collectivités locales constitue un « marché » potentiel très étendu pour ces différents financeurs, comment expliquer le peu d'engouement de ceux-ci pour les gouvernements locaux ?
- Prenant appui sur les membres de CGLU ainsi que sur son réseau d'experts, la CFLD engage des partenariats avec les principaux acteurs techniques et financiers du développement. De cette manière, la commission facilite la mise en oeuvre de stratégies de financement et de renforcement de capacités adaptées répondant aux besoins des gouvernements locaux.



## Activités 2012

Dotée d'un secrétariat exécutif depuis décembre 2011, la CFLD consolide, durant sa 1<sup>ère</sup> année de fonctionnement permanent, son positionnement en Afrique en vue d'étendre ses activités aux autres sections régionales de CGLU dès 2013.

**1. L'observatoire des finances locales : un outil de renforcement du plaidoyer en faveur de l'autonomie financière et budgétaire des Gouvernements Locaux.** Répondant aux 4 sous-objectifs d'accès aux financements des gouvernements locaux et réunissant ses modalités d'intervention dans une même plateforme, ce projet représente l'activité « phare » de la CFLD. L'étude de faisabilité a débuté en juillet 2012, et se poursuivra jusqu'en avril 2013.



L'obtention de données précises et fiables sur la situation financière des collectivités locales constitue un préalable nécessaire pour comprendre les forces et les faiblesses d'un système de décentralisation :

- Les collectivités locales ont besoin de pouvoir se situer par rapport à leurs homologues, et donc de disposer d'un référentiel afin de mieux orienter leurs politiques financières. Par ailleurs, la transparence qui préside à une telle démarche est de nature à favoriser l'accès au crédit des collectivités locales ;
- Au niveau national : dans le dialogue qu'elles entretiennent avec leurs administrations de tutelle, les associations de pouvoirs locaux doivent disposer d'une vision d'ensemble de la situation financière des gouvernements locaux afin d'être en mesure de proposer les ajustements ou réformes nécessaires ;
- La comparaison régionale et internationale représente un moyen d'échanger sur les différentes expériences et d'enrichir considérablement le débat. En effet, aucun modèle de décentralisation financière n'étant transposable intégralement d'un pays à l'autre, eu égard à l'histoire, à la culture, et au contexte socio-économique qui sont les siens, la mise en commun des différents systèmes financiers permet de fournir des pistes de réflexion tout en favorisant l'émulation entre les pays partenaires.

Dans le prolongement des initiatives déjà existantes (fiches-pays CGLU, GOLD), l'observatoire constituera une plateforme d'échanges entre les acteurs locaux et nationaux de la décentralisation financière, les experts en finances locales, et les institutions internationales. Au delà de l'approfondissement des débats, l'outil favorisera l'élaboration de programmes de renforcements adaptés et concertés avec les organismes de formation et les bailleurs de fonds.

## 2. Des séminaires et ateliers d'approfondissement de la décentralisation financière réunissant les membres de CGLU, leurs administrations de tutelle, les experts en finances locales et les bailleurs de fonds :

- *L'approfondissement de la démocratie en Tunisie (mai 2012)* : les débats entre les membres de l'assemblée constituante, de l'administration tunisienne, de la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes ont mis l'accent sur une démocratie locale participative, tournée vers ses citoyens. Or, l'accès des villes à des financements équilibrés représente une des conditions essentielles pour que celles-ci soient en mesure de répondre aux besoins de leurs populations, en termes notamment d'accès aux services publics de base. Les intervenants ont fait ressortir l'autonomie financière, la mise en place d'une véritable fiscalité locale, et le renforcement de capacités des équipes municipales comme les points centraux des réformes à engager ;
- *Le financement des investissements dans l'espace UEMOA : l'urgence d'un changement d'échelle (avril 2012)* : organisation d'un atelier de haut niveau réunissant les ministres des finances, de la décentralisation et du développement urbain ou leurs représentants, ainsi que les membres du Conseil des Collectivités locales des huit pays membres et CGLU Afrique. Les échanges ont permis de sensibiliser les différents acteurs sur la faiblesse de la situation des finances locales au regard des énormes besoins en investissements urbains de cette zone d'intégration économique et de dégager les pistes de solution permettant de mobiliser à moyen terme les financements nécessaires : mise en place d'outils de planification à long terme, réformes fiscales, valorisation du foncier notamment ;
- *Appui à la mise en œuvre de la stratégie urbaine de la Banque Africaine de Développement : organisation d'un atelier de haut niveau lors du sommet « Africités » (décembre 2012)* : parmi les enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels les pays africains ont à faire face, la question urbaine émerge comme un défi majeur que les gouvernements doivent relever. Or, les déficits se sont accumulés dans la plupart des villes en matière d'infrastructures, d'équipements et de services essentiels. Les dysfonctionnements qui résultent de ces retards handicapent déjà de façon notable la productivité des économies africaines. L'écart croissant entre les investissements réalisés et les besoins conduit à une dégradation des conditions de vie de la majorité des citoyens dans la plupart des villes, notamment sub-sahariennes, et ce dans des proportions parfois dramatiques. La Banque Africaine de Développement (BAfD), consciente de ces enjeux, a décidé de développer ses financements en direction des collectivités locales, les compétences en matière d'investissements urbains leur étant aujourd'hui majoritairement dévolues. L'atelier, organisé par la BAfD en partenariat avec CGLU Afrique et la CFLD, permettra de mettre en lien les équipes de la BAfD avec d'autres bailleurs de fonds investis sur cette question ainsi qu'avec des Maires de grandes villes et CGLU Afrique pour favoriser l'accès au crédit des gouvernements locaux ;
- *Le cadre PEFA<sup>2</sup>, un outil favorisant l'accès à l'emprunt des collectivités locales ? Session spéciale lors du sommet « Africités » (décembre 2012)* : introduit en juin 2005 pour évaluer la performance de la Gestion des Finances Publiques des Etats centraux, le cadre PEFA est de plus en plus utilisé aujourd'hui pour des entités infranationales : il présente en effet l'avantage de remplacer de nombreux outils de diagnostics différents par un seul et unique cadre. Par ailleurs, il constitue « un outil riche d'opportunités opérationnelles, qui permet de développer un plan de réformes adapté d'amélioration de la gestion

financière d'une collectivité locale en particulier, ou d'élaborer un programme national d'appui à la décentralisation financière dans un pays donné.<sup>3</sup>» A partir des premières expériences de villes africaines, l'atelier s'attachera à comprendre dans quelle mesure ces évaluations de la performance financière de collectivités ont permis d'optimiser la prévisibilité et la mobilisation de leurs recettes et de favoriser l'accès à l'emprunt en rassurant les prêteurs potentiels. L'atelier permettra de débattre des forces et faiblesses repérées, et d'évaluer la pertinence de cette approche pour fonder des programmes de renforcement de capacités concertés entre les villes, leurs administrations de tutelles, les organismes de formation et les bailleurs de fonds ;

- *Le financement des investissements urbains par la valorisation du foncier : quelles applications pour l'Afrique? Session spéciale lors du sommet « Africités » (décembre 2012) : le foncier joue depuis longtemps un rôle majeur dans le financement de l'infrastructure urbaine. Des villes comme New-York, Londres ou Paris, et plus récemment les villes chinoises, en ont fait une composante importante de leurs*

plans de financement. En produisant des recettes substantielles immédiates, qui permettent de réduire la dépendance vis-à-vis de l'endettement ainsi que les risques budgétaires liés à l'emprunt, l'utilisation des différentes techniques de financement par le foncier paraît bien adaptée aux villes qui connaissent une croissance urbaine particulièrement rapide. Or, ce type de financement suscite encore peu d'intérêt sur le continent africain. L'atelier permettra de sensibiliser les élus locaux et leurs ministères de tutelle à l'intérêt d'utiliser ces techniques ainsi qu'aux pré-requis juridiques qui les sous-tendent. Il aura également pour but de promouvoir des programmes d'échange entre les villes et leurs opérateurs en vue de faciliter la mise en œuvre de ces modalités à travers des projets pilotes pouvant être financés par des bailleurs de fonds.

<sup>2</sup> *Public Expenditures and Financial Accountability (en français, Dépenses publiques et responsabilité financière)*

<sup>3</sup> *Méthodologie PEFA et collectivités infranationales : quels enseignements pour l'AFD ? Collection « Documents de travail » n°124, juillet 2012. AFD Département de la recherche*

### **3 : La mobilisation d'un réseau d'experts en finances locales : une condition essentielle à l'élaboration des plaidoyers en faveur de la décentralisation financière et au renforcement des capacités de gestion financière des gouvernements locaux :**

Le réseau « FiNet»<sup>4</sup>, créé en 2007, a souffert, d'une part, d'un manque d'animation en continu par la Commission des Finances Locales pour le Développement lié à l'absence de secrétariat permanent entre 2008 et 2011 et, d'autre part, des possibilités assez restreintes de communication avec les directeurs financiers des collectivités locales.

L'année 2012 a donc été l'occasion de reprendre l'attache de ses différents membres, sollicités notamment dans l'organisation des 5 ateliers mentionnés précédemment, ainsi qu'à travers le déroulement de l'étude de faisabilité de l'observatoire des finances locales.

Le sommet Africités en décembre 2012 sera l'occasion d'approfondir le réseau en direction des directeurs financiers de collectivités locales

africaines. Alors que peu d'entre eux font partie des délégations des villes, un financement vient d'être octroyé par plusieurs bailleurs de fonds, permettant de financer la venue d'un directeur financier par pays africain. Leur permettre d'intervenir et de participer aux sessions d'Africités, de se rencontrer pour échanger, voire se structurer en réseau, sera donc de nature à les renforcer dans leur rôle d'aide à la décision des élus locaux, en cernant davantage les problématiques de gestion financière, de mobilisation des ressources et d'accès à l'emprunt auxquelles les gouvernements locaux sont confrontés.

Il s'agit également d'une opportunité de réunir la documentation et éventuellement l'expertise dont l'observatoire des finances locales aura besoin dans sa phase de mise en œuvre, et de

repérer les projets innovants à diffuser ou sur lesquels capitaliser. Au-delà de leur implication dans la préparation des deux sessions spéciales dédiées à la performance financière et à la valorisation du foncier, plusieurs séances de travail sont organisées sur place afin de mieux définir les besoins en termes de formation et de renforcement de capacités. De ces échanges découleront la structuration de groupes de travail et la définition de programmes de renforcement de capacités, en lien avec les organismes nationaux et internationaux de formation des cadres territoriaux et les bailleurs de fonds intéressés.

<sup>4</sup>UCLG Local Finance Network

## Activités prévisionnelles 2013

- Observatoire des finances locales :  
Finalisation de l'étude de faisabilité et première mise en œuvre pour 10 à 20 pays ;  
Première publication sur l'état des finances locales pour les pays ayant intégré l'observatoire ;
- Ateliers :  
Séminaires régionaux avec deux sections régionales hors CGLUA ;  
Conférence des gouverneurs de la Banque Africaine de Développement ;  
Rabat 2013 : congrès mondial de CGLU ;
- Réseau :  
L'animation du réseau sera poursuivie à travers toutes les activités de la CFLD, l'objectif étant de l'étendre à deux autres continents ;  
Mise en place d'un site internet interactif permettant de diffuser l'information, la documentation et les études réalisées ;
- Suivi des premiers programmes de renforcement de capacités et des projets pilotes découlant d'Africités, élargissement des partenariats avec les bailleurs de fonds ;

# Commission des Finances Locales pour le Développement

**Présidence** : Fatalah OUALALOU, Maire de la Communauté urbaine de Rabat (Maroc)

**Vice Présidence** : Marvin HUNT, Fédération des municipalités canadiennes

**Membres** :

