Le financement des collectivités locales

Les défis du 21e siècle

IIe Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale

GOLD II

2010

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

BRUYLANT

Le financement des collectivités locales

Les défis du 21e siècle

Le financement des collectivités locales

Les défis du 21e siècle

IIe Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale

GOLD II

2010

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

BRUYLANT

Avertissement
La présentation des informations et les termes utilisés dans ce rapport n'impliquent nullement l'expression d'une quelconque opinion de la part de Cités et Gouvernements Locaux Unis, qu'il s'agisse des autorités, du statut juridique, de la délimitation des frontières, du système économique ou du niveau de développement de chaque pays, territoire, ville ou lieu. L'analyse, les conclusions et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement l'opinion de tous les membres de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Avinyó 15
08002 Barcelona

www.cities-localgovernments.org

Dessin graphique et production : Mia BCN
Révision des épreuves : Gérard Bony
Crédits illustrations : Gérard Fagot

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : www.bruylant.be

© Groupe De Boeck s.a., 2011
Éditions Bruylant
Rue des Minimes, 39 • B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.
Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal 2011/0023/190 ISBN 978-2-8027-3529-8

Table des matières

Préface *9*

Projet éditorial *13*

Remerciements *17*

1. Introduction *21*

2. Afrique *31*

3. Amérique du Nord *69*

4. Amérique latine *99*

5. Asie-Pacifique *141*

6. Eurasie *191*

7. Europe *227*

8. Moyen-Orient et Asie occidentale *265*

9. Le financement des aires métropolitaines *287*

10. Conclusion *311*

Annexes *335*

Bibliographie *357*

Préface

Le *IIe Rapport mondial sur la Décentralisation et la Démocratie locale,* que j'ai le plaisir de vous présenter, a été consacré aux finances locales. Il confirme le rôle croissant des collectivités locales dans toutes les régions du monde. Mais il montre également les importants déséquilibres qui peuvent exister dans les partages des ressources et des responsabilités entre les gouvernements nationaux et les collectivités territoriales. Ces déséquilibres se sont aggravés sous l'impact de la crise financière et économique mondiale.

Ainsi, partout dans le monde, les autorités locales assurent de plus en plus de responsabilités dans la prestation des services publics, dans la mise en œuvre des politiques sociales, dans la gestion de l'environnement et le développement local. Elles assument entre deux tiers et la moitié des investissements publics dans la plupart des pays de l'O.C.D.E. comme dans certains pays émergents – Chine, Afrique du Sud, Brésil.

Or, si les responsabilités des autorités locales s'accroissent, le partage des moyens pour assumer ces responsabilités est souvent nettement insatisfaisant, notamment dans les pays en développement. Ce fait est aggravé, dans la plupart des régions, par la faible autonomie reconnue aux autorités locales dans la gestion de leurs ressources.

Sans autonomie et sans financement, la démocratie locale est bancale. Ses avancées, avec désormais la libre élection des représentants locaux dans une majorité de pays, restent précaires et peuvent générer de profondes désillusions qui menacent, par ricochet, de fissurer les fondements mêmes de la démocratie.

Ces écarts entre responsabilités et partage de moyens conditionnent tout particulièrement la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. En effet, c'est en Afrique subsaharienne et dans les pays moins avancés d'Asie, où les moyens des collectivités locales sont les plus faibles, que la réalisation des Objectifs du Millénaire accumule le plus de retard. Si les collectivités territoriales dans l'Union européenne dépensent environ 3 250 € par habitant chaque année pour répondre aux besoins de leurs citoyens, en Afrique subsaharienne et dans certains pays d'Asie, elles ne disposent que de 24 € par habitant, voire beaucoup moins dans des pays les plus pauvres.

Le *IIe Rapport mondial* permet de constater que le financement du développement urbain et local constitue l'un des maillons faibles des politiques d'aide au développement car, avec l'accélération de l'urbanisation, le niveau de financement local ne permet pas de répondre à «l'urbanisation de la pauvreté».

Notre organisation mondiale, *Cités et Gouvernements Locaux Unis,* estime ainsi à 200 Md $US l'investissement annuel nécessaire dans les villes des pays en développement, au cours des vingt-cinq prochaines années, pour doter les plus démunis des services essentiels et réduire la pauvreté et les populations des bidonvilles.

Pour les pays développés, le *Rapport* signale également les contraintes qui pèsent sur le financement local pour répondre aux transformations structurelles – vieillissement de la population, flux migratoires, réduction des dépenses énergétiques et des émissions de gaz à effets de serre, prévention des risques. Mais, surtout, il alerte contre la tendance à se décharger sur les collectivités locales, de manière déséquilibrée, du poids des déficits budgétaires et financiers, dont elles ne sont pas directement responsables, en les dotant de nouvelles compétences sans les assortir des moyens financiers nécessaires.

Je ne peux que soutenir les conclusions du *Rapport* sur la nécessité d'instaurer une nouvelle régulation politique entre États et collectivités locales dans chaque pays, mais aussi au niveau mondial. Une concertation renforcée entre les différents niveaux de gouvernement est ainsi indispensable afin de parvenir à un meilleur partage entre moyens et compétences et à un meilleur équilibre entre démocratie et solidarité, deux piliers sur lesquels repose l'avenir de nos pays, de nos villes, de nos populations – deux principes qui se fondent sur des notions cardinales : la justice, la responsabilité.

Bertrand Delanoë
Maire de Paris
Président de C.G.L.U.

Projet éditorial

Responsables de la publication

- Directrice : Élisabeth Gateau, Secrétaire générale, C.G.L.U.
- Directeur adjoint : Alberto Laplaine Guimarãis, Secrétaire général adjoint, C.G.L.U.
- Coordination générale : Edgardo Bilsky, Directeur de programmes et d'études, C.G.L.U.
- Conseil : Emilia Saiz, Directrice de Cabinet, Directrice des relations statutaires et institutionnelles, C.G.L.U.
- Assistante de coordination : Claire Frost, Responsable de projet, C.G.L.U.
- Support C.G.L.U. : Dominique Arrestat, Pere Ballester, Mohamed Boussraoui, Jean-Baptiste Buffet, Sandra Climent, Alexis Demko, Sara Hoefflich, Ricardo Martínez, Mónica Mora, Carole Morillon, Thibault Nancy, Natalène Poisson**,** Marie Laure Roa, Élisabeth Silva, Renske Steenbergen.
- Stagiaires : Justine Delefortrie, Eugénie Monasterio, Elsa Paysan.

Comité de pilotage

Sections régionales et métropolitaine de C.G.L.U.

- Donald Borut, Secrétaire général, C.G.L.U. Amérique du Nord.
- Jean Pierre Elong Mbassi, Secrétaire général, C.G.L.U. Afrique.
- Josep Roig, Secrétaire général, Metropolis.
- Rashik Sagitov, Secrétaire général, C.G.L.U. Eurasie.
- Guillermo Tapia, Secrétaire général, FLACMA, C.G.L.U. Amérique latine.
- Fréderic Vallier, Secrétaire général, Conseil des Communes et Régions d'Europe (C.C.R.E.), C.G.L.U. Europe.
- Peter Woods, Secrétaire général, ASPAC, C.G.L.U. Asie-Pacifique.
- Selahatim Yildirim, ancien Secrétaire général, MEWA, C.G.L.U. Moyen-Orient et Asie occidentale.

Coordination des experts

- Jorge Martínez-Vázquez, Professeur d'économie et Directeur des études internationales, École de sciences politiques Andrew Young, université de l'état de Géorgie, États-Unis.
- Paul Smoke, Professeur de finances publiques et de planification et Directeur des programmes internationaux et des études de doctorat, université de New York, École supérieure de services publics Robert F. Wagner, États-Unis.

Principaux partenaires

- William Cobbett, Administrateur, Cities Alliance.
- Àngel Cortadelles i Bacaria, Directeur général des relations internationales, Generalitat de Catalunya (Conseil régional de Catalogne), Espagne.
- Sandrine Delibiot, Directrice des relations internationales et du marketing, Banque Dexia.
- Antoni Fogué, Président de la Diputación de Barcelone (Conseil général de Barcelone) et de la commission Décentralisation et Autonomie locale de C.G.L.U., Espagne.
- Nathalie Le Denmat, Responsable Développement urbain et Collectivités locales, Agence Française de Développement (A.F.D.), France.

Conseillers régionaux

- Sandra Ceccarini, Directrice Citoyenneté et Coopération internationale, C.C.R.E.
- Rudi Hauter, Adjoint au Secrétaire général, ASPAC, C.G.L.U. Asie-Pacifique.

- Christopher Hoene, Directeur de recherche, Ligue nationale des villes, États-Unis.

- Souleyman Maiga, Chef de Cabinet, C.G.L.U. Afrique.

- Nestor Vega, Coordinateur académique, FLACMA, C.G.L.U. Amérique latine.

- Cenk Tikiz, Coordinateur général, MEWA, C.G.L.U. Moyen-Orient – Asie occidentale.

Remerciements

Auteurs principaux par chapitres

Introduction

- Jorge Martínez-Vázquez, université de l'état de Géorgie, École de sciences politiques Andrew Young, États-Unis.
- Paul Smoke, université de New York, École supérieure de services publics Robert F. Wagner, États-Unis.

Afrique

- François Yatta, chercheur indépendant, Niger.
- François Vaillancourt, université de Montréal, Canada.

Amérique du Nord

- William F. Fox, université du Tennessee, États-Unis.
- Enid Slack, université de Toronto, Canada.

Amérique latine

- Jorge Martínez-Vázquez.

Asie-Pacifique

- Blane D. Lewis, École de politiques publiques Lee Kuan Yew, université nationale de Singapour.
- Bob Searle, consultant indépendant et ancien Chef de la commission des Subventions de l'Australie, Australie.

Eurasie

- Natalia Golovanova, Centre d'étude sur les politiques fiscales (Moscou), Russie.
- Galina Kurlyandskaya, Centre d'étude sur les politiques fiscales (Moscou), Russie.

Europe

- Luiz de Mello, département des Affaires économiques, Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (O.C.D.E.).

Moyen-Orient et Asie occidentale

- Mehmet Serkan Tosun, université du Nevada, Reno, États-Unis.

Le financement des métropoles

- Roy Bahl, École de sciences politiques Andrew Young, université de l'état de Géorgie, États-Unis.

Conclusion

- Jorge Martínez-Vázquez.
- Paul Smoke.

Autres collaborations

- Toutes les sections de C.G.L.U. ainsi que le *Partenariat pour le Développement municipal* (P.D.M.) d'Afrique de l'Ouest et du Centre et le *Municipal Development Partnership* d'Afrique de l'Est et du Sud ont collaboré pour la collecte des données et des informations.
- Le Professeur Gérard Marcou, Professeur de l'université de Paris I «Panthéon-Sorbonne» et Directeur du GRALE, a révisé la version française.

C.G.L.U. remercie tout particulièrement pour leur conseil et leur soutien financier :

- Generalitat de Catalunya (Conseil régional de Catalogne)
- Diputació de Barcelona (Conseil général de Barcelone)
- Agence Française de Développement (A.F.D.)
- Cities Alliance
- Groupe DEXIA

1

Introduction

JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ
Université de l'état de Géorgie (États-Unis)

PAUL SMOKE
Université de New York (États-Unis)

Les collectivités locales, dans une majorité de pays, jouent un rôle clé dans le développement et l'amélioration du niveau de vie de la population. De nombreux États(1) considèrent aujourd'hui les collectivités locales comme des partenaires essentiels pour développer des politiques publiques, assurer des services sociaux plus efficaces et plus équitables et bâtir des infrastructures nécessaires pour le développement économique et une meilleure qualité de vie.

Le chemin n'a pas été parcouru facilement et de nombreux défis persistent. Dans la majorité des pays, la décentralisation n'a pas été un processus linéaire et il a fallu surmonter de nombreux obstacles. La collaboration entre les différents niveaux d'administration, dans de nombreux pays, n'est pas sans problèmes, et les collectivités locales ont besoin d'être mieux équipées pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions et devenir ainsi des partenaires plus forts et efficaces afin de répondre aux principaux défis.

Ce rapport s'appuie sur le *Ier Rapport mondial sur la Décentralisation et la Démocratie locale* (GOLD I), publié en 2008. Ce *Ier Rapport* présentait une vue d'ensemble des collectivités locales à travers le monde. Le rapport GOLD II met l'accent sur un aspect spécifique de la décentralisation : les systèmes de financement locaux et les performances des collectivités locales. Ce thème a été choisi pour ce *IIe Rapport* car leur financement est fondamental pour que les collectivités locales puissent fonctionner et assurer correctement les services publics qui leur ont été confiés.

Au cours des dernières décennies, on constate une tendance à l'augmentation du financement des collectivités locales (si l'on rapporte les dépenses publiques locales au total des dépenses publiques nationales). Mais il y a de fortes différences entre les régions et également au sein de chaque région. Par exemple, les budgets locaux représentent en moyenne 25% des dépenses publiques des pays de l'Union européenne, mais moins de 5% dans de nombreux pays en développement. Si la décentralisation du financement local est évaluée en termes d'autonomie dans la gestion des revenus et des dépenses, il y a eu certes des progrès, quoique de manière inégale, et davantage du côté des dépenses. L'expérience internationale montre également que, pour le financement, les relations entre les différents niveaux d'administration ne sont pas figées, qu'elles tendent à évoluer avec les forces sociales, politiques, économiques, démographiques et technologiques qui ont un impact sur le secteur public.

GOLD II prend le pouls de l'état actuel des finances publiques locales dans le monde avec, comme objectif principal, d'identifier et d'analyser les principaux défis auxquels les collectivités locales sont confrontées pour fournir des services publics de manière plus équitable et efficace. Le rapport propose également des recommandations concrètes pour les réformes politiques prioritaires au niveau régional et mondial.

Pourquoi les finances locales sont importantes?

Au moins deux raisons expliquent l'importance potentielle du financement des collectivités locales. La première est que les collectivités locales sont bien placées pour améliorer la gestion des ressources publiques pour répondre aux demandes citoyennes. La seconde est le rôle qu'elles peuvent jouer face aux défis mondiaux contemporains qui touchent, à différents degrés, la plupart des pays.

Les raisons principales

Les arguments classiques en faveur de la décentralisation s'appuient sur deux idées simples. La première est que les collectivités locales sont le niveau d'administration le plus proche de la population et qu'elles ont un meilleur accès à l'information locale

(1) Le mot «État» (*É* majuscule) désigne non seulement une nation organisée mais également un État au sens de province dans un État fédéral. Mais, dans ce livre, le mot «état» (*é* minuscule) sera exceptionnellement réservé à un État fédéré.

pour répondre aux besoins des citoyens. La seconde est qu'elles sont plus motivées pour assurer une meilleure gestion des affaires locales que l'État et qu'elles utilisent mieux les ressources publiques à leur disposition grâce à la recherche de solutions innovantes. Ces deux propositions se complètent : l'accès à l'information locale et les incitations à optimiser l'usage des ressources publiques aboutissent à de meilleurs résultats.

Mais, en dépit de la reconnaissance du rôle des collectivités locales et des données empiriques qui l'attestent, quelques mises en garde subsistent. Il est nécessaire de renforcer la collaboration et de développer des accords institutionnels novateurs, entre les collectivités locales et les autres niveaux de gouvernement, pour surmonter les problèmes d'économies d'échelle, notamment quand la fourniture des services publics concerne plusieurs d'entre elles.

En même temps, pour que les deux hypothèses mentionnées ci-dessus puissent se vérifier, plusieurs conditions essentielles doivent être assurées. Les collectivités locales doivent disposer, au minimum, de certains pouvoirs et de ressources autonomes ainsi que des capacités techniques et de gestion satisfaisantes. Elles peuvent ainsi répondre à leurs électeurs et gérer de manière responsable leur financement. Les États peuvent les aider à assumer leurs responsabilités. Mais cela exige du temps et des efforts, notamment dans les pays où les collectivités locales ne sont pas encore développées. La mise en œuvre des réformes des systèmes de financement entre les différents niveaux d'administration – y compris la vitesse et l'enchaînement des réformes – est aussi importante que leur conception.

Le rôle des collectivités locales face aux défis mondiaux

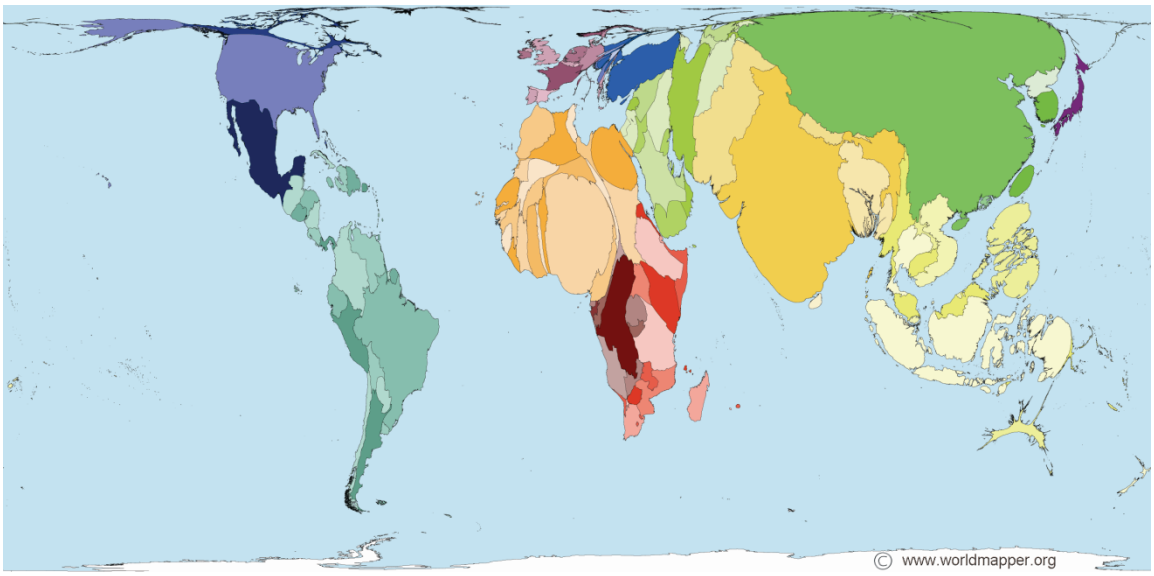
Au-delà des avantages déjà mentionnés qui œuvrent en faveur de la décentralisation, le rôle potentiel des collectivités locales se voit renforcé par un certain nombre de phénomènes mondiaux auxquels sont confrontés certains pays ainsi que la communauté internationale. Premièrement, le monde doit faire face à des crises multiples : réchauffement climatique, pénurie d'énergies, sécurité alimentaire. Ces crises sont parmi les principaux problèmes qui préoccupent les milieux politiques nationaux et mondiaux. Elles ont, individuellement et collectivement, un impact direct sur les collectivités locales mais ces dernières sont aussi en position de contribuer à construire des réponses.

Deuxièmement, la croissance urbaine, qui aggrave les crises mentionnées ci-dessus et augmente la demande en services publics, est une tendance mondiale particulièrement forte dans les pays en développement (voir carte 1.1). Une majorité des habitants de la planète vit déjà dans les zones urbaines et cette proportion devrait dépasser les 60% d'ici à 2030[(2)]. 85% de cette croissance urbaine, selon les Nations unies, se concentrera en Asie, en Afrique et, dans une moindre mesure, en Amérique latine. Elle affectera notamment les petites et moyennes villes et entraînera également une urbanisation croissante de la pauvreté. Si les tendances actuelles persistent, en 2030, une personne sur cinq vivra dans des bidonvilles. La lutte contre la pauvreté par le biais des Objectifs du Millénaire pour le développement sera gagnée ou perdue principalement dans les zones urbaines des pays en développement. Avec l'urbanisation rapide se manifeste également la nécessité de développer des mécanismes innovants pour gouverner et répondre aux demandes des habitants des régions métropolitaines dont la taille, la complexité et le nombre augmentent. Le développement d'un système de gouvernance et de financement approprié pour les régions métropolitaines est un défi de taille, car de nombreux niveaux d'administration et des entreprises publiques sont généralement impliqués dans leur gestion. Certains analystes estiment que les collectivités locales peuvent jouer un rôle important pour renforcer la gouvernance métropolitaine et répondre à l'urbanisation.

(2) Nations unies, département d'Affaires économiques et sociales, division Population.

CARTE 1.1

Perspectives de croissance urbaine entre 2002-2015.



Note : La taille des territoires montre la proportion de nouveaux habitants qui résideront dans les villes entre 2002 et 2015.
Source : World Mapper et *City Growth (2005).*

Troisièmement, comme conséquence de cette urbanisation, de nombreux pays dans le monde sont confrontés à d'énormes déficits d'infrastructures tandis que les besoins de la population continuent à augmenter. Pour relever les défis de l'urbanisation et de la croissance des grandes régions métropolitaines dépourvues d'infrastructures essentielles, des investissements considérables seront nécessaires au cours des prochaines décennies. Ces investissements concernent souvent des secteurs où les collectivités locales ont des responsabilités directes. Selon une estimation, 200 Md $US par an seront nécessaires au cours des vingt-cinq prochaines années pour combler ces déficits en infrastructures et en services essentiels(3). La demande sera plus importante dans les pays en développement, mais les pays industrialisés devront aussi investir pour faire face au vieillissement de leur population et à celui des infrastructures. Dans de nombreux pays, il faut investir également dans des infrastructures plus résistantes pour répondre au risque croissant de catastrophes naturelles, à la pénurie d'énergie, etc.

Depuis 2008, nous traversons la crise financière et économique mondiale la plus profonde depuis la Seconde Guerre mondiale en termes d'emplois, de revenus et de pertes de richesses(4). Elle touche, d'une manière ou d'une autre, la quasi-totalité des États et une majorité des collectivités locales. Cependant, toutes les collectivités locales n'ont pas connu le même sort. Alors que certaines ont subi des réductions de revenus et des restrictions budgétaires, d'autres ont vu augmenter leurs financements et certains types de dépenses. Dans quelques pays, elles ont pu jouer un rôle important dans les plans d'atténuation des effets de la crise financière mondiale.

(3) Selon la Banque mondiale (2005), les besoins d'investissement en infrastructures dans les pays en développement s'élèveraient à 600 000 Mn $US annuellement au cours des vingt-cinq prochaines années. Toutefois, ces chiffres comprennent toutes les infrastructures publiques, nationales (électricité, communications et technologies de l'information, transport, eau et assainissement, etc.) et communales (rues, distribution de l'eau potable et assainissement, gestion des déchets, éclairage public, etc.). La commission des Finances locales pour le développement de C.G.L.U. considère qu'au moins un tiers de ce montant devra être consacré aux infrastructures urbaines (soit 0,4% du P.I.B. mondial) [Note d'orientation de C.G.L.U. sur les finances locales, 2007].

(4) C.G.L.U., *L'Impact de la crise sur les collectivités locales* (oct. 2009).

La structure et les caractéristiques des systèmes de financement locaux

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

Éléments essentiels du financement local

Les pouvoirs et responsabilités des collectivités locales, notamment pour la prestation de service, trouvent leur base dans la législation et dans la Constitution. Il est généralement admis que ces responsabilités doivent répondre aux besoins locaux et leur mise en œuvre doit être possible au niveau local. Il est aussi reconnu que l'attribution des compétences doit être clairement définie afin que les collectivités locales et leurs électeurs puissent avoir une idée précise des responsabilités locales. Pour répondre aux demandes locales, les collectivités locales ont également besoin d'une autonomie budgétaire suffisante.

Les collectivités locales doivent pouvoir accéder à des ressources pour s'acquitter de leurs tâches et pour répondre aux attentes de leurs électeurs. Les États ont un avantage comparatif dans la mobilisation des revenus de sorte qu'une grande partie des ressources locales provient des impôts partagés et des transferts entre les différents niveaux de gouvernement. Les transferts peuvent être conditionnels ou inconditionnels; ils peuvent être utilisés pour des dépenses récurrentes et pour l'investissement. Ils doivent être stables et prévisibles, attribués sur la base de formules ou de critères appropriés. L'équilibre entre les transferts conditionnels et inconditionnels peut varier selon les contextes, mais la disponibilité de ressources non conditionnées permet aux collectivités locales d'exercer leur autonomie, condition essentielle pour développer leurs avantages comparatifs dans la prestation des services.

Au-delà des transferts, les collectivités locales doivent disposer de sources de revenus propres dont elles puissent disposer avec une certaine discrétion. Cela permet de créer un lien entre les coûts et les ressources obtenues des services. Ces services fournissent, aux administrations locales, un moyen d'augmenter, de façon indépendante, le montant des recettes collectées pour financer la gamme et le niveau des prestations exigées par les habitants. Les revenus propres peuvent prendre la forme de taxes sur des bases fiscales appropriées ou ils peuvent être des recettes non fiscales telles que les charges ou redevances, licences et droits d'enregistrement, etc.

Les collectivités locales doivent enfin pouvoir mobiliser des financements pour investir dans des infrastructures. Certains investissements peuvent être financés par des transferts, mais elles ont besoin, notamment dans les zones urbaines, d'accéder directement aux marchés des capitaux. Quand le système de financement local est moins avancé, ce rôle peut être assumé par des institutions intermédiaires avec un soutien de l'État. Le crédit local doit, cependant, être régi par un cadre réglementaire approprié et des garanties financières adéquates.

Le contexte institutionnel

Le thème de ce rapport est le financement, mais d'autres aspects institutionnels, déjà couverts dans GOLD I, sont essentiels pour assurer le fonctionnement efficace des collectivités locales. Comme indiqué plus haut, le contrôle et la participation des citoyens sont au cœur du processus de décentralisation. C'est une des dimensions politiques de la décentralisation. *La règle d'or* de la participation est la tenue d'élections démocratiques à intervalles réguliers. Mais tous les pays ne peuvent pas ou ne veulent pas convoquer des élections locales libres et démocratiques. Cependant, d'autres mécanismes favorisent la participation des citoyens dans les affaires locales et peuvent améliorer la transparence : l'accès à l'information, des

comptes rendus publics et des mécanismes d'appel pour contester des décisions publiques, etc. Les élections locales ne sont qu'une modalité de participation ; d'autres mécanismes non électoraux peuvent jouer un rôle important dans le renforcement de la participation locale, y compris quand les élections se tiennent de manière régulière.

Les dimensions institutionnelles de la décentralisation sont également très importantes. Les modalités d'organisation des collectivités locales doivent être définies de manière appropriée ainsi que les systèmes et procédures de gestion des ressources publiques, les cadres et les mécanismes de travail avec les autres niveaux de gouvernement, avec les entreprises du secteur privé et les acteurs non gouvernementaux. En outre, les collectivités locales doivent posséder, ou être en mesure de développer, la capacité nécessaire pour fonctionner correctement au sein de ce cadre institutionnel.

Bien que les aspects politiques et institutionnels des collectivités locales aient déjà été abordés dans GOLD I et ne fassent pas l'objet d'une attention prioritaire dans le présent rapport, leur importance pour les finances locales ne peut pas être mésestimée. Sans des mécanismes de participation et de fonctionnement adéquats, sans des capacités locales suffisantes, l'autonomie financière locale peut provoquer des conflits plutôt que des résultats productifs.

La réalité du financement des collectivités locales dans le monde

Certains pays ont développé, depuis longtemps, des systèmes de finances locales solides avec toutes les composantes décrites ci-dessus. Bien d'autres pays ont, au cours de ces dernières années, adopté des mesures pour développer ces systèmes. Dans le même temps, tous les pays – depuis les plus développés jusqu'aux pays en développement les plus fragiles – sont confrontés à divers défis illustrés tout au long de GOLD II. Certains problèmes sont liés au faible développement du système de financement et au manque de capacités, en particulier dans les pays en développement, ou plus généralement à l'insuffisance des ressources. D'autres défis sont extérieurs au système financier, mais ont une influence sur les demandes auxquelles il doit répondre et sur la façon dont il fonctionne.

Défis et dilemmes du système

Dans beaucoup de pays, notamment dans les pays en développement, de nombreux composants des mécanismes de finances locales décrits ci-dessus n'existent pas, sont incomplets ou ont été mis en œuvre sans tenir compte du contexte institutionnel. Ils peuvent être bien ou mal conçus (en fonction du contexte et de la législation en vigueur) en termes d'affectation des revenus et des dépenses, des transferts, d'accès à l'emprunt, etc. Plus largement, les cadres constitutionnels et juridiques des collectivités locales (leur statut juridique, les mécanismes politiques, leurs pouvoirs, les structures administratives et de personnel, etc.) sont parfois bien développés ou à peine esquissés.

Un des problèmes habituels est le manque de clarté dans l'attribution des compétences locales. Même dans les systèmes plus avancés où les responsabilités sont assez bien définies, des problèmes apparaissent lorsque l'État transfère des fonctions sans les financements correspondants. Un autre problème est le manque de méthodes et de pratiques adaptées pour mesurer le coût des responsabilités transférées. Le degré d'autonomie dans la gestion des dépenses est aussi très variable.

Dans un système avec plusieurs niveaux d'administration, un des grands défis est comment définir les responsabilités pour chaque niveau et comment ces niveaux devraient interagir. C'est le problème de la gouvernance des grandes métropoles déjà évoqué plus haut. Il y a toujours un équilibre à trouver entre la capacité des niveaux supérieurs de mobilisation des ressources et la représentativité politique des niveaux inférieurs plus proches des habitants. Pour parvenir à un équilibre, il faut considérer les avantages et les inconvénients de la concentration des fonctions par rapport à la

division des responsabilités. Pour combler le morcellement des compétences, il est possible de promouvoir des districts ou des syndicats avec des fonctions spécifiques et/ou différentes formes d'intercommunalité.

Des progrès ont été accomplis dans le partage de la fiscalité et les transferts de ressources entre différents niveaux, mais des problèmes persistent. Les transferts peuvent être insuffisants ou imprévisibles et les critères utilisés pour allouer les ressources, imprécis ou inappropriés. Malgré la croissance des disparités de revenus entre les collectivités locales dans de nombreuses régions du monde, peu de pays utilisent des subventions de péréquation efficaces pour permettre un accès plus égalitaire aux ressources. Ceci est nécessaire pour palier, parmi d'autres facteurs, la pauvreté ou la croissance démographique de certaines communes. Aussi, lorsque les subventions de péréquation existent, elles peuvent être mal financées, saper l'effort fiscal local ou affaiblir l'efficacité de gestion des ressources. De nombreux pays ont des problèmes pour trouver un juste équilibre entre les subventions inconditionnelles, qui favorisent l'autonomie locale, et des subventions conditionnelles, qui tendent à promouvoir les priorités nationales.

Les problèmes de mobilisation des ressources locales sont particulièrement récurrents. Il y a, en général, un plus large consensus sur la nécessité de laisser plus d'autonomie dans la gestion des dépenses que sur les recettes. Une certaine liberté dans la gestion des recettes est cependant nécessaire pour renforcer les responsabilités locales. Or, les impôts locaux peuvent être mal gérés, y compris les impôts locaux les plus traditionnels tels que l'impôt foncier. Ce dernier exige une gestion difficile et coûteuse et il est particulièrement impopulaire chez les contribuables. Et, même quand il est relativement bien géré, son potentiel de revenus peut être limité. En revanche, peu d'autres sources de revenus sont attribuées aux collectivités locales.

Seuls quelques pays développés ont des systèmes de financement des investissements locaux plus consolidés. De nombreux pays mettent en œuvre des subventions conditionnelles dont la majorité des fonds est utilisée pour les investissements locaux. Mais la réponse à long terme aux besoins décrits ci-dessus nécessite un plus large accès au crédit. Certains pays utilisent avec succès des institutions d'intermédiation financière pour le crédit local. Cette approche présente un certain nombre de problèmes et a été exposée, dans de nombreux cas, à des pressions politiques.

Ces défis au développement des systèmes de finances locales, ainsi que les maigres performances de l'administration locale dans certains pays, ont provoqué des reculs dans le processus de décentralisation. Depuis la publication de GOLD I, on peut observer une tendance à la recentralisation dans plusieurs régions. Cette déception peut être aussi le résultat d'attentes trop importantes, dans un temps trop court, par rapport à un processus de décentralisation encore jeune. Il est aussi la conséquence d'un appui insuffisant aux collectivités locales pour renforcer leur capacité afin de leur permettre de remplir les rôles qu'on attend d'eux.

Défis externes

Les collectivités locales peuvent contribuer à atténuer certains des problèmes mondiaux décrits précédemment – les crises des ressources naturelles (environnement, énergie, sécurité alimentaire), l'urbanisation, le déficit des infrastructures et la crise financière mondiale. Ceux-ci représentent aussi pour elles des défis considérables. Pour y répondre efficacement, il faudra mobiliser davantage de ressources, d'expertises techniques et de capacité de négociation sur des questions complexes avec de nombreux acteurs. Les collectivités locales peuvent répondre à ces menaces mondiales qui pèsent sur le développement si elles sont bien outillées et disposent de l'appui nécessaire.

À cet égard, il est important de noter que certains États ne semblent pas comprendre qu'ils doivent créer un environnement propice à l'action des collectivités locales. Au contraire, la tendance à la recentralisation dans certains pays semble avoir été exacerbée par les retombées de la crise économique et financière mondiale. Dans plu-

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

La diversité d'expériences

Certes, dans de nombreux pays, les finances locales sont un problème important et certains défis et points communs ont pu être identifiés ci-dessus. Mais il est nécessaire de garder à l'esprit qu'il y a aussi de grandes différences entre les régions et les pays. Comme il a été indiqué dans GOLD I, il y a une grande diversité dans le monde dans l'organisation et les compétences des collectivités locales. GOLD II montre également qu'il y a une extraordinaire variété dans les modèles de finances locales entre régions et entre pays au sein de chaque région.

Les systèmes administratifs et le rôle des collectivités locales sont le résultat de l'histoire de chaque pays. Dans une grande partie de l'Amérique latine, par exemple, on constate l'influence de la tradition coloniale centraliste, notamment en matière fiscale. Parallèlement, certains grands pays, comme l'Argentine et le Brésil, ont une longue tradition d'autonomie au niveau des provinces et des communes. Cette tradition est, même avec des interruptions, globalement plus importante en Amérique latine que dans d'autres régions hors O.C.D.E. Au Moyen-Orient et en Asie occidentale, la forte influence de l'Empire ottoman façonne encore les systèmes de gouvernement fortement centralisés qui prévalent dans tous les pays de la région.

Dans certaines régions, les différences internes sont considérables. Cette diversité est évidente dans la région Asie-Pacifique malgré le poids des régimes centralisés. Certains pays ont été colonisés par la Grande-Bretagne (par exemple, l'Inde, la Malaisie), d'autres par la France (par exemple, le Cambodge, le Vietnam) et quelques pays ont subi plusieurs influences (Espagne/États-Unis aux Philippines). Des pays comme la Chine et la Thaïlande n'ont jamais été colonisés pendant des périodes prolongées. Leurs systèmes s'appuient sur leurs propres traditions et des expériences empruntées. L'Australie et la Nouvelle-Zélande diffèrent des pays de l'Asie-Pacifique, car les deux étaient des colonies britanniques où les descendants des colons sont restés et ont coexisté avec les populations autochtones. Leurs institutions ont hérité des traditions coloniales de gouvernance. Ces influences diverses ont abouti à une grande variété de structures gouvernementales locales et de systèmes de financement.

Les pays de la région Eurasie ont hérité de l'ancienne Union soviétique le même système initial d'administration et de financement, mais ils ont choisi de réorganiser leurs systèmes de gouvernance locale tout à fait différemment. En Afrique, il y a un fort contraste entre les traditions centralisées de l'ancienne administration coloniale française en Afrique occidentale et centrale et les traditions locales laissées par les Britanniques en Afrique orientale et australe, bien que ces dernières aient souvent été affaiblies dans la période postcoloniale. Il y a eu récemment des efforts considérables pour décentraliser et renforcer les collectivités locales à travers la région. Dans de nombreux pays, l'expérience des administrations locales se mélange aux cultures traditionnelles.

En Europe, il existe de riches expériences de décentralisation avec des institutions solides, mais les systèmes sont très hétérogènes et font face à des défis politiques majeurs. En Amérique du Nord, les collectivités locales canadiennes et américaines assurent un rôle important au sein du secteur public. Toutefois, elles sont soumises aux gouvernements intermédiaires (provinces ou états) plutôt qu'au gouvernement fédéral. Cela aboutit à une forte diversité interne puisque chaque province ou état a une législation distincte pour les collectivités locales, situation qui se reproduit également dans d'autres pays et dans d'autres régions comme l'Argentine et l'Australie. Aux États-Unis, l'organisation des collectivités locales est particulièrement complexe avec des milliers de comtés et des dizaines de milliers de sous-comtés dotés de compé-

tences généralistes, et des districts avec des compétences spécifiques (par exemple, pour l'enseignement).

Ces traditions de gouvernance, dans les différentes régions, ont été soumises à la pression des forces politiques et économiques pendant des années. Ceci a entraîné de nombreux changements dans les systèmes, y compris dans les modalités de financement. Mais l'influence de ces traditions persiste, même subtilement. Pour avancer avec les réformes, il faut prendre en considération la nature et la force de ces traditions et comprendre comment elles conditionnent la viabilité et la durabilité des transformations des finances publiques locales.

Résumé de la mission GOLD II et de l'organisation du *Rapport*

Il n'est pas trop exagéré d'affirmer que les systèmes de financement des collectivités locales sont actuellement à un carrefour. De grandes avancées ont été accomplies dans la décentralisation et le transfert de pouvoirs aux collectivités locales. Ce processus est aujourd'hui confronté à divers défis, certains universels, certains spécifiques à certaines régions et pays. La situation a été aggravée par le nombre de crises majeures et successives de ces dernières années – environnementale, économique et financière.

Les crises actuelles sont également une occasion de réfléchir sur le fonctionnement des systèmes de financement locaux et sur les moyens de les améliorer. Il y a toujours le risque, pendant les crises, que certaines réactions soient excessives et que ces décisions soient dominées par l'immédiateté des problèmes avec de graves conséquences pour l'avenir. Des réformes circonstancielles peuvent atténuer les problèmes immédiats mais saper à terme la capacité des collectivités locales à assumer leurs responsabilités de manière efficace et durable.

Pour avancer dans la réforme des finances publiques locales, il faut entreprendre une analyse systématique des aspects positifs et négatifs des systèmes actuels ainsi que sur la manière de renforcer les collectivités locales pour qu'elles puissent jouer un rôle encore plus actif. Cette introduction a présenté les grandes lignes et quelques-unes des principales questions et options qui méritent d'être considérées. Le *Rapport* examinera en profondeur ces diverses questions et les options au niveau régional et mondial.

Les chapitres suivants analysent la situation dans les régions de C.G.L.U. : Afrique (chap. 2), Amérique du Nord (chap. 3), Amérique latine (chap. 4), Asie-Pacifique (chap. 5), Eurasie (chap. 6), Europe (chap. 7), Moyen-Orient et Asie occidentale (chap. 8). Chacun de ces chapitres passe en revue les systèmes de finances publiques locales et le contexte institutionnel en mettant l'accent sur l'analyse de la fiscalité locale. Il synthétise les aspects positifs et les problèmes ainsi que les opportunités et les défis spécifiques. Enfin, chaque chapitre régional se termine par un résumé des principaux enjeux et des alternatives avec d'éventuelles questions permettant d'approfondir la réflexion.

Il est important de noter que le nombre de pays, le niveau et la qualité des informations disponibles varient dans chaque région. Ainsi certains chapitres couvrent un plus grand nombre de pays que d'autres et, dans certains cas, l'analyse se concentre sur un ou plusieurs pays pour lesquels une meilleure information est disponible.

Après les chapitres régionaux, le chapitre 9 se concentre sur la situation et les défis des régions métropolitaines. Enfin, la conclusion présente un résumé général des principaux constats, propose des actions pour améliorer la situation au niveau régional et mondial et des pistes de recherches futures.

2

Afrique

FRANÇOIS YATTA

Chercheur indépendant (Niger)

FRANÇOIS VAILLANCOURT

Université de Montréal (Canada)

Dans la plupart des pays du continent africain, les avancées de la décentralisation sont réelles, notamment sur le plan politique. Comme on l'avait déjà représenté dans le *Ier Rapport mondial sur la décentralisation,* les collectivités locales sont aujourd'hui une composante du paysage institutionnel. Elles assument de plus en plus de compétences et leur action s'ancre progressivement dans le vécu quotidien des populations. On continue à engager ou à programmer des réformes dans différents pays pour renforcer le rôle des collectivités locales, notamment dans le domaine des finances.

Il n'en demeure pas moins que cette progression diffère selon les pays et n'est pas linéaire. Au Gabon, par exemple, le processus de décentralisation a été amorcé en 1996, mais la phase de transfert de compétences n'a été initiée qu'en 2009. Dans plusieurs pays, le processus connaît en outre des difficultés. La part des dépenses publiques gérées par les collectivités locales reste globalement à un niveau assez bas. La mise en œuvre des textes d'orientation de la décentralisation reste très lacunaire et certains gouvernements nationaux reviennent sur des acquis non négligeables. Au Mali et au Burkina Faso, par exemple, le principe de concomitance entre le transfert des compétences et le transfert de ressources a été remis en question. En Ouganda, la gestion du personnel d'encadrement local a été recentralisée et le statut de la ville-capitale a été modifié afin de créer une entité métropolitaine dont l'autorité est nommée par le gouvernement central. Au Malawi et au Togo, les élections locales sont suspendues ou décalées dans le temps; les collectivités locales sont dirigées par des responsables nommés par le gouvernement central (depuis 1999 au Malawi). Dans quelques pays, la part des ressources locales sur les richesses nationales a même diminué au cours des dernières années (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Ouganda, Sénégal, Tanzanie, Togo).

Le continent africain continue, entretemps, à expérimenter un processus d'urbanisation rapide (3,2% par an en moyenne pour la période 2005-2010, FNUPA, 2007), mais le développement des grandes métropoles et des villes moyennes va de pair, à des degrés divers, avec de graves déficits de services urbains et avec l'expansion des bidons-villes. En 2007, les Nations unies estimaient que 72% de la population urbaine de l'Afrique subsaharienne vivait dans des logements précaires (*ibid.*). Améliorer la qualité de vie de ces populations et faciliter l'accès aux services essentiels sont indispensables pour assurer le développement économique ainsi que pour asseoir la stabilité sociale et politique de la région. C'est autant de défis auxquels doivent répondre les autorités locales conjointement avec l'ensemble des responsables des États africains.

Pour répondre à ces défis, les autorités locales ont besoin de ressources et de capacités adaptées. *Dans cette étude, nous décrivons la situation des finances locales dans un échantillon assez représentatif des pays d'Afrique*(1)*. La décentralisation fiscale est abordée en cinq grandes parties : le contexte macroéconomique, la description de la structure des gouvernements locaux et du système de financement local, l'analyse des principales problématiques de la décentralisation fiscale, les conséquences de la crise financière et économique mondiale sur les finances locales et, enfin, les recommandations à mettre en œuvre afin d'améliorer le financement des collectivités locales en Afrique.*

Contexte macroéconomique et financier de la décentralisation fiscale

Comme partout dans le monde, la décentralisation fiscale en Afrique subit fortement la contrainte du contexte macroéconomique et financier des États. Le faible niveau de prélèvement a un impact direct sur le financement des politiques publiques et sur la décentralisation fiscale.

(1) Le chapitre «Afrique» s'appuie en particulier sur des données collectées par C.G.L.U. pour 24 pays, complétées par des données issues de récents travaux et publications.

Depuis une décennie environ, l'Afrique renoue avec la croissance économique. La croissance du P.I.B. tourne autour de 5,5% en moyenne ces dernières années, avec une diminution en 2009 à cause de la crise économique et financière mondiale (2%). Selon un rapport de la Banque africaine de développement(2), cette croissance s'explique en grande partie par l'augmentation du volume des exportations de pétrole et la flambée de ses cours avant la crise – ce qui a fait grimper les taux de croissance des pays producteurs de pétrole comme l'Angola, le Nigeria, le Soudan et le Tchad, mais même les pays non producteurs ont connu un taux de croissance médian élevé.

Cependant, cette embellie économique des années 2000 reste fragile. En effet, le développement des économies africaines est largement affecté par des chocs naturels et extérieurs sur lesquels les États n'ont pas prise, ce qui handicape fortement le développement structurel des pays africains. Parallèlement à cette fragilité économique, l'Afrique peine à augmenter sa part dans le commerce international. Alors que l'Afrique pesait pour 12% du commerce mondial à la veille de la mise en place des programmes d'ajustement structurel qui devait justement arrimer l'Afrique au monde, elle n'y contribuait plus qu'à 9% dans les années 90 et, selon toute vraisemblance, son poids actuel tourne autour de 5%.

Le taux de pauvreté de la région demeure élevé. Selon toutes les projections récentes, le taux de pauvreté en Afrique sera toujours supérieur à 38% en 2015, un niveau nettement plus élevé que celui de 22,3% fixé dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement (O.M.D.). Le continent devra accélérer et soutenir la croissance à un taux de 7% à 8% pour être en mesure d'atteindre les O.M.D.

La décentralisation fiscale subit les conséquences de la situation financière difficile que connaît la majorité des pays africains. Si le niveau de prélèvement des pays africains s'est amélioré progressivement depuis le début des années 2000, et ce après quatre décennies de stagnation, les perspectives futures sont moins optimistes. La libéralisation commerciale a un impact direct sur les finances publiques, notamment sur les revenus fiscaux(3).

Même après le parachèvement de la transition fiscale, les analystes s'interrogent sur le rendement attendu de la généralisation de la T.V.A. comparé au rendement qu'offraient auparavant les droits de porte. Cette possible baisse de revenus aurait un impact sur les dépenses publiques et, par conséquent, sur les programmes sociaux, particulièrement dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Au Congo par exemple, avec l'application de l'Accord de partenariat économique avec l'U.E. (A.P.E.), la perte simulée des recettes douanières équivaut à l'ensemble des dépenses publiques en matière d'éducation(4). Cette évolution des finances publiques se conjugue avec une dégradation des soldes bud-

(2) Banque africaine de développement (B.A.D.), le Centre de développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (O.C.D.E.) et la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique : *Perspectives économiques en Afrique.*

(3) Impact des traités de libre échange. – À l'échelle bilatérale dans le cadre des accords de partenariat entre les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique et l'Union européenne, la disparition des droits de douane sur ces importations réduirait de 20% les recettes fiscales totales de pays comme la Gambie et le Cap-Vert, de 11% pour des pays comme le Ghana, le Rwanda, l'île Maurice et le Sénégal. Dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (U.E.M.O.A.), par exemple, l'élimination progressive des droits de douane sur les échanges intracommunautaires a eu de lourdes conséquences sur les finances publiques des pays de la zone. Au point que, du 1er juillet 1996 au 30 septembre 2006, on a effectivement versé un montant égal à 143 Md $US aux États membres à titre de compensation. Finalement, la libéralisation commerciale à l'échelle internationale se traduit par une forte baisse des droits de porte. Ces rentrées douanières constituent un élément clé des finances publiques pour la plupart des pays africains et pèsent en moyenne 14,7% des revenus fiscaux des pays d'Afrique de l'Ouest (de 5% pour le Nigeria à 34% pour la Gambie [Busse *et al.,* 2004]) et 16,4% des revenus fiscaux des pays d'Afrique centrale (de 2,4% pour la Guinée-Équatoriale à 24% pour la République démocratique du Congo). Pour certains pays, les recettes douanières ont souvent atteint jusqu'à 30% au début des années 2000.

(4) Source : Laurence Hinkle, Mombert Hoppe et Richard Newfarmer, *Beyond Cotonou : Economic Partnership Agreements in Africa.*

gétaires[5]. En effet, malgré leurs performances dans la mobilisation des ressources, les pays africains peinent à couvrir leurs dépenses primaires ainsi que leur contribution à l'investissement et aux charges d'intérêts de la dette intérieure et extérieure. Dans trois des cinq ensembles régionaux (Afrique centrale, Afrique de l'Ouest et Afrique du Nord), le solde budgétaire moyen est passé du déficit à l'excédent, à partir de 2005, du fait d'une meilleure gestion des finances publiques et d'une amélioration notable du prélèvement public. L'Afrique du Nord doit l'amélioration de sa situation aux pays pétroliers qui ont connu, avant la crise, une hausse du cours du pétrole et l'augmentation de la production. Leur solde est excédentaire d'environ 5% du P.I.B. Des pays comme l'Égypte, le Soudan et la Tunisie ont vu leur déficit public s'aggraver. L'Afrique centrale voit sa position budgétaire s'améliorer grâce, d'une part, au redressement de sa principale économie (c'est le cas du Cameroun) et, d'autre part, grâce à la manne pétrolière dans des pays comme le Gabon, le Congo et la Guinée-Équatoriale. En Afrique de l'Ouest, l'amélioration enregistrée répond aux réformes macroéconomiques engagées même si l'excédent s'explique par le pétrole du Nigeria. Dans les deux autres régions (Afrique de l'Est et Afrique australe), le redressement semble plus lent.

Description de la structure des gouvernements locaux et du système de financement local en Afrique

Dans ce contexte, le financement de la décentralisation fait l'objet d'une attention croissante sur le continent africain. En Afrique de l'Ouest et centrale, on a créé ou réactivé des mécanismes de pilotage de la décentralisation et du financement local au cours de ces dernières années comme, par exemple, la Commission nationale des finances, au Bénin, le Conseil national de la décentralisation, en Côte d'Ivoire, le Comité interministériel des services locaux, au Cameroun (2010), et la Conférence nationale de la décentralisation, au Burkina Faso, qui s'est centrée en 2010 sur le financement de la décentralisation. Le Gabon a initié la phase de transfert de compétences en 2009, quatorze ans après les premières lois de décentralisation. En Mauritanie, un nouveau Code des collectivités locales est à l'étude. Le projet envisage les régions comme de nouvelles collectivités locales et élargit le champ de compétences de ces dernières. Par contre, au Mali, la notion de «progressivité» a remplacé «le principe de concomitance», affaiblissant ainsi les textes de loi qui, auparavant, promettaient que tout transfert de compétences serait accompagné des ressources financières correspondantes.

En Afrique du Sud, on s'est engagé, depuis 2003, dans la modernisation du système de financement local avec le *Municipal Finance Management Act*, qui a révisé les procédures budgétaires et comptables et les systèmes d'audit et de contrôle interne des achats et de mise en concurrence. Dans les autres pays d'Afrique de l'Est et du Sud, il faut souligner les processus de réformes législatives ou constitutionnelles au Kenya et au Zimbabwe. Au Kenya, les réformes approuvées en août 2010 reconnaissent un statut constitutionnel aux 47 collectivités locales (*counties*), prévoient l'élection directe des exécutifs des *counties* et une gestion plus autonome de leur budget. Elles clarifient également les compétences des *counties* et leur octroient 15% du budget national. Mais des doutes subsistent sur l'avenir des autorités locales actuelles dans les villes. En Ouganda, un nouveau programme de gestion et de transparence financière (*Financial Management and Accountability Programme – FINMAP*) a été initié depuis trois ans pour renforcer la stratégie de décentralisation fiscale (*FDS*). La Zambie a approuvé, en 2010, le Plan de mise en œuvre de la décentralisation et restructuré le système des transferts aux collectivités locales pour rendre l'allocation des ressources plus pré-

(5) Banque africaine de développement (B.A.D.), le Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) et la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique : *Perspectives économiques en Afrique.*

visible et transparente. Au Malawi, le Parlement envisage, en 2010, de réduire le nombre de districts (*wards*). Le gouvernement a instauré une commission nationale sur le financement local et a élargi les domaines de compétences qui ont été transférées aux communes dans trois à sept secteurs entre 2004 et 2010 (initialement agriculture, éducation et santé, puis forêts, eau et environnement, égalité des sexes).

En Afrique du Nord, région où la décentralisation avançait plus lentement, des réformes importantes sont en cours. Au Maroc, les réformes de la Charte communale, de la comptabilité des collectivités locales et de la fiscalité locale assouplissent le pouvoir de tutelle du gouvernement central et élargissent les compétences des collectivités locales. Elles introduisent la programmation pluriannuelle, renforcent les prérogatives de tarification des services des collectivités locales, formalisent des conventions de partenariat entre ordonnateurs et comptables publics avec des indicateurs de contrôle de gestion des collectivités locales préalablement fixés dans le contrat. Récemment, le roi a annoncé un renforcement du rôle et de l'autonomie des régions. En Algérie, un projet de Code communal donnerait à l'avenir aux collectivités locales plus de flexibilité dans la gestion budgétaire et plus de pouvoir dans la gestion des revenus. Il prévoit également un fonds de solidarité et de garantie à des fins de péréquation et des systèmes de consultation citoyenne (référendums locaux).

Partant de ce constat, la section suivante approfondit cinq aspects de la décentralisation fiscale : la structure des États et l'organisation territoriale, les compétences et les charges des collectivités locales, leurs revenus, les transferts et l'accès à l'emprunt.

La structure des États et l'organisation territoriale

L'Afrique compte formellement cinq pays à structure fédérale : les Comores, l'Éthiopie, le Nigeria, le Soudan et la Tanzanie, mais cette dernière est plus une confédération bipartite qu'une fédération. L'Afrique du Sud et la République démocratique du Congo (R.D.C.) sont des États quasi fédéraux. Le reste des pays ont une structure étatique unitaire.

Le tableau 2.1 résume des données sur l'organisation territoriale des pays analysés dans ce chapitre.

TABLEAU 2.1

Nombre d'entités décentralisées par niveaux. Indicateurs de population pour 27 pays d'Afrique (2008).

Pays	Niveau local	Niveau intermédiaire 1	Niveau intermédiaire 2	Population moyenne au niveau local (en milliers)	Population dans la capitale (en milliers)	Population urbaine en % (2008)	Population totale du pays (en millions) (2009)
Afrique du Sud	226 communes	8 métropoles et 44 districts municipaux	9 provinces	172	2 345	61	49,052
Algérie	1 541 communes	48 wilayas *		21	2 947	65	34,178
Bénin	77 communes			120	223,5	41	8,792
Burkina Faso	351 communes	45 provinces	13 régions	43	1 475	20	15,746
Cameroun	360 communes et 14 communautés urbaines				1 248	57	18,879

* L'exécutif, le *wally* ou le gouverneur, est nommé par le gouvernement central.

Pays	Niveau local	Niveau intermédiaire 1	Niveau intermédiaire 2	Population moyenne au niveau local (en milliers)	Population dans la capitale (en milliers)	Population urbaine en % (2008)	Population totale du pays (en millions) (2009)
Côte d'Ivoire	718 communes et 2 districts (Abidjan et Yamoussoukro)	56 départements		20	3 802	49	20,617
Égypte	4 641 villages + 220 villes	433 centres (échelon déconcentré)	29 gouvernorats *	15	11 100	43	83,083
Éthiopie	556 *woredas*	68 communes	9 + 2 villes-régions	153	4 585	17	85,237
Gabon	52 communes	49 départements		29	540 818	85	1,515
Ghana	138 communes			169	1 661 (2001)	50	23,832
Kenya	175 (villes, comtés, municipalités)	47 comtés (selon la nouvelle constitution)		218	3 100	22	39,003
Malawi	40 (28 districts ruraux, 8 agglomérations urbaines et 4 villes)			330	732	19	14,269
Mali	703	49 cercles	8 régions + district de Bamako	18	1 494	32	12,700
Maroc	1 503 (221 urbaines et 1 282 rurales)		16 régions	21	627	56	34,859
Mauritanie	216 communes			14	673	41	3,200
Mozambique	43 communes			477	1 099	37	21,669
Namibie	54 communes	13 régions		33	251	37	2,109
Niger	265 communes	36 communes	8 communes	55	215	16	15,306
Nigeria	774 communes		36 états + le district fédéral d'Abuja	115	778,5	48	149,229
Ouganda	1 010 divisions infra-comtés et villes	97 districts/ municipalités (5 nouveaux districts au cours de 2010)		30	1 533	13	32,370
Rwanda	31 (30 districts + Kigali)			310	800	18	10,473
Sénégal	543 communes	14 régions		29	2 604	42	13,712
Tanzanie	25 villes, 97 districts ruraux, 108 communautés rurales, 10 571 villages				2 456	25	41,049

Pays	Niveau local	Niveau intermédiaire 1	Niveau intermédiaire 2	Population moyenne au niveau local (en milliers)	Population dans la capitale (en milliers)	Population urbaine en % (2008)	Population totale du pays (en millions) (2009)
Togo	354 communes	30 préfectures	5 régions	19	1 452	42	6,020
Tunisie	264 communes		24 gouvernorats	39	992	67	10,486
Zambie	72 districts (4 villes, 14 municipalités et 54 districts)			35	3 000	35	11,863
Zimbabwe	90 communes			129	1 572	37	11,393

Sources : Compilation des auteurs, données collectées au niveau national par C.G.L.U. et facilitées par les associations de gouvernements locaux. Seuls les niveaux de gouvernement avec un conseil ou une assemblée élue directement ou indirectement sont recensés ici. Pour les données sur la population : *City Population* (population nationale, estimations 2009, population urbaine, estimations 2008).

Il en ressort une grande diversité dans l'organisation territoriale aussi bien en termes de niveaux de collectivités territoriales qu'en termes de taille. Cette disparité ne facilite pas la comparaison internationale. Dans beaucoup de pays, on observe depuis 2005 un accroissement du nombre de collectivités locales (Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Mozambique, Ouganda).

Les compétences et les charges des collectivités locales

L'autonomie des collectivités locales africaines en matière de dépenses est globalement limitée. La répartition des compétences, et donc des charges, entre collectivités locales et États est souvent mal définie. Même si, dans la plupart des pays africains analysés – à l'exception de la Tunisie et du Niger –, les responsabilités des collectivités locales sont inscrites dans la Constitution, il existe un écart important entre les textes et la pratique, comme on l'observe en Côte d'Ivoire, en l'Egypte, en Éthiopie, au Rwanda et en Algérie. Les compétences reconnues aux collectivités locales sont, dans la plupart des cas, partagées entre plusieurs niveaux de collectivités et l'État.

L'échelle supérieure de gouvernance (région/provinces ou gouvernement central) exerce partout sur les collectivités locales un pouvoir de contrôle s'étendant largement au-delà du simple contrôle de légalité. Ce contrôle s'exerce : *a*) par des règles ou circulaires budgétaires que spécifient divers pourcentages ou ratios à respecter lors de la préparation du budget (par exemple, pas plus de 50% en dépenses de personnel ou au minimum 40% d'un transfert spécifique doivent aller à l'investissement) ; *b*) par une autorité de tutelle lors de l'étude des budgets.

En effet, la procédure budgétaire instaure des contrôles d'opportunité *a priori* et/ou *a posteriori*. Le contrôle d'approbation des budgets locaux s'effectue sur la légalité des recettes et des dépenses et sur l'équilibre réel du budget. En Égypte, au Gabon, au Rwanda, en Tunisie ou en Zambie, pour ne citer que ces pays, le contrôle du niveau supérieur connaît peu de limites : celui-ci s'exerce aussi bien sur la structure que sur les postes du budget. Pour des pays comme le Kenya, l'Ouganda et le Burkina, le contrôle s'opère sur la structure du budget. Les postes du budget font également l'objet d'un contrôle en Afrique du Sud, en Algérie, au Malawi ou en Tanzanie. Au Maroc, les réformes récentes sur l'organisation des finances locales (2009) et de la comptabilité des collectivités locales (2010) ont assoupli le pouvoir de tutelle. Au Sénégal, les décisions prises par les collectivités locales ne sont pas soumises à approbation préalable par l'autorité investie de ce pouvoir, elles sont exécutoires d'office.

Enfin, le temps d'approbation des documents budgétaires peut être long dans la plupart des pays. Dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest comme le Mali et le Niger, les délais réglementaires d'approbation sont généralement dépassés du fait même de la lenteur de la transmission des remarques de l'autorité de tutelle.

Un autre indicateur de l'autonomie des collectivités locales est leur liberté ou non d'engager et de licencier du personnel. Moins d'un tiers des pays analysés offre aux collectivités locales une entière marge de manœuvre à l'image de l'Afrique du Sud, du Bénin, de l'Éthiopie, du Gabon, du Maroc, du Mozambique ou du Rwanda. Dans certains pays comme l'Algérie, le Ghana, le Malawi, le Mali, les décisions de recrutement et de licenciement des ressources humaines locales sont prises conjointement par l'État central et les collectivités locales. En Égypte et en Tunisie, le personnel des collectivités locales est engagé directement par l'État central ou après son approbation. En Zambie, les gouvernements locaux ont pleins pouvoirs pour la gestion de leur personnel (y compris les salaires), mais le gouvernement central peut interférer dans le processus. Au Kenya et au Malawi, les collectivités locales peuvent embaucher et remercier le personnel subalterne alors que seul l'État peut le faire pour les cadres. Or, cette nécessaire marge de manœuvre des collectivités locales est parfois mal utilisée. Dans certains pays comme la Mauritanie, elle se traduit très souvent par une pléthore de personnel au nom de considérations électoralistes, voire clientélistes, gonflant ainsi inconsidérément la masse salariale (Yahya Ould Kebd, 2010).

Les modalités d'attribution des compétences aux collectivités locales varient selon les pays. La majorité des pays opèrent par blocs de compétences transférées à l'image de l'Afrique du Sud ou du Maroc, alors que des pays comme le Niger et le Cameroun procèdent par l'octroi de compétences générales aux collectivités locales. Dans d'autres pays comme la Tanzanie, la loi reconnaît des compétences obligatoires et des compétences optionnelles devant être assumées par les gouvernements locaux. On distingue trois groupes types de compétences de charges des collectivités locales dans les pays analysés :

1. Un premier groupe de compétences de base, à savoir l'entretien des petits équipements, la voirie, l'éclairage public, la gestion des déchets, les activités récréatives (culture, loisirs, sports), la planification urbaine et l'habitat. Ce groupe de compétences se retrouve dans tous les pays. Ces compétences sont rarement partagées avec le niveau central ou régional. L'eau potable et l'assainissement sont souvent une compétence locale.

2. On observe un deuxième groupe de compétences – l'éducation préscolaire et primaire et les services de santé basiques –, auquel s'ajoutent le transport ou la protection de l'environnement dans des pays comme l'Algérie, le Bénin, la Guinée, le Maroc, la Namibie, le Niger, la Zambie ou pour certaines catégories de communes (les grandes communes urbaines au Kenya, par exemple, ou les chefs-lieux régionaux).

3. Dans d'autres pays, à l'instar de l'Afrique du Sud, de l'Ouganda et du Zimbabwe, s'ajoutent la promotion du développement économique et de l'emploi, le logement, la distribution d'énergie, la police et la sécurité et, enfin, l'enseignement secondaire.

Le partage de compétences entre plusieurs niveaux d'administration est très répandu, par exemple, au Mali, en Tanzanie, en Zambie ou au Zimbabwe. Généralement, les collectivités locales ne sont responsables que de l'entretien des infrastructures scolaires. La programmation, l'investissement et le paiement des salaires du personnel relèvent des ministères sectoriels. On doit noter également d'autres aspects dans l'attribution des compétences, à savoir :

- Pour l'eau et l'électricité subsiste une importante différence entre pays de tradition anglophone et francophone. En Afrique du Sud et au Ghana, ce sont souvent les conseils de l'eau ou les entreprises municipales qui fournissent ces services; dans les pays francophones, ils sont le plus souvent pris en charge par des entreprises nationales. Au Kenya, on

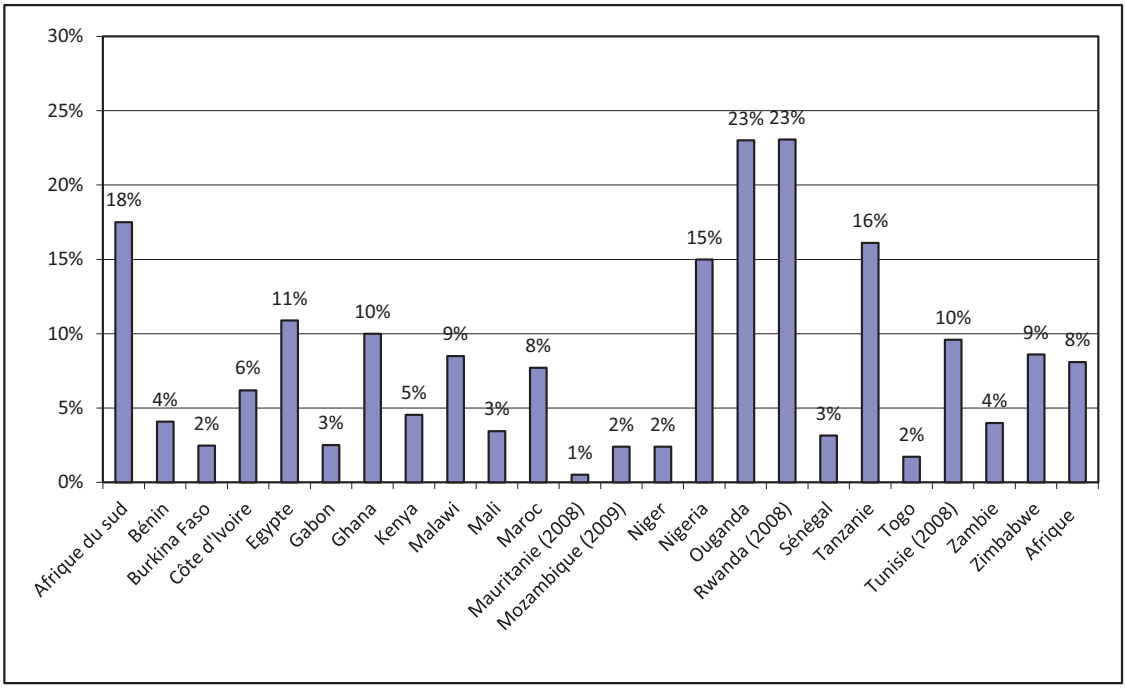
retrouve depuis peu des regroupements régionaux d'ex-entreprises municipales.

- Dans les pays possédant plusieurs niveaux de collectivités décentralisées, la question de la bonne échelle de fourniture des services est sujette à discussion. Dans certains pays comme la Côte d'Ivoire et l'Afrique du Sud, la recherche des économies d'échelle et des externalités a amené le législateur à affecter certains services comme la production d'eau ou d'énergie aux niveaux supérieurs de décentralisation et/ou à l'État.
- Dans une majorité de pays (par exemple au Maroc), les préoccupations de redistribution et d'équité sociale ont poussé le législateur à affecter à l'État certaines compétences comme l'aide sociale et le logement. Pour d'autres pays, comme le Mozambique et le Malawi, ces compétences sont partagées entre les niveaux local et central. En Côte d'Ivoire, par exemple, l'aide sociale est une compétence communale.

Étant donné que l'on note souvent une grande différence entre la pratique et les textes, il est utile d'utiliser d'autres indicateurs de décentralisation. Le graphique 2.1 nous permet d'examiner le ratio des dépenses locales par rapport aux dépenses du gouvernement central(6). La moyenne (non pondérée) est de 8,3% pour l'ensemble des pays analysés, mais les différences entre pays sont importantes. Le ratio le plus élevé (entre 17% et 23%) concerne l'Ouganda, le Rwanda et l'Afrique du Sud. Cependant, le niveau des dépenses locales dans une majorité de pays (16) est inférieur à 10%, voire moins de 5% (11 pays). Autrement dit, pour une majorité de pays, la participation des autorités locales de l'Afrique aux dépenses publiques se situe en dessous d'autres régions comme l'Europe (25% en moyenne), et ceci ne concerne même pas le niveau d'autonomie exercé dans la réalisation de ces dépenses.

GRAPHIQUE 2.1

Dépenses locales en pourcentage des dépenses totales de l'État dans 23 pays d'Afrique (2007).

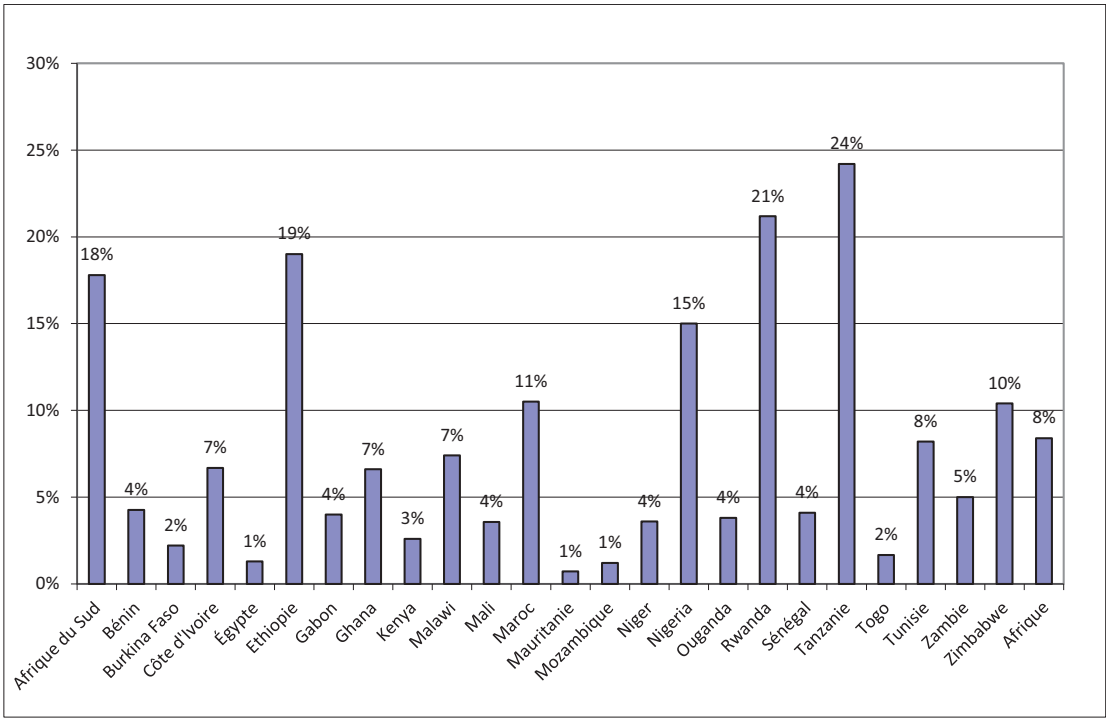


Source : Calcul des auteurs avec les données collectées au niveau national par C.G.L.U. et complétées par des données issues d'autres travaux et études (voir bibliographie).

(6) Les dépenses publiques locales intègrent le niveau intermédiaire (gouvernorat, région, département…).

GRAPHIQUE 2.2

Poids des collectivités locales dans les ressources publiques de 24 pays d'Afrique (2007).



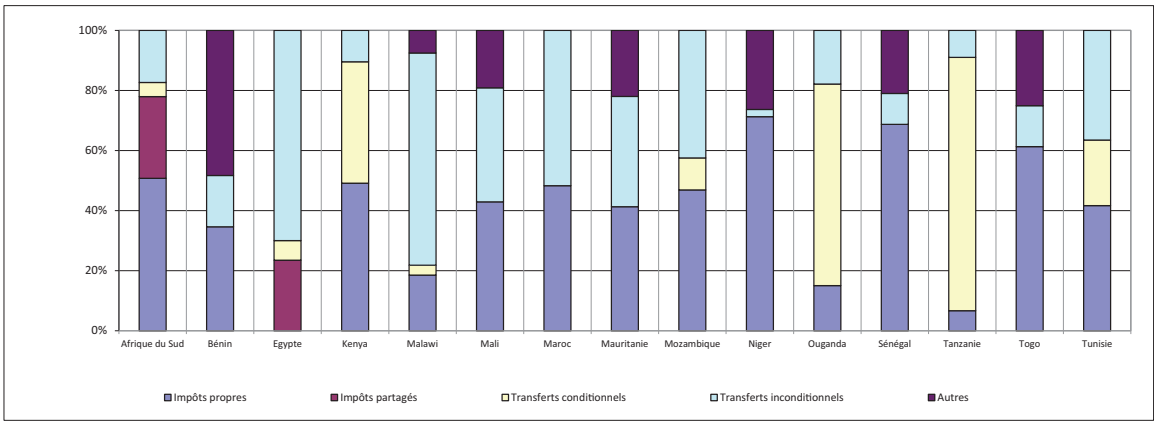
Source : Calcul des auteurs avec les données collectées par pays par C.G.L.U. et complétées par des données issues d'autres travaux et études (voir bibliographie).

Les revenus des collectivités locales : ressources globales et ressources propres

En Afrique, la décentralisation des ressources est moins importante que celle des charges. Le graphique 2.2 permet d'évaluer l'importance des ressources des gouvernements locaux dans 23 pays. On constate que, dans une majorité de pays (17 d'entre eux), les collectivités locales africaines gèrent moins de 10% des recettes publiques et, dans 11 pays, moins de 5%, ce qui est similaire à ce que nous avons observé pour les charges. Seuls la Tanzanie et le Rwanda dépassent les 20%, suivis de l'Éthiopie, de l'Afrique du Sud et du Nigeria avec des taux allant de 15% à 19%.

GRAPHIQUE 2.3

Structure des recettes locales dans 15 pays d'Afrique (2007).



Source : Calcul des auteurs avec les données collectées au niveau national par C.G.L.U. et complétées par des données issues d'autres travaux et études.

Les chiffres du graphique 2.2 incluent les ressources propres et les transferts de péréquation. Le graphique 2.3 fait apparaître les sources des recettes locales en soulignant que, dans la majorité des pays, environ la moitié des recettes des collectivités locales provient de transferts de péréquation et que l'autre moitié provient des impôts locaux. Toutefois, la situation diffère sensiblement selon les pays. Dans certains cas, les transferts fournissent l'essentiel des recettes locales, de 85% à 90% dans des cas extrêmes comme la Tanzanie et l'Ouganda. En Égypte, les collectivités locales dépendent entièrement des impôts partagés et des transferts.

Par ailleurs, on retrouve un groupe de pays où les taxes et impôts dominent le budget local : le Niger, le Sénégal, le Togo, suivis par l'Afrique du Sud. Ici, les revenus propres représentent environ les deux tiers des revenus locaux. On peut y inclure l'Afrique du Sud si on additionne les impôts partagés aux taxes et impôts collectés localement. Mais on verra plus bas que, pour certains pays (Niger, Togo), la prééminence des revenus propres n'est pas nécessairement un signe d'autonomie financière. Le Maroc et le Kenya sont légèrement en dessous du 50/50 dans l'équilibre entre recettes propres et transferts, et la Mauritanie, la Tunisie, le Mozambique et le Malawi se situent encore en dessous de ce niveau.

Les ressources propres de la plupart des collectivités locales de la région proviennent d'un nombre limité d'impôts, taxes et redevances, complétés par des revenus de services locaux dont la contribution est globalement insatisfaisante. Les principales sources de la fiscalité locale sont : l'impôt sur la propriété (bâtie ou non bâtie), la taxe d'habitation ou de résidence ainsi que des licences et patentes diverses (commerces, marchés, permis de construire, débits de boissons, jeux, spectacles, publicité, hôtels) et les charges sur les services (eau et assainissement, collecte des déchets). Les taxes sur les véhicules existent dans certains pays (Zimbabwe), mais sont souvent partagées avec l'État (Algérie, Côte d'Ivoire, Égypte, Maroc). Plus rares sont les pays où les collectivités locales ont la possibilité de taxer les revenus des activités économiques, *via* une taxe professionnelle (Algérie, Maroc, Tunisie, Togo), ou encore les activités extractives non pétrolières – carrières, activités forestières – comme au Maroc, en Tanzanie ou au Gabon où celles-ci sont partagées avec l'État.

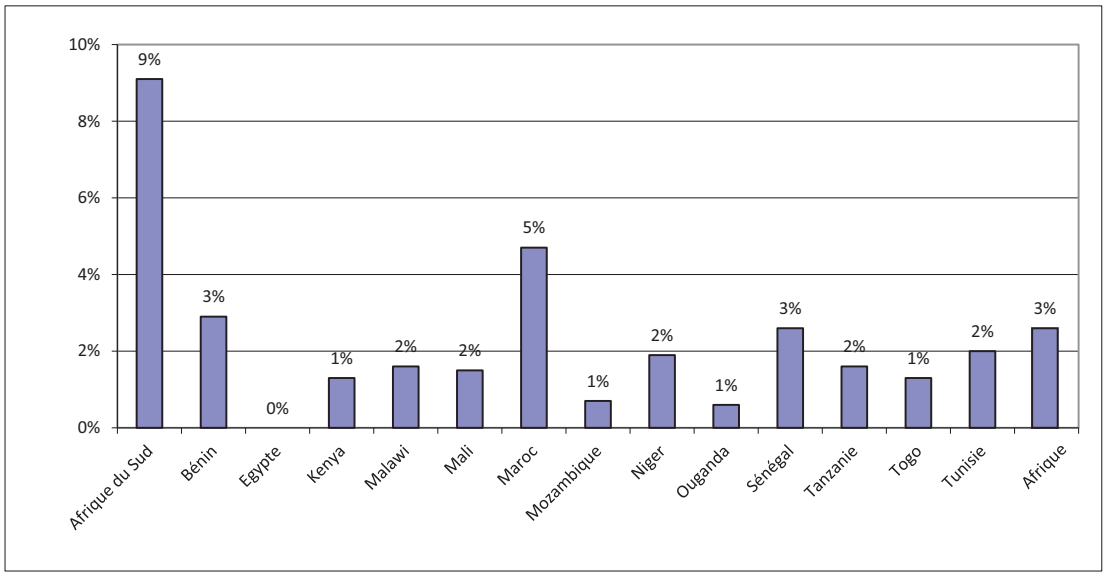
La taxe sur le secteur informel est plus exceptionnelle (Burkina Faso). La participation des collectivités locales aux impôts sur les revenus des particuliers est peu développée et fait parfois partie des impôts partagés sur lesquels les collectivités locales n'ont aucun contrôle, et qui alimentent les différents mécanismes de transferts (exemple : Gabon, Maroc, Kenya). C'est aussi le cas pour une partie des taxes sur la valeur ajoutée (Algérie, Égypte, Maroc, Nigeria, Sénégal, Togo), et surtout pour une partie des taxes sur la production ou l'exportation du pétrole chez les principaux pays producteurs (Algérie, Cameroun, Côte d'Ivoire, Égypte, Nigeria).

Si les bases de la fiscalité locale sont restreintes, les exemples ne manquent pas où l'État a encore contribué à les affaiblir. En Zambie, l'État a annulé en 2009 les taxes sur l'agriculture (*crop levies*). En Ouganda, en 2005-2006, le principal impôt local, la *graduate tax*, a été aboli. On signale une politique similaire en Tanzanie (élimination des taxes locales et diminution des taux d'imposition). Au Mozambique, les taux d'imposition ont été réduits de 30%. En revanche, au Maroc, dans le cadre des réformes de la fiscalité locale, l'État à cédé aux communes et régions une part de la T.V.A. et la gestion de diverses taxes dont certaines sont partagées entre les différents niveaux (exemple : 5% de la taxe des services communaux vont aux régions et 95%, aux communes urbaines).

Cependant, comme on l'a déjà relevé, l'importance des revenus propres dans le budget local n'est pas à lui seul un indicateur d'autonomie financière ou de décentralisation car, pour certains de ces impôts, les entités infranationales ont peu ou pas de pouvoir pour en déterminer l'assiette, en fixer le taux ou les percevoir comme discuté ci-après. Le graphique 2.4 présente un indicateur d'autonomie pondérée : le ratio des revenus autonomes des collectivités locales sur le total des revenus de l'État. Il a été obtenu en multipliant la taille du sec-

teur local (graphique 2.2) par la part des impôts locaux (graphique 2.3). Cet indicateur permet de mieux tenir compte de l'impact de l'autonomie financière en fonction de la taille de l'activité couverte par cette autonomie. D'après cet indicateur, les deux pays les plus décentralisés fiscalement sont l'Afrique du Sud et l'Éthiopie.

GRAPHIQUE 2.4
Indicateurs d'autonomie dans 14 pays d'Afrique (2007).



Source : Calcul des auteurs avec les données collectées au niveau national par C.G.L.U. et complétées par des données issues d'autres travaux et études (voir bibliographie).

Cette réflexion au niveau national cache cependant d'importantes différences au sein de chaque pays entre divers types de collectivités locales et entre des collectivités de même type. De façon générale, les collectivités décentralisées de type intermédiaire au sein de pays non fédéraux (provinces, régions ou départements) dépendent plus des transferts pour leur financement que les communes. Ceci s'explique en partie par leur création plus récente alors que les ressources fiscales de type local avaient déjà été accaparées par les communes. Dans ce dernier groupe, les communes rurales (ou de petite taille) sont généralement plus dépendantes des transferts que les villes(7). En effet, l'activité économique sur leur territoire constitue une source de revenus moins importante alors que l'imposition du sol agricole est problématique, voire interdite.

Pour être pertinente, cette analyse, incluant le poids des ressources locales, doit être accompagnée des aspects législatifs et réglementaires des impôts locaux. Dans la plupart des pays africains, les textes d'orientation de la décentralisation et/ou les Constitutions fixent un champ de ressources propres aux collectivités locales. Les textes législatifs et réglementaires fixent les conditions d'exercice du pouvoir des collectivités locales en matière de taxation et de collecte des ressources.

(7) Au Mali, la part des recettes des communes provenant des transferts est de 36% pour l'ensemble des communes, allant de 68% pour les communes de moins de 10 000 habitants à 43% pour celle de 20 à 50 000 habitants et à 16% pour Bamako. La part du financement des cercles (niveau intermédiaire) provenant des transferts est de 42% et celle des régions, de 52%. De même, au Burkina Faso, on constate que les transferts comptent pour 29% des recettes des communes dans leur ensemble, mais pour 67% des recettes pour celles de moins de 20 000 habitants et pour 18% pour celles de plus de 100 000 habitants, et pour 47% du financement des régions. Au Mozambique, les transferts représentent 70% des ressources des petites communes rurales mais moins de 40% pour les grandes villes. En Afrique du Sud, les villes moyennes collectent 44% des revenus mobilisés par les grandes villes, mais les zones rurales n'arrivent pas à 5%.

Le tableau 2.2 fait le point en ce qui concerne le pouvoir de taxation des pays. Le tableau décrit, pour chacun des pays, la liberté ou non pour les collectivités locales de fixer le taux ou de changer la base d'imposition. Il précise également si les collectivités locales collectent les impôts et taxes locales. Enfin, le tableau indique si des autorités de niveau supérieur ont un droit de contrôle ou de veto sur le budget des collectivités locales.

TABLEAU 2.2
Pouvoir de taxation des collectivités locales dans 22 pays d'Afrique (2008).

Pays	Taux	Base	Collecte des impôts	Collecte des taxes	Veto de l'État central
Afrique du Sud	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Algérie	Non	Non	Non	Non	Oui
Bénin	Oui	Non	Non	Non	Non
Burkina Faso	Oui	Non	Non	Oui	
Cameroun	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Côte d'Ivoire	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Égypte	Non	Non	Non	Non	Oui
Éthiopie	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Ghana	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Gabon	Non	Non	Non	Oui	Non
Kenya	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Malawi	Oui	Non	Oui	Oui	Non
Mali	Oui	Non	Non	Oui	
Mozambique	Non	Non	Oui	Oui (privé)	Non
Niger	Oui	Non	Non	Oui	Non
Ouganda	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Rwanda	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Sénégal	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Tanzanie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Tunisie	Non	Non	Non	Non	Oui
Zambie	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Zimbabwe	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : Compilation des auteurs à partir des données collectées au niveau national par C.G.L.U. et d'autres sources.

Les niveaux d'autonomie fiscale varient donc entre l'Éthiopie, où la marge de manœuvre des collectivités locales est importante avec y compris l'absence d'un veto quelconque de l'État sur les ressources locales, et l'Égypte où non seulement les collectivités locales n'ont aucun pouvoir, mais où l'État peut, en outre, opposer son veto sur les décisions budgétaires. Entre les deux, on relève des pays où les collectivités locales n'ont pas le pouvoir de créer de nouveaux impôts ni d'en fixer la base, mais peuvent définir les taux d'imposition à l'intérieur d'une fourchette établie par le gouvernement central, par exemple, ceux de l'impôt foncier (en Ouganda et au Gabon). Elles en assurent également la collecte. Le Mozambique est un cas intéressant, alliant une absence de marge de manœuvre (impôts, taux et base) à la liberté de collecter les impôts et taxes. Il semble d'ailleurs que les collectivités locales de ce pays innovent en mettant à contribution le secteur privé dans la collecte des impôts(8). En Tunisie,

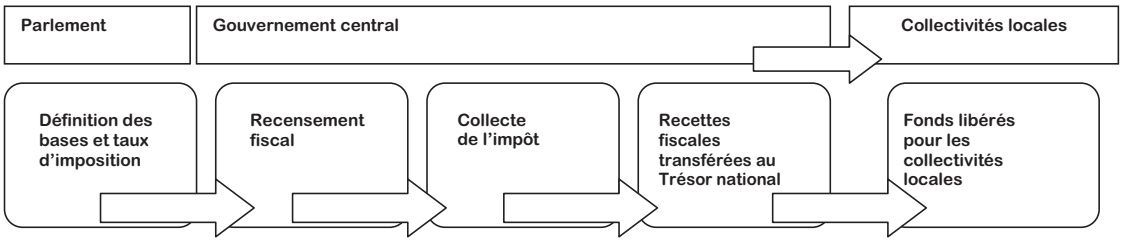
(8) «La privatisation de la collecte des impôts a été largement promue en Afrique de l'Est, mais s'est avérée plutôt complexe et risquée. Sur la base d'analyses irréalistes du potentiel fiscal, des accords sur des sommes forfaitaires ont été signés, pouvant conduire à un bénéfice inapproprié du percepteur privé ou à une perte importante pour le district. Les marges bénéficiaires pour les collecteurs privés se sont révélées la plupart du temps insuffisantes, ce qui entraîne une baisse occasionnelle dans les recettes publiques. Le suivi par les districts est apparemment difficile» (Niña Boschmann, p. 9, 2009).

alors qu'en principe la collecte des taxes est du ressort des services de l'État, une soixantaine de collectivités locales assurent elles-mêmes la collecte de leurs taxes (Ben Letaieff, 2010).

On constate des distinctions importantes entre les pays francophones et anglophones comme le montrent les graphiques 2.5 et 2.6. Dans les pays de tradition francophone, les collectivités locales n'ont aucun pouvoir d'imposition. Le législateur a le pouvoir de modifier les assiettes des impôts locaux, les bases et les taux. Cependant, dans certains pays, les collectivités locales ont le droit de définir le taux d'imposition. C'est le cas de la Côte d'Ivoire où les collectivités locales ont une marge de manœuvre sur, entre autres, la patente, la licence et la taxe d'habitation. C'est le cas du Bénin où les collectivités locales disposent d'un pouvoir pour la fixation des taux de la taxe foncière unique (4% à 8%) à l'intérieur d'une fourchette déterminée par l'Assemblée nationale. Au Sénégal, les collectivités locales peuvent, dans certains cas, déterminer la base du cadre des recettes tirées du domaine public (produits domaniaux) ou des services publics. Relativement aux impôts, on note l'existence de ce qu'on appelle «les centimes additionnels» : une surtaxe qu'il est possible d'établir par délibération du conseil communal. C'est une manière, pour ces dernières, de changer le niveau de prélèvement à l'échelle locale.

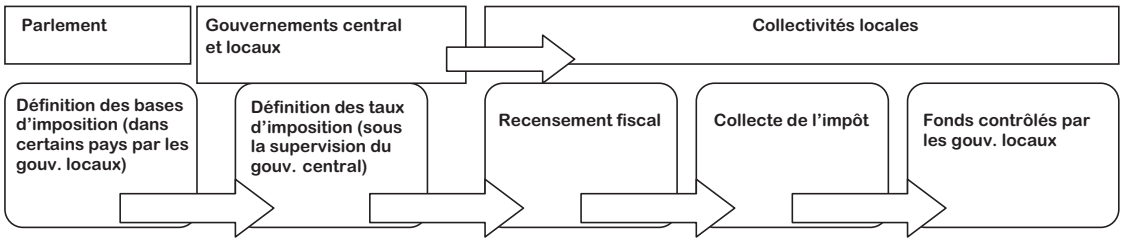
GRAPHIQUE 2.5

Processus des ressources propres : modèle des pays francophones



GRAPHIQUE 2.6

Processus des ressources propres : modèle des pays anglophones



Dans l'autre cas de figure, celui des pays de tradition principalement anglophone, comme par exemple le Zimbabwe et la Tanzanie, les collectivités locales ont une plus grande marge de manœuvre pour modifier les taux d'imposition (graphique 2.6). Dans certains cas, ces pouvoirs sont étroitement surveillés par le gouvernement central avant ou après leur adoption par le conseil municipal. Ainsi, au Kenya, toute modification des taux de l'impôt foncier par une commune doit être approuvée par le ministre des Collectivités locales. Selon les pays, ce sont des contrôles *a priori* et/ou *a posteriori* mis en œuvre pour encadrer le pouvoir de taxation des collectivités locales. En Afrique du Sud, les collectivités locales fixent elles-mêmes les taux de l'impôt foncier.

Selon les pays, les ressources non fiscales peuvent revêtir un certain poids. Ainsi, au Maroc, les ressources issues des services (8%) et des revenus de biens (17%) représentent le quart des ressources totales des collectivités locales. Globalement,

en Afrique de l'Ouest, les recettes d'exploitation des services et domaines représentent autour de 20% des recettes locales entre 2004 et 2007[9]. En Afrique du Sud, les revenus des services (eau, assainissement, électricité) constituent près de la moitié des ressources des collectivités locales (autour de 44% dans les métropoles et moyennes villes, mais moins de 10% dans les petites villes et zones rurales). De telles recettes sont cependant limitées dans la majorité des pays africains.

Encadré 2.1. – Impôts propres et partagés et collectivités locales au Nigeria.

Au Nigeria, les recettes locales couvrent trois domaines : le pouvoir sur la fiscalité locale, la responsabilité de la collecte et le bénéfice de ces impôts locaux. Autrement dit, un impôt peut être déterminé au niveau fédéral ou fédéré, être collecté par l'État fédéral ou fédéré ou les collectivités locales, et au bénéfice de l'État fédéral ou d'un état fédéré ou des collectivités locales. Plusieurs exemples illustrent la distinction entre les trois domaines : 1. L'impôt sur les plus-values (*capital gains tax*) est fixé au niveau fédéral, collecté conjointement par l'État fédéral et les états fédérés au bénéfice des états fédérés; 2. La taxe sur la valeur ajoutée est fixée par l'État fédéral, collectée par l'État fédéral et les états fédérés au bénéfice de l'État fédéral, des états fédérés et des collectivités locales; 3. La redevance télévision et radio est fixée par l'État fédéral et collectée par les collectivités locales au bénéfice des collectivités locales; 4. La taxe foncière est fixée par les États fédérés et collectée par les collectivités locales au bénéfice des collectivités locales. Dans tous les cas, les collectivités locales collectent leurs impôts et taxes, même si l'État fédéral ou les états fédérés les définissent.

Source : S.T. Akindele & O. Laopa, *Fiscal Federalism and Local Government Finance in Nigeria* (2002), et Olisa Agbakoba San & Hilary Ogbonna, *Local Government Administration and Development in Nigeria – A Capacity Building Manual for the Human Rights Law Service (*Hurilaws, 2004).

Un autre problème qui mérite d'être soulevé est la gestion de la chaîne fiscale, qui reste très centralisée dans les pays francophones. Les recensements fiscaux en vue de l'estimation de l'assiette fiscale locale sont réalisés par les services déconcentrés de l'État. Une fois l'assiette déterminée, les services fiscaux procèdent à l'enrôlement de l'assiette, à l'émission des avis d'imposition et au recouvrement des produits de ces impôts locaux. Dans les pays francophones, les services déconcentrés de l'État (Direction générale du Trésor et/ou Direction générale des impôts) procèdent au versement au Trésor des sommes concernées. Les responsables locaux et le receveur municipal ne sont informés du montant des recettes qu'en second lieu. Les collectivités locales sont ainsi formellement exclues de la chaîne fiscale; dans certains pays, elles fournissent des intrants lors de certaines activités telle la distribution des avis d'imposition (main-d'œuvre et carburant par exemple).

Encadré 2.2. – Un exemple de l'importance des régies de recettes municipales : les cas du Burkina et du Maroc.

Dans un contexte francophone caractérisé par l'unicité de caisse, l'analyse consiste à comparer la part des recettes locales gérée par les régies de recettes municipales et celle gérée par le Trésor public. Cette distinction recouvre également les impôts soumis à enrôlement et dont les bases et taux sont fixés par la loi (recettes gérées par les services de l'État) et les taxes, déterminées par les collectivités locales (régies de recettes communales).

(9) Source : Partenariat pour le développement municipal (P.D.M.).

Au Burkina, en moyenne, 43% des recettes des collectivités locales ont été collectées par les régies communales en 2004. L'autre partie des recettes des collectivités locales passe donc par le Trésor public. On peut ainsi dire que les collectivités locales du Burkina ont une prise réelle sur près de la moitié de leurs recettes. Les 57% des recettes locales, qui représentent le produit des impôts locaux déterminés par loi, représentent les ressources non maîtrisées par les collectivités.

On remarque généralement que les petites communes ont une meilleure marge de manœuvre. Environ une vingtaine de collectivités locales contrôlent près de 50% des recettes et 6 communes en particulier, plus de 80%. Les grandes villes, à l'image de Ouagadougou, collectent directement 37% des revenus, c'est-à-dire que la grande majorité de leurs recettes locales sont gérées par les services de l'État. Cela s'explique par la structure de leur activité économique, dominée par un secteur moderne important.

Au Maroc, les ressources gérées et collectées par les collectivités locales commencent à prendre le dessus sur les autres ressources gérées par les services de l'État pour le compte des collectivités locales. Ainsi, les taxes et recettes diverses, les produits des services et les recettes patrimoniales représentent 49% des ressources des collectivités locales alors que les ressources gérées par les services de l'État pour le compte des collectivités locales ne pèsent que 42%, les 9% restants étant les ressources transférées.

Source : Calculs des auteurs sur la base des données des collectivités locales du Burkina et des données d'Abdelmounime El-Madani (2010).

Dans les pays anglophones, cette centralisation est beaucoup moins importante. Ce sont les collectivités locales elles-mêmes qui sont le principal agent de la chaîne fiscale. Les collectivités locales collectent généralement leurs impôts et taxes, même si ce sont l'État central ou les états fédérés qui les déterminent. Ainsi, au Kenya, ce sont les collectivités locales qui ont compétence pour la mise à jour du rôle (elles peuvent faire appel à des entreprises privées), l'établissement des taux d'imposition (sous le contrôle du ministère) et de leur recouvrement, y compris les impayés.

Or, dans certains pays anglophones, la maîtrise de la chaîne fiscale par les collectivités locales se traduit par des coûts importants de collecte des impôts locaux. En Tanzanie, par exemple, le coût de collecte des impôts locaux peut atteindre 80% des produits collectés et même plus de 100% dans certains districts (Simba, 2010). Le même problème se pose au Zimbabwe. C'est pourquoi des négociations sont en cours afin de passer un accord avec l'État pour faciliter la collecte des impôts locaux. En Tanzanie, la collecte des impôts locaux sera assurée pendant une période expérimentale par la *Tanzania Revenue Authority*. En Afrique francophone, les collectivités locales revendiquent leur implication dans la chaîne fiscale. Ces différentes tendances traduisent bien la diversité des rapports fiscaux entre l'État et les collectivités locales. On doit néanmoins parvenir à un équilibre pour instaurer une plus étroite collaboration entre ces deux acteurs dans la gestion de la fiscalité locale.

Finalement, dans les pays de tradition administrative francophone, il reste formellement interdit aux collectivités locales d'ouvrir des comptes dans des banques privées même si on rencontre de plus en plus de dérogations dans un nombre croissant de pays. Le Trésor public est le banquier du secteur public, les collectivités locales étant obligées d'y déposer leurs liquidités. Cette disposition légale est renforcée par le fait que, dans de nombreux pays francophones, c'est le Trésor public qui est chargé du recouvrement des impôts d'État et des collectivités locales. Au Cameroun, les collectivités locales avaient la possibilité d'ouvrir des comptes dans les banques commerciales jusqu'en 2010, mais doivent aujourd'hui utiliser le système du Trésor public. La contrainte de l'unicité de caisse ne se pose pas pour les municipalités anglophones, qui sont libres d'ouvrir des comptes dans des banques de leur choix et d'y placer leurs fonds.

Les transferts financiers des États aux collectivités locales

En Afrique, les systèmes de transferts aux collectivités locales varient beaucoup d'un pays à l'autre. On relève ainsi plusieurs caractéristiques à retenir.

- **La forte utilisation, dans la plupart des pays, de dotations affectées.** – En Afrique du Sud, seul 1 transfert sur 15 est inconditionnel, c'est l'*equitable share*. Cette situation ne contribue pas à renforcer l'autonomie décisionnelle des collectivités locales car les priorités édictées par les ministères sectoriels ont tendance à se supplanter aux priorités locales. Au Burkina, par contre, 1 seul des 4 transferts aux collectivités locales est conditionnel : il s'agit de la dotation globale d'équipement qui ne peut être utilisée que pour des dépenses d'investissement.
- **L'utilisation de formules pour la distribution des montants nationaux aux collectivités locales.** – Certaines formules sont simples lorsque d'autres sont plus complexes. L'*equitable share*, en Afrique du Sud, est un exemple de la complexité des formules utilisées. Elle comporte 4 composantes : les services de base, le développement et le renforcement institutionnel de soutien, la péréquation, la correction et la stabilisation (cf. annexe 2.2). Pour les services de base par exemple, l'aide s'échelonne sur plusieurs niveaux : une subvention pleine pour les ménages pauvres bénéficiant d'un encadrement par les services municipaux, et une subvention partielle pour les ménages qui n'ont pas encore été intégrés dans les réseaux municipaux. Les formules les plus simples s'appuient généralement sur la population, souvent sur la superficie, la ruralité et même le niveau de pauvreté.

L'analyse des transferts intergouvernementaux répond à deux questions : 1° Combien transfère-t-on? 2° Comment? Dans les pays africains les réponses sont très diverses. Pour répondre à la question «combien?», le montant total à transférer est déterminé de l'une des trois façons suivantes :

- Un pourcentage fixe soit de l'ensemble des recettes du gouvernement central, soit d'une partie des recettes tirées d'un ou de plusieurs impôts spécifiques (impôts partagés) budgétisés ou réalisés. Pour le Ghana, c'est 7,5% de l'ensemble des recettes nationales depuis 2008 (avec un délai de trois mois pour le versement par le *District Assemblies Common Fund – DACF*) et, pour la Côte d'Ivoire, c'est 2% de cinq impôts. Au Maroc, les collectivités locales perçoivent 30% de la T.V.A. Au Kenya, le *Local Authority Transfert Fund* (*LATF*) redistribue 5% de l'impôt sur le revenu des individus et sociétés (*income tax*). Au Sénégal, le mode d'alimentation du Fonds de dotation de la décentralisation a été fixé par la loi à 3,5% du produit de la T.V.A. alors que, jusqu'en 2008, l'État transférait des sommes forfaitaires et 2% du produit de la T.V.A. pour alimenter le Fonds d'équipement des collectivités locales (F.E.C.L.).
- Un montant fixe déterminé annuellement comme toute autre dépense de l'État, avec ou sans consultation des gouvernements locaux. Ceci est le cas de la Tunisie et du Bénin, par exemple, qui fixaient annuellement ce montant durant les années 1990, mais réduisaient d'une année sur l'autre non pas le montant nominal du transfert, mais son importance relative sur les recettes communales.
- Un montant variable déterminé par une formule (un pourcentage des dépenses des récipiendaires ou un montant dépendant des caractéristiques de la population : âge, éducation, *etc.*). Ceci est le cas d'un des transferts sud-africains (l'*equalization grant*) dont le montant est fixé en fonction du nombre de ménages pauvres, combiné à d'autres indicateurs.

Chaque alternative présente des avantages et des inconvénients. Ainsi, l'État peut se désintéresser de la collecte d'un impôt dont il ne conserve qu'un faible pourcentage. Mais, à assiette et effort de perception inchangés, le pourcentage fixe permet aux collectivités locales de mieux prévoir le montant des transferts, et donc de mieux gérer. La définition annuelle du montant réduit la prévisibilité des recettes

des gouvernements locaux, mais permet, en théorie du moins, de mieux adapter les transferts à l'évolution des besoins. Ainsi, l'État, s'il se déleste de certaines dépenses, peut en assurer le financement à l'aide de transferts accrus. Finalement, le recourt au financement des déficits est peu approprié car il encourage les bénéficiaires au gaspillage, même en présence de contrôles administratifs. L'expérience du Maroc jusqu'en 1996 illustre cette dérive.

Relativement à la deuxième question sur les mécanismes de transferts («comment?»), les formules de transfert appartiennent à deux grands types : la péréquation et les subventions conditionnelles. Le premier vise à garantir un niveau minimal équivalent de services gouvernementaux dans toutes les régions d'un pays en assurant aux gouvernements locaux des recettes totales adéquates. Le second vise à modifier le comportement des collectivités locales en termes de dépenses pour s'aligner sur les priorités du gouvernement central.

Les formules dites de péréquation des ressources sont largement utilisées. On recourt souvent à un indicateur simple, comme la taille de la population ou de la cible (Burkina Faso, Malawi et Mozambique), mais on rencontre aussi des formules plus complexes (Afrique du Sud). Les subventions conditionnelles sont versées si le récipiendaire respecte un certain nombre de critères (soumission d'un budget, des comptes administratifs, etc.), ou elles doivent être dépensées selon certains critères (pourcentage minimal en investissements, dans certains types d'investissements) ou dans certains domaines, et s'accompagnent ou non de dépenses financées localement. Par exemple au Kenya, le *Local Authority Transfert Fund* (*LATF*) transfère la totalité de la subvention prévue si les collectivités locales ont fait parvenir différents documents dans un délai prescrit : le budget, les états financiers, le plan d'amélioration des revenus, les comptes à recevoir et à payer, etc. Les transferts de péréquation donnent davantage de marge de manœuvre aux collectivités locales que le transfert conditionnel.

De nombreux exemples illustrent ces différentes situations en Afrique (cf. voir annexe 2.2). Ainsi, en Algérie et au Bénin, un transfert a pour but d'assurer l'équilibre budgétaire; il recouvre la différence entre dépenses et recettes, mais peut décourager l'effort de perception fiscale des gouvernements locaux et encourager les dépenses inutiles. D'autres systèmes peuvent accroître certains types de dépenses, par exemple, des transferts couvrant le coût des salaires. La crainte de ces effets pervers mène souvent l'État central à imposer diverses formes de contrôle (par exemple, en termes de recrutement) qui réduisent l'autonomie décisionnelle des communes.

Encadré 2.3. – L'affectation des transferts en fonction de l'origine de la base d'imposition comme règle de transfert des impôts partagés.

Plusieurs pays utilisent le lieu de collecte des impôts comme critère de partage des produits de la fiscalité nationale (principe de «dérivation»).

Au Nigeria, le montant de la T.V.A. est distribué aux collectivités locales selon les critères suivants : 50% du montant de la T.V.A. est distribué aux collectivités locale, 30% selon la population et 20% selon le lieu d'origine de la collecte (dérivation). Aussi 30% des 13% de la production pétrolière consacrés aux collectivités territoriales sont reversés aux collectivités locales selon le principe de dérivation, le reste étant réservé aux états fédérés et aux communautés de base.

En République démocratique du Congo (R.D.C.), la Constitution prévoit ce principe de dérivation en allouant aux provinces 40% des impôts nationaux qui sont collectés sur leur territoire.

Au Gabon, l'État transfère des quote-parts d'impôts nationaux collectés sur le territoire des collectivités locales. C'est ainsi que, sur le territoire des communes, le produit de l'impôt sur les revenu (I.R.P.P.) se répartit comme suit : 25% pour les communes, 7% pour

le fonds de péréquation, 68% pour l'État. Pour les départements, la répartition est la suivante : 65% pour les communes; 7% aux fonds de péréquation et 28% pour l'État.

Au Sénégal aussi, le principe de dérivation est utilisé pour reverser les pourcentages suivants des taxes prélevées au niveau national : 59% du produit de la taxe sur les véhicules automobiles (T.V.A.), 50% du produit de la taxe sur la plus-value immobilière (T.P.V.I.), 60% de la contribution globale unique (C.G.U.), tandis que 60% du produit des amendes correctionnelles prononcée par les tribunaux sur le territoire des communes et des communautés rurales sont reversés en fonction du lieu de collecte.

Le principe de dérivation peut être utile s'il s'applique à des impôts ou taxes payés par les résidants du territoire qui en bénéficient, et qui ne sont donc pas exportés hors du territoire. Ainsi il semble approprié pour l'impôt sur les revenu des personnes, mais tout à fait inapproprié pour la fiscalité sur les importations (T.V.A. à l'importation, tarifs douaniers). En effet, cette dernière est souvent concentrée sur quelques points (port, capitale…) et répercutée sur l'ensemble des consommateurs du pays par son incorporation dans le prix des produits. C'est d'ailleurs pourquoi la dérivation a été abolie au Cameroun car elle est vue comme favorisant indûment Douala.

Source : François Yatta, *La Décentralisation fiscale en Afrique : enjeux et perspectives* (éd. Karthala, 324 p., 2009) et fiches pays.

Un système de transfert bien conçu doit favoriser l'autonomie communale aussi bien directement (paramètres des transferts) qu'indirectement (environnement légal et réglementaire). Il peut être également opportun que les transferts aient des effets incitatifs sur les recettes locales comme l'accroissement des efforts d'inscription au rôle fiscal ou de perception des impôts locaux. De tels transferts ne doivent pas cibler les recettes comme c'est le cas en Tunisie ou au Ghana (*District Assemblies Common Fund – DACF*). Ces transferts devraient favoriser également une bonne gestion des dépenses (par exemple, l'accroissement du taux de fréquentation scolaire). Les conditions de gestion de ces transferts sont, en règle générale, la satisfaction de telle ou telle exigence administrative (budget, plan de développement…); par exemple, à Madagascar, elles conditionnent l'accès au Fonds de développement local (F.D.L.) ou, au Ghana, l'accès et la distribution du *District Development Facility* (*DDF*). En Zambie, le gouvernement central cherche à mettre en place un nouveau système de transferts fondé sur des formules rendant plus prévisible et transparent le financement des collectivités locales. Il sera complété par un système de contrôle des performances.

Encadré 2.4. – Un effort de transparence et d'objectivité : le système des transferts au Kenya et au Malawi.

Au Kenya, le *Local Authorities Transfer Fund* (*LATF*) fournit, depuis 1998, des fonds aux collectivités locales pour contribuer au financement des services et des équipements. Ses objectifs sont d'améliorer les services publics et la gestion des finances locales et de réduire l'endettement des collectivités locales. 5% de l'impôt national sur le revenu est assigné annuellement au *LATF*. Le montant mobilisé par le fonds est passé de 12,9 Mn $US en 1999-2000 à 121,8 Mn $US en 2008-2009. Il est redistribué entre les 175 collectivités locales sur la base de la population. Les critères à respecter pour bénéficier du *LATF* sont : 1. Ne pas consacrer plus de 45% des dépenses totales pour le personnel et réserver un pourcentage minimal au budget d'investissement (égal à l'équivalent de 65% du transfert du *LATF*); 2. Le paiement régulier de la dette par des décaissements faits sur la base suivante : on libère 60% si le conseil soumet au *LATF* le budget et la preuve du paiement régulier de la dette; on libère 40% si le conseil soumet périodiquement l'état des comptes et d'exécution du budget et un plan de prestation des services.

Au Malawi, le *National Local Government Finance Committee* (*NLGFC*) a pour mission d'appuyer les collectivités locales dans la préparation de leurs budgets et de distribuer les subventions de l'État aux collectivités locales. Les deux tiers de cette subvention sont distribués aux collectivités urbaines sur la base de la formule suivante : 50% du montant distribué également (même montant) entre les collectivités locales, 30% sur la base de la population des collectivités, 13% aux collectivités locales qui souffrent de la sécheresse sur la base de leur population et 7% pour les communes les moins développées en fonction de leur population. Le tiers restant du montant national de subvention aux collectivités locales est exclusivement réservé aux collectivités locales rurales : 30% répartis également entre ces collectivités locales et 70%, selon 4 facteurs, à savoir : la population, la superficie, l'illettrisme et la mortalité infantile. Pour obtenir ces fonds, les *District Assemblies* doivent transmettre leurs projets de budgets 90 jours avant le démarrage de l'année fiscale.

Sources : Ministry of Local Government (2004), *Status Report Overview of the Status of Decentralization (1993-2004)*, et François Yatta (2009), Jamie Boex, Randson Mwadiwa & R. Kampanje (2001), *Malawi Intergovernmental Fiscal Transfers Study – Final Report*, Government of Malawi, UNCDF, UNDP (Lilongwe et Atlanta, avr. 2001).

Les emprunts des collectivités locales

L'accès à l'emprunt ou au marché financier pour les collectivités locales africaines est limité. Même lorsque la législation l'autorise, la situation des finances locales et le fonctionnement du système financier ne facilitent pas l'accès au marché.

Le tableau suivant présente les principes qui encadrent l'accès des collectivités locales à l'emprunt selon les pays. Dans certains pays, comme le Kenya et la Tunisie, c'est le montant de l'emprunt qui est limité; dans la pratique, les collectivités locales ne peuvent dépasser ce seuil. Dans d'autres pays comme le Malawi, c'est le service de la dette qui est pris en compte pour l'accès à l'emprunt. Au-delà d'un certain seuil du service de la dette, l'autorité de tutelle ne peut donner son accord. Enfin, dans la plupart des pays, à l'exemple du Burkina Faso, les autorités de tutelle retiennent comme critère un seuil de ressources propres des collectivités locales afin de s'assurer de leur capacité ultérieure de remboursement. On relève cependant le cas particulier du Maroc où l'accès à l'emprunt des collectivités locales prend en compte plusieurs conditions : le montant de l'emprunt, le service de la dette et le seuil des ressources totales.

TABLEAU 2.3
Les conditions de l'accès des collectivités locales à l'emprunt dans 16 pays d'Afrique.

Indicateur pris en compte	Marché financier	Institution financière spécialisée
Montant	Kenya Rwanda Tunisie	Kenya Maroc Rwanda Tunisie
Service de la dette	Malawi	Maroc Mozambique
Seuil de ressources totales	Burkina Bénin Côte d'Ivoire Égypte Gabon Ouganda Mali Niger	Burkina Bénin Côte d'Ivoire Égypte Gabon Mali Maroc Niger

Indicateur pris en compte	Marché financier	Institution financière spécialisée
	Sénégal Togo	Sénégal Togo

Source : Compilation des auteurs.

Mais l'accès à l'emprunt n'a jamais été direct. Dans la plupart des pays africains, un intermédiaire financier gère les fonds destinés aux collectivités locales. La typologie des systèmes de prêts aux collectivités locales montre une variété d'instruments. On recense actuellement 11 institutions de financement des collectivités locales en Afrique : la *Development Bank of Southern Africa* (*DBSA*), l'*Infrastructure Corporation Limited* (*INCA*) en Afrique du Sud, l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (A.N.I.C.T.) au Mali, le Fonds de développement communal (F.D.C.) au Rwanda, la Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales (C.P.S.C.L.) en Tunisie, le Fonds d'équipement et d'intervention intercommunal (FEICOM) au Cameroun, la Caisse de prêts aux collectivités territoriales (C.P.C.T.) au Niger, l'Agence de développement municipal (A.D.M.) au Sénégal, le Fonds de prêt aux collectivités locales (F.P.C.L.) en Côte d'Ivoire, le Fonds d'équipement communal (F.E.C.) au Maroc et le *Development Fund for Local Authorities* (*DFLA*) du Malawi. Certaines institutions sont plus actives que d'autres qui manquent de moyens.

Parmi ces institutions financières spécialisées, trois sont spécialisées dans l'intermédiation financière pour le financement des collectivités locales. Il s'agit de la *Developpement Bank of Southern Africa* (*DBSA*), de l'*Infrastructure Finance Corporation Limited*[10] (*INCA*) en Afrique du Sud et du Fonds d'équipement communal (F.E.C.) au Maroc.

La *DBSA* et l'*INCA* s'approvisionnent par ailleurs sur le marché financier pour prêter aux collectivités locales comme toutes les banques classiques. À la différence des établissements sud-africains, en plus du recours au marché financier, le F.E.C. du Maroc puise ses ressources auprès de l'État et des différents partenaires au développement qui appuient la décentralisation et/ou le développement local.

Les autres institutions citées sont des établissements de statut administratif ayant une autonomie financière : l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (A.N.I.C.T.) du Mali, le Fonds de développement communal (F.D.C.) du Rwanda, le Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM) du Cameroun, la Caisse de prêts aux collectivités locales (C.P.C.T.) du Niger et la Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales (C.P.S.C.L.) de Tunisie.

Enfin, il faut signaler le cas des agences issues de projets de la coopération internationale : l'Agence de développement municipal (A.D.M.) au Sénégal, le Fonds de prêts aux collectivités locales (F.P.C.L.) de la Côte d'Ivoire et le *Development Fund for Local Authorities* (*DFLA*) au Malawi mis en place dans les années 90. Ces agences sont alimentées par des ressources de l'État et de la coopération internationale.

Les missions des institutions financières spécialisées sont diverses et vont du prêt, qui est leur fonction essentielle, à la subvention et à l'appui institutionnel (tableau 2.4 ci-avant). Les fonctions les moins présentes dans ces systèmes de prêts sont la garantie et la bonification d'intérêts. Peu de systèmes de prêts acceptent de servir de garantie d'emprunts réalisés auprès d'autres établissements. Généralement, l'absence de cette mission vient du constat qu'aucun établissement financier de la place ne prête aux collectivités locales, mais aussi de la volonté de l'État de diriger l'emprunt des collectivités locales vers ces institutions financières spécialisées.

(10) Créé en 1996 par un consortium d'institutions publiques et privées, notamment la *First National Bank* d'Afrique du Sud, plusieurs autres compagnies d'assurance et institutions financières d'Afrique du Sud et quatre partenaires internationaux qui sont : Proparco, une filiale de l'Agence française de développement (A.F.D.), Dexia international et deux institutions allemande et britannique. Ces quatre partenaires internationaux sont représentés dans le conseil d'administration de l'*INCA*.

TABLEAU 2.4
Missions des systèmes de prêts aux collectivités locales.

Pays	Subventions	Prêts	Bonification d'intérêt	Garantie	Appui institutionnel
Afrique du Sud (*DBSA*)		X			X
Afrique du Sud (*INCA*)		X			
Cameroun (FEICOM)	X	X			X
Côte d'Ivoire (F.P.C.T.)		X			
Malawi (*DFLA*)		X			
Mali (A.N.I.C.T.)	X			X	X
Maroc (F.E.C.)		X			X
Niger (F.P.C.T.)		X			
Rwanda (F.D.C.)		X		X	
Sénégal (A.D.M.)	X	X	X		X
Tunisie (C.P.S.C.L.)	X	X	X		X

Source : François Yatta (2009), *La Décentralisation fiscale en Afrique : enjeux et perspectives*, collection «Économie et Développement» (éd. Karthala, 314 pages), et les fiches pays C.G.L.U.

Si l'on excepte le Zimbabwe qui est un cas particulier(11), l'Afrique du Sud présente l'expérience régionale la plus importante. En Afrique du Sud, l'emprunt des collectivités locales provient aux deux tiers des prêts à long terme souscrits auprès d'institutions de la place. Au milieu des années 90, les collectivités locales sud-africaines recouraient déjà à l'emprunt à long terme pour faire des investissements dans des services comme l'eau, l'électricité, les routes, l'éducation et autres services municipaux. La bonne santé financière relative de ces collectivités locales, ainsi que l'idée répandue selon laquelle l'État renflouerait toute collectivité locale en difficulté financière, a permis aux collectivités locales, surtout blanches, d'accéder à l'emprunt de deux manières : les prêts des banques et les obligations municipales. Mais c'est surtout l'emprunt auprès des banques qui prédomine; seules les collectivités locales les plus riches accédaient aux ressources issues de l'émission d'obligations municipales. Il s'agit de la plupart des collectivités locales qui composent de nos jours la métropole de Johannesburg. Enfin, il faut se souvenir que les obligations municipales ne pèsent guère que 1% des obligations du gouvernement central.

En Afrique francophone, Douala a conduit l'une des rares expériences d'émissions obligataires sur le marché des capitaux. En 2005, la ville a levé près de 19 Mn $US à la toute nouvelle bourse des valeurs, la *Douala Stock Exchange*. La Bourse régionale des valeurs mobilières (B.R.V.M.) d'Abidjan présente en théorie une opportunité pour l'accès des collectivités locales d'Afrique de l'Ouest aux marchés financiers. Mise en place dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (U.E.M.O.A.), cette bourse est régie par le Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (C.R.E.P.M.F.) et est opérationnelle depuis 1988. Le marché est en principe accessible à toute structure publique (l'État et ses administrations) ou privée (entreprises cotées ou non en bourse). Les collectivités locales doivent transmettre un certain nombre d'informations en plus des informations relatives à l'opéra-

(11) L'offre était essentiellement composée de compagnies d'assurance, de fonds de pension et de réserves de la Poste. Il est vrai que cette offre était largement stimulée par l'État central qui fixe à 45% puis à 55%, et 65% dans les années 90, la part de cette offre des compagnies d'assurance et autres qui devrait se faire par l'intermédiaire d'obligations en direction de l'État central, des organismes parapublics et des municipalités. L'achat pratiquement obligé des obligations par ces institutions de financement (fonds de pension, Poste, etc.) fait que les taux d'intérêt étaient faibles, ce qui constituait une véritable aubaine pour tous les émetteurs d'obligations. Les analystes admettent que le marché des obligations municipales au Zimbabwe est en pratique un «faux marché» non durable, et ce pour deux raisons principales : la nécessaire autorisation des ministères en charge des collectivités locales et des finances, d'une part, et la garantie de l'État et les prescriptions de l'État central vis-à-vis du marché financier, d'autre part. Nous traitons donc uniquement du cas de l'Afrique du Sud.

tion, comme une description des titres offerts et leur condition, la valeur nominale et le prix d'émission de l'obligation, la destination des fonds collectés, les modalités de placement des titres, les modalités de rémunération de l'emprunt, etc. Mais, dans la pratique, aucune collectivité locale n'a pour le moment accédé à l'emprunt par la B.R.V.M. car les États rechignent à donner leur visa, condition préalable à tout emprunt auprès d'elle.

Malgré les limites de l'accès à l'emprunt, on signale dans certains pays un endettement régulier des collectivités locales. C'est le cas de l'Algérie par exemple, où des problèmes de gestion budgétaire entraînent un déficit structurel que l'État essaie de maîtriser. En 2007, environ 980 communes étaient déficitaires; en 2008, ce chiffre est passé à près de 1 200. À travers la loi de finances complémentaire de 2008, l'État a effacé à hauteur de 22,3 Md $US les dettes constatées des communes, et des mesures ont été prises pour freiner cette tendance au déficit. En 2010, le nombre de communes déficitaires a été limité à 400. Au Kenya, le gouvernement a conditionné l'accès des collectivités locales à la subvention *LATF* au paiement et à liquidation progressive des dettes locales.

Les principaux problèmes de la décentralisation fiscale en Afrique

Dans cette section seront analysés les principaux problèmes liés à l'organisation du territoire, aux dépenses, aux ressources propres, aux transferts financiers et à l'emprunt des collectivités locales.

L'organisation du territoire

Le découpage territorial a une incidence directe sur le processus de décentralisation et sur l'effectivité du transfert de compétences aux collectivités locales. La manière dont les découpages de la décentralisation et de la déconcentration se superposent ou se complètent a un impact important sur la prise en main des compétences transférées par les collectivités locales et, par conséquent, sur les budgets locaux.

Au cours des dix dernières années, des réformes se sont succédé dans plusieurs pays africains, donnant lieu à la création de niveaux d'administration intermédiaires entre l'État central et les communes (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Maroc, Sénégal, Togo et prochainement en Mauritanie). Au Kenya, la nouvelle Constitution, qui a été approuvée par référendum en août 2010, prévoit de transformer les 47 comtés (*counties*) en collectivités locales. Au Mali coexistent trois niveaux de collectivités locales : les communes de base, les cercles (l'équivalent des départements ou des provinces dans certains pays) et les régions. Au Sénégal cohabitent régions, communes et communautés rurales. Quant à Madagascar, pays entièrement communalisé depuis l'indépendance, on oscille d'un type d'organisation à un autre, des régions aux provinces, comme niveau intermédiaire de décentralisation.

Un débat est ouvert sur la pertinence et la disponibilité des moyens de ces différents niveaux d'administration du territoire. Une analyse coûts-bénéfices de ces choix, aussi bien en termes de l'offre de services publics que des impacts sur la représentation des régions dans les processus décisionnels nationaux, doit également tenir compte de l'impact de ces choix sur les tensions internes entre groupes régionaux.

Encadré 2.5. – La relation entre décentralisation et déconcentration.

Une comparaison entre différents pays d'Afrique de l'Est (le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie) a permis de mettre en évidence trois cas de figure. **Le Kenya** se caractérise par une forte déconcentration administrative. Cela se traduit sur le terrain par la présence parallèle d'une administration déconcentrée (*district*) et décentralisée (*county council*).

Les entités déconcentrée possèdent un directeur et le *county,* un ordonnateur (*town clerk*), qui est aussi nommé par l'État mais qui, en théorie, doit répondre aux élus. Il en résulte une très grande sévérité du contrôle et la multiplication des conflits de compétences entre les élus des collectivités locales et les services déconcentrés. **L'Ouganda**, en revanche, est faiblement déconcentré (et les tendances les plus récentes vont à la recentralisation). Dans ce pays, les découpages de la déconcentration diffèrent de ceux de la décentralisation. Du coup, les représentants nommés par l'État et les représentants élus des populations ne «gèrent» donc pas les mêmes territoires, ce qui laisse les collectivités locales en situation de mieux assumer leurs prérogatives. Entre les deux pays se situe **la Tanzanie** dont la déconcentration se traduit par la transformation de la mission de contrôle en une mission d'assistance et de facilitation.

Cette concurrence entre services déconcentrés et collectivités locales peut même déboucher sur un gaspillage de ressources. **En Zambie**, le processus de décentralisation commencé en 2002 a provoqué un processus parallèle de déconcentration au niveau des districts de certaines politiques sectorielles, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, entraînant une duplication des ressources humaines et financières et une multiplication des conflits. **Au Malawi**, les ministères, par le biais de leurs services déconcentrés, mettent en œuvre des programmes développés en parallèle par les collectivités locales. C'est ainsi que les services de santé, la gestion de l'environnement et des forêts, l'entretien des routes, l'agriculture et l'irrigation sont assurés à la fois par les services déconcentrés et par les collectivités locales. Les autorisations d'activités aux entrepreneurs privés sont délivrées parallèlement par le ministère du Commerce et de l'Industrie et les collectivités locales. Cette duplication ne se traduit pas pour autant par un meilleur service.

Source : JICA (2006), Jamie Box *et al.* (2001), *Local Level Service Delivery, Decentralization and Good Governance : a Comparative Study of Uganda, Kenya and Tanzania (Education, Health and Agriculture Sectors);* François Yatta (2009), *Malawi Intergovernmental Fiscal Transfer*.

Les compétences des collectivités locales en matière de dépenses

On observe communément un manque de clarté dans la répartition des compétences entre l'État central et les collectivités locales. Très souvent, les lois de décentralisation ne clarifient pas suffisamment la répartition des compétences entre État et collectivités locales. Les amendements successifs apportés aux lois de décentralisation ne s'accompagnent pas d'amendements similaires dans le domaine des politiques sectorielles, à l'image du Bénin, de la Zambie et de la Tunisie. Ainsi, par exemple, on amende la loi des collectivités locales, mais celle de l'éducation ou des transports reste inchangée alors que ces compétences sont transférées aux collectivités locales par les lois de décentralisation. Cela crée des conflits de compétences entre les services déconcentrés de l'État, d'une part, qui, pour diverses raisons (prestige, tradition, moyens humains et financiers), ne souhaitent pas se départir de leurs compétences, et les collectivités décentralisées, d'autre part, qui veulent investir leurs nouveaux champs de juridiction. Et, comme les services déconcentrés sont souvent mieux outillés pour agir face aux services des collectivités locales souvent démunis de moyens financiers et humains (expertise technique), le processus de décentralisation s'en trouve ralenti[12].

Cet imbroglio dans la répartition des compétences est parfois aggravé par l'intervention des bailleurs de fonds internationaux. À travers les nouvelles modalités d'aide au développement – aide budgétaire et programmes sectoriels –, ces derniers

(12) Des réformes sont attendues dans de nombreux pays, en particulier au Kenya et au Zimbabwe où la mise en œuvre des plans de décentralisation permettra de clarifier le partage des compétences entre les différents niveaux d'administration (*Decentralisation Implementation Plan* et *National Decentralisation Policy).*

favorisent souvent la recentralisation des politiques sectorielles – comme l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, entre autres – en concentrant les moyens financiers dans les ministères sans tenir compte les nouvelles compétences des collectivités locales. Ainsi, en Mauritanie par exemple, seuls 4% des investissements réalisés sur les territoires des communes dans le cadre des compétences dévolues à ces dernières passent par les circuits communaux et sont pris en compte par leurs budgets(13). Dans la pratique, et contrairement aux textes, les collectivités locales sont dépouillées de ces compétences ainsi que des ressources correspondantes, ce qui réduit d'autant le niveau de décentralisation fiscale. En outre, les donateurs ont tendance à introduire des mécanismes d'aide parallèle, ce qui peut déstabiliser les institutions gouvernementales. Plusieurs agences de coopération ont cherché à développer des interventions alternatives à l'administration publique avec des communautés, des associations socio-professionnelles, des organisations non gouvernementales (O.N.G.), des chefs traditionnels, etc.

Le transfert aux collectivités locales de compétences nouvelles, sans les ressources humaines et financières correspondantes (*unfunded mandates*), entraîne des difficultés similaires à celles posées par l'imprécision des lois évoquées plus haut. En Ouganda, par exemple, la loi sur l'organisation des territoires (*Land Act*) et la loi Éducation ayant créé de nouveaux districts sans leur attribuer de ressources, les honoraires et les prestations du personnel municipal ne sont pas assurés. En Afrique du Sud et en Zambie, les autorités locales signalent également différents cas récents de transferts de compétences sans les ressources correspondantes (dans les domaines du développement économique local, du tourisme, de la création de bibliothèques). Au Zimbabwe, les collectivités locales recevaient dans les années 90 une subvention pour le transfert des compétences dans le domaine de l'éducation, mais cette subvention a progressivement disparu, laissant les collectivités locales seules face à leurs nouvelles compétences.

Les transferts inappropriés de compétences aux collectivités locales, auxquelles les collectivités locales ne peuvent pas faire face, posent également des problèmes. C'est le cas de pays comme le Mozambique ou le Malawi où la sécurité sociale et le logement social sont, par exemple, financés par les collectivités locales, souvent en compétence partagée. Les collectivités locales ne disposent pas généralement des ressources financières nécessaires pour mettre en place des politiques de redistribution au niveau local. Compte tenu des disparités financières et économiques entre les collectivités locales, ces prestations ne peuvent être harmonisées qu'au niveau national si l'on veut préserver un certain niveau d'équité entre les populations.

Les autorités locales se heurtent en outre à des difficultés, particulièrement en ce qui concerne leur autonomie, pour définir les priorités dans l'utilisation de leurs ressources et, dans certains pays, la possibilité de disposer de leurs ressources propres. Le contrôle d'opportunité exercé par l'État central sur les décisions budgétaires des collectivités locales limite l'exercice de leurs compétences. Comme il a été déjà évoqué plus haut, dans différents pays, l'avant-projet du budget ou le projet du budget voté par le conseil communal sont soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle, c'est-à-dire du représentant de l'autorité nationale au niveau local (préfet, gouverneur, etc.) et/ou des administrations centrales de tutelle (le ministère de l'Intérieur et/ou le ministère des Finances). Dans ce cas, la collectivité locale concernée doit attendre les remarques et recommandations de la tutelle sur son budget avant son approbation définitive.

La procédure budgétaire instaure ainsi des contrôles *a priori* et/ou *a posteriori* pour assurer le respect des politiques nationales. En cas de désaccord entre la collectivité locale et la tutelle, l'arbitrage se fait généralement en défaveur de la collectivité

(13) Source : étude réalisée en 2007, grâce à un financement FED, sur les finances locales en Mauritanie. Voir contribution de Yahya Ould Kebd.

locale. En contexte francophone, si les délibérations du conseil municipal ne prennent pas «suffisamment» en compte les remarques de l'autorité de tutelle, cette dernière rend le budget exécutoire.

Le principe d'unicité de caisse, qui domine dans les pays francophones, affaiblit également la capacité des autorités locales à disposer de leurs revenus. Comme il a été expliqué précédemment, l'État peut se servir des ressources des collectivités locales pour recouvrir en priorité ses propres engagements, entraînant des problèmes de trésorerie, voire une réduction des ressources disponibles pour les autorités locales.

Encadré 2.6. – L'omniprésence du contrôle du gouvernement central : l'exemple de la Tanzanie.

En Tanzanie, une institution nationale exerce un contrôle accru sur le pouvoir fiscal des collectivités locales. Il s'agit du bureau du Premier ministre en charge de l'Administration régionale et des Collectivités locales, qui a remplacé le ministère de l'Administration régionale et des Collectivités locales.

Malgré la politique de décentralisation, le bureau du Premier ministre et le ministère des Finances (*MoF*) continuent à maintenir une influence considérable sur les activités fiscales des collectivités locales *via* les secrétariats régionaux. Le bureau du Premier ministre fournit des directives et des normes de budget et il apure les budgets des collectivités locales pour s'assurer qu'ils adhèrent à ces normes. Il fournit l'assistance technique nécessaire et prend en charge la formation technique. Mais les gouvernements locaux disposent de peu de marge de manœuvre en raison des restrictions du gouvernement central qui s'exerce par le biais des subventions conditionnelles permettant de financer la presque totalité de leurs dépenses.

Il est évident que la promotion de la décentralisation par la déconcentration est un exercice difficile. Même au bout de dix ans, le gouvernement central continue à participer à presque chaque aspect des activités fiscales des collectivités locales.

Source : Odd Helge Fjeldstad, *Fiscal Decentralisation in Tanzania : For Better or For Worse?* (2001); Jameson Boex & Jorge Martínez-Vázquez, *Local Government Finance Reform in Developing Countries : The Case of Tanzania* (2005).

Les ressources propres des collectivités locales

Les difficultés financières des États africains expliquent en partie les problèmes auxquels ils sont confrontés pour transférer des ressources aux collectivités locales. En Afrique, le coefficient de pression fiscale pondéré s'élevait à 27,4% du P.I.B. en 2007. Mais, considéré par niveaux de revenus, ce coefficient varie entre 25% et 34% pour les pays à revenu intermédiaire (18 pays), c'est-à-dire des niveaux comparables à celui des pays à la même fourchette de revenus sur d'autres continents, mais se réduit à 15% pour les pays à faible revenu (32 pays) (OCDE, AFDB et UNECA, 2010). Ce niveau de prélèvement faible dans une majorité de pays explique pourquoi les États n'assuraient qu'une couverture partielle de la demande de services publics dans de nombreux domaines de compétences, bien avant la décentralisation. La décentralisation des compétences n'a pas été suivie d'un transfert concomitant de ressources, car elles n'existaient pas au niveau central et n'existent pas non plus au niveau local.

Comme il a été illustré dans la première section, la décentralisation fiscale se heurte aujourd'hui à une transition fiscale inachevée dans la plupart des États. Du fait de la dynamique de l'intégration régionale et de la mondialisation, les droits de douane diminuent dans la plupart des États africains. L'État hésite à partager ces ressources d'autant plus qu'il ne dispose pas, à ce jour, de fiscalité de substitution garantis-

sant une facilité de collecte et un rendement équivalent aux droits de porte.

Les faibles ressources des collectivités locales font que, même si elles sont en mesure de bien identifier les priorités budgétaires de leurs résidants et de les refléter dans des budgets approuvés par les autorités de tutelle, elles ont peu de moyens pour y satisfaire. Pourquoi?

- Le pouvoir des autorités locales sur la fiscalité locale est très faible.
- Les États se servent souvent de la fiscalité et des ressources locales comme d'une variable d'ajustement, ce qui affaiblit et rend plus imprévisible le financement des collectivités locales. Les exemples abondent d'interventions d'États qui érodent la fiscalité locale. Le contrôle exercé sur la gestion de la collecte fiscale et la pratique de l'unicité de caisse limitent également la maîtrise des ressources locales. Les autorités locales n'ont qu'une information parcellaire des données fiscales de leurs communautés et du taux de recouvrement.

Encadré 2.7. – La collaboration entre les services de l'État et ceux des communes dans le cadre de la gestion de la chaîne fiscale : l'exemple de la Côte d'Ivoire.

En vue d'améliorer sensiblement le taux de recouvrement de l'impôt (33%), le décret n° 97-35 du 22 janvier 1997, renforcé par la loi nº 2003-489 du 26 décembre 2003, règle la collaboration entre les services de l'État en charge du recouvrement des recettes fiscales des collectivités et ceux des communes. Il s'agit, entre autres, du recensement des contribuables à l'impôt foncier, des patentes, licences et impôts synthétiques, de la tenue des fichiers et de leur mise à jour trimestrielle (créations, modifications et cessations d'activités de la part du contribuable), de l'acquisition de tous les éléments utiles à l'établissement des rôles et du contrôle du recouvrement (distribution des avertissements).

Pour ce faire, on a formé des équipes dans toutes les communes. Elles se composent comme suit :

– Les agents de la mairie (le nombre d'agents détachés dépend de l'étendue de la commune et de son potentiel fiscal);

– Les agents du Trésor (responsables des recettes municipales);

– Les agents de la Direction générale des impôts (responsables des recettes foncières).

Toutes les opérations citées plus haut se font en équipe.

Source : P.D.M., *La Décentralisation financière en Côte d'Ivoire (*50 p., 2002), et Yao Charles Kouassi (2010).

- L'administration fiscale locale, en particulier pour l'impôt foncier, doit avoir d'importantes compétences techniques, et est affectée par l'ampleur de l'informalité urbaine. Comme nous l'avons déjà mentionné en introduction, 72% des populations de l'Afrique subsaharienne habitent dans des zones d'habitat précaire. Dans ce contexte, les registres fonciers sont difficiles à mettre en place et leur mise à jour est encore plus ardue.
- Les méthodes de calcul de l'impôt foncier posent une autre difficulté. La plupart du temps, on ne tient pas compte des aménagements de l'environnement urbain ni des plus-values foncières qui en découlent. En Tanzanie, par exemple, la loi prévoit deux modalités pour évaluer la valeur de la propriété : la valeur du marché et le coût de remplacement. Mais la propriété de la terre en Tanzanie se limite au droit d'utilisation, ce qui fait du foncier un bien non commercial. Ainsi, compte tenu de l'inexistence d'un marché immobilier, la méthode d'évaluation de l'impôt foncier est la valeur du coût de remplacement du bâti. La seconde contrainte est liée au délai de réévaluation de la base d'imposition : au Maroc, un décret fixe

tous les 3 ans un maximum et un minimum du prix de référence du mètre carré; au Ghana, la période pour la réévaluation devrait être de 5 ans, mais varie en pratique entre 10 et 15 ans. Si on ajoute l'absence de titres fonciers pour la grande majorité des propriétés, on ne peut dire à juste titre que la gestion des terres soit insuffisamment abordée lors de l'examen des questions de finances locales. C'est un champ qui mérite d'être étudié et développé à l'avenir comme levier pour mobiliser des ressources locales.

- Les faibles capacités en ressources humaines qualifiées des collectivités locales dans la plupart des pays, et en particulier dans les petites communes et les zones rurales, ne permettent pas aux autorités locales d'assumer les tâches nécessaires à la gestion de la fiscalité locale. Ces contraintes maintiennent les autorités locales éloignées de la gestion de la fiscalité locale, notamment dans les pays francophones, ou conduisent les autorités locales de certains pays anglophones à déléguer cette collecte aux agences nationales (exemple : Zimbabwe) ou au secteur privé (Kenya, Mozambique).
- Enfin, l'une des contraintes structurelles qui s'opposent aux efforts des collectivités locales à mobiliser leurs ressources propres est souvent le déficit de confiance des populations envers elles. Les problèmes de corruption dénoncés dans certains pays affectent parfois aussi le niveau local où, à cause de la proximité, ces mauvaises pratiques sont directement ressenties par les habitants. Même si des mesures ont été prises pour limiter cette gangrène de la démocratie, les collectivités locales africaines doivent encore convaincre leurs habitants qu'elles sont capables de concevoir et de mettre en œuvre des politiques locales, d'améliorer la qualité des dépenses locales et de délivrer des services adéquats.

Les transferts financiers

Les transferts représentent environ 50% du financement des collectivités locales, voire plus, dans la majorité des pays africains. Ils servent à compenser la différence entre le coût des compétences transférées et le produit de la fiscalité locale et à atténuer les différences de développement entre collectivités locales. L'examen des mécanismes de transferts aux collectivités locales africaines révèle les problèmes suivants :

- La décentralisation fiscale se heurte à la méconnaissance du coût des compétences transférées. Résoudre ce problème est encore plus difficile quand le partage de compétences est imprécis.

Encadré 2.8. – Exemples d'évaluation du coût des compétences transférées : Cameroun et Sénégal.

Le Cameroun fait partie des rares pays ayant lancé des exercices d'évaluation du coût des compétences transférées. Deux études ont été réalisées à la demande du département chargé de la décentralisation. D'après ces dernières, le coût actuel des missions traditionnelles des communes s'élève à 36,2 milliards; le coût des compétences transférées avait été estimé à 115 Md FCFA (base 2000) ou à 190-200 Md FCFA (actualisés en 2005).

Au Sénégal, la décentralisation a transféré neuf compétences aux collectivités locales dans les domaines suivants : environnement et gestion des ressources naturelles, santé, action sociale, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation, planification et aménagement du territoire, urbanisme et habitat. L'État a accepté de déléguer aux collectivités locales l'équivalent de ce qu'il consacrait à l'exercice de ces neuf compétences quand elles étaient exercées au niveau central, soit une dotation annuelle d'environ 6 Md FCFA (8,5 Mn $US).

Source : François Yatta (2009) et Commission économique pour l'Afrique (2004), *Renforcer la gestion financière locale et la décentralisation fiscale en Afrique : état des lieux et proposition d'un plan d'action.*

- Les formules de financement axées sur les besoins sont, dans certains cas, des formules de financement des dépenses existantes avant la décentralisation, comme celles de la prise en charge des salaires des fonctionnaires au Burkina Faso. Ceci veut dire que des collectivités locales avantagées pour diverses raisons avant la décentralisation – ville-capitale, et donc proximité du pouvoir et des fonctionnaires centraux qui bénéficieront des services locaux; membres de l'ethnie au pouvoir… – continueront à l'être après. C'est le cas du Gabon : par exemple, le financement des salaires des maîtres de l'enseignement primaire avantage les collectivités locales qui ont déjà des écoles alors qu'un financement selon le nombre d'enfants en âge de fréquenter l'école tient compte des besoins actuels et non pas de ceux du passé. Si la décentralisation se fait en passant progressivement du premier au deuxième mode de financement, il faut s'assurer que les collectivités locales peuvent lever les fonds nécessaires.
- Finalement, certaines formules couvrent l'écart entre recettes et dépenses. Ce type de formule a été remplacé en 1996, au Maroc, par un mécanisme de péréquation car la première méthode décourage l'effort fiscal, encourage les dépenses non nécessaires et crée une situation dysfonctionnelle. L'utilisation de ce type de transfert n'est pas à encourager.
- L'irrégularité et l'imprévisibilité des transferts. Il arrive souvent que les transferts étatiques qui sont dus arrivent diminués ou n'arrivent jamais malgré le vote du Parlement et leur inscription dans la loi de finances. En Tanzanie, par exemple, les formules qui existent pour calculer les transferts ne sont pas appliquées. Les collectivités locales se retrouvent alors dépourvues des ressources nécessaires pour la mise en œuvre des services publics. Cette situation risque de se généraliser dans le contexte de transition fiscale, et même de s'aggraver avec la crise économique mondiale, à cause des tensions sur les finances publiques.
- On assiste à des reculs dans les principes mêmes qui fondent les transferts. Ainsi, dans plusieurs pays (Burkina, Mali), alors que les textes d'orientation de la décentralisation posent *le principe de la concomitance* entre transfert de compétences et transfert de ressources, les difficultés dans l'application de ce principe ont entraîné un report des transferts.

Encadré 2.9. – Des transferts qui n'arrivent jamais à destination !

Dans les pays africains, l'État ne s'acquitte pas toujours des sommes dues aux collectivités locales et ses impayés sont souvent importants.

Ainsi, **au Ghana**, un des quatre fonds — *District Assemblies Common Fund* (*DACF*) — prévus pour 2009 n'a pas été versé. Ceci représente 25% du montant prévu et équivaut à environ 20% du total des recettes des finances locales ghanéennes.

En Côte d'Ivoire, la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) a été instituée par décret n° 98-05 du 14 janvier 1998. Son montant, inscrit annuellement dans la loi de finances, est déterminé sur la base de 2% du produit des recettes fiscales effectivement encaissées au cours de l'avant-dernière année précédant l'année de versement de la dotation. Les impôts et taxes de l'État qui sont pris en compte pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) sont : l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, les impôts sur les salaires, la taxe sur la valeur ajoutée intérieure et la taxe sur les prestataires de service. Dans la pratique, le montant global des subventions aux communes n'a jamais atteint les 10 Md FCFA, ce qui est bien en dessous des 2% d'impôts nationaux qui avaient été estimés.

Au Gabon, malgré la loi, l'État ne transfère pas les quote-parts d'impôts nationaux – l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, l'impôt sur le bénéfice des professions libérales, l'impôt sur la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) – aux collectivités locales; ces impôts attendent des décrets d'appli-

cation pour bénéficier aux collectivités locales, décrets qui n'ont pour l'instant jamais été pris.

Au Cameroun, la loi de finances pour l'exercice 2004 avait privé les communes de 50% de leur part sur les centimes additionnels à la T.V.A. au titre d'une contribution à l'effort du pays en vue d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (P.P.T.E.). Cette ponction devait cesser une fois le point d'achèvement atteint, c'est-à-dire à la fin de l'exercice 2004, mais elle a continué jusqu'à la fin de l'exercice 2009.

Au Malawi, alors que les textes d'orientation de la décentralisation préconisent de transférer 5% du revenu national net sous forme de subventions inconditionnelles, l'État en a, dans le meilleur des cas, transféré 2%.

Source : François Yatta (2009), Gérard Gagnon (2002) : *Le Financement du développement local : un état des lieux en Afrique de l'Ouest – Éléments de comparaison Ghana-U.E.M.O.A.,* contributions issues des ateliers de validation du chapitre.

La capacité d'emprunt des collectivités locales

Malgré la forte urbanisation et la demande croissante en équipements publics, le recours à l'emprunt pour les collectivités locales est très limité, même quand la législation le permet. Seules quelques grandes collectivités locales y ont accès. Les emprunts que les collectivités locales contractent aujourd'hui sont souvent des emprunts à court terme (facilités de paiement) auprès des banques de détail et, dans de nombreux pays, ils sont principalement utilisés pour atténuer les tensions de trésorerie.

- L'étroitesse de la demande des collectivités locales est une des principales raisons du sous-développement du marché de l'emprunt local. Le faible poids des finances locales dans les ressources de l'État et l'anémie de la fiscalité locale observée dans la plupart des pays entraîne un renchérissement du crédit.
- L'accès au marché financier est encore plus limité, même dans les pays où le marché financier est développé et fonctionne bien.
- Le bilan est aussi mitigé pour les institutions de financement spécialisées (I.F.S.) :
  - Les prêts n'ont concerné que les communes avec un niveau de développement institutionnel élevé, et capables de remplir les conditions requises (montage de dossier, évaluation financière de projet, etc.).
  - L'activité des institutions de financement spécialisées n'a pas permis d'ancrer une habitude d'emprunt et de remboursement. Cette dernière a été souvent malmenée par la cohabitation de plusieurs autres sources de financement «plus accessibles», notamment les subventions de l'État et les dons des différents bailleurs de fonds. Les prêts des bailleurs de fonds internationaux sont en général moins chers quel que soit le contexte macroéconomique et financier des pays. Cette situation s'accentue avec le récent développement des «prêts sous-souverains» à des taux d'intérêts variant entre 0,75% et 6%, octroyés par des bailleurs internationaux au bénéfice de villes comme Ouagadougou et Dakar. Bien que cela soit souhaitable en principe, cette offre doit mieux s'articuler avec le marché financier afin de ne pas affecter son développement.
  - Dans certains pays, les institutions de financement spécialisé (I.F.S.) ont largement contribué à endetter les collectivités locales avec souvent d'énormes problèmes de remboursement des emprunts. C'est ainsi qu'en Tunisie, par exemple, plus de la moitié des communes seraient encore surendettées après dix ans d'intervention de la Caisse de prêt et de soutien des collectivités locales (C.P.S.C.L.).

– En Afrique du Sud, la *Development Bank of Southern Africa* (DBSA) et l'*INCA* semblent se détourner des collectivités locales en raison des risques qu'elles constituent et investissent plutôt dans des projets rentables. Ces difficultés ont souvent conduit à la fermeture de certaines de ces I.F.S. (la C.P.C.T. du Niger et le F.D.C. du Rwanda) et à la restructuration de bien d'autres (la *DBSA* en Afrique du Sud, la F.P.C.L. en Côte d'Ivoire et la C.P.S.C.L. de Tunisie). Généralement, les difficultés de recouvrement sont dues à la non-budgétisation du service de la dette des collectivités locales, au refus de certains élus d'honorer les engagements pris par leurs prédécesseurs, aux interventions politiques de l'État en faveur de collectivités locales non solvables et au laxisme des I.F.S.

Il faudrait en tirer les leçons et revoir le rôle et le format institutionnel des I.F.S. dans le but d'assurer leur autonomie de gestion et de stimuler plus de transparence afin que l'accès au financement puisse atteindre la majorité de communes, et pas seulement les principales villes.

Encadré 2.10. – Financement : vers des solutions endogènes.

Le programme FinAfricaCities, cofinancé par l'A.F.D., et Cities Alliance conduit actuellement une réflexion sur la question du financement des investissements des villes subsahariennes. Ces dernières devront accueillir environ 340 millions d'habitants supplémentaires dans les vingt prochaines années. Les investissements nécessaires pour les opérations d'aménagement correspondantes seraient d'environ 45 Md $US par an.

Or les collectivités locales devront augmenter leur part relative dans le financement des investissements locaux pour deux raisons. Premièrement, les budgets des États seront mobilisés pour les dépenses régaliennes également croissantes. Deuxièmement, tout indique que l'aide publique au développement ne pourra s'engager beaucoup plus qu'aujourd'hui.

Le besoin croissant d'investissements implique un changement d'échelle drastique dans les volumes de financements. Au final, ce sont les modalités de financement de l'urbanisation comme les systèmes de financement qui sont à revoir. Les mutations en cours des économies africaines laissent penser que le moment est propice à une évolution progressive vers des solutions endogènes.

La solution endogène par excellence réside dans le financement en monnaie locale alimenté par des ressources issues de la collecte de l'épargne locale. La collecte est effectuée *via* les établissements financiers et banques du continent, d'une part, les marchés des capitaux locaux, d'autre part. La création d'établissements spécifiques pour les collectivités locales au niveau panafricain ou à celui des régions ne paraît ni nécessaire ni opportune au vu du nombre de banques de développement présentes sur le continent. En revanche, l'efficacité des systèmes supposera le développement de structures de type fonds d'investissement local comme ceux apparus récemment en Chine, en Inde et en Asie du Sud-Est.

La seconde solution endogène quasi universellement utilisée est le financement par l'aménagement et la valorisation du foncier. La réticence des autorités africaines à s'engager dans cette voie, qui s'explique par différentes raisons, devient intenable au vu des besoins présents. La mise en œuvre de cette solution suppose l'existence d'opérateurs spécialisés au service des collectivités. Comme pour les instruments financiers d'intermédiation, le positionnement institutionnel de ces opérateurs est important. Les partenariats public-privé ou les établissements d'économie mixte tels qu'on en voit se créer un peu partout à l'issue de la crise économique permettent de faire des péréquations entre opérations ; ils paraissent donc bien adaptés à la problématique africaine à la condition essentielle que l'autonomie de leurs décisions techniques soit assurée.

Source : Thierry Paulais, FinAfricaCities et Cities Alliance.

Les conséquences de la crise financière et économique mondiale sur les finances locales

L'impact de la crise mondiale s'est traduit en 2009 par un ralentissement de la croissance dans la plupart des économies de la région : le taux de croissance est passé de 5,6% en 2008 à 2,5% en 2009. Tous les pays ont été touchés, et principalement les pays à revenu intermédiaire et les pays exportateurs, plus intégrés à l'économie mondiale. Les collectivités locales en ont également subi le contrecoup.

Bien que, selon les organisations internationales, la reprise se soit engagée en Afrique au cours du premier trimestre 2010, le taux de croissance envisagé laisse entrevoir une récupération lente (4%). Mais les pertes d'emplois qui ont touché des millions de ménages auront des conséquences à longue échéance, notamment dans tous les domaines du développement humain. Ceci implique que la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (O.M.D.) va sans doute être freinée.

La crise financière a perturbé aussi les envois de fonds des travailleurs expatriés. Après avoir atteint environ 41 Md $US en 2008[(14)], on estime que la crise a entraîné une réduction de près de 6,6% en 2009. Certaines collectivités accusent le coup car ces transferts financent habituellement une partie de l'activité économique locale et soutiennent les dépenses des ménages.

Un autre effet redouté de la crise concerne l'aide publique au développement. L'Afrique, en particulier, ne recevra probablement pas les ressources supplémentaires prévus à Gleneagles, en grande partie en raison des contributions insuffisantes de certains donneurs européens dont la contribution à l'A.P.D. africaine est importante (*Perspectives économiques de l'Afrique*, 2010). La réduction des montants de l'A.P.D. en 2007 avait déjà affecté de nombreux programmes d'investissement locaux.

Même s'il est trop tôt pour avoir une mesure chiffrée de l'impact pour les collectivités locales, il sera sensible eu égard au niveau déjà faible des ressources locales. Afin de soutenir l'économie pendant le ralentissement, les deux tiers des pays de la région ont accru leurs dépenses publiques. Pour rééquilibrer les budgets, ils vont se trouver forcés de procéder à des arbitrages douloureux. Les concours financiers aux collectivités locales risquent de subir d'importantes diminutions comme cela avait déjà été le cas dans certains pays en 2009.

L'effet de la crise sur la fiscalité locale sera également plus important en 2010 mais avec un certain décalage à cause du comportement des principaux revenus des collectivités locales : par exemple, les impôts fonciers, car, dans beaucoup de pays africains, les impôts locaux ne sont payés que lorsque nécessaire pour obtenir une autorisation de construire, par exemple, ou pour vendre une propriété. L'impact social de la crise va limiter les nouvelles constructions et les transactions, et donc les recettes.

Les contraintes à l'investissement et au crédit se sont déjà traduites par des fermetures d'entreprises, des blocages ou des freins à la création de nouvelles entreprises, ce qui a affecté et continuera à affecter les flux de ressources des collectivités locales basés sur les taxes locales.

Dans l'ensemble, on est en train d'assister à un possible effet de ciseau avec, d'une part, une hausse importante de la demande de dépenses sociales pour les pauvres due à la crise de l'économie et, d'autre part, une baisse significative des ressources propres des collectivités locales.

(14) Source : *African Center for Gender and Social Development* (2009*), African Perspectives on the Global Economic and Financial Crisis,* y compris l'impact sur la santé.

Recommandations afin d'améliorer le financement des collectivités locales en Afrique (présentées par le C.G.L.U. Afrique)

Le processus de décentralisation observé en Afrique depuis deux décennies a eu une influence importante. Il a contribué à enraciner la démocratie et à améliorer la gouvernance de nombreux États en mal de légitimité. Son objectif est aussi d'améliorer la prestation des services et la qualité de vie des populations. Or, comme nous l'avons exposé dans les sections précédentes, les collectivités locales africaines sont confrontées à de graves problèmes de financement qui limitent la mise en œuvre de leurs compétences.

Pour résoudre ces problèmes, nous avançons ci-après un certain nombre de propositions visant à renforcer la décentralisation financière, et ainsi à rendre crédible la volonté politique de décentralisation en Afrique. Nous espérons, par ces propositions, apporter une contribution au nécessaire dialogue politique sur ce sujet entre les principaux acteurs concernés (États, collectivités locales, partis politiques, société civile, O.N.G., etc.) :

1° ***Une exigence :*** renforcer le rôle des collectivités locales dans la dépense publique pour crédibiliser la décentralisation.

Les lois de décentralisation seront perçues comme des vœux pieux si les transferts de compétences aux collectivités locales ne contribuent pas à améliorer la vie de la population, car les représentants locaux démocratiquement élus ne disposent pas des moyens d'assumer les compétences que les lois leur reconnaissent. L'application du principe de subsidiarité dicte dès lors que les collectivités locales aient, avec les responsabilités qui leur sont dévolues, une part significative dans la mise en œuvre de la dépense publique. Un premier objectif raisonnable serait de viser le doublement de la part des collectivités locales africaines dans la dépense publique au cours des cinq prochaines années. À l'horizon d'une dizaine à une quinzaine d'années, les collectivités locales africaines devraient pouvoir atteindre la moyenne mondiale, qui se situe autour de 25% de la dépense publique mise en œuvre par les collectivités locales.

Pour vérifier l'atteinte de cette exigence et renforcer le lobbying auprès d'acteurs nationaux tels que l'État central, le Parlement et les partenaires au développement, les associations nationales de collectivités locales doivent disposer d'indicateurs précis pour estimer leur poids dans la dépense publique et suivre son évolution. Cela n'est possible que par la mise en œuvre et le renforcement d'une méthode pour l'institutionnalisation d'études standardisées et systématiques et de l'analyse des comptes des collectivités locales.

2° ***Une urgence :*** clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernance de l'État et chiffrer le coût des compétences décentralisées.

Le constat récurrent en Afrique est que le partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernance de l'État manque de précision et que le transfert des compétences aux collectivités locales ne s'accompagne pas toujours d'un transfert concomitant des moyens pour les exercer. De nombreuses lois ou des textes d'orientation attendent des années leur mise en application ou, au contraire, font l'objet de décisions hâtives sans que l'on ait défini les moyens de leur mise en œuvre, et sans harmonisation avec le reste des lois et règlements. Le maintien d'une tutelle qui vide l'autonomie locale de sa substance, et des collectivités locales peinant à assumer leurs nouvelles fonctions obscurcissent la vision de la décentralisation sur le terrain.

La plupart des autorités locales et leurs associations réclament une clarification sur l'exercice de leurs responsabilités et sur les moyens qu'elles doivent percevoir pour pouvoir les assumer. On pourrait recommander de lancer de toute urgence une évaluation systématique du coût des compétences transférées ou de les transférer en recensant, ministère par ministère, les dépenses allouées lorsque ces compétences sont ou étaient exercées directement par l'État. Ceci permettrait de mieux connaître l'étendu et le coût des transferts. Comme

chaque ministère ne peut résoudre la question du transfert des ressources correspondantes isolément, une possibilité *a priori* intéressante serait de mettre en place un fonds de dotation aux transferts des compétences qui serait géré conjointement par le ministère chargé des collectivités locales et l'Association nationale des collectivités locales. Ce fonds regrouperait toutes les ressources affectées aux compétences transférées et serait éventuellement alimenté par des ressources additionnelles définies en fonction de la volonté politique d'accélérer le processus de décentralisation. Une planification et une programmation des transferts de compétences permettraient de moduler lesdits transferts ainsi que les ressources techniques nécessaires en fonction des capacités du budget national à les accompagner financièrement.

3° ***Une priorité :*** renforcer les ressources et l'autonomie financières des collectivités locales.

Donner une plus grande marge de manœuvre financière aux collectivités locales est l'un des objectifs visés par la décentralisation financière. Comme nous l'avons démontré précédemment, la fiscalité locale est la principale source de revenus des collectivités locales. Elle comprend les taxes et impôts locaux propres et les impôts partagés avec l'État.

Pour une plus grande maîtrise et efficacité de leur fiscalité, il est nécessaire que les collectivités locales soient insérées dans la chaîne fiscale, aussi bien au niveau de l'identification de l'assiette et des contribuables qu'à celui du recouvrement des impôts et taxes. Dans les pays où la culture administrative attribue la fonction d'identification des contribuables et du recouvrement des impôts et taxes aux services de l'État, un premier progrès pourrait être de conclure des contrats de performance entre les services de l'État et les collectivités locales pour l'identification des contribuables et le recouvrement des impôts locaux.

Il est également souhaitable que le domaine des impôts partagés avec l'État fasse l'objet d'un dialogue avec l'Association nationale des collectivités locales avant l'adoption de la loi de finances annuelle qui devrait connaître un processus d'élaboration transparent. Ceci éviterait des surprises comme celle du retrait, au Bénin, dans la loi des finances de 2009, de l'outillage industriel de l'assiette de la patente, un choix qui a un impact négatif important sur les recettes des collectivités locales de ce pays. Dans ce dialogue, les collectivités locales devraient accorder une attention particulière à la fiscalité sur les activités économiques, plus spécialement à la fiscalité sur le foncier et l'immobilier, voire, comme dans d'autres continents, à une participation des collectivités locales aux impôts sur les revenus des personnes et des entreprises.

Dans le domaine des activités économiques, les questions principales à aborder concernent le partage de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) et celui de la fiscalité sur les activités du secteur informel. Il serait sans doute utile que, dans ces domaines, les associations nationales des collectivités prennent l'initiative de mettre en place des commissions spécialisées sur ces sujets et fassent des propositions à l'État, plutôt que d'attendre que ce soit ce dernier qui leur apporte des solutions toutes faites définies de manière unilatérale. Cette recommandation est d'autant plus appropriée que, pour le secteur informel, les collectivités locales sont les mieux placées pour identifier et contrôler les opérateurs de ce secteur et convenir avec eux du niveau de fiscalité qui leur semble acceptable et de la manière d'identifier les contribuables concernés.

L'efficacité de la fiscalité foncière et immobilière est fonction de la connaissance qu'on a de la matière imposable. Pour cela, il faut disposer d'outils de connaissance tels que le cadastre, l'adressage ou le registre foncier dont la création et la gestion sont souvent hors de portée des capacités actuelles de la majorité des collectivités locales africaines, notamment des villes moyennes et petites et des centres ruraux. C'est pourquoi il convient que l'on inscrive, à l'agenda du dialogue avec l'État, la possibilité pour celui-ci d'apporter un appui technique aux collectivités locales en vue de la création et de la gestion d'un système d'information géographique permettant d'identifier l'utilisation, l'appropriation et l'exploi-

tation du sol et des ressources naturelles. Cet appui devrait également concerner la mise en place des équipes techniques pouvant assurer la mise à jour et la gestion de ce système. La création de ce genre d'outils doit également pouvoir bénéficier des programmes de coopération décentralisée. Ce chantier revêt un caractère prioritaire car il est déterminant pour la création d'un marché hypothécaire dont l'absence constitue un handicap important pour le développement d'un marché foncier et immobilier vivace et efficace au sein des collectivités locales africaines.

Dans tous les cas de figure, pour être efficaces dans le domaine de la fiscalité locale, les collectivités ont besoin d'avoir une bonne connaissance du potentiel fiscal local et de la meilleure manière de le mobiliser. S'il est un domaine où les collectivités locales doivent montrer leur valeur ajoutée, c'est bien dans leur capacité à participer à une meilleure mobilisation des impôts et taxes, qui contribuera à leur donner une plus grande marge de manœuvre dans leur action au service des populations tout en justifiant le bien-fondé financier des politiques de décentralisation dans la mesure où celles-ci ont une approbation et un soutien forts de la puissance publique. Cependant, les responsables locaux doivent s'engager résolument dans la mobilisation des ressources locales, qui demeure la seule voie durable de renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales. Ils devront, parallèlement à cet effort de mobilisation de leurs ressources propres, généraliser les campagnes de sensibilisation fiscale pour informer les citoyens sur la bonne utilisation des ressources locales. C'est pourquoi les réformes budgétaires locales, particulièrement la reddition des comptes aussi bien pour les populations que pour l'État, l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale ainsi que la tradition des audits internes participent de la crédibilisation des collectivités locales auprès des populations et de l'amélioration du civisme fiscal.

L'autonomie locale ne doit pas être affaiblie par les contrôles budgétaires ou par des pratiques de trésoreries unifiées. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de bannir progressivement les contrôles d'opportunité sur les décisions budgétaires des collectivités locales, et de renforcer les contrôles de légalité qui doivent aller de pair avec l'accroissement de la transparence. Il faut reconsidérer également la question de l'assouplissement, voire de l'abandon de l'unicité de caisse dans les pays qui la pratiquent, la contrepartie étant de demander aux autorités locales une plus grande rigueur dans la gestion des finances locales, assortie de l'obligation d'en rendre régulièrement compte aux populations et aux autorités de l'État. L'adoption d'outils comme le budget participatif serait de nature à favoriser grandement cette évolution.

4° ***Une demande majeure :*** mieux définir les règles de transfert des ressources financières de l'État vers les collectivités locales.

Compte tenu de l'importance des transferts financiers de l'État dans le budget des collectivités locales, il est nécessaire que les règles présidant à l'organisation desdits transferts soient les plus transparentes et lisibles possible pour assurer la traçabilité des transferts au niveau de l'État et leur prévisibilité au niveau des collectivités locales.

Le dialogue sur l'organisation des transferts financiers de l'État aux collectivités locales doit être basé sur une information la plus précise possible concernant les montants impliqués et leur origine, ainsi que les modalités d'affectation envisagées (transferts de péréquation ou transferts conditionnels). Cette information doit être transmise à chaque commune et devrait être également rendue publique dans un bulletin officiel pour faciliter les débats au sein de la société civile. Ce dialogue sera d'autant plus fécond s'il est organisé dans un cadre de concertation paritaire à l'image des commissions nationales des finances locales mises en place dans certains États (notamment au sein de l'espace U.E.M.O.A. – Union économique et monétaire ouest-africaine) où se retrouvent des représentants du ministère des Finances, des représentants du ministère chargé des Collectivités locales et des représentants de l'Association nationale des collectivités locales. Il serait judicieux que de tels cadres de concertation accueillent également des

représentants du Parlement, des représentants des opérateurs économiques et des représentants de la société civile. Au besoin, ces cadres de concertation pourraient également être ouverts aux représentants des partenaires au développement.

Les transferts doivent être, autant que faire se peut, prévisibles. C'est pourquoi il faut privilégier les approches fixant un niveau minimal de ressources publiques que l'État doit transférer annuellement aux collectivités locales, ainsi que la définition du mode de partage desdits transferts suivant une formule objective négociée entre les parties. Une telle formule devrait tenir compte de la nécessité d'encourager celles des collectivités engagées dans l'impulsion des actions de développement économique local, mais aussi de prendre en compte l'équité et la péréquation entre collectivités locales de niveau économique et/ou d'équipements différents.

5° ***Un impératif incontournable :*** favoriser l'accès des collectivités locales à l'emprunt et aux marchés financiers.

Bien que la plupart des États prévoient dans leur législation la possibilité pour les collectivités locales d'emprunter auprès des établissements financiers ou d'accéder aux marchés financiers, dans la réalité, cette possibilité est exploitée par un nombre très restreint de collectivités locales africaines. Les conditions souvent drastiques fixées à l'accès des collectivités locales à l'emprunt sont une première explication à cet état de fait. Une autre raison est l'inadaptation des instruments financiers et des exigences posées aux collectivités locales pour en bénéficier. Une troisième raison évoquée est l'ignorance des autorités nationales et locales du potentiel offert par le marché financier ainsi que l'ignorance des capacités d'endettement réelles des collectivités locales.

Pourtant, il est évident que les énormes besoins d'infrastructures et d'équipements des collectivités locales africaines ne pourront pas être satisfaits par la seule mobilisation de l'épargne de ces collectivités ni par la mobilisation des seules ressources de l'État. Il est indispensable que les collectivités locales aient accès au crédit et au marché financier pour être au niveau des défis que leur pose notamment la croissance urbaine rapide du continent.

Le recours à la délégation de certains services publics locaux aux opérateurs privés est une première voie que plusieurs collectivités empruntent actuellement pour relever le défi de la croissance urbaine. Cette approche est particulièrement adaptée pour les services dits marchands dont l'équilibre des comptes d'exploitation justifie généralement l'engagement des investissements.

Pour accéder à un financement institutionnel à partir du marché des capitaux, les collectivités locales doivent tenir à jour leurs livres de comptes et améliorer leur gouvernance locale, ce qui augmentera leur crédit auprès des opérateurs financiers. L'État a également la responsabilité de promouvoir des instruments favorisant l'accès des collectivités locales à l'emprunt. Le développement des institutions financières spécialisées dans le prêt aux collectivités locales ou dans l'intermédiation pour l'accès des collectivités locales au marché des capitaux est un premier pas dans la bonne direction à condition de mieux réévaluer les missions de ces institutions.

La quasi-absence des collectivités locales africaines du marché obligataire est aussi le signe de l'immaturité des marchés financiers africains et, sans doute, de l'impréparation des autorités centrales et locales d'Afrique à exploiter un potentiel qui ne demande qu'à être développé. Le handicap pourrait venir de la difficulté, pour les collectivités locales, surtout les villes moyennes et petites, de mettre au point des dossiers bancables. L'idée d'une mutualisation des demandes, accompagnée d'un appui technique organisé dans le cadre d'un fonds de développement des villes, telle que proposée par l'association mondiale des grandes métropoles (Metropolis) est digne d'intérêt. On devrait engager une réflexion africaine pour analyser les conditions de la matérialisation de cette proposition dans le contexte du continent. Le lancement de cette réflexion figure parmi les priorités de l'agenda d'action de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (C.G.L.U.-A).

L'amélioration et l'harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités est une condition *sine qua non* de l'accès à l'emprunt. Elles sont en effet différentes aussi bien entre les collectivités locales d'un même pays qu'entre celles de collectivités de pays différents. À cette hétérogénéité externe et interne des nomenclatures budgétaires et comptables, il faut ajouter plusieurs insuffisances que sont une comptabilité locale peu adaptée à la décentralisation, la non-consolidation des dépenses dans le budget communal, l'inexistence du patrimoine, etc. Ce chantier permettra d'améliorer la lisibilité des comptes des collectivités locales, élément indispensable pour le développement d'un marché financier durable.

6° ***Une impérieuse nécessité :*** considérer très sérieusement le renforcement des ressources humaines des collectivités locales africaines, notamment dans le domaine de la gestion et de l'ingénierie financière.

Ce renforcement ressort typiquement de ce que les collectivités locales peuvent faire par elles-mêmes à travers les programmes et projets de coopération décentralisée, aussi bien dans le cadre national que dans le cadre continental et international. Les associations de collectivités locales doivent apprendre les unes des autres pour améliorer les procédures de négociation avec leurs gouvernements nationaux et le suivi des négociations budgétaires au niveau parlementaire. Ces échanges peuvent contribuer à moderniser les systèmes de financement local afin de faciliter à terme l'accès des collectivités locales aux marchés financiers, et de promouvoir la transparence et la participation citoyenne dans le processus de décision budgétaire au niveau local. Une des premières tâches sera de renforcer, dans chaque pays, les capacités de suivi et d'analyse régulière du financement des collectivités locales par les associations.

L'idée de la mise en place d'un fonds pouvant favoriser un tel renforcement des capacités à travers des échanges de personnel et d'experts a été avancée par les participants au dernier Sommet Africités tenu en décembre 2009 à Marrakech. Le C.G.L.U.-A. étudie actuellement la manière de mettre en pratique cette proposition dans les meilleurs délais, avec le soutien de tous ceux qui le souhaitent.

3

Amérique du Nord

William F. Fox
Université du Tennessee (États-Unis)

Enid Slack
Université de Toronto (Canada)

Le Canada et les États-Unis sont tous deux des démocraties constitutionnelles avec une structure fédérale de gouvernement. Les deux pays ont une grande superficie, mais les États-Unis sont plus peuplés que le Canada (voir tableau 3.1).

TABLEAU 3.1
Principales caractéristiques des pays.

Caractéristiques	Canada	États-Unis
Population (2008)	33 311 400	304 059 724
Superficie (km^2)	9 984 670	9 161 930
Densité de la population (habitants par km^2)	3,34	33,19
Population urbaine (%) (2005)	80,10	79,20
P.I.B. par habitant (2008)	45 127 $US	46 914 $US

Sources : Statistiques du Canada, CANSIM, tableau 051-0001, *Estimation de la population, Canada,* CANSIM, tableau 380-0030, «Produit intérieur brut, produit national brut aux prix du marché et revenu national brut aux prix de bases annuelles, États-Unis», *World Urbanization Prospects : The 2007 Revision Population Database*.

Le Canada est une fédération avec trois niveaux de gouvernement : la Fédération, 10 gouvernements de province et 3 territoires ainsi que près de 4 000 collectivités locales(1) (voir tableau 3.2). La Constitution canadienne énumère les matières sur lesquelles la Fédération et les provinces ont le pouvoir de légiférer. Les collectivités locales sont sous la responsabilité des provinces. Chaque province dispose de sa propre législation pour administrer les municipalités de son territoire. Par conséquent, il y a des différences entre les provinces.

TABLEAU 3.2
Organisation territoriale.

Caractéristiques	Canada	États-Unis
National	Gouvernement fédéral	Gouvernement fédéral
Intermédiaire	10 provinces et 3 territoires	50 états et 1 ville autonome
Local :		
– Niveau supérieur	124 régions, 106 comtés et districts municipaux	3 033 comtés
– Niveau inférieur	3 524 villes, villages, cantons, municipalités rurales, districts municipaux, hameaux, paroisses, etc.	36 011 villes et cantons
– Commissions scolaires	375	14 561

Sources : L'information a été facilitée par la Fédération canadienne des municipalités et par l'Association canadienne pour l'éducation, *Public Education in Canada : Facts, Trends, and Attitudes* (Toronto, 2007).

L'organisation territoriale des États-Unis est composée d'un gouvernement fédéral, de 50 états et de 89 476 collectivités locales (en 2007). La structure des collectivités locales est définie dans les Constitutions et les lois des états, ce qui entraîne de grandes différences à travers le pays(2). Les collectivités locales ont généralement été créées pour assister les états fédérés dans l'offre des services. Ces Constitutions, ou dans certains cas ces textes de loi, déterminent le rôle des collectivités locales.

(1) Les territoires au nord du pays ont une densité de population très faible. Contrairement aux provinces, ils n'ont pas de statut constitutionnel, sont sous la juridiction du gouvernement fédéral et dépendent davantage des financements fédéraux.

(2) Voir J. Edwin Benton, *Trends in Local Government Revenues : The Old, The New, and The Future*, présenté en 2009 à la Conférence du Lincoln Institute of Land Policy : "The Changing Landscape of Local Public Revenues" (Cambridge, Mass., juin 2009).

Au Canada, par opposition aux États-Unis, le gouvernement fédéral n'a pas beaucoup de liens directs avec les collectivités locales. Les communes restent dépendantes des provinces. Le gouvernement fédéral peut donner de l'argent aux communes mais il ne peut modifier ni leurs compétences ni leurs ressources.

Les finances des collectivités locales dans la région

Ce qui est vrai pour la plupart des pays l'est aussi pour les États-Unis et le Canada : résumer le rôle joué par les gouvernements fédéraux, étatiques/provinciaux et les collectivités locales n'est pas facile, car les compétences sont partagées et chaque niveau en est responsable d'une partie. Les données sur les dépenses et revenus sont à prendre en compte mais ne peuvent pas expliquer complètement les nuances des relations interbudgétaires (graphique 3.1).

La répartition des compétences

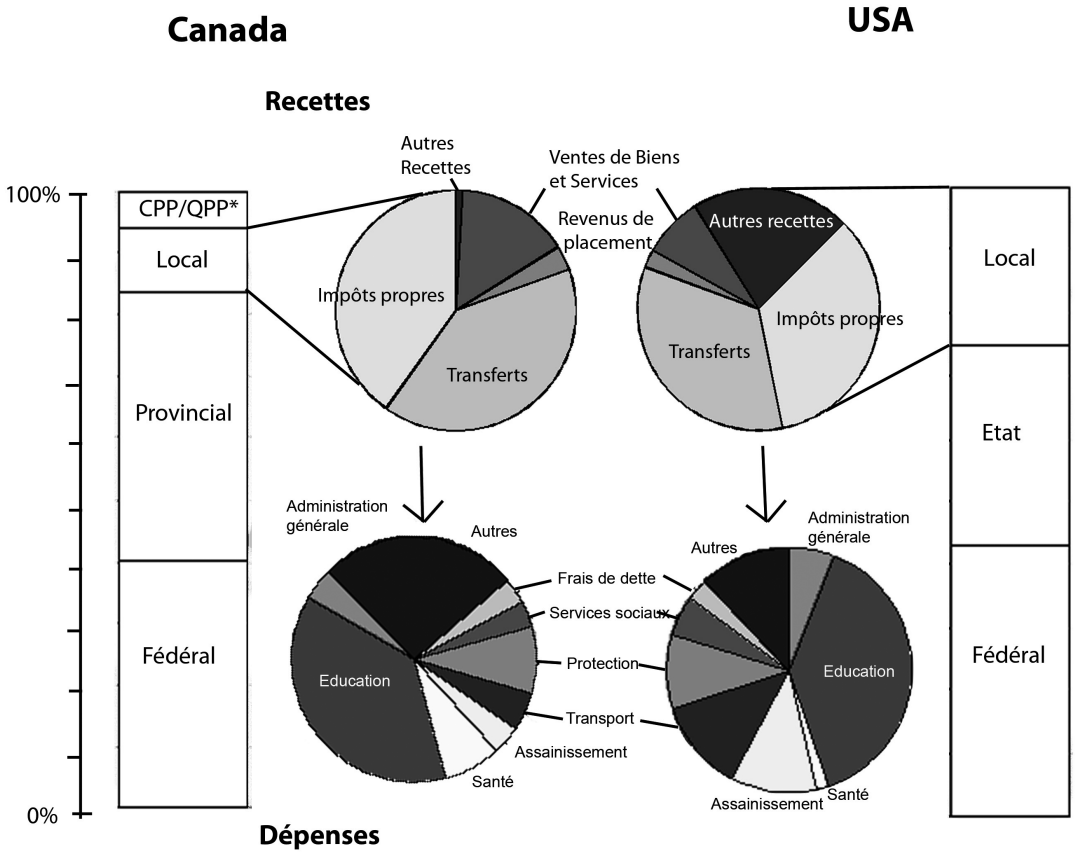
Les compétences des pouvoirs fédéraux et provinciaux au Canada ont été établis par le *British North America Act,* en 1867. Depuis cette date, la loi a été révisée par les tribunaux, des amendements constitutionnels, des accords fiscaux et des négociations intergouvernementales(3). Les gouvernements provinciaux ont le pouvoir de contrôler les affaires régionales et locales et ont l'exclusive responsabilité de services tels que l'éducation, la santé, les services sociaux, le registre foncier, l'administration de la justice, les travaux publics au niveau local (incluant les routes, les voies navigables, les ressources naturelles et les questions environnementales) et les collectivités locales.

Bien que le Canada soit un pays fortement décentralisé entre le niveau fédéral et les provinces, il reste plus centralisé entre ces dernières et le niveau local. Les collectivités locales sont souvent présentées comme des «créatures des provinces» parce que la Constitution ne leur reconnaît aucun pouvoir et parce qu'elles ne jouissent que des pouvoirs que leur délèguent les provinces. Néanmoins, les communes sont responsables de services importants tels que la police, la protection contre les incendies, les routes et la circulation, l'eau et l'assainissement, la gestion des déchets, les loisirs et la culture et la planification urbaine. Le tableau 3.3 montre la structure des dépenses des collectivités locales.

(3) Simeon Richard & Martin Papillon, *Canada,* in Akhtar Majeed, Ronald L. Watts & Douglas M. Brown (éd.), *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (Montreal and Kingston : McGill), Queen's University Press for the Forum of Federations and International Association of Centres of Federal Studies (2006).

GRAPHIQUE 3.1

Structure des revenus et des dépenses.



*CPP : Plan de pension du Canada.
QPP : Plan de pension du Québec.

Aux États-Unis, le partage des compétences entre le niveau fédéral et les états ou les collectivités locales est le résultat de l'histoire et des habitudes car la Constitution ne précise pas ce partage(4). La distribution des compétences entre l'état et le niveau local peut varier en fonction des Constitutions ou des législations des états, ce qui rend toute généralisation difficile. Certaines Constitutions précisent la répartition des compétences. Par exemple, plusieurs Constitutions reconnaissent aux gouvernements des états une responsabilité sur l'éducation, mais tous les états, excepté celui d'Hawaii, désignent les collectivités locales comme responsables de l'éducation primaire et secondaire. Le gouvernement fédéral, les états et les collectivités locales partagent fréquemment des responsabilités, au moins dans une certaine mesure, pour délivrer la majorité des services. Le gouvernement fédéral joue généralement un rôle moins important que celui des gouvernements des états et des collectivités locales dans l'offre des services, mais il a souvent une grande influence. Les subventions fédérales, les prêts et le partage des coûts, qui s'accompagnent souvent de nombreuses obligations, tout comme les lois et règlements fédéraux, tendent à favoriser les priorités fédérales parfois au-delà des objectifs pour lesquels les fonds ont été octroyés.

(4) Le pouvoir du Congrès américain de fournir des services nationaux au-delà d'une liste de compétences a été évoqué dans une ancienne et courte décision de la Cour suprême (*McCulloch, v. Maryland*, 1819). Cette idée limite aussi les droits des états de taxer le gouvernement national.

TABLEAU 3.3

Structure des dépenses des collectivités locales (en pourcentage).

Liste des dépenses	Canada (2007)	États-Unis
Dépenses générales d'administration	6,1	4,6
Éducation	38,6	38,5
Santé	1,5	7,5
Assainissement (environnement)	11,1	4,1
Transport	12,3	5,2
Protection (pompiers et police)	9,8	9,3
Services sociaux	5,4	3,3
Conservation des ressources et développement	1,3	0,5
Loisirs et culture	7,6	2,1
Logement	2,1	2,6
Planification et développement régional	1,2	
Service de la dette	2,6	3,4
Autres dépenses	0,1	18,7
Total	100,0	100,0

Note : Au Canada, les revenus des collectivités locales comprennent ceux des communes et des commissions scolaires.
Sources : Statistiques du Canada, tableau 385-0003, *Local Governmnent Revenues and Expenditures for Fiscal Year Ending Closest to December 31*, CANSIM (base de données), U.S. Census Bureau, tableau 1, *State and Local Government Finances by Level of Government and by State* (juin 2005).

Les états fédérés et les collectivités locales ont presque l'exclusive responsabilité d'un grand nombre de services tels que la protection contre les incendies, l'éducation, les bibliothèques, la gestion des déchets solides, l'assainissement, la distribution de l'eau et les transports. Les services de santé sont assurés en grande partie par le secteur privé mais il y a aussi des hôpitaux et des cliniques publics. Les trois niveaux partagent des compétences. La distribution de l'eau, de l'électricité, du gaz et l'assainissement sont des compétences exclusives des états et des collectivités locales, même si le gouvernement fédéral assure un rôle normatif et fiscal dans tous ces domaines. Dans certains cas, c'est le secteur public qui gère les services, dans d'autres cas, c'est le secteur privé.

La répartition des ressources fiscales

Selon la Constitution canadienne, la Fédération dispose de pouvoirs fiscaux illimités, sauf sur la fiscalité foncière et immobilière des provinces. Les provinces lèvent des impôts directs sur leur territoire (impôts sur le revenu, sur les ventes, impôt foncier et taxes sur la consommation). Les provinces n'ont pas le pouvoir de soumettre le commerce interprovincial à une fiscalité indirecte. Parmi les impôts perçus par les provinces et les collectivités locales figure la taxe foncière. Les provinces ont leurs propres impôts comme l'impôt sur les ressources naturelles ou l'impôt sur le capital.

Les collectivités locales sont surtout limitées à l'impôt foncier même s'il est permis à certaines communes de percevoir des impôts sur les ventes. En plus de la taxe foncière, Toronto perçoit des droits de mutations, une taxe sur l'immatriculation des véhicules, une taxe sur l'affichage publicitaire. La ville a le droit de taxer l'alcool, le tabac et les loisirs. Le tableau 3.4 présente les recettes de la Fédération, des provinces et des collectivités locales au Canada.

TABLEAU 3.4

Résumé des ressources de la Fédération, des provinces et des collectivités locales au Canada (2007-2008).

Ressources	Montant total du gouvernement (Mn $US)	Fédéral (%)	Provincial (%)	Local (%)	*CPP/ QPP** (%)
Recettes totales	596 794	40,2	43,5	10,3	6,0
Recettes fiscales :	424 857	48,1	42,2	9,7	--
– Impôt foncier	49 11	--	18,7	81,3	--
– Impôt général sur les ventes	67 693	49,0	50,9	0,1	--
– Impôts spécifiques/accises	36 864	35,1	64,9	0,1	0,0
– Impôt sur le revenu (particuliers)	181 509	61,3	38,7	--	--
– Impôt sur les sociétés	61 909	63,3	36,7	--	--
– Taxe d'immatriculation	3 279	--	100,0	--	--
– Autres taxes**	23 892	32,5	64,5	3,1	0,0
Charges et recettes diverses	104 652	14,6	62,4	19,1	3,9
Santé, médicaments et primes d'assurance	3 212	--	100,0	--	--
Contribution aux régimes de sécurité sociale	64 072	32,1	18,3	0,0	49,6

* *CPP* et *QPP* sont respectivement le Plan de pension du Canada et le Plan de pension du Québec.
** Les autres impôts comprennent les impôts d'exploitation minière et forestière, l'impôt sur les non-résidants, l'impôt sur les ressources naturelles, les licences ainsi que d'autres taxes diverses.
Source : Statistiques du Canada, CANSIM (base de cdonnées), tableau 385-0001, *Consolidated Federal, Provincial and Local Governement Revenues and Expenditures*.

La Constitution des États-Unis impose relativement peu de limites au pouvoir fiscal de la Fédération (art. 1, sect. 8) et aux autorités infranationales. La seule restriction notable et explicite est l'interdiction de taxer les exportations d'un état. Selon les dispositions sur le commerce, il est interdit aux états et au niveau local d'interférer dans le commerce interétatique, ce qui est une limitation significative de leur pouvoir fiscal. Par contre, la Constitution ou la législation des états déterminent le pouvoir fiscal des collectivités locales. Par exemple, de nombreux états ont limité les taux de réévaluation annuel de l'impôt foncier.

Le gouvernement fédéral perçoit la plus grande part des recettes (tableau 3.5). Une forme limitée de spécialisation des ressources fiscales a été développée, même si chaque niveau en utilise de multiples. Les collectivités locales prélèvent la quasi-totalité des revenus de l'impôt foncier et la plupart des redevances pour services rendus. Mais les recettes locales représentent une part modeste des recettes totales, toutes sources confondues.

TABLEAU 3.5

Résumé des ressources de la Fédération, des états et des collectivités locales, États-Unis (2005/2006).

Ressources	Total des recettes publiques (Md $US)	Ressources des états fédérés (%)	Ressources de la collectivité locale (%)	Ressources de la Fédération (%)
Total des recettes	5 586 902	31,7	25,2	43,1
Ressources fiscales :	3 303 218	29,3	23,2	47,5
– Impôt foncier	359 109	3,3	96,7	--
– Impôt général sur les ventes	282 179	80,3	19,7	--
– Impôts spécifiques/impôt sur l'alcool et le tabac	203 897	52,1	11,6	36,3
– Impôt sur le revenu (particuliers)	1 312 507	19,7	1,7	79,5
– Impôt sur les sociétés	406 846	11,7	1,3	87,0
– Taxe d'immatriculation	20 520	92,7	7,3	--
– Autres taxes*	134 668	39,9	21,0	39,1
Charges et recettes diverses	583 493	43,8	48,5	7,7
Redevances	125 265	12,6	87,4	--

Ressources	Total des recettes publiques (Md $US)	Ressources des états fédérés (%)	Ressources de la collectivité locale (%)	Ressources de la Fédération (%)
Recettes de fonds d'assurance :	1 256 702	29,2	4,2	66,7
– Indemnités de chômage	36 989	99,7	0,3	--
– Indemnités de travail	21 514	100,0	--	--
– Assurance vieillesse et survivant	520 069	--	--	100,0
– Assurance d'hospitalisation	177 429	--	--	100,0
– Assurance maladie	88 313	--	--	100,0

* Droits de succession et de donation et droits de douanes et taxes.
Sources : http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/pdf/hist.pdf
http://www.census.gov/govs/estimate/0600ussl_1.html

Les recettes des collectivités locales

Le tableau 3.6 présente la répartition des recettes des collectivités locales du Canada et des États-Unis en fonction des revenus des communes et des commissions scolaires. Pour les gouvernements des communes canadiennes, la plus importante des sources de revenus est de loin l'impôt foncier ainsi que les impôts assimilés qui comprennent aussi bien l'impôt foncier général que les droits de mutation (perçus par les communes dans seulement deux provinces) – les paiements de substitution des taxes foncières sur les territoires appartenant à la Fédération ou aux provinces ou territoires –, les taxes d'«allotissement lot» (ou redevances d'aménagement) et des impositions spéciales. Les impôts foncier et assimilés représentent plus de la moitié des revenus des communes. Les communes prélèvent aussi d'autres taxes (telles que les taxes sur les hôtels, les repas au restaurant, l'alcool) qui génèrent des revenus limités. Lors de la récente crise économique, la forte dépendance des communes canadiennes à l'égard des impôts fonciers leur a permis de ne pas subir d'importantes pertes de revenus.

TABLEAU 3.6
Distribution des revenus des collectivités locales (en pourventage).

	Canada (2007)			États-Unis
Revenus	Communes	Commission scolaire	Total collectivités locales	Collectivités locales
Impôts propres :				
– Impôts foncier et assimilés	50,6	20,6	39,3	24,7
– Taxes de consommation	0,1	--	0,1	5,6
– Impôt sur le revenu	--	--	--	2,0
– Autres taxes	1,4	--	0,7	2,1
Dotations conditionnelles :			38,7	
– Fédérales	1,6	0,2	--	
– Provinciales	14,4	73,4	--	
– Municipales	--	0,4	--	
Dotations inconditionnelles	2,9	--	1,7	
Total dotations	18,9	74,0	40,4	33,9
Revenus d'investissement	5,3	0,3	3,3	2,4
Ventes de biens et services	22,2	5,0	15,2	8,1
Autres revenus	1,5	0,1	0,9	21,3
Total revenus	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : *Statistiques du Canada,* tableau 385-0009, *Les Revenus et Dépenses des commissions scolaires, l'année finissant le 31 décembre,* CANSIM (base de données), tableau 385-0024, *Local General Government Revenues and Expenditures, Current and Capital Accounts, Year ending December 31*, U.S. Census Bureau, tableau 1, *State and Local Governmnet Finances by Level of Government and by State, 2005-2006.*

Moins de 20 % des revenus des communes proviennent de transferts provinciaux et fédéraux dont les transferts provinciaux/territoriaux représentent la majeure partie. La majorité des subventions est affectée. Les redevances par services génèrent également une importante source de revenus pour les communes. En ce qui concerne les commissions scolaires, la principale source de revenus provient des dotations et représente près des trois quarts du total des recettes. La taxe foncière représente également 20 % des recettes des commissions scolaires même si, dans certaines régions, ces estimations ne prennent pas en compte les impôts fonciers provinciaux pour l'éducation.

Les quatre sources de revenus des collectivités locales aux États-Unis sont : les impôts fonciers, les taxes sur les ventes, les impôts sur le revenu et les charges et redevances des usagers des services. Les différents types de collectivités locales peuvent être habilités à utiliser des sources fiscales différentes. Par exemple, aucun état ne permet aux communes d'appliquer librement les trois impôts, mais au moins 5 états permettent une sorte d'accès à ces trois impôts(5). Les impôts fonciers sont perçus presque exclusivement par les collectivités locales et génèrent près de trois quarts des recettes locales. Certains états reçoivent également des revenus de l'impôt foncier mais faiblement. La plupart des collectivités locales qui disposent de pouvoirs fiscaux peuvent lever des impôts fonciers. Par exemple, les municipalités de tous les états, sauf l'Oklahoma, sont habilitées à lever des impôts fonciers. 36 états permettent les taxes locales sur les ventes et 14 états autorisent les impôts sur le revenu, qui sont d'ailleurs souvent des impôts sur les salaires plutôt que des impôts sur les revenus généraux(6). Environ la moitié des recettes fiscales des ventes est collectée par les communes et un peu plus d'un tiers, par les gouvernements des comtés. Les commissions spéciales et scolaires perçoivent des sommes modestes. Les impôts locaux sur le revenu sont encore plus concentrés avec environ 80 % recueillis par les communes. Mais les impôts sur les ventes et sur le revenu ne représentent que 26,6 % des recettes fiscales des communes. Et, pour les comtés, ces deux impôts représentent 20,6 % des revenus. Cependant, cette situation diffère de façon spectaculaire à travers le pays. Les collectivités locales de certains états, tels que l'Arkansas et la Louisiane, et certaines grandes villes, comme New York et Philadelphie, utilisent de manière conséquente les impôts sur le revenu et les taxes sur les ventes. Mais beaucoup d'autres villes lèvent très peu de recettes provenant de ces sources.

La récente crise économique a eu des effets très inégaux sur les collectivités locales. L'impôt foncier a augmenté de 6 % en moyenne au cours de l'année fiscale 2009 et a continué d'augmenter durant la deuxième moitié de l'année civile 2009. Par ailleurs, au cours de l'année fiscale 2009, l'ensemble des impôts sur le revenu des particuliers au niveau des états ou des collectivités locales a chuté de 13,8 % et les taxes sur les ventes, de 4,5 %. Par conséquent, les collectivités locales financièrement dépendantes de l'impôt foncier n'ont pas subi de perte substantielle de recettes, mais celles qui dépendent des impôts sur le revenu et des taxes sur les ventes ont été plus touchées.

Les villes des États-Unis ont également des compétences qui leur permettent d'offrir des avantages fiscaux pour encourager les investissements. Par exemple, la plupart des villes des États-Unis utilisent un mécanisme qui permet de limiter les augmentations d'impôts en investissant dans des améliorations urbaines (exemple : *Tax Increment Financing – TIF*). Ces mécanismes commencent juste à être introduits dans quelques villes ca-

(5) Christopher Hoene & Michael A. Pagano, "Cities and State Fiscal Structure"*,* recherche publiée dans *America's Citie*s, Ligue nationale des villes (Washington, DC, 2008).

(6) Les données sur les impôts sur le revenu et les taxes sur les ventes au niveau de l'état et au niveau local proviennent de Mikesell John, "State Sales Taxes in the Great"*, State Tax Notes* (19 juillet 2010).

nadiennes(7). Les communes dans la plupart des provinces canadiennes appliquent des taxes d'équipement (sur les améliorations urbaines, sur les lotissements).

Les charges et redevances des usagers au niveau des états et des collectivités locales produisent 19,3% des recettes totales. Les collectivités locales collectent 25,7% des droits acquittés par les usagers et les états, 14,7%. L'origine des droits collectés par les collectivités locales est diverse : les services hospitaliers représentent 26,3% et l'assainissement 17,1%. Les collectivités locales, et dans une moindre mesure les états, assurent des services publics tels que l'électricité, l'eau, le gaz naturel et les transports. Ces services ont apporté 125,3 Md $US de recettes dont 87,4% ont été perçus par les collectivités locales.

Les emprunts municipaux

Les communes font appel au crédit pour payer au moins une partie des investissements des grands travaux publics. Le remboursement des fonds empruntés provient des revenus d'exploitation tels que les redevances, mais aussi des impôts fonciers. Les villes des États-Unis empruntent en général plus que les villes canadiennes(8).

Le montant que les communes peuvent emprunter pour les projets d'investissement est presque toujours contrôlé par la province(9). Ces contrôles existent car les communes sont «les créatures des provinces» et, par conséquent, les provinces ne veulent pas être responsables d'emprunts illimités ni d'un éventuel remboursement de dettes. De plus, un accès non restreint aux marchés de capitaux pourrait, dans certains cas, évincer le secteur privé. Les méthodes utilisées par les provinces pour contrôler l'emprunt à long terme des communes peuvent varier, par exemple : autoriser uniquement les emprunts des projets approuvés préalablement par les provinces; exiger l'approbation des contribuables pour emprunter au-delà d'une certaine limite (par le biais d'un référendum); restreindre le montant du service de la dette annuelle à un certain pourcentage des revenus propres de la commune ou limiter le montant de la dette à un certain pourcentage de la valeur estimée des propriétés, ou encore autoriser (ou demander) des emprunts à travers des «fonds municipaux» contrôlés par la province.

Les communes des États-Unis sont autorisées à émettre des bons ou obligations sur les revenus, mais les communes canadiennes ne le sont pas. Les obligations sur revenus, à la différence des obligations générales, sont juridiquement garanties par une source de revenus spécifiques. Par exemple, une obligation émise par un service d'eau ne peut être couverte qu'avec les recettes issues de ce service. L'avantage est que ces obligations permettent le recouvrement des coûts totaux des services et transfèrent le risque sur les investisseurs. Le désavantage est que les taux d'intérêt du marché sont souvent plus élevés parce que les prêts ne bénéficient pas de la confiance accordée aux emprunts publics.

Les communes américaines sont aussi autorisées à émettre des obligations exemptes d'impôt, mais ce n'est pas le cas des communes canadiennes. Les obligations exemptes d'impôts permettent aux communes d'émettre des obligations à un taux d'intérêt inférieur parce que les gains d'intérêts sont exempts d'impôts. Les obli-

(7) Bien que la législation permette l'usage du *Tax Increment Financing* dans une province (Manitoba), il n'est pas utilisé. La commune d'Alberta permet l'usage d'une certaine forme de *Tax Increment Financing* connue comme «la taxe de revitalisation urbaine». La province de l'Ontario a introduit une législation permettant à Toronto l'usage du *Tax Increment Financing* dans deux quartiers.

(8) Les villes des États-Unis ont 1 000,3 Md $US de dettes à long terme et 22 Md $US de dettes à court terme alors que le Canada n'a que 30 Md $CAN de dettes. Voir TD Economics, *Mind the Gap : Finding the Money to Upgrade Canada's aging Infrastructure* (Toronto, 16 mai 2004), et http://www.census.gov/govs/estimate/0600ussl_1.html. Même en prenant en compte la différence de population, en règle générale, les villes américaines empruntent plus que les villes canadiennes.

(9) Richard M. Bird & Almos Tassonyi, "Contrainsts on Provincial and Municipal Borrowing in Canada : Markets Rules and Norms*", Canadian Public Administration* 44, 84-109 (2011).

gations exemptes d'impôts ont tendance à mieux fonctionner dans les grandes communes qui ont accès au marché des capitaux. Leur application aux petites communes a été limitée.

Les subventions intergouvernementales

Pour les collectivités locales canadiennes, les subventions fédérales et provinciales représentent moins de 20% de leurs revenus. D'un autre côté, les subventions aux commissions scolaires représentent trois quarts de leurs revenus. La majeure partie des subventions aux communes et commissions scolaires provient des gouvernements provinciaux/territoriaux. Les subventions du gouvernement fédéral comptent pour seulement 1,6% des revenus des communes et 0,2% des revenus des commissions scolaires. Le financement fédéral est généralement canalisé par les provinces, sauf quelques exceptions. La situation relativement bonne du gouvernement fédéral au cours de ces dernières années, combinée avec les pressions financières accrues sur les gouvernements provinciaux (en particulier pour le financement de la santé), a abouti à un «… nombre croissant d'initiatives du gouvernement fédéral qui contournent les provinces et travaillent directement avec les communes et les citoyens(10)».

Le gouvernement fédéral a répondu aux demandes locales en introduisant un certain nombre d'initiatives dirigées vers les villes (et d'autres municipalités). Parmi ces mesures, on peut citer une proposition de partage d'environ 5 cents par litre d'essence, et en fonction du nombre moyen d'habitants par commune(11), mais aussi un remboursement aux communes de l'impôt sur les biens et services(12), ou une augmentation du financement pour le transport public et le logement, et un engagement à renouveler les programmes de financement des infrastructures existantes.

Les subventions provinciales comportent des dotations affectées (conditionnelles) et des dotations globales. Pour tout le Canada, les dotations globales des provinces/territoires ont représenté moins de 3% des recettes générales en 2007 alors que les dotations affectées représentaient plus de 15%. Tout comme aux États-Unis, les transferts affectés les plus importants sont de loin ceux en faveur de l'enseignement primaire et secondaire. Les principaux transferts en faveur des communes sont consacrés aux transports, à l'eau et à l'assainissement. La dépendance des communes à l'égard des subventions affectées n'est pas la même dans tous les territoires ou provinces. Dans le Nouveau-Brunswick et le Manitoba par exemple, les subventions inconditionnelles sont proportionnellement plus importantes que les dotations affectées.

À l'heure actuelle, il existe une variété de programmes provinciaux/territoriaux–municipaux de subventions inconditionnelles. Certaines provinces offrent des subventions par habitant. Certains provinces/territoires allouent des subventions aux communes avec une capacité fiscale insuffisante ou inadéquate alors que d'autres considèrent les besoins en dépenses et la capacité des communes à lever leurs propres revenus. Certaines provinces regroupent les communes en plusieurs groupes selon la population, les attributions, les services fournis, si elles sont urbaines ou rurales… 2 provinces utilisent un facteur de pondération pour différencier le traitement des communes. Certaines provinces ont plus d'un programme de subventions inconditionnelles. Enfin, des territoires prennent en compte les différences de

(10) Thomas J. Courchene, "Hourglass Federalism – How the Feds got the Provinces to run out of Money in a Decade of Liberal Budgets", *Policy Options* (12 avril 2004).

(11) En réponse à l'initiative fédérale des taxes sur le gaz, certaines provinces ont proposé de partager leurs revenus issus des taxes sur le carburant avec les communes.

(12) Bien que généralement perçu au Canada comme un transfert du gouvernement fédéral, ce remboursement est en fait un résultat logique de l'impôt sur la valeur ajoutée fédérale, comme le signale Pierre Pascal Gendron, "Value Added Treatment of Public Sector Bodies and Non-Profit Organizations : a Developing Country", *Bulletin of International Fiscal* 59, 514-26 (déc. 2005).

coûts dans leurs formules de subvention inconditionnelle.

Comme dans presque tous les pays, le gouvernement fédéral des États-Unis finance beaucoup plus de dépenses et de services qu'il n'en fournit. En 2006, le total des transferts fédéraux représentait environ 20,7% du total des recettes des états et des collectivités locales. Les collectivités locales ne recevaient que 12,1% de ces transferts, mais certaines des subventions accordées aux états sont ensuite redistribuées aux collectivités locales.

Il y a plus de 600 programmes de subventions fédérales pour les gouvernements des états et pour les collectivités locales. Les subventions sont accordées sous plusieurs formes, par exemple, les subventions de projets, par catégories et par blocs. Certaines correspondent à un remboursement et d'autres sont structurées par des formules. À l'exception de quelques domaines précis, l'ensemble du système de subventions interbudgétaires fédéral ou infranational est relativement faible en comparaison avec beaucoup d'autres pays(13). Les subventions sont de plus en plus centrées sur un nombre restreint de services, en particulier dans le domaine de la santé. Il n'y a aucune forme de revenus généraux partagés. Le système interbudgétaire fédéral est principalement destiné à assurer une certaine péréquation en faveur des personnes. L'essentiel des moyens est destiné à soutenir les personnes avec les plus faibles revenus et non à assurer une péréquation dans les services offerts par les autorités infranationales.

La composition des subventions fédérales a radicalement changé ces dernières années. Les subventions destinées à être redistribuées aux particuliers par les états et par les collectivités locales ont augmenté et les autres types de subventions ont diminué. La hausse rapide des coûts des services de santé, et par conséquent du programme Medicaid, a été le principal moteur de l'augmentation des dotations pour la population. Les dotations pour les services de santé sont passées d'environ 21,9% du total des subventions en 1983 à 48,2% en 2008.

Le montant des subventions est décidé chaque année par le Congrès. Toutefois, certains programmes, tels que Medicaid et l'Aide transitoire aux familles pauvres (*Temporary Assistance for Needy Families – TANF*]), sont des droits acquis (avec des critères d'admissibilité soigneusement établis) et la structure de transfert est rarement modifiée. Les transports, l'éducation et les autres grandes catégories de subventions sont plus susceptibles de soutenir les services des états et des collectivités locales. Ces programmes n'ont généralement pas de fortes composantes de péréquation. Les montants spécifiques sont souvent déterminés dans les budgets annuels ou par décision d'un ministère ou d'une agence.

Les gouvernements des états et les collectivités locales ont cherché à influencer, sous différentes formes, les subventions fédérales. Premièrement, certains états réclament qu'un nombre important de dépenses corresponde au programme Medicaid, et par conséquent soit éligible à la subvention fédérale. Deuxièmement, les états ont cherché à trouver des cofinancements par divers moyens. Par exemple, au début des années 1990, le Tennessee a créé une «taxe sur les services» pour les soins hospitaliers et a utilisé les recettes de cette taxe pour financer sa part dans le programme Medicaid. Les hôpitaux payaient la taxe, mais recevaient de l'argent de retour avec les recettes de Medicaid. Ce système permettait à l'état de mobiliser les cofinancements pour le programme fédéral sans aucun apport réel de sa part. Le gouvernement fédéral a rejeté ce système avec l'argument que l'état n'apportait aucun cofinancement.

En revanche, au Canada, les montants payés pour les impôts sur les revenus et les ventes et pour les impôts fonciers aux états

(13) Pour des comparaisons entre les pays, voir Richard M. Bird & François Vaillancourt (éd.), "Fiscal Decentralization in Developing Countries : an Overview*",* in *Fiscal Decentralization in Developing Countries,* Cambridge University Press (Cambridge, 1998).

et aux collectivités locales sont déductibles de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes. Plusieurs interprétations du lien entre le gouvernement fédéral, les états et les collectivités locales sont données. L'une d'entre elles est que la déductibilité est une forme de subvention pour les gouvernements des états et les collectivités locales même si elle est peut-être davantage considérée comme une dépense fiscale. Tous les états des États-Unis accordent des subventions et des taxes partagées aux collectivités locales. Les subventions des états aux collectivités locales sont à peu près de la même ampleur que les subventions fédérales aux états et représentent au total 421,6 Md $US pour 2006(14). Cependant, certaines de ces subventions sont de simples transferts des fonds des subventions fédérales. Au total, les subventions fédérales et des états représentent 38,3% des ressources des collectivités locales, dont 33,9% proviennent des états et 4,4%, du gouvernement fédéral. Les recettes fiscales partagées sont souvent remises aux collectivités locales sous forme de subventions. Les principales dotations dans presque tous les états sont consacrées à l'enseignement primaire et secondaire. La structure spécifique des subventions varie selon les états mais elles ont également des similitudes. Les subventions, dans un certain nombre d'états, servent à s'assurer que les collectivités locales ont suffisamment de ressources pour offrir un niveau adéquat d'éducation. Un certain degré de péréquation tout comme des incitations à atteindre certains objectifs spécifiques sont généralement intégrés aux subventions (par exemple, limiter le nombre d'élèves par classe). La péréquation prend souvent en compte la capacité de la commune à générer des revenus ainsi que les besoins en dépenses dans la communauté.

Principaux enjeux et contraintes pour les finances locales dans la région

Neuf questions sur le financement des collectivités locales seront évoquées dans cette section :

- La contribution des taxes foncières au financement des collectivités locales.
- L'érosion de l'assiette fiscale de l'impôt sur les ventes aux États-Unis.
- Le nombre limité de sources de revenus des collectivités locales canadiennes.
- Les relations fiscales horizontales et verticales.
- Les limitations fédérales sur la fiscalité des autorités infranationales.
- Le rôle des transferts.
- Les mandats fédéraux.
- L'importance du financement des infrastructures.
- La tarification des services des collectivités locales.

Ces neuf questions s'appliquent de manière générale en Amérique du Nord. Certaines, telles que le nombre de sources de revenus disponibles, sont plutôt applicables au Canada. Et d'autres, telles que l'érosion des bases de l'impôt sur les ventes, sont plutôt applicables aux États-Unis. Ces différences sont soulignées tout au long de la section.

L'impôt foncier

L'impôt foncier est la plus importante ressource des collectivités locales dans les deux pays. Il représente 25% de leurs recettes aux États-Unis et 39% (municipalités et commissions scolaires) au Canada (voir tableau 3.6). Au niveau municipal canadien, l'impôt foncier équivaut à plus de 50% des recettes. La forte dépendance envers les impôts fonciers a généré de fortes controverses dans les deux pays, en particulier lorsque le valeur des propriétés ont fortement augmenté. Un

(14) Voir le Bureau du recensement des États-Unis : http://www.census.g ov/govs/estimate/03sl00us.html.

certain nombre de questions telles que des changements dans la contribution de la taxe aux recettes locales, un plafonnement des impôts fonciers et l'érosion de l'assiette fiscale sont abordées ici.

Même si l'impôt foncier existe depuis longtemps en Amérique du Nord et se trouve à l'origine d'importants services locaux, c'est une taxe impopulaire, en partie à cause de sa visibilité. Contrairement à l'impôt sur le revenu, l'impôt foncier n'est pas prélevé à la source. Contrairement à la taxe sur les ventes, il n'est pas payé par petits montants au cours d'achats quotidiens. Au lieu de cela, l'impôt foncier est directement versé par les contribuables en un seul versement périodique. Cela signifie que les contribuables ont tendance à être plus conscients de l'impôt foncier en comparaison avec d'autres impôts. Cependant, il est également possible dans plusieurs endroits de payer l'impôt foncier par mensualités plus petites et moins visibles. L'impôt foncier finance, dans une mesure considérable, des services très visibles tels que les routes, la collecte des ordures et les jardins de quartier. Dans une perspective de prise de décision, la visibilité est clairement souhaitable car elle sensibilise les contribuables au coût de l'organisation des services publics. Cette prise de conscience augmente le contrôle et la responsabilité du contribuable, ce qui est évidemment une bonne chose d'un point de vue politique et économique. Elle ne transforme cependant pas la taxe foncière en taxe populaire. Au contraire, le recouvrement ou la réforme en semble souvent plus difficile que pour d'autres impôts(15). Changer le taux d'imposition de l'impôt foncier peut être, cependant, plus facile que de changer celui de l'impôt sur le revenu ou sur les ventes parce que le premier a tendance à faire l'objet de faibles variations annuelles moins sujettes à l'attention des médias, alors que les taux des seconds sont peu fréquents, aléatoires et suscitent habituellement davantage l'attention.

L'érosion de l'assiette des impôts fonciers

Les changements dans l'économie, combinés à des efforts délibérés pour réduire les impôts fonciers par des avantages fiscaux et des plafonnements d'imposition et de dépenses, ont abouti aux États-Unis à une baisse de l'impôt foncier qui est passé de 87,2% des recettes des collectivités locales, il y a cinquante ans, à 72,4% en 2005(16).

En revanche, au Canada, le plafonnement des impôts fonciers a été beaucoup moins répandu et, au cours des vingt dernières années, le pourcentage des impôts fonciers dans les revenus des communes a augmenté. En 1988, les impôts fonciers représentaient 48,4% des revenus des communes alors qu'ils équivalaient à 50,7% en 2007. Mais les impôts fonciers des commissions scolaires ont baissé et sont passés de 31% des recettes totales en 1988 à presque 21% en 2007. Cette baisse est surtout due au fait que les gouvernements provinciaux ont pris en charge le financement de la scolarité dans beaucoup de provinces durant cette période. Même au Canada, il y a néanmoins eu une érosion de l'assiette fiscale de l'impôt foncier.

L'érosion de l'assiette de cet impôt a plusieurs causes, certaines contrôlées par les gouvernements et d'autres, non. Par exemple, les gouvernements des états ou des provinces et les collectivités locales n'ont aucun contrôle sur le passage d'une économie de production de marchandises à une économie de services ou de la connaissance. Ces changements économiques ont entraîné, dans les deux pays, une baisse des rentrées fiscales car, dans la nouvelle économie fondée sur l'information, il y a moins d'usines et donc moins d'impôts sur les machines et le matériel(17).

(15) Richard M. Bird & Enid Slack, *International Handbook on Land and Property,* Edward Elgar (Cheltenham, R.-U., 2003).

(16) Nancy Y. Augustine, Michael E. Bell, David Brunori et Joan M. Youngman (éd.), *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes and Consequences,* Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Mass., juill. 2009).

(17) Voir par exemple Nancy Y. Augustine, Michael E. Bell, David Brunori et Joan M. Youngman (éd.), *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes and Consequences,* Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Mass., juill. 2009), et The Conference Board of Canada, "How can Canada prosper in Tomorrow's World?", *Performance and Potential* (mai 2004, Ottawa, 2004).

Mais les décisions politiques pour restreindre l'utilisation de l'impôt foncier par les collectivités locales ont aussi érodé sa base fiscale aux États-Unis et, moins fortement, au Canada. Ces politiques incluent, par exemple, des avantages fiscaux et des plafonds d'imposition et de dépenses. En général, ce sont les états, plus que les collectivités locales, qui en sont responsables.

La réduction de l'assiette fiscale de l'impôt foncier encourage une augmentation du taux d'imposition afin de préserver le même montant de recettes. Des taux d'imposition plus élevés alourdissent en apparence la charge fiscale et rendent l'impôt encore plus impopulaire, pouvant entraîner d'importants arriérés de paiement si l'acceptation par la population se réduit. Réduire l'assiette fiscale en vue d'en exempter certains contribuables peut se traduire par un système inégal d'imposition, par exemple, en déplaçant la charge fiscale des anciennes installations vers les nouvelles entreprises, ou celle des propriétés dont les valeurs s'accroissent rapidement sur le marché vers celles qui ont des valeurs stagnantes.

Les avantages fiscaux sur l'impôt foncier

Les avantages fiscaux sur l'impôt foncier sont largement utilisés aux États-Unis pour stimuler la croissance économique. Les communes canadiennes n'avaient pas, par contre, le droit jusqu'à présent d'offrir des avantages fiscaux à de nouvelles entreprises (comme des réductions ou exonérations de l'impôt foncier). Une étude sur les abattements appliqués à l'impôt foncier aux États-Unis indique qu'en 2007 plus de 40 états autorisaient différents types d'exonérations(18). Le but visé par la plupart de ces exemptions est de favoriser l'emploi et/ou la croissance des revenus dans la circonscription ainsi que, dans de nombreux cas, d'augmenter l'assiette fiscale et, à terme, les revenus de l'impôt foncier.

Certains auteurs justifient ces avantages fiscaux par le fait que les entreprises qui les reçoivent rapportent des bénéfices à la communauté et que ces bénéfices sont plus importants que les coûts des services communaux et les dégradations environnementales provoquées par le fonctionnement de ces entreprises(19). De plus, les nouveaux investissements tirent bénéfice des effets d'agglomération(20). Quand un grand nombre d'entreprises se regroupe, les coûts de production se réduisent car les entreprises profitent de la concurrence entre différents fournisseurs et d'une plus grande spécialisation, et ont un plus grand marché pour leurs biens et produits. Ces arguments ont certes une certaine validité, mais on ne sait pas très bien comment une ville peut déterminer individuellement quelles entreprises doivent bénéficier des avantages fiscaux et pour quel montant. D'un point de vue politique, les avantages fiscaux indiquent principalement que la commune est en faveur de l'activité économique et que l'on reconnaît aux élus d'avoir su créer des emplois et attirer des investissements(21).

Malgré les arguments en faveur des avantages fiscaux, il existe aussi plusieurs aspects négatifs. Les exemptions sur l'impôt foncier peuvent entraîner un jeu à somme nulle, le développement d'un site se faisant au détriment d'un autre. Les hypothèses sous-jacentes sont que l'offre globale de capital est fixe et qu'elle ne dépend pas des variations dans les taux d'imposition. Selon ces hypothèses, la concurrence fiscale n'augmenterait pas la richesse nationale mais, au contraire, ne ferait que la déplacer; elle ne ferait que favoriser une redistribution des ressources des contribuables locaux à l'industrie.

(18) Robert W. Wassmer, *Increasing use of Property Tax Abatement as a Means of Promoting Sub-National Economic Activity in the United States* (université de l'état de Californie, Sacramento, Calif., 2007).

(19) Edwin Glaeser, commentaire sur "Tax Incentives and the City", *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 115-24 (2002).

(20) Teresa Garcia-Mila et Therese J. McGuire, "Tax Incentives and the City", *Brookings-Wharton Papers on Urban Paper,* 95-132 (2002).

(21) Brunori David, *Local Tax Policy : A Federalist Perspective*, The Urban Institute Press (Washington, DC, 2003).

Les avantages fiscaux sont souvent gaspillés dans des entreprises qui se seraient implantées là de toute façon. Les partisans de ces primes affirment qu'il s'agit d'une bonne chose si cette activité économique s'est installée là «grâce» à elles. Mais si, toutefois, l'activité économique aurait eu lieu de toute façon, c'est qu'elles étaient dans ce cas probablement inutiles(22). En outre, les avantages fiscaux peuvent conduire à une concurrence déloyale entre les entreprises et mener à une situation où aucun investissement majeur ne peut se faire sans elles.

La concurrence fiscale peut conduire à une baisse de la fiscalité et à une dégradation des services publics. Les réductions d'impôts doivent être financées d'une manière ou d'une autre. Si elles sont financées par la réduction des services publics dont les entreprises ont besoin, l'effet général sur le développement économique peut être négatif(23). Les services aux entreprises et aux résidants peuvent être plus avantageux que les réductions d'impôt. De plus, un certain nombre d'études font valoir qu'il est préférable de réduire les impôts fonciers non résidentiels dans toute la commune plutôt que de mettre en place des avantages fiscaux uniquement pour certaines entreprises(24).

Le plafonnement de la fiscalité et des dépenses

Le plafonnement de la fiscalité et des dépenses est imposé par les états pour limiter la capacité des collectivités locales à augmenter l'impôt foncier. Les états plafonnent les augmentations de la valeur fiscale de la propriété ou les taux d'imposition ainsi que les recettes de l'impôt foncier. Même si des limitations sont utilisées depuis de nombreuses années aux États-Unis, la diffusion de ces restrictions a commencé en 1978 avec, en Californie, le vote de «la proposition 13» limitant les impôts fonciers à 1% de la valeur cadastrale de la propriété. Dès lors, de nombreux états ont introduit de telles restrictions. Les coûts et les avantages pour les dirigeants politiques de ces restrictions sont inégaux; ils bénéficient d'abord de l'impact de la réduction des impôts sur la population mais paient ensuite les conséquences de la réduction des revenus locaux. Certains états ont fait un effort pour financer les réductions d'impôts par des transferts additionnels. Mais d'autres ont réduit les recettes locales sans prévoir d'alternatives pour le financement des collectivités locales.

Le plafonnement de la fiscalité et des dépenses est moins connu au Canada. Mais, dans certaines provinces, les réévaluations de la valeur fiscale des propriétés ne sont pas effectuées annuellement, ce qui signifie qu'entre deux réévaluations le niveau d'imposition est gelé. Le même phénomène se produit dans la plupart des états des États-Unis. L'impact de la non-évaluation annuelle est similaire au plafonnement de la fiscalité à croissance zéro pour les années entre les réévaluations. La législation de certaines provinces demande aux communes de réduire le taux de l'impôt foncier après les réévaluations de la valeur cadastrale, ce qui fait que la réévaluation est fiscalement neutre (connue sous le nom de «la vérité dans l'imposition» dans certains états des États-Unis). Cependant, les communes peuvent accroître le taux d'imposition foncière pour des raisons budgétaires.

Le plafonnement de la fiscalité et des dépenses a fortement entravé la croissance des revenus de l'impôt foncier, en particulier lorsque les limitations sur l'augmentation de la valeur cadastrale et sur les taux d'imposition sont utilisées conjointement(25). Il a été démontré aux États-Unis

(22) Robert W. Wassmer, *Increasing use of Property Tax Abatement as a Means of Promoting Sub-National Economic Activity in the United States,* université de l'état de Californie (Sacramento, Calif., 2007).

(23) Timothy J. Bartik, *Who benefits from State and Local Economic Development Policies?*, W.E. Upjohn Institute (Kalamazoo, Mich., 1991).

(24) Michael J. Wasylenko, "Taxation and Economic Development : the State of the Economic*", New England Economic Revue,* 37-52 (mars-avr. 1997).

(25) Les limites peuvent ne pas être obligatoires si, par exemple, l'augmentation de l'évaluation est limitée sans que les taux ne le soient. Lorsque la diminution de l'évaluation correspond à une augmentation du

que ces restrictions ont réduit de façon alarmante les dépenses des écoles locales publiques, ce qui a entraîné une baisse des performances de l'éducation[26]. L'érosion de l'assiette de l'impôt foncier s'aggrave quand la valeur de la propriété augmente et la réévaluation de sa valeur fiscale est plafonnée.

Malgré son utilisation généralisée, limiter la réévaluation de la valeur de la propriété est probablement une des stratégies les moins efficaces et équitables pour réduire l'impôt foncier[27]. Limiter la réévaluation de la valeur fiscale d'une propriété n'est pas équitable car des propriétés avec des valeurs similaires de marché ne payent pas forcément les mêmes taxes. Limiter les réévaluations transfère les charges des impôts fonciers des propriétés dont les valeurs augmentent rapidement vers les propriétés dont les valeurs stagnent[28]. Les propriétés dont la valeur augmente rapidement bénéficient davantage des dégrèvements. Limiter les réévaluations transfère aussi la charge des impôts fonciers des propriétaires de longue date vers les nouveaux acquéreurs[29]. En Californie, par exemple, on a constaté qu'en 1991 les taxes sur les nouveaux biens achetés à Los Angeles équivalaient à plus de cinq fois les taxes sur une propriété possédée depuis 1975 mais d'une valeur de marché égale[30].

Les restrictions sur la fiscalité foncière provoquent au moins trois autres problèmes. Tout d'abord, si elles sont imposées jusqu'au moment de la vente, les restrictions sur la réévaluation fiscale réduisent l'intérêt des ménages à déménager, entraînant une mauvaise allocation des ressources. En deuxième lieu, limiter la réévaluation complique l'administration de l'impôt foncier et crée la confusion parmi les contribuables parce que le calcul de l'impôt à payer ne dépend plus du taux d'imposition ni de l'assiette fiscale. De plus, il n'y a pas d'incitation à la révision de la valeur fiscale de la propriété. Troisièmement, il est très difficile de revenir sur le gel : «Une fois que le gel est imposé, revenir en arrière peut être trop difficile à supporter[31].»

L'érosion de l'assiette fiscale des ventes

Comme il a été mentionné précédemment, 36 états américains (dont 35 états sur les 45 imposent des taxes sur les ventes) permettent à certaines collectivités locales d'appliquer des taxes sur les ventes. Les états imposent souvent des limites qui encadrent leur application comme, par exemple, des taux maximaux d'imposition. L'érosion de l'assiette fiscale sous-jacente a été une importante limitation implicite de ces taxes. Les données concernant les taux d'imposition des taxes sur les ventes ne sont pas disponibles au niveau local. Mais les taux d'imposition sur les ventes définis pour un état et ses collectivités locales sont normalement, mais pas toujours, définis par l'état et sont généralement très semblables. La moyenne de l'assiette fiscale des ventes d'un état est passée de 53,2% du revenu des personnes en 1979 à 39,2% en 2007. Les taux des taxes sur les ventes

taux d'imposition, il n'y aura pas de baisse globale des revenus meme s'il y a des consequences sur la repartition de l'impôt. 33 états placent des contraintes potentielles sur la capacité des villes à lever des impôts fonciers. Voir Christopher Hoene et Michael A. Pagano, "Cities and States Local Structure*", Research Report on Cities*, Ligue nationale des communes (Washington, DC, 2008).

(26) Bing Yuang, Jospeh Cordes et David Brunori, *Tax and Expenditures Limitations and Local Public Finances,* dans Nancy Y. Augustine, Michael E. Bell, David Brunori et Joan M. Youngman (éd.), *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes and Consequences,* Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Mass., 2009).

(27) Terri A. Sexton, *Assessment Limits as a Means of Limiting Homeowner Property Taxes;* Nancy Y. Augustine, Michael E. Bell, David Brunori et Joan M. Youngman (éd.), *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes and Consequences*, Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Mass., 2009).

(28) *Ibid.*

(29) John Winters, "An Overview of Property Tax Limitations*", State Tax Notes (*2008).

(30) Arthur O'Sullivan, Terri A. Sexton et Steven M. Sheffrin, *Property Taxes and Tax Revolts : the Legacy of Proposition 13*, Cambridge University Press (New York, 1995).

(31) Joan Youngman, "The Hardest Challenge for Value-Based Property Taxes : Part 1", *State Tax Notes* (mars 1999).

dans certains états ont augmenté et sont passés aujourd'hui de 3,25% à 6% et le taux moyen d'imposition sur les ventes locales peut dépasser 4%(32).

Trois facteurs expliquent l'érosion des bases. Premièrement, les gouvernements des états ont choisi de rétrécir la base en accordant une apparente série d'exceptions. Dans certains cas, comme par exemple l'exonération des entreprises pour certains achats, ces choix ont été politiquement corrects. L'exonération de la fabrication des équipements est un exemple clé(33). De plus, beaucoup de biens de consommation ont été exonérés. Les produits alimentaires pour la consommation domestique ont été exonérés dans beaucoup d'états et l'habillement dans quelques états. La solution à ce problème, pour les collectivités locales et surtout pour les états, se trouve dans leur volonté politique de préserver les bases d'imposition.

Deuxièmement, même si des différences existent entre les états, les taxes sur les ventes sont largement imposées sur les marchandises mais relativement peu sur les services. Par exemple, une étude de la Fédération des administrateurs fiscaux constate que l'état taxe en moyenne 55 des 162 services détaillés(34). Au cours des dernières décennies, la croissance de la consommation de services a dépassé la croissance de la consommation de biens, provoquant un déséquilibre relatif de la base fiscale. En général, les états ont été confrontés à des difficultés politiques pour élargir la base d'imposition à des services supplémentaires parce que cela demande une identification des industries spécifiques à intégrer dans la base d'imposition.

Troisièmement, la taxe est généralement collectée par les vendeurs. Cependant, une interprétation constitutionnelle de la Cour suprême des États-Unis s'oppose à ce que les états taxent le commerce interétatique. Selon cette interprétation, les états ne peuvent exiger des vendeurs de percevoir des taxes que si ces derniers ont une présence physique dans l'état. On s'attend à ce que les acheteurs paient une taxe parallèle si le fournisseur n'a pas respecté sa part, mais peu d'individus paient cette taxe et les entreprises, non plus(35). Si on additionne les taxes sur les ventes des états et des communes, le taux peut atteindre presque 11%, ce qui peut donc être un avantage important pour la vente à distance. Par conséquent, la croissance rapide des transactions sur Internet a coûté aux états une part importante de leurs recettes fiscales (la base d'imposition s'est réduite), environ 12 Md $US pour 2012 selon certaines estimations(36). En outre, les états perdent la base d'imposition à cause des achats physiques transfrontaliers et des ventes par correspondance. Les gouvernements des états et les collectivités locales ont lancé un appel au gouvernement fédéral, qui, jusque-là, n'a reçu aucune réponse afin d'obliger les entreprises de vente à distance de percevoir la taxe en leur nom.

L'élévation des taux associée à une réduction des bases d'imposition a probablement augmenté la charge fiscale, réduit l'équité et augmenté les retards de paiement et les coûts administratifs. La charge fiscale sur certains produits augmente proportionnellement plus que le taux d'imposition. Par conséquent, l'écart croissant entre les achats imposables et non imposables encourage les consommateurs à acheter plus de produits non imposables. Par exemple, une étude a révélé qu'un huitième de l'augmentation du secteur des services peut être attribué à l'absence d'imposition(37). Les coûts administratifs et les retards de paiement augmentent avec la réduction de la base fiscale, car l'incertitude pour savoir si une transaction est imposable

(32) Voir http://www.taxch.com/STRates.st.

(33) Néanmoins, l'assiette fiscale moyenne est encore composée à 40% de l'apport des achats. Voir Ring (1999).

(34) Voir http://www.taxadmin.org/fta/pub/services/services.html.

(35) Voir http://dor.wa.gov/Docs/Reprts/Compliance_Study/compliance_study_2008.pdf.

(36) Donald Bruce, William F. Fox et Leann Luna, "State and Local Government Sales Tax Revenues Losses from E-Commerce", *State Tax Notes*, 537-553 (18 mai 2009).

(37) David Merriman et Mark Skidmore, "Did Distortionary Sales Taxation Contribute yo the Growth of the Service Sector?", *National Tax Journal,* 53 (1), 125-142 (mars 2000).

ou non augmente considérablement proportionnellement au nombre d'exemptions accordées.

Des sources de revenus inappropriées pour couvrir les charges

Au Canada, les municipalités se plaignent de ne pas avoir suffisamment de sources de revenus pour répondre aux charges. Plusieurs commentateurs se sont questionnés sur les capacités des municipalités à fournir les services demandés par la population à des taux d'imposition raisonnables et dans un futur proche(38). Ce problème est plus important au Canada qu'aux États-Unis parce que les communes canadiennes ont des sources de revenus plus restreintes.

Ces préoccupations proviennent d'une série de phénomènes qui ont eu un fort impact sur l'environnement fiscal municipal. Tout d'abord, «le délestage» des services par les gouvernements fédéraux et provinciaux s'est traduit par un accroissement des responsabilités des municipalités, et ce à travers tout le pays. Deuxièmement, l'avenir de la plupart des pays est de plus en plus lié à l'avenir des grandes villes où se concentre la croissance de la richesse, de l'emploi et de la productivité. Dans ce nouvel environnement mondial, les villes doivent être compétitives sur le marché international et attirer des entreprises et de la main-d'œuvre qualifiée. Pour cela, elles doivent non seulement fournir des moyens de transports et des infrastructures de communication sophistiqués, mais aussi des services pour améliorer la qualité de vie sur leur territoire. Troisièmement, les communes qui font face à une croissance rapide connaissent aussi, dans bien des cas, une augmentation des prix liée à l'élargissement de la zone urbanisée. La littérature canadienne et américaine sur le coût de l'expansion urbaine suggère que les coûts des services et des infrastructures sont plus élevés lorsque le développement urbain est extensif et non compact(39). Quatrièmement, alors que les communes canadiennes continuent de faire face aux pressions budgétaires croissantes sur leurs dépenses, il n'y a eu aucune diversification parallèle de leurs sources de revenus.

Certains auteurs ont développé l'idée que les communes de la plupart des provinces peuvent simplement augmenter l'impôt foncier (sur les propriétés résidentielles et non sur les propriétés industrielles ou commerciales, pour les raisons évoquées précédemment) et les tarifs sur les usagers pour régler le problème(40). Au niveau municipal, il y a une certaine vérité dans cet argument : au cours des vingt dernières années, les impôts fonciers résidentiels n'ont pas considérablement augmenté et une tarification pourrait probablement être appliquée à de nouveaux services. Dans de nombreux cas, la tarification provoquerait une réduction de la demande de services et d'infrastructures et allégerait la pression sur les budgets. Néanmoins, toutes ces mesures sont encore loin de suffire aux dépenses existantes(41). Bien que les budgets des communes ne présentent pas de déséquilibres parce que la loi l'interdit, il est évident que le déficit d'infrastructure s'accumule en raison de l'insuffisance des revenus au niveau local. Cette question sera traitée plus loin.

(38) Voir par exemple TD Economics*, Mind the Gap : Finding the Money to Upgrate Canada's Aging Infrastructure* (Toronto, 2004); Harry M. Kitchen et Enid Slack, "Special Report : New Finance Options for Municipal Governments*", Canadian Tax Journal,* vol. 51, n° 6 (2003); Vander Ploeg Casey, "No Time to be Timid : Addressing Infrastructure Deficits in the Western Big Six*", Western Cities Project Report* 30, Canada West Fundation (Calgary, 2004).

(39) Enid Slack, *Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth*, C.D. Howe Institut (Toronto, 2003).

(40) Mintz et Roberts notent deux importantes exceptions à ces recommandations : à l'Alberta, où les tarifs sur les usagers sont relativement élevés, et à l'Ontario où le coût des services sociaux est partagé avec les communes. Dans ces deux provinces, les auteurs recommandent d'envisager une nouvelle taxe sur les salaires. Voir Jack M. Mintz et Tom Roberts, *Running on Empty : A Proposal to Improve Cities Finance*, C.D. Howe Institut (Toronto, 2006).

(41) Thomas Courchene, *Citistates and the State of Cities : Political-Economy and Fiscal-Federalism Dimensions*, Institute for Research on Public Policy (Montréal, 2005).

Les relations fiscales verticales et horizontales

Le gouvernement fédéral et des états aux États-Unis a une certaine autonomie pour fixer les taux d'imposition et l'assiette fiscale dans les limites décrites plus haut. Les gouvernements ne sont pas tenus de se coordonner sur ces questions, c'est pourquoi il existe des différences entre les assiettes fiscales utilisées par le gouvernement fédéral et les états. Il est plus fréquent que les assiettes fiscales des collectivités locales soient similaires ou identiques au sein d'un même état, mais de nombreuses différences existent entre les états et parfois même au sein des états.

Les structures fiscales locales, étatiques ou fédérales sont souvent étroitement liées en dépit de leur indépendance juridique et constitutionnelle. La plupart des états demandent aux individus et aux entreprises de commencer le calcul des impôts sur le revenu à partir d'une variante de la définition fédérale de l'activité imposable. Les relations entre les impôts sur le revenu des particuliers au niveau fédéral, étatique ou local s'étendent aussi à l'administration. Chaque état a sa propre administration fiscale mais le recouvrement dépend fortement des systèmes de contrôle et des bases de données fédérales. Dans de nombreux cas, les collectivités locales administrent leurs impôts sur le revenu mais peuvent aussi bénéficier de données administratives recueillies par d'autres administrations.

Dans le contexte canadien, toutes les communes perçoivent l'impôt foncier, mais seulement 8 provinces et les commissions scolaires de 5 provinces le perçoivent. Dans chaque province, un organe d'évaluation central a été instauré pour limiter les différences non voulues dans les pratiques d'évaluation de la valeur fiscale et tenter de contrôler celles qui sont justifiées. Chaque province met un manuel de fiscalité à l'intention de ses experts et il est d'usage que ce manuel soit suivi[42]. De plus, toutes les provinces exercent un certain contrôle au travers de contenus d'enseignement obligatoire et de cours de formation pour les inspecteurs provinciaux. Des normes similaires ont été adoptées par les communes qui assument la responsabilité à la place des provinces.

Au niveau des taux de l'impôt foncier, chaque autorité fiscale est libre de fixer ses propres tarifs afin de répondre aux contraintes budgétaires. Toutefois, dans de nombreuses provinces, le gouvernement provincial impose des restrictions sur les relations entre les taux d'imposition des différentes catégories de biens. Des limites sont souvent imposées lorsque le taux de l'impôt foncier non résidentiel excède le taux de l'impôt foncier résidentiel.

Les liens institutionnels entre les assiettes fiscales signifient que les décisions politiques en matière de fiscalité prises par un niveau de gouvernement ont souvent des conséquences sur les autres. Il y a peu de faits qui prouvent que ces externalités sont sérieusement prises en compte dans les décisions politiques. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a réalisé de nombreux changements de politique fiscale en modifiant les assiettes (souvent en les réduisant) et en abaissant les taux sans se préoccuper des conséquences sur les autres gouvernements.

La concurrence verticale entre les gouvernements peut aussi exister. C'est une question empirique de savoir comment un gouvernement répond à des décisions politiques d'un autre niveau. L'idée est que la fiscalité du niveau supérieur réduit l'assiette fiscale disponible pour les niveaux inférieurs et inversement[43]. Les collectivités locales affectées pourraient soit augmenter leurs taux pour diminuer la perte de revenus, soit abaisser leurs taux parce que l'impôt est moins productif. La recherche a déjà abouti à une conclusion solide quant à l'orientation de ces relations. La plupart des recherches suggèrent que les autorités du

(42) Certains états des États-Unis ont aussi une autorité centrale d'imposition qui supervise la fiscalité locale et impose certaines propriétés telles que les services nationaux.

(43) D'autres relations telles que les réponses des meneurs/suiveurs ou la démonstration des effets peuvent aussi exister.

niveau inférieur augmentent leurs taux après la hausse des niveaux supérieurs. Mais la plupart des travaux publiés l'ont été à l'extérieur de l'Amérique du Nord et les recherches nord-américaines, somme toute assez limitées, ont tendance à se focaliser sur le niveau étatique/fédéral. Certaines données suggèrent que les états ont tendance à augmenter leurs taxes sur l'essence et le tabac en réponse aux augmentations fédérales(44), ce qui suppose que les états ont augmenté leur taux pour compenser le recul de la base. De plus, la recherche sur l'impôt sur les sociétés, sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les taxes sur les ventes au Canada et aux États-Unis a constaté que les états ont tendance à augmenter leurs taux d'imposition en réponse à l'augmentation du taux de l'impôt fédéral sur le revenu(45). Cependant, il y a eu trop peu de recherches pour atteindre une conclusion ferme sur la façon dont les changements fiscaux à l'échelle nationale et fédérale affectent les collectivités locales.

Les relations horizontales entre les collectivités locales peuvent aussi jouer un rôle important, tant au niveau de la répartition des recettes entre elles qu'au niveau de la concurrence entre elles pour l'assiette fiscale. Les taxes sur les ventes sont fondées sur la destination et dues aux états où les biens ou services sont exercés ou utilisés. C'est en principe le lieu où sont détenues les marchandises(46). Mais la taxe locale est souvent collectée à l'origine, ce qui crée une incohérence. Les taxes recouvrées à l'origine sont connues comme source potentielle de concurrence fiscale.

Plus de 40 états, dans un extraordinaire acte de coopération, ont travaillé ensemble au cours des neuf dernières années pour créer l'Accord sur les ventes simplifiées et la taxe d'utilisation (*SSUTA*(47)). Le 1er octobre 2005, 19 états ont signé en tant que membres fondateurs selon la loi promulguée au cours du processus et 3 autres états les ont rejoints par la suite. Le *SSUTA* est destiné à simplifier la taxe sur les ventes et à la structurer en fonction de la destination afin que les gouvernements des états et les collectivités locales soient à même de recouvrer leurs taxes sur les ventes à distance. Le *SSUTA* est un merveilleux exemple de la coopération entre les gouvernements mais les ententes de ce type sont difficiles à élaborer et à maintenir même lorsque les structures parallèles ont une bonne politique fiscale (ce qui est généralement le cas pour le *SSUTA*).

L'encadrement fédéral de la fiscalité des états et de la fiscalité locale

La Constitution des États-Unis impose deux contraintes fondamentales sur les décisions fiscales des gouvernements des états et des collectivités locales. Tout d'abord, les gouvernements des états et les collectivités locales n'ont pas le droit d'introduire des discriminations dans le commerce interétatique. Deuxièmement, les gouvernements des états et les collectivités locales ont interdiction de taxer les échanges internationaux. De plus, la Constitution des États-Unis prévaut sur la Constitution des états en cas de conflit. Quant aux provinces canadiennes, elles n'ont pas le droit d'imposer des taxes indirectes, ce qui est une manière de les empêcher d'interférer dans le commerce interprovincial.

Cette limitation du pouvoir fiscal des états/provinces et des collectivités locales

(44) Voir Timothy Besley et Rosen Harvey, "State's Responses to Federal Tax Setting : Evidence from Gasoline and Cigarettes", *Journal of Public Economy* 73, 383-98 (1998).

(45) Voir Alex Esteller-More et Albert Sole-Olle, "Vertical Income Tax Externalities and Fiscal Interdependance : Evidence from the US", *Regional Science and Urban Economy* 31 (247-72), 2001, et Sotiris Karkalakos et Christos Kotsogiannis, "A Spatial Analysis of Provincial Corporate Income Tax responses : Evidence from Canada", *Canadian Journal of Economy* 40, 782-811 (2007).

(46) Certains états taxent traditionnellement les services en fonction du lieu de production.

(47) Le *SSUTA* est né comme réponse à la décision de la Cour suprême dans l'affaire Quill et à la lumière de la rapide croissance du commerce transfrontalier.

est imposée aussi bien par les cours fédérales de justice que par la législation du Congrès. La Constitution des États-Unis donne au Congrès le contrôle du commerce interétatique, ce qui signifie que les lois du Congrès tranchent quand les gouvernements des états et les collectivités locales violent les règles du commerce interétatique. Il y en a de nombreux exemples, mais seuls quelques-uns seront mentionnés ici. Les gouvernements des états et les collectivités locales sont presque toujours déboutés. Les tribunaux ont généralement ignoré les cas où les décisions politiques nationales portent préjudice aux états et celles des états, aux autres états.

La Cour suprême des États-Unis a jugé que les gouvernements des états et des collectivités locales ne pouvaient exiger le paiement des taxes des vendeurs qui n'ont pas une présence physique dans leur état[48]. Le Congrès n'a rien fait pour exiger des vendeurs à distance la perception de la taxe sur les ventes au nom des états, et ce malgré la mise en garde de la Cour suprême sur ce point. Cette limitation permet de contourner la fiscalité facilement parce que les fournisseurs peuvent intentionnellement vendre à distance en dehors de leur état et contourner la loi : s'abstenir des charges fiscales qui s'appliquent et aux fournisseurs et aux consommateurs – payées par les consommateurs mais collectées par les fournisseurs.

Les tribunaux américains ont, dans certains cas, demandé aux gouvernements des états et des collectivités locales de fournir aux non-résidants un accès égal aux services. Ainsi, les résidants peuvent se déplacer d'un état à l'autre et avoir accès aux services tels que l'éducation, le bien-être, la santé pour les pauvres, et ce dans les trente jours. Cela semble avoir limité la volonté de certains états et des collectivités locales d'élargir leur offre de services.

La législation du Congrès peut préempter le pouvoir fiscal des états et des collectivités locales en leur interdisant d'introduire des taxes qui, selon le Congrès, fausseraient le commerce interétatique. La Fédération des administrateurs fiscaux (une association des ministères des Finances des états) a identifié 28 exemples de préemption[49]. Le Congrès a adopté «la loi 4-R» pour empêcher les gouvernements des états et les collectivités locales de taxer différemment les chemins de fer des autres entreprises commerciales ou industrielles du même type. En conséquence de quoi les collectivités locales ne peuvent pas taxer plus lourdement les chemins de fer que les autres propriétés industrielles.

Les dotations et transferts aux collectivités locales

Les communes canadiennes et américaines dépendent des transferts des états/provinces et, dans une moindre mesure, du gouvernement fédéral. Par exemple, au Canada, en 2007, les transferts ont représenté plus de 40% des revenus des collectivités locales et plus de 34% aux États-Unis. Dans la plupart des cas, ces dotations sont à des fins spécifiques (par exemple pour paver les routes ou subventionner des programmes de loisirs) mais, dans certains cas, ce sont des dotations globales (elles peuvent être utilisées pour n'importe quelle dépense ou pour réduire les impôts).

Une ventilation plus détaillée des dotations canadiennes montre, dans le tableau 3.6, que les commissions scolaires dépendent beaucoup plus des dotations que les communes. De plus, pour les communes, la majeure partie des dotations provient des gouvernements provinciaux (14,4% des revenus alors que 1,6% des revenus provient du gouvernement fédéral). La majeure partie des transferts est affectée (16% des recettes sont des subventions affectées et 2,9% des dotations globales[50]). Toutes les dotations fédérales aux communes canadiennes sont affectées et principalement ciblées sur les infrastructures.

(48) Affaire *Quill, v. Dakota du Nord* (112 U.S.) 298 (1992).
(49) La Fédération des administrateurs fiscaux (juin 2003).
(50) Les transferts conditionnels aux communes présentent plus de 50% du total des transferts dans toutes les provinces, sauf dans deux : Manitoba et New Brunswick.

Au Canada, au cours des vingt dernières années, l'ensemble des dotations des communes, en dollars constants par habitant, a diminué jusqu'au taux annuel de 0,1%. Ce déclin correspond à une diminution moyenne annuelle de 2,7% des dotations inconditionnelles et à une augmentation moyenne annuelle de 0,6% des subventions conditionnelles. La part des dotations globales ou inconditionnelles dans les revenus municipaux est restée à la fois faible et constante au cours des vingt dernières années et, en fait, au cours de toute la période d'après-guerre. Les transferts provinciaux sont associés à des conditions et à des contrôles visant à « répondre aux objectifs provinciaux à l'échelle locale[51] ». D'un autre côté, aux États-Unis, les dotations aux collectivités locales ont augmenté, entre 1992 et 2006, de 2,3% en dollars constants par habitant. Les dotations fédérales ont augmenté plus facilement (3,9% contre 2,1%), mais les dotations de l'État représentent encore 88,5% des dotations totales aux collectivités locales. Comme au Canada, la plupart de ces dotations sont affectées ou conditionnelles.

Les dotations et les transferts s'expliquent par des raisons économiques et politiques. Toutefois, accorder des subventions n'est pas toujours la meilleure solution pour aborder les problèmes fiscaux des communes. Tout d'abord, les subventions conditionnelles qui servent à cofinancer un service déterminé abaissent le prix du service et incitent les communes à dépenser plus dans ce service. Lorsqu'il n'y a pas d'externalité ou lorsque le montant de la subvention excède le montant de l'externalité, la distorsion du comportement des communes qui en résulte est inappropriée. Au Canada, beaucoup des subventions de contrepartie ont atteint des taux qui dépassent les 50%, mais il est peu probable que les externalités soient si élevées. Aux États-Unis, les subventions de couverture de coûts, au moins dans les cas où les états complètent les contributions locales, sont souvent à des taux inférieurs.

Deuxièmement, les dotations peuvent interférer sur la fixation du tarif des services communaux. Quand les subventions couvrent une grande partie des coûts de fonctionnement et d'investissement, il n'y a plus d'incitation à ajuster le tarif du service[52]. Dans certaines régions du Canada, par exemple, de nombreuses subventions accordées pour les installations de traitement des eaux ont réduit l'incitation des communes à utiliser la tarification volumétrique afin de réduire la demande d'eau ou d'améliorer la gestion des équipements[53].

Troisièmement, les dotations peuvent réduire la responsabilité des élus devant leurs électeurs. Lorsque deux ou plusieurs niveaux de gouvernement financent le même service, il est difficile de définir la responsabilité de chacun. Quatrièmement, les dotations sont rarement une source stable et prévisible de revenus pour les collectivités locales. Le manque de prévisibilité fait qu'il est difficile pour les communes de planifier les dépenses.

Les mandats fédéraux et des états

Les niveaux supérieurs utilisent la politique du bâton et de la carotte pour modifier les comportements des collectivités locales. La politique de la carotte s'appuie souvent sur des transferts conditionnels qui imposent aux collectivités locales de dépenser l'argent dans un domaine spécifique ou de modifier le prix de la prestation de service en fonction des attentes du niveau supérieur. La politique du bâton consiste souvent à obliger les collectivités locales à fournir des services spécifiques selon certaines méthodes ou suivant des normes ou standards qui conditionnent la production des services.

(51) Richard M. Bird et Almos Tassonyi, "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada : Different Approaches, Similar Results?", dans Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland et Jennie Litvack (éd.), *Fiscal Decentralization and the Challeng of the Hard Budget Constraints*, MIT Press (Cambridge, Mass., 2003).

(52) Richard M. Bird et Michael Smart, "Intergovernmental Fiscal Transfers : International Lessons for Developing Countries", *World Development,* 30 (899-912), 2002.

(53) La Fédération des communes canadiennes, *Innovative Mechanisms for Fiscal Transfers to Municipalities – The Canadian Experience in Municipal Financing*, F.C.M. (Ottawa, 2008).

Indépendamment du fait qu'un service soit ou non une compétence municipale, dès que la commune assure la prestation de ce service, elle doit respecter les normes provinciales ou celles des états. Par exemple, il y a des normes pour la protection des incendies, pour les services d'eau et d'assainissement, l'élimination des déchets solides, l'inspection des bâtiments, l'enseignement, les garderies et les logements pour les personnes âgées. Les communes canadiennes et américaines s'occupent davantage de la recherche de fonds pour satisfaire les normes des services dans ces domaines que de vérifier si ces services sont obligatoires ou non. Par exemple, la qualité de l'eau a été une préoccupation particulière ces dernières années. À la suite de quoi les normes provinciales pour le traitement et la distribution des eaux, le traitement des eaux usées et la gestion et l'élimination des déchets solides ont été renforcées. Des normes plus exigeantes ont entraîné une hausse des coûts mais pas nécessairement une augmentation du financement provincial. Les communes trouvent souvent difficile de suivre ces changements et de répondre à de telles exigences par manque de personnel qualifié et par manque des investissements nécessaires.

Les mandats deviennent un problème lorsque le gouvernement fédéral et les gouvernements des états imposent de nouvelles compétences sans donner les fonds nécessaires pour faire face aux dépenses ainsi créées. Les compétences non financées peuvent être une source importante de déséquilibre budgétaire pour les collectivités locales. La loi du Congrès de 1995 demande au gouvernement fédéral de fixer le coût de ces compétences, que ce soit par voie administrative ou législative. Cette loi fournit des informations sur le coût des décisions fédérales(54). Gallo examine cette loi et se félicite de cette meilleure information, mais, comme la législation est construite de façon restrictive, elle s'interroge sur les effets à long terme que cela peut avoir sur les décisions fédérales(55).

Les compétences se présentent généralement sous deux formes. Dans certains cas, le Congrès, à l'aide de son contrôle sur le commerce interétatique, exige des gouvernements des états et des collectivités locales certains services. Les restrictions sur les permis de conduire et l'enregistrement des électeurs en sont des exemples. Sinon, le Congrès peut assortir les subventions de conditions, souvent perçues comme des mandats; c'est une autre forme de la politique de la carotte déjà évoquée. Le programme «Pas d'enfants sans école» (*No child left behind education*) conditionne l'octroi des subventions fédérales pour l'enseignement à la définition, par les états, des normes permettant de mesurer les progrès réalisés.

Le financement des infrastructures

La plupart des infrastructures sont de la responsabilité des collectivités locales. En 2002, au Canada, par exemple, l'actif immobilisé des collectivités locales représente 48% du total de l'actif immobilisé des trois niveaux d'administration, comparé aux 34% pour les provinces et aux 18% pour le gouvernement fédéral(56). Les infrastructures locales publiques comprennent principalement la voirie et les routes, le réseau d'assainissement et les installations de traitement des eaux usées. La plupart des infrastructures ont été construites entre 1950 et 1970 et une grande partie a maintenant besoin d'être remplacée.

Des études canadiennes ont tenté de mesurer «le manque d'infrastructures» ou «le déficit d'infrastructures» et sont parvenues à des estimations allant de 60 à 125 Md $CAN(57). De plus, ce déficit a ten-

(54) Cependant, la législation ne conditionne pas les subventions aux mandats et l'argument selon lequel on peut choisir de refuser le financement peut être avancé.

(55) Voir Teresa Gallo, "History and Evaluation on the Unfunded Mandates Reform Act", *National Tax Journal* 57, 559-70 (2004).

(56) Tarek M. Harchaoui, Faouzi Tarkhani et Paul Warren, "Public Infrastructure in Canada, 1961-2002", *Canadian Public Policy* 30 (3), 303-18 (2004).

(57) Voir par exemple Mirza Saeed, *Danger ahead : The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure,* un rapport préparé pour la Fédération canadienne des communes, nov. 2007.

dance à augmenter, il est passé de 12 Md $CAN en 1985 à 60 Md $CAN en 2003 et à 123 Md $CAN en 2007. Malgré les différences dans les estimations, elles s'accordent pour affirmer que le déficit est important et s'élargit.

Aux États-Unis, la Société américaine des ingénieurs civils estime que 2 200 Md $US doivent être investis sur cinq ans pour remettre l'infrastructure du pays en bon état(58). Les dépenses courantes s'élèvent à environ la moitié du besoin en investissement, ils estiment que 1 100 Md $US supplémentaires doivent être investis au cours des cinq prochaines années. Au niveau fédéral, le déficit d'investissement est également important – les revenus du Fonds des autoroutes (*Highway Trust Fund*), selon la moyenne annuelle à long terme, sont estimés à 32 Md $US par rapport à un investissement nécessaire de près de 100 Md $US par an.

Certains auteurs ont fait valoir que l'infrastructure est dans un tel état de délabrement parce que le financement municipal des infrastructures l'est aussi(59). Certaines des raisons sont les suivantes : les politiciens, à cause des réélections, préfèrent soutenir les projets à court terme plutôt que des projets impliquant des investissements à long terme; les pratiques comptables ne tiennent pas compte des frais de remplacement des actifs immobilisés, ce qui entraîne un choc budgétaire lorsqu'il est temps de les remplacer, et, enfin, l'inadéquation des redevances d'utilisation et des taxes locales encourage la surconsommation des services locaux et une demande accrue d'infrastructures(60).

Un certain nombre de différents outils sont utilisés par les villes d'Amérique du Nord pour financer les infrastructures locales : les impôts fonciers (y compris à travers les réévaluations de la valeur fiscale), les redevances des usagers, les taxes locales d'équipement et d'autres redevances, les subventions fédérales et provinciales ou celles des états, les emprunts, les avantages fiscaux pour des améliorations urbaines(61) et des partenariats public-privé(62).

Les gouvernements des deux pays cherchent des solutions pour améliorer le financement des infrastructures. Par exemple, aux États-Unis, la Commission nationale de financement des infrastructures de transport terrestre invite le gouvernement fédéral à s'éloigner de l'approche actuelle du financement fondée sur des taxes fédérales sur les carburants, qui sont en baisse, et à s'orienter vers un nouveau système construit sur des charges plus directes sur les utilisateurs en fonction des miles parcourus (connu sous le nom de «système de redevance au mile parcouru(63)»). La Commission propose que les gouvernements des états et les collectivités locales ajoutent leur système de paiement par mile parcouru au système du gouvernement fédéral afin d'augmenter leurs propres recettes.

Les communes canadiennes utilisent essentiellement les impôts fonciers, les redevances des usagers et les dotations du gouvernement fédéral et des provinces pour financer le coût des infrastructures. Depuis 2005, par exemple, le gouvernement fédéral a dirigé l'équivalent, d'une part, des revenus de la taxe fédérale sur le gaz (2 Md $CAN par an) vers des projets d'in-

(58) Société américaine des ingénieurs civils, *Report Card for America's Infrastructure* (2009) (25 mars 2009), www.asce.org/reportcard.

(59) Harry M. Kitchen, *A State of Desrepair : How to fix the Financing of Municipal Infrastructure in Canada,* C.D. Howe Institut (Toronto, 2006).

(60) *Ibid.*

(61) 47 états et le district de Colombia ont promulgué des lois sur la *Tax Increment Financing* (*TIF* en anglais, voir aussi note 7, N.D.T.). Au Canada, une forme de la *TIF* est utilisée dans la province d'Alberta et les *TIF* sont prises en compte pour financer deux projets majeurs dans la ville de Toronto. Aux États-Unis, il existe une abondante littérature sur les *TIF*. Voir par exemple Robert Wassmer, "Can Local Incentives Alter a Metro City's Economic Development?*", Urban Studies*, 1251-1278 (1994), et John Anderson, "Tax Increment Financing : Municipal Adoption and Growth", *National Tax Journal*, 155-164 (1990).

(62) Slack, Enid "Municipal Financing of Capital Infrastructure in North America*", Journal of Property Tax Assessment and Administration,* vol. 2, n° 1 (2005).

(63) Commission nationale de financement des infrastructures de transport terrestre (2009).

frastructures municipales durables (y compris de voirie) au prorata du nombre d'habitants. Les administrations canadiennes commencent à évoquer le financement fiscal utilisé dans la plupart des états américains (les *Tax Increment Financing* évoqués plus haut). La plus importante source de financement des infrastructures, largement négligée au Canada, est peut-être un juste prix sur les services locaux, péages, tarification de l'eau selon l'utilisation… Une juste tarification entraînerait une utilisation plus efficace des infrastructures et une plus grande efficacité dans l'investissement, réduisant ainsi la nécessité de chercher des ressources supplémentaires.

Les politiques de tarification des services publics

Les redevances des usagers sont généralement le meilleur moyen de financer les services publics locaux quand c'est possible. Mais la tarification des services n'est possible que lorsque les usagers qui ne paient pas peuvent être exclus de leur consommation et lorsque seulement un coût marginal peut être associé à chaque nouvel utilisateur. Ces caractéristiques suggèrent que les redevances des usagers s'appliquent mieux quand les services assurés par les collectivités locales s'apparentent aux services et biens fournis par le secteur privé. Les collectivités locales des États-Unis obtiennent 25,7% de leurs ressources propres par des redevances et charges sur les usagers; mais ce pourcentage atteint 35% avec les services publics locaux(64). Les collectivités locales canadiennes perçoivent aussi 25,6% de leurs ressources des redevances des usagers.

L'eau, l'assainissement, l'électricité, la gestion des déchets solides, l'enseignement supérieur et les transports collectifs urbains sont des services qui peuvent être financés partiellement ou totalement par les redevances des usagers. Aux États-Unis, les services de santé sont souvent financés à la fois par une participation des usagers et par les assurances mutuelles. Les redevances des usagers sont également d'importantes sources de financement pour les parcs et jardins et certaines prestations des écoles maternelles et primaires (livres et repas). Les collectivités locales américaines collectent la plupart des redevances sur les usagers pour l'électricité, les hôpitaux, l'eau, l'assainissement et l'enseignement.

Le financement des prestations de service par les redevances des usagers offre un certain nombre d'avantages financiers ou économiques pour les collectivités locales. Tout d'abord, les droits prévus permettent l'autofinancement (au moins partiellement) des services et évite d'imposer des taxes supplémentaires. Deuxièmement, l'efficacité économique s'améliore si les redevances correspondent au coût marginal de production et de distribution des services. Ces redevances permettent aux collectivités locales de calculer la quantité appropriée de services à fournir (le montant que les usagers veulent acheter en fonction du coût de la prestation) et de s'assurer que ceux qui attachent le plus de valeur aux services puissent les obtenir. Troisièmement, seuls les bénéficiaires des services paient pour leur prestation et les non-consommateurs ne sont pas facturés. Les prix justes pour certains services (comme l'eau et l'électricité) sont un bon exemple de ces trois avantages.

Conclusions

Cette section contient cinq recommandations pour améliorer le fonctionnement du service public local :

- Diversifier la fiscalité des villes canadiennes.
- Réduire la surimposition des entreprises.
- Arrêter ou réduire l'érosion de l'assiette fiscale.
- Améliorer la tarification des services.
- Concevoir un rôle approprié du gouvernement fédéral et des gouvernements des provinces/des états.

(64) Voir http://www.census.go/govs/estimate/0600ussl_7.htlm.

Diversifier la fiscalité des villes canadiennes

La diversification de la fiscalité des villes canadiennes leur donnerait une plus grande souplesse pour répondre aux enjeux locaux tels que les changements dans l'économie, l'évolution démographique et les charges. Certaines taxes sont plus efficaces que les impôts fonciers pour couvrir les coûts des services dont bénéficient les personnes qui se déplacent quotidiennement d'une collectivité à une autre pour leur travail. Les impôts qui augmentent en fonction de l'activité économique encourageraient plus les villes à investir afin de stimuler la croissance (dans les infrastructures par exemple). Actuellement, ce sont les états et les provinces qui bénéficient le plus des investissements municipaux en équipements car ce sont eux qui collectent les impôts sur le revenu et sur les ventes. Enfin, une taxe unique, comme la taxe foncière, peut créer des distorsions locales (par exemple, décourager l'investissement dans les logements). Cette tendance peut être atténuée par d'autres taxes.

En principe, un impôt local sur le revenu collecté avec l'impôt fédéral ou provincial, dont le taux serait fixé localement, a des avantages évidents en termes d'autonomie locale, de responsabilité et d'élasticité des revenus locaux. Cependant, il y a évidemment certains problèmes dans cette imposition locale. Les revenus des entreprises sont particulièrement difficiles à taxer en raison de leur mobilité interterritoriale et parce que les propriétés des entreprises sont déjà généralement surtaxées par l'impôt foncier. Des solutions sont possibles. La première consiterait à imposer uniquement les salaires (comme cela est déjà fait dans beaucoup de villes américaines), mais ceci provoque d'autres problèmes. La deuxième pourrait être une surtaxe locale sur l'impôt provincial sur les revenus dans les provinces où il existe déjà une taxe sur le commerce, ce qui serait techniquement réalisable. Cependant, ce serait clairement une mauvaise idée du point de vue économique parce que ces impôts taxeraient de nouveau lourdement les approvisionnements des entreprises. Et, dans les provinces où il y a des taxes sur la valeur ajoutée (qui ne taxent pas les approvisionnements), des surtaxes locales peuvent aussi être techniquement appliquées.

Certaines communes canadiennes utilisent déjà des taxes de vente sélectives. Ces taxes pourraient être étendues à toutes les communes. Par exemple, les taxes d'occupation des hôtels et motels (qui sont largement utilisées par les collectivités locales américaines) pourraient être un prélèvement supplémentaire s'ajoutant à la taxe provinciale sur les ventes de détail applicable aux hôtels et motels. La justification habituelle de l'imposition de cette taxe au niveau local est de constituer une contrepartie des services fournis par la ville aux visiteurs et touristes (protection de police et d'incendie supplémentaire, circulation…). Une taxe municipale sur l'essence en complément de la taxe provinciale peut avoir un avantage fiscal si les fonds collectés sont réinvestis dans les routes et les transports publics locaux. De plus, il devrait contribuer à freiner l'expansion urbaine en décourageant l'utilisation des routes (même si ça risque de réduire les recettes fiscales disponibles pour les investissements).

Réduire la surimposition des entreprises

Il n'y a pas de justification économique à la forte taxation des entreprises à travers l'impôt foncier ou la taxe sur les ventes. Les collectivités locales devraient réduire les impôts fonciers sur les propriétés non résidentielles et accroître les prélèvements liés aux bénéfices produits par les services locaux. Bien sûr, une réduction des impôts fonciers sur les propriétés non résidentielles signifiera nécessairement une augmentation sur les propriétés résidentielles. Pour minimiser l'impact sur les contribuables, il est suggéré d'augmenter progressivement à l'instar de ce qui se fait actuellement dans les villes telles que Vancouver et Toronto.

Même si certains états, aux États-Unis, ont exempté quelques achats pour l'approvisionnement des entreprises de taxes sur les ventes et si, au Canada, certaines provinces ont harmonisé leurs taxes sur les ventes avec la taxe fédérale sur les produits et les services (*TPS,* équivalente à la

T.V.A.), beaucoup d'états (et certaines provinces) doivent encore éliminer la taxe sur les ventes des transactions intermédiaires. Toutefois, on pourrait à titre d'exception imposer les transactions intermédiaires lorsque les biens de consommation ne font pas partie de la base imposable. Aux États-Unis, de nombreux services sont exonérés de taxes sur les ventes. Dans ce cas, l'imposition des transactions intermédiaires est susceptible d'améliorer l'efficacité.

Arrêter ou réduire l'érosion de l'assiette fiscale

L'érosion de l'impôt foncier et des taxes sur les ventes est une conséquence de différentes causes : des décisions politiques (que ce soit au niveau national ou local) et de l'évolution des activités économiques qui, indépendamment de la croissance, réduit l'assiette fiscale. Le résultat est soit une baisse des recettes par rapport à l'activité économique, soit des taux d'imposition supérieurs pour maintenir les recettes. L'augmentation des taux et la réduction de la base imposable augmentent les distorsions de la fiscalité. La baisse des revenus pourrait entraîner une dégradation des services publics locaux.

La meilleure approche est de garder des bases d'imposition les plus larges possible. Le gouvernement national et les états jouent un rôle essentiel dans le maintien des bases. La volonté politique c'est le facteur le plus important pour maintenir les bases d'imposition. Dans de nombreux cas (mais pas pour tous), les gouvernements de niveau supérieur prennent des décisions qui réduisent l'assiette fiscale locale car, dans leurs décisions, priment les avantages politiques immédiats, ce qui n'affecte pas leurs propres revenus. Des décisions politiques sont également nécessaires pour élargir les bases d'imposition afin de tenir compte de l'évolution de l'économie. Par exemple, aux États-Unis, une loi fédérale est nécessaire pour permettre aux collectivités locales de percevoir des taxes sur les ventes à distance. Le gouvernement fédéral s'est abstenu d'agir à ce jour malgré les demandes de nombreux états et de leurs groupes de pression.

Améliorer la tarification des services

Les tarifs des services devraient être fixés suffisamment hauts pour financer leur production, pour assurer l'accès à ceux qui accordent le plus de valeur à ces services et pour aider également à déterminer la quantité à produire. Les collectivités locales de l'Amérique du Nord appliquent des tarifs sur de nombreux services. Mais elles devraient continuer à chercher à remplacer le financement par l'impôt par les redevances des usagers. De plus, les prix devraient être fixés au coût marginal pour obtenir des bénéfices maximaux.

Les villes doivent également utiliser des méthodes innovantes pour appliquer les tarifs. La tarification de l'accès à la ville durant les heures de pointe est un exemple qui est déjà utilisé dans certains endroits du monde. Les technologies permettent de taxer les véhicules qui rentrent dans la ville en fonction des heures. Ces redevances peuvent financer le coût de remplacement de certains services, comme le transport urbain, et limiter l'utilisation d'automobiles pendant les heures de pointe à ceux qui en ont le plus besoin.

Concevoir un rôle approprié du gouvernement fédéral et des gouvernements des provinces/des états

Pour assumer leurs compétences, les villes ont besoin du pouvoir nécessaire et de sources de revenus adéquates. Ce n'est que de cette façon qu'elles peuvent être responsables de leurs actions. Pour atteindre cet objectif, les villes (au moins au Canada) auraient besoin de plus de pouvoirs qu'elles n'en ont actuellement. Sur les questions de la fiscalité locale, la responsabilité du gouvernement fédéral vient loin derrière les états et les provinces. Seules ces dernières peuvent modifier les compétences en matière de dépenses et les sources de revenus des collectivités locales.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements des états et des provinces ont également un rôle important à jouer car ils sont impliqués dans les domaines politiques

ayant un impact direct sur les villes. Au Canada, par exemple, le gouvernement fédéral est responsable de l'immigration, des aborigènes qui habitent dans les villes, et du paiement des impôts sur les propriétés du gouvernement. Si le gouvernement fédéral et les gouvernements des états et des provinces assuraient un financement adéquat de ces responsabilités, les collectivités locales seraient libérées de charges qui ne sont pas vraiment les leurs et les revenus locaux pourraient se concentrer sur les compétences locales.

Quelles que soient les ressources fiscales à la disposition des collectivités locales, les dotations fédérales ou des provinces et des états continueront à fournir une part importante des revenus aux gouvernements locaux canadiens et américains. En 2009, les États-Unis ont mis en place un programme anticyclique (*Americain Recovery and Reinvestment Act of 2009* [*ARRA*], voir encadré 3.1) destiné à distribuer 787 Md $US sur dix ans dont 71% doivent être dépensés les deux premières années. Les collectivités locales ne sont pas directement destinataires de l'*ARRA* mais en bénéficient indirectement à de nombreux égards. Par exemple, 14,7% des fonds de l'*ARRA* financent des infrastructures dont une grande partie peut être directement gérée par les collectivités locales. De plus, 26,7% de l'*ARRA* sont des dotations aux états, ce qui permet à ces derniers de limiter les réductions de dotations aux collectivités locales. Dans le cadre du Plan d'action économique de 28 Md $CAN, le budget de 2009 du gouvernement fédéral canadien établit un fonds de financement de 4 Md $CAN pour la réhabilitation ou la construction des infrastructures provinciales, territoriales, communales ou communautaires sur une période de deux ans(65).

Encadré 3.1. – La loi américaine de redressement et de réinvestissement (*ARRA*).

La loi américaine de redressement et de réinvestissement (*American Recovery and Reinvestment Act* ou *ARRA*) a été adoptée en février 2009 avec un total de 787 Md $US.

La majeure partie de l'*ARRA* n'était pas spécialement destinée à soutenir les budgets locaux, mais 144 Md $US ont été mobilisés pour consolider la situation fiscale des états afin d'éviter l'interruption des programmes de santé et d'éducation et les hausses d'impôts au niveau des états et des collectivités locales. Ces fonds ont indirectement aidé les collectivités locales en atténuant les réductions potentielles des aides des états, notamment pour des programmes locaux devant répondre à la récession. Dans certains cas, les financements de l'*ARRA* ont soutenu des programmes spécifiques – équipements locaux, accès à Internet à grande vitesse et appui aux énergies renouvelables – grâce à des subventions en faveur des collectivités locales. À ce jour, le site White House Recovery.gov, créé dans le but de suivre le financement et l'utilisation de l'*ARRA,* rapporte que 682 000 emplois ont été créés ou sauvés à l'échelle nationale.

Même si le financement de l'A*RRA* a eu quelques impacts positifs sur les collectivités locales, une autre grande partie de l'*ARRA* a servi à financer les droits à des prestations, à des réductions d'impôts et à des aides aux personnes. L'obligation de dépenser les fonds de l'*ARRA* rapidement signifie que le financement s'effondrera en 2011 après avoir atteint un pic vers la moitié de 2010. On s'attend à que la fin de l'*ARRA* coïncide avec un moment de plus grandes difficultés budgétaires et financières des villes américaines confrontées à la pire crise économique qu'elles aient vécue depuis cinquante ans. On s'attend également à ce que les revenus fiscaux – dont l'évolution est souvent en retard par rapport à l'économie à cause des délais de paiement et des calendriers de réévaluation de la valeur des propriétés – continuent à baisser même si les taux d'emploi commencent à augmen-

(65) La Fédération canadienne des municipalités a toutefois exprimé sa préoccupation que les gouvernements fédéral et provinciaux réduisent le financement des communes et imposent, à la sortie de la crise, des transferts de compétences non financés dans le cadre d'un programme de réduction du déficit.

ter. Les impôts locaux seront particulièrement touchés par la réévaluation des biens si les maisons sont saisies et si leur valeur baisse de manière significative.

La Ligue nationale des villes (*National League of Cities*) des États-Unis, dans son *Enquête sur la ville américaine, l'emploi et l'économie* publiée annuellement, a constaté que les trois quarts des agents des collectivités locales interrogés affirment que les conditions économiques et fiscales de leur ville se sont aggravées au cours de la dernière année. Et 7 fonctionnaires sur 10 ont indiqué qu'ils répondent à la crise actuelle par des suppressions de postes, des licenciements, le gel des embauches et des congés. Beaucoup devront aussi réduire les dépenses de sécurité publique ainsi que la prestation des services de santé. La Ligue nationale des villes estime que les autorités locales devront faire face à une pénurie d'entre 56 et 83 Md $US sur la période 2010-2012 en fonction des réductions des aides des états.

La Ligue nationale des villes soutient actuellement des projets de loi pour octroyer aux états et aux collectivités locales des fonds supplémentaires afin de favoriser l'équilibre budgétaire, l'investissement dans les services de santé et d'éducation, et l'emploi local à travers la loi sur l'emploi local en Amérique (*Local Jobs for America Act)*. Cette loi devrait fournir des ressources aux états et aux collectivités locales ainsi qu'aux organisations de quartier pour sauver et créer des emplois locaux grâce à la préservation, la création ou l'expansion des services que nécessitent les villes. En absence de ces aides, la Ligue nationale des villes des États-Unis prévoit que les autorités locales devront licencier des employés, réduire les services essentiels et annuler des projets.

Informations fournies par la Ligue nationale des villes des États-Unis.

Les dotations sont indispensables pour les communes qui n'ont pas assez de ressources propres pour assurer les services locaux. Les dotations sont également nécessaires dans le cadre des externalités car les communes ne tiennent généralement pas compte du fait que leurs services bénéficient aussi à des personnes hors de leur territoire. Mais les dotations peuvent aussi fausser les décisions locales et créer des inefficacités dans l'offre de services. Les dotations devraient être conçues de sorte qu'elles ne faussent pas les décisions locales quand la tarification des services aux usagers est justifiée.

4

Amérique latine

JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ(1)

Université d'état de Géorgie (États-Unis)

(1) L'auteur remercie Gustavo Canavire-Bacarreza et Gabriel Léonard ainsi que Harold Vásquez et Mark Curtis pour leurs recherches supplémentaires. Il souhaiterait également remercier Andrew Nickson, Paul Smoke, Eduardo Stranz, l'équipe technique de la FLACMA et de nombreuses autres personnes pour les commentaires qu'ils ont formulés sur les versions antérieures du chapitre à l'occasion de l'atelier régional de C.G.L.U. à San Salvador en février 2010.

En Amérique latine, la gouvernance locale et la commune ont une longue tradition qui remonte à l'époque coloniale(2). Mais c'est depuis les années 80 – et pour beaucoup de pays, au cours de la dernière décennie seulement – que les efforts en vue d'une véritable décentralisation sont venus renforcer le rôle des collectivités locales. Cependant, malgré des progrès significatifs, de nombreux défis restent à relever pour que les communes assument pleinement un rôle dynamique et significatif dans la fourniture des services publics et dans le développement local afin de contribuer à améliorer la vie quotidienne des habitants d'Amérique latine(3).

La décentralisation fiscale dans la région s'est accrue au cours des deux dernières décennies. Le pourcentage des dépenses publiques des entités infranationales rapporté au volume total des dépenses publiques s'est élevé en moyenne de 13% en 1985 à 19% en 2005 ou de 5,5% du P.I.B. en 2000 à 6,6% en 2007. Il existe néanmoins des variations considérables entre les pays de la région(4). Des progrès ont été également réalisés dans la décentralisation fiscale en termes d'autonomie des collectivités locales pour prendre des décisions sur leurs dépenses et leurs recettes fiscales. Mais, comme il sera développé dans ce chapitre, ces progressions ne sont pas si faciles à mesurer. Généralement, le développement de la décentralisation peut être constaté dans la dévolution de nouvelles compétences aux collectivités locales, incluant les domaines de l'environnement et de la lutte contre la pauvreté, également l'augmentation des dépenses décentralisées de l'éducation, de la santé, etc. Mais ce progrès est moins important en ce qui concerne les ressources.

Des innovations observées dans la région suscitent un intérêt mondial, comme par exemple le système de mesure de la performance locale au Brésil et en Colombie, les aides à la population en matière de santé et d'éducation au Chili ou la lutte contre la pauvreté avec des allocations aux familles administrées par les communes du Brésil. Plusieurs pays ont initié ou étudient des réformes pour approfondir et renforcer l'autonomie communale. La Bolivie a, par exemple, modifié récemment sa Constitution pour améliorer la représentation des groupes ethniques au niveau infranational; l'Uruguay a introduit un troisième niveau de gouvernement avec la création de 89 communes; le Costa Rica a approuvé récemment la loi générale de transfert de compétences et de ressources aux communes qui prévoit le transfert de 10% des ressources du budget national aux collectivités locales, permettant à celles-ci d'assumer de nouvelles responsabilités et d'améliorer la qualité de leurs services et celle des infrastructures; au Salvador, l'Association des communes (COMURES) maintient un dialogue actif avec les autorités centrales pour augmenter le financement et la stabilité générale du système de transfert (FODES) qui représente entre 70-80% des budgets locaux. Il était prévu qu'il atteindrait 9% du budget national en 2009 mais, pour des raisons dues à la crise, il a atteint seulement 7,5% du budget national.

Inversement, des pays de la région connaissent une tendance radicalement opposée qui tend au contraire à se diriger vers une forme de recentralisation. Des éléments de cette tendance sont constatés en Argentine depuis la loi d'urgence économique de 2002 et la loi budgétaire de 2006 qui ont donné aux autorités centrales un plus grand pouvoir pour attribuer les financements fédéraux ou pour interrompre unilatéralement leur versement. En République Dominicaine existent aussi des éléments de recentralisation mis en avant par la loi municipale de 2007, laquelle établit des pourcentages maximaux à l'intérieur des bud-

(2) Voir le Rapport GOLD I (2008) de Cités et Gouvernements Locaux Unis (C.G.L.U.).

(3) L'efficacité des efforts de décentralisation est très différente selon les pays de la région latino-américaine. Au cours de la dernière décennie, la décentralisation a été réalisée à un rythme rapide dans des pays comme la Colombie et le Pérou. Mais elle stagne après plusieurs décennies de planification et de mesures juridiques dans des pays comme la République Dominicaine et Haïti. En plus du Brésil et des pays hispanophones, ce chapitre étudie également Haïti, la Jamaïque et Trinité-et-Tobago. Tous les pays cités dans ce chapitre sont considérés comme faisant partie de la région latino-américaine.

(4) Voir, par exemple, Daughters et Harper (2007).

gets locaux pour différents types de dépenses de personnel, d'infrastructure, etc. Il est à craindre que la nouvelle Constitution du pays révise à la baisse le pourcentage du budget de l'État alloué aux communes qui est de 10% depuis 2003, une norme qui n'a cependant jamais été mise en œuvre. De la même manière, la récente législation du Pérou a révoqué la prérogative des communes d'accorder les permis de construire et de définir l'usage du sol, et les transferts aux communes ont été considérablement réduits pour la période 2009-2011 (baisse de 22% au cours des cinq dernières années). En Colombie, le gouvernement central a récemment décidé d'attribuer directement les ressources pour l'eau et l'assainissement, qui étaient jusqu'alors déléguées aux communes au travers d'un fonds fiduciaire administré par l'État. Enfin, au Venezuela, les autorités municipales dénoncent régulièrement la diminution de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que l'intervention de l'État dans les affaires locales.

Le rapport présente l'état actuel des finances publiques locales dans la région d'Amérique latine; il identifie et analyse certains des défis principaux en vue de l'amélioration de l'efficacité, de l'équité et de l'efficacité dans la fourniture des services publics; en conclusion, il offre un ensemble de recommandations[5].

Structure et situation des finances locales dans la région

Chaque pays de la région a sa propre organisation dans de nombreux domaines : organisation fédérale ou unitaire, taille, histoire, etc. La diversité se retrouve tout d'abord dans les quatre pays fédéraux de la région : Argentine, Brésil, Mexique et Venezuela. Entre les pays dotés d'un système unitaire de gouvernement, il est possible d'identifier des groupes de pays ayant des institutions et des défis similaires, incluant les pays andins (Colombie, Équateur, Pérou et Bolivie), les plus petits pays d'Amérique centrale, les États insulaires de traditions non ibériques[6] et ce que nous pourrions nommer les exceptions du Cône Sud (Paraguay, Uruguay et Chili en particulier), du point de vue de la décentralisation fiscale. La diversité se trouve également dans la taille de la population (des 196 millions d'habitants du Brésil au million de Trinité-et-Tobago), dans le P.I.B. réel par habitant (de 9 357 $ en Argentine en 2007 [en $US constants de 2000] à 884 $ au Nicaragua et à 411 $ en Haïti) ainsi que dans d'autres critères.

Cependant, il existe de nombreuses caractéristiques similaires quant à l'organisation communale, ce qui nous permettra de traiter toutes les collectivités locales de la région dans une perspective commune. En général, dans les pays ayant plus d'un niveau d'administration infranational, la relation entre l'État et les communes est directe, par opposition à une relation hiérarchique où l'État central traite exclusivement avec les gouvernements régionaux et ceux-ci, exclusivement avec les communes[7]. Dans la majorité des cas, la condition juridique des communes est clairement définie dans la Constitution ou dans des lois spécifiques telles que les codes municipaux. L'exception la plus importante à cette règle est celle de l'Argentine où la Constitution donne aux provinces (entités fédérées) un pouvoir discrétionnaire pour organiser les finances des communes[8]. Dans une moindre mesure, l'histoire se répète au Mexique[9]. La principale diffé-

(5) Ce rapport est centré sur la décentralisation fiscale. Les questions de décentralisation politique et administrative ne font pas partie de l'étude.

(6) Ces pays n'ont naturellement pas l'habitude d'être classés comme étant d'Amérique «latine».

(7) D'un point de vue technique, les relations verticales entre les différents niveaux de gouvernement «bifurquent» (du niveau central au local et du niveau central au régional, séparés) en opposition aux relations hiérarchiques (du niveau central au régional ou local, tous liés).

(8) Au contraire, la Constitution brésilienne, par exemple, définit son système politique comme l'union du gouvernement central, des états et des communes en laissant aux collectivités locales une position autonome par rapport aux gouvernements de niveau intermédiaire.

(9) Les états brésiliens ont également un rôle limité dans la gestion des communes.

rence qui explique cette diversité dans les relations entre des niveaux centraux et locaux est la différence entre les nations «fédérales» et les nations «unitaires». Mais, même dans ces cas – malgré la variété de situations des communes en Argentine et, dans une moindre mesure, au Mexique –, les questions qui affectent actuellement ces deux pays ne sont pas essentiellement différentes de celles auxquelles sont confrontées des communes des autres pays de la région. Pour cette raison, nous n'allons pas identifier, dans ce rapport, différents groupes d'expériences de pays, mais allons utiliser un cadre commun pour tous les pays en identifiant les expériences particulières de certains pays comme des leçons de ce qui doit être évité ou de ce qui peut être reproduit.

L'organisation de l'administration locale

En règle générale, en Amérique latine, on distingue trois niveaux d'administration (tableau 4.1) – excepté la Bolivie avec quatre(10), et la Jamaïque et Trinité-et-Tobago qui en ont seulement deux. Ce travail sera presque exclusivement consacré au premier niveau, la commune. Aux niveaux intermédiaires (provinces, régions, départements), nous traiterons seulement de ce qui concerne les questions relatives aux communes.

TABLEAU 4.1

La décentralisation en Amérique latine : organisation politique et territoriale (2007).

Pays	Niveaux de gouvernement[1]	Nombre de niveaux de gouvernements	Niveaux intermédiaires[2] (niveau 2)	Niveau local (niveau 3)	Moyenne de population au niveau 2	Moyenne de population au niveau 3	Population dans les grandes villes (% du total de la population urbaine)	Population dans les agglomérations de > 1 million (% du total de la population urbaine)	P.I.B. par habitant ($US courants)
Argentine	3	fédéral, provincial, communes/départements	24	2 218	1 654 436	18 804	35	39	6 645
Bolivie*	4	national, départements, communes/cantons	9	327	1 058 277	29 126	26	32	1 378
Brésil	3	fédéral, états, communes	27	5 564	7 041 481	34 169	12	39	7 013
Chili	3	national, régions, communes	(15)	345	1 109 075	48 220	39	34	9 851
Colombie	3	national, départements, communes	32	1 102	1 386 232	40 253	23	35	4 684
Costa Rica	3	national, cantons	(7)	81	636 968	55 046	46	29	5 891
Rép. Dominicaine**	3	national, provinces, communes	(32)	155	306 677	63 314	32	22	4 210
Équateur	3	national, provinces, cantons	22	221	606 446	60 370	29	32	3 432
Salvador	3	national, départements, communes	(14)	262	436 197	23 308	39	23	3 336
Guatemala	3	national, départements, communes	(22)	333	606 989	40 101	16	8	2 548
Haïti	3	national, départements, communes	10	140	97 008	6 929	45	21	640
Honduras	3	national, départements, communes	(18)	298	398 563	24 074			1 671
Jamaïque	2	national, paroisses		14		191 128			4 802
Mexique	3	fédéral, états, communes	32	2 454	3 290 016	42 902	23	34	9 715
Nicaragua	3	national, départements, communes (+ 2 régions spéciales)	(17)	153	35 003	3 889			1 023
Panama	3	national, provinces/*comarcas*, districts	14	75	238 810	44 577	53	38	5 828
Paraguay	3	national, départements, cantons	17	231	360 390	26 989	51	30	1 995

(10) Dans le cas de la Bolivie, le niveau provincial peut ne pas être interprété comme un niveau autonome additionnel.

Pays	Niveaux de gouvernement[1]	Nombre de niveaux de gouvernements	Niveaux intermédiaires[2] (niveau 2)	Niveau local (niveau 3)	Moyenne de population au niveau 2	Moyenne de population au niveau 3	Population dans les grandes villes (% du total de la population urbaine)	Population dans les agglomérations de > 1 million (% du total de la population urbaine)	P.I.B. par habitant ($US courants)
Pérou ***	3	national, régions/provinces spéciales, provinces/districts	26	1 834	1 096 480	15 544	39	28	3 771
Trinité-et-Tobago	2	national, régions/villes		16		83 013			16 351
Uruguay ****	2	national, départements (communes)	19	89	174 942	37 347	49	45	7 297
Venezuela	3	fédéral, états, communes	24	335	1 145 125	82 038	12	32	8 299

1. Calculé en utilisant le nombre de collectivités par niveau.

2. Est mentionné entre parenthèses lorsque les autorités ne sont pas élues mais désignées.

* En Bolivie il y a : des départements, des provinces (dont les autorités ne sont pas élues : 112), des communes et des «territoires indigènes paysans traditionnels» (*territorios indígenas originarios campesinos*, selon la nouvelle Constitution).

** République Dominicaine : les récentes réformes constitutionnelles reconnaissent 229 districts municipaux comme collectivités locales.

*** Au Pérou il y a deux types de communes : les provinciales et les districts.

**** En Uruguay, la réforme constitutionnelle a créé les communes en 2009.

Source : Données reprises par C.G.L.U. et la Banque mondiale.

En 2010, il y avait plus de 16 000 communes en Amérique latine. Leur nombre varie selon les pays, bien entendu avec la taille de la population et du territoire, en comptant le Brésil avec 5 564 communes et, à l'autre extrémité, Trinité-et-Tobago avec 16 communes. La taille des collectivités locales varie considérablement d'un pays à l'autre (tableau 4.1). Bien qu'une partie significative de la population des pays latino-américains vive dans la plus grande ville du pays (par exemple, 53% au Panama, 49% en Uruguay, 40% au Pérou et 35% en Argentine), la majorité des communes de la région continuent d'être relativement petites en taille et revêtent un caractère rural. Par exemple, au Pérou, plus de 200 communes ont une population inférieure à 1 000 habitants et plus de 50% du total des communes ont moins de 5 000 habitants. Ainsi, la région fait face aux défis dans les deux extrêmes : d'un côté, de grandes métropoles avec de hauts niveaux de densité de population, de congestion et de zone de pauvreté urbaine et, d'un autre côté, des communes trop petites dans les zones rurales avec une faible densité, un pouvoir administratif faible et qui ne sont pas à l'échelle appropriée pour fournir les services publics de base.

La structure des collectivités locales est toujours en construction dans de nombreux pays d'Amérique latine. En Bolivie par exemple, la nouvelle Constitution de 2009 déclare comme gouvernements autonomes les niveaux de communauté régionale, municipale et indigène, avec la caractéristique que les communautés indigènes peuvent exister dans une ou plusieurs communes ou régions. Les normes légales qui règlent cette structure n'ont pas été encore promulguées. La multiplication de nouvelles collectivités locales – le plus souvent au travers de la fragmentation des collectivités existantes – continue d'être commune à la région. Par exemple, en République Dominicaine, le nombre de communes est passé de 108 à 155 entre 1995 et 2006(11).

(11) Une loi récente a imposé dans le pays des conditions plus strictes pour les nouvelles communes candidates potentielles : avoir 15 000 résidants et être capables de générer au moins 10% des recettes que la municipalité générait auparavant.

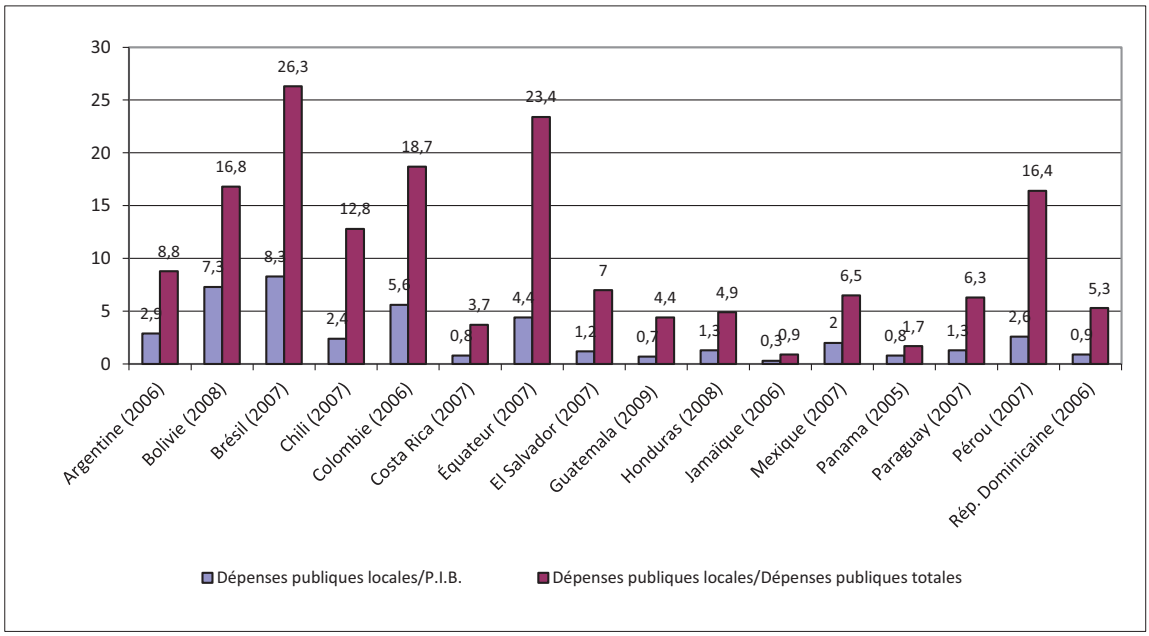
Dépenses locales et répartition des compétences

Le champ des dépenses publiques locales

La part des dépenses publiques locales dans la dépense publique totale et dans le P.I.B. diffère de manière significative selon le pays, mais elle est en général plus faible par rapport à ce qui peut être observé dans d'autres régions du monde. Cependant, comme le montre le graphique 4.1, la présence du secteur public dans le P.I.B., mesurée par le total des dépenses des administrations publiques, est généralement élevée et se situe à des niveaux supérieurs à ceux d'autres pays du monde ayant des niveaux similaires de revenus par habitant. Ce contraste entre un secteur public local relativement faible et un secteur public globalement important peut être dû, en premier lieu, aux moindres compétences attribuées aux collectivités locales en comparaison avec d'autres régions du monde et, en second lieu, aux niveaux relativement faibles des dépenses relatives aux services publics correspondant aux compétences des collectivités locales, comme nous le verrons ensuite.

GRAPHIQUE 4.1

Dépenses publiques locales en pourcentage du P.I.B. et des dépenses publiques totales.



Sources : F.M.I., ministères des Finances d'Argentine, de Bolivie, du Guatemala et du Pérou, bases de données de C.G.L.U. (voir annexe 4.2).

Comme il peut être observé dans le graphique 4.1, de grandes différences existent dans le poids des collectivités locales sur le total de la dépense publique et leur importance relative dans le P.I.B. Parmi les pays d'Amérique latine plus décentralisés au niveau local, d'après la part des dépenses publiques locales dans la dépense publique totale, se trouvent : le Brésil, l'Équateur et la Colombie avec environ 20%[12], suivis du Pérou et de la Bolivie avec 16% puis du Chili avec 12,8%. Deux grandes fédérations, Argentine et Mexique, sont respectivement à 8,8% et 6,5%. Au niveau le plus faible se trouvent des pays unitaires d'Amérique centrale et des Caraïbes (avec 7% au Salvador, 1,7% au Panama et 0,9% en Jamaïque et, entre ces deux extrêmes, la République Dominicaine, le Honduras, le Guatemala et le Costa Ri-

(12) En Colombie, si l'on additionne la dépense des départements – niveau intermédiaire au niveau local en 2008 – la dépense du niveau sous-national atteint 29% du total de la dépense de l'État et 9,5% du P.I.B.

ca). Une mesure plus significative de la fonction des collectivités locales comme prestataires de services publics est peut-être la proportion des dépenses publiques locales dans le P.I.B. (graphique 4.1). Cela mesure quel pourcentage des ressources nationales est consommé au travers des collectivités locales. À partir de cette perspective, le Brésil avec 8,3%, la Bolivie avec 7,3%, la Colombie avec 5,6% et l'Équateur avec 4,4% sont en tête de la décentralisation municipale dans la région latino-américaine, alors que l'Argentine, le Pérou, le Chili et le Mexique semblent être également décentralisés avec entre 2% et 3% du P.I.B. consommés à travers les collectivités locales. Dans la partie inférieure, les pays les plus centralisés sont : le Paraguay, le Honduras, le Salvador, la République Dominicaine, le Costa Rica, le Panama, le Guatemala et la Jamaïque, autour de 1% du P.I.B.

Répartition des dépenses et des compétences

Plusieurs aspects caractérisent la répartition des dépenses dans les pays latino-américains. Tout d'abord, dans la majorité d'entre eux, excepté l'Argentine[13], les lois nationales définissent explicitement les compétences principales des communes. Dans la majorité des pays – comme l'indique le tableau de l'annexe 4.1 –, la répartition des dépenses est définie dans la Constitution du pays; dans le cas contraire, elles sont spécifiées dans les lois spéciales, plus fréquemment dans le Code municipal[14]. Dans ces dispositions formelles, les communes sont souvent autorisées à fournir tout service qui n'est pas spécifiquement attribué à quelque autre niveau d'administration[15].

En deuxième lieu, il y a d'énormes variations dans les compétences attribuées aux communes – comme le montre le tableau de l'annexe 4.1 –, rendant impossible une description brève. La majorité des pays établissent une série de fonctions obligatoires, souvent exclusivement recommandées aux communes, comme les services urbains de base tels que le ramassage des ordures, l'entretien des routes, des parcs, le contrôle des marchés et des abattoirs, ainsi que diverses fonctions administratives telles que le registre de l'état civil, la planification et l'usage du sol ainsi que les permis de construire. De plus, la majorité des pays prévoient aussi des fonctions facultatives, qui sont souvent partagées avec d'autres niveaux et qui peuvent inclure plusieurs services sociaux, comme l'enseignement primaire et les services de santé, et des services publics tels que l'eau et l'assainissement. Mais, comme il est indiqué dans l'annexe 4.1, dans plusieurs pays (Colombie, Guatemala, Jamaïque), l'enseignement primaire et les services de santé peuvent aussi constituer des compétences obligatoires et exclusives des collectivités locales[16].

En troisième lieu, le principe fondamental selon lequel les services sociaux qui accomplissent une fonction redistributive (sécurité sociale, indemnisation chômage, aide sociale) doivent être une responsabilité directe du gouvernement central est en général respecté dans les pays d'Amérique latine. Cependant, dans quelques pays – exemple en Bolivie et au Chili –, l'État assume le financement desdits services, mais il délègue aux collectivités locales la gestion

(13) En Argentine, chaque province règle de manière différente les compétences communales. En général, les provinces tendent à énumérer une série de fonctions générales accompagnées d'une clause qui peut être utilisée pour étendre les compétences locales. Il est moins fréquent que les provinces énumèrent explicitement les fonctions dont les communes doivent s'acquitter ou les fonctions qui leur sont exclusivement attribuées.

(14) Il existe des exceptions à la règle. Exemple en Colombie, où il n'existe pas de loi spécifique pour distribuer les compétences aux différents niveaux, mais différentes lois (n° 60 de 1993 et n° 715 de 2001) spécifient certaines normes pour l'attribution des compétences.

(15) Le Chili reste en dehors de la règle puisque la loi fixe une liste limitative de compétences communales.

(16) Au Salvador, l'enseignement primaire et les services de santé de premier degré sont attribués au niveau local, mais la mise en œuvre réelle du service fonctionne à travers des mécanismes locaux spéciaux administrés conjointement par l'État, les communes et le secteur privé.

et l'exécution des programmes sociaux (services d'aide sociale à la famille par exemple) afin de mettre à profit leur proximité avec les habitants et l'information dont ils disposent(17). Les communes de nombreux pays latino-américains ont un rôle important dans les investissements publics et dans les infrastructures au niveau infranational, souvent avec des partenaires des niveaux supérieurs, et cela de manière comparable à ce qu'on observe dans les pays européens. Par exemple, au Brésil, les collectivités locales ont récemment atteint 45% de l'investissement public national.

Enfin, dans de nombreux pays latino-américains, les compétences ont été partagées entre différents niveaux, ce qui entraîne généralement des situations moins transparentes et claires que lorsqu'elles sont exclusives.

La répartition des ressources

Pratiquement tous les pays d'Amérique latine attribuent certains impôts aux collectivités locales, excepté en Jamaïque et à Trinité-et-Tobago. Comme le montre le tableau 4.2, l'impôt le plus communément attribué est l'impôt sur la propriété, qui revêt différents noms et varie un peu dans son assiette selon les pays(18). D'autres impôts locaux portent sur l'immatriculation des véhicules, le permis de conduire, les droits de mutation, différents droits perçus sur les licences nécessaires à l'exercice de certaines activités(19), des taxes sur les jeux et, dans certains pays, une forme d'impôt sur les ventes ou le chiffre d'affaires(20). Pratiquement toutes les collectivités locales peuvent percevoir des taxes et des tarifs pour la délivrance de certains actes, comme les permis de construire, ou la fourniture de certains services publics, comme le ramassage des ordures, les abattoirs, les marchés publics et d'autres services similaires.

TABLEAU 4.2

Les impôts et les tarifs publics en Amérique latine.

Pays	Types d'impôts		Types de taxes
	Sur la propriété	Autres	
Argentine	Propriété urbaine/rurale (et sur les plus-values qui résultent d'investissements publics[1]).	Véhicules, sur les ventes.	Services publics et amendes.
Bolivie	Propriété urbaine/rurale.	Véhicules, transfert de propriété de véhicules, abattoirs, construction.	
Brésil	Propriété urbaine (incluant les plus-values qui résultent d'investissements publics).	Impôts sur les services (I.S.S.), sur le registre des biens, sur la vente d'immeubles[2].	Services publics et amendes.
Chili	Propriété urbaine.	Véhicules et vente d'alcool.	Services publics, amendes et immatriculations de véhicules.

(17) Ces expériences semblent généralement avoir été positives (en Bolivie, au Brésil, au Mexique et au Pérou). Dans le cas du Mexique, quelques programmes ont été critiqués en raison de l'interférence partisane des autorités centrales dans le déploiement de financements.

(18) Il est particulièrement important de remarquer que quelques pays seulement permettent les impôts sur la propriété urbaine et rurale. Les pays qui autorisent seulement des impôts sur la propriété urbaine désavantagent les communes rurales. Il convient de prendre en compte que l'impôt sur la propriété continue d'être une ressource de l'État au Salvador et qu'il ne semble pas y avoir d'impôt sur la propriété en République Dominicaine (seulement un droit de mutation).

(19) Un bon exemple est la *patente municipal* au Chili. Payé annuellement, l'impôt est appliqué sur les actifs de capital déclarés. Cet impôt sera analysé plus en détails dans la section suivante.

(20) Dans le cas de l'I.S.S. du Brésil (impôt sur les services) et de l'.I.C.A. de Colombie (impôt sur le commerce et l'industrie), les montants recouvrés excèdent ceux de l'impôt sur la propriété (I.B.I., *impuesto des bienes inmuebles*). Ces expériences seront aussi analysées plus loin.

Pays	Types d'impôts		Types de taxes
	Sur la propriété	Autres	
Colombie	Propriété urbaine (incluant les plus-values qui résultent d'investissements publics).	Carburant, industrie et commerce (I.C.A.), extraction de minerais, abattoirs, jeux.	Services publics et amendes.
Costa Rica	Propriété urbaine.		Services publics.
Équateur	Propriété urbaine/rurale (incluant les plus-values qui résultent d'investissements publics).	Immatriculation des véhicules, permis de construire, licences commerciales.	Services publics et amendes.
El Salvador		Impôts spécifiques pour chaque commune, approuvés par le Congrès, comme par exemple l'impôt sur l'activité commerciale ou industrielle, etc.	Services publics et amendes, taxes sur les services fournis.
Guatemala	Propriété urbaine[3].	Impôts sur les salaires, sur la publicité (affiches), sur l'exploitation de produits/activités économiques, l'alcool.	
Honduras	Propriété urbaine/rurale (et sur les plus-values qui résultent d'investissements publics).	Impôts sur la vente ou l'industrie et le commerce, sur l'exploitation de ressources naturelles (pêche, minerai, pétrole), sur les abattoirs.	Services publics, pompiers, amendes.
Jamaïque		Fonds paroissiens.	
Mexique	Propriété urbaine.	Immatriculation des véhicules (tous les autres impôts sont centralisés).	Varie selon les états.
Nicaragua	Propriété urbaine/rurale.	Impôts sur les ventes (éliminés récemment), immatriculations des véhicules, licences commerciales.	Services publics et amendes.
Panama	Impôts sur les terrains en friche (urbains et ruraux).	Impôts sur l'alcool, sur l'activité économique et sur les véhicules.	Taxes, droits (abattage de bétail).
Paraguay	Propriété urbaine (et sur les plus-values qui résultent d'investissements publics).	Immatriculation des véhicules, jeux et paris, sur le patrimoine (entreprises), subdivision et transfert de terres.	Services publics.
Pérou	Propriété urbaine/rurale.	Immatriculation des véhicules, transfert de véhicules, construction.	Services publics et amendes.
Uruguay	Propriété urbaine (et sur l'augmentation de la valeur grâce à l'investissement public).	Immatriculation des véhicules, paris, événements.	Services publics et amendes.
Venezuela	Propriété urbaine/rurale.	Immatriculations des véhicules, paris, activités économiques.	Amendes et taxes sur les permis.

1. Argentine : toutes les provinces n'ont pas délégué l'impôt sur la propriété aux communes.
2. Brésil : l'I.S.S. est évalué et recouvré par les communes qui fixent également le taux d'imposition, mais elles doivent respecter le plafond maximal déterminé par la législation fédérale.
3. Guatemala : le recouvrement est délégué aux collectivités locales qui démontrent qu'elles en ont la capacité.

L'attribution des ressources peut être réglée de différentes façons. Dans la majorité des cas, ces attributions sont définies dans les lois fiscales ou dans les codes municipaux. Les exceptions sont le Brésil, où elles sont inscrites dans la Constitution fédérale, et l'Argentine et le Mexique où la Constitution délègue au niveau intermédiaire de gouvernement, provinces ou états, le pouvoir de déterminer l'attribution des ressources locales. Cette organisation

provoque une variété de situations de fait dans ces deux pays(21).

Le niveau d'autonomie reconnu aux collectivités locales est également variable. Comme cela est résumé dans le tableau 4.3, la majorité des pays utilise un système de «liste fermée» et ne permettent pas l'introduction de nouveaux impôts par les collectivités locales. L'Équateur et l'Uruguay restent des exceptions(22). Par ailleurs, dans à peu près deux tiers des pays de la région, les collectivités locales ont la possibilité de fixer les taux de différents impôts; cette pratique est perçue comme la forme la plus souhaitable d'autonomie fiscale qui puisse être accordée aux collectivités locales.

Cependant, une restriction importante à l'autonomie des collectivités locales en matière de ressources est la pratique suivie par plusieurs pays d'exiger l'approbation par une autorité supérieure des budgets de recettes des collectivités locales (*plan de arbitrios*) avant le commencement de l'année fiscale. Comme indiqué dans le tableau 4.3, cette pratique s'applique toujours au Costa Rica, au Nicaragua, au Panama et au Paraguay; au Mexique, cette approbation est à la charge des gouvernements des états fédérés. En termes d'administration fiscale (tableau 4.3), la règle générale est la compétence locale pour l'administration des impôts locaux, honoraires et taxes, bien que, dans quelques cas, la responsabilité soit partagée avec les autorités centrales(23).

TABLEAU 4.3

Autonomie des collectivités locales en matière fiscale, compétence de perception et d'administration d'impôts et de taxes locales.

Pays	Pouvoir d'introduire de nouveaux impôts	Pouvoir de définir le niveau des taux, en respectant certaines limites établies par la loi	Pouvoir de modifier les bases d'imposition	Contrôle ou droit de veto sur le budget local par les gouvernements centraux/régionaux	Compétence pour collecter	
					Taxes	Impôts
Argentine	Oui	Oui	Oui	Non	L	L
Bolivie	Non	Non	Non	Central	C/R	C
Brésil	Oui	Oui	Oui	Non	L	L
Chili	Non	Oui	Oui	Non	L	L
Colombie	Non	Oui	Non	Non	L	C
Costa Rica	Non	Non	Non	Central	SP*	SP*
Rép. Dominicaine	Non	Non	Non	Non	C	C
Équateur	Oui	Oui	Non	Non	L	L
El Salvador	Oui	Oui	Non	Non	L	L
Guatemala	Non	Oui	Non	Non	L	C/L
Haïti	nd	nd	nd	nd	nd	C
Honduras	Non	Oui	Non	Non	L	L
Jamaïque	Non	Oui	Oui	Central	L	C/L
Mexique	Non	Non	Non	Régional	L	L
Nicaragua	Non	Oui	Oui	Central	L	L
Panama	Non	Oui	Non	Central	L	C/L
Paraguay	Non	Non	Non	Central	L	C/L
Pérou	Non	Non	Non	Non	L	L
Trinité-et-Tobago	Non	Non	Non	Non	L	C/L
Uruguay	Oui	Oui	Non	Central	L	L

(21) Dans le cas du Mexique, la Constitution attribue l'impôt sur les biens immobiliers (et seulement cet impôt) aux communes. C'est l'unique impôt qui leur est explicitement attribué.

(22) En Argentine, quelques provinces permettent aussi à leurs collectivités locales d'introduire de nouveaux impôts mais en suivant quelques règles assez restrictives.

(23) La Bolivie reste une exception puisque tous les impôts locaux y sont administrés et recouvrés par les autorités nationales.

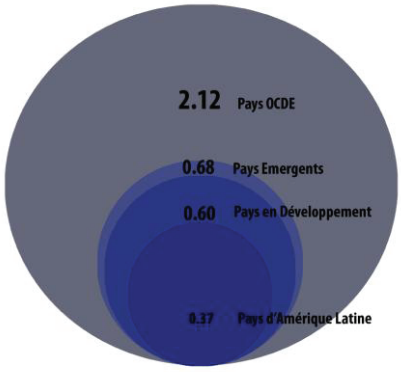
Pays	Pouvoir d'introduire de nouveaux impôts	Pouvoir de définir le niveau des taux, en respectant certaines limites établies par la loi	Pouvoir de modifier les bases d'imposition	Contrôle ou droit de veto sur le budget local par les gouvernements centraux/régionaux	Compétence pour collecter	
					Taxes	Impôts
Venezuela	Oui	Oui	Oui	Non	L	L

* Plusieurs communes du Costa Rica s'appuient sur le secteur privé pour le recouvrement des impôts.

Dans la majorité des pays de la région, le rendement des impôts sur la propriété continue d'être inférieur à leur potentiel (graphique 4.2). Alors que l'impôt sur la propriété représente, depuis plusieurs années, une moyenne de 2,12% du P.I.B. dans les pays de l'O.C.D.E., 0,68% dans les pays en transition et 0,60% dans les pays en développement, la moyenne en Amérique latine est de 0,37%. Les raisons sont multiples, incluant la faible volonté politique de la part du gouvernement national, des collectivités locales et du Parlement, les mécanismes de transfert et la distribution de recettes qui appauvrissent la collecte locale, ainsi que la faible capacité et l'équipement des administrations fiscales. Ces facteurs se traduisent par des exemptions généreuses et de faibles taux d'imposition, des évaluations obsolètes, des registres et des cadastres incomplets et un manque de volonté et de moyens pour augmenter le taux de recouvrement. Cette performance médiocre varie peu dans la région en ce qui concerne le caractère discrétionnaire dans la fixation des tarifs ou même l'administration des impôts sur la propriété(24).

GRAPHIQUE 4.2

Moyenne des recettes issues des impôts sur la propriété, en pourcentage du P.I.B.



D'une manière générale, en Amérique latine, les recettes locales obtenues par les impôts et les taxes propres représentent une partie relativement faible du total des recettes consolidées dans le secteur public bien qu'en termes de budgets locaux ces recettes puissent sembler importantes(25). Naturellement, une grande variation existe selon les pays. Le graphique 4.3 montre qu'en pourcentage du P.I.B. national, les recettes des collectivités locales représentent 8,2% au Brésil, 7,7% en Bolivie, 5,2% en Colombie. L'Équateur et Pérou restent à 3,8% et 3,7%, suivis du Guatemala et du Chili (2,8% et 2,7%) et, juste derrière, l'Argentine et le Mexique avec respective-

(24) Pour plus d'informations sur ces questions, voir Sepulveda et Martínez-Vázquez (2009) et De Cesare y Lazo Marín (2008).

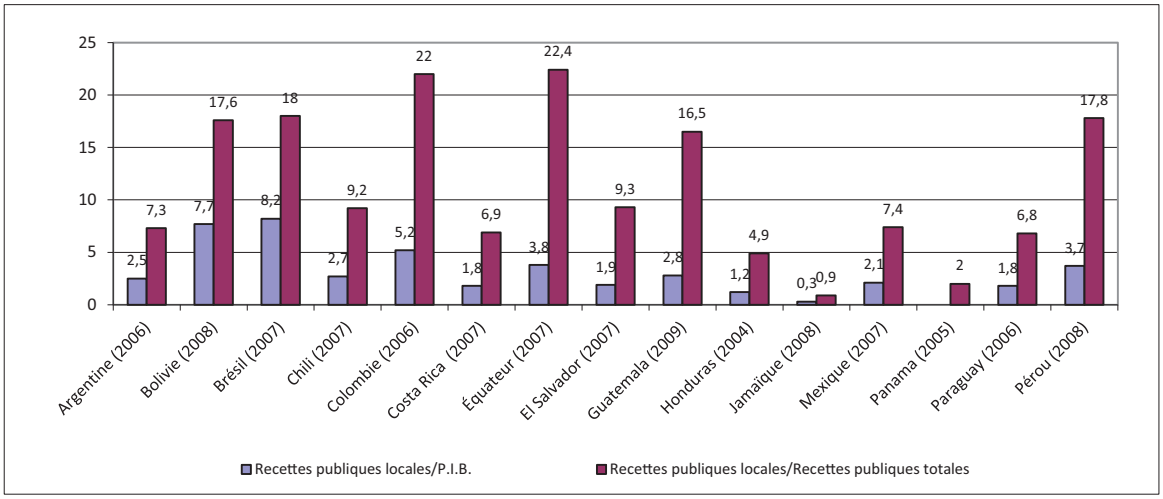
(25) Ces deux effets sont compatibles : souvenons-nous de la discussion, dans le chapitre antérieur, sur les budgets des collectivités locales qui représentent une partie relativement limitée de l'ensemble des dépenses publiques.

ment 2,5% et 2,1%. Les recettes sont les plus faibles (moins de 2%) au Salvador, au Paraguay, au Costa Rica, au Honduras et à la Jamaïque(26).

En moyenne, les communes l'Amérique latine disposent d'un plus grand pourcentage de recettes propres dans leurs budgets que d'autres régions du monde incluant l'Afrique, l'Asie et une partie assez significative des pays européens. Comme le montre le tableau 4.4, le pourcentage des ressources propres (impôts locaux et taxes locales) dans les budgets locaux est généralement élevé, voire supérieur à 25% pour de nombreux pays(27). Cependant, en Bolivie, au Brésil, au Salvador, en Honduras et au Mexique, la proportion est bien moindre en comparaison avec d'autres pays de la région.

GRAPHIQUE 4.3

Recettes publiques locales en pourcentage du P.I.B. et des recettes publiques totales.



Sources : F.M.I., ministères des Finances d'Argentine, de Bolivie, du Guatemala et du Pérou, bases de données de C.G.L.U. (voir annexe 4.2).

TABLEAU 4.4

Recettes propres des collectivités locales (en pourcentage).

Pays (année la plus récente)	Impôts et taxes propres sur le total des revenus (%)	Impôts et taxes propres sur le P.I.B. (%)
Argentine (2006)	49,8	1,2
Bolivie (2008)	11,4	2,7
Brésil (2007)	20,1	1,8
Chili (2007)	63,0	0,7
Colombie (2006)	41,2	2,1
Équateur (2007)	34,6	1,6
El Salvador (2007)	13,2	0,3
Haïti (2004)	25,0	0,5
Honduras (2004)	11,1	0,2
Jamaïque (2008)	100,0	0,2
Mexique (2007)	15,6	2,4
Nicaragua (2002)	44,0	0,6
Panama (2005)	49,0	0,3
Paraguay (2006)	34,1	1,2

(26) Voir annexe 4.3 pour plus de détail sur les revenus perçus par chaque niveau de gouvernement.
(27) Voir annexe 4.6 pour plus de détail sur les sources de revenus des gouvernements locaux.

Pays (année la plus récente)	Impôts et taxes propres sur le total des revenus (%)	Impôts et taxes propres sur le P.I.B. (%)
Pérou (2008)	43,2	2,6
Rép. Dominicaine (2006)	58,4	0,7
Trinité-et-Tobago (1995)	52,9	0,1

Source : Chiffres recueillis par C.G.L.U.

Les transferts

En raison de leur faible autonomie fiscale, pratiquement toutes les collectivités locales latino-américaines souffrent de déséquilibres verticaux, ce qui signifie que les besoins de financement qui dérivent de leurs compétences fonctionnelles excèdent leur capacité d'autofinancement. Bien que leur existence paraisse évidente, la portée réelle des déséquilibres verticaux est en général un sujet complexe puisque pratiquement aucun pays de la région n'a introduit de méthodes explicites pour mesurer de manière transparente et objective les besoins en dépenses des collectivités locales. Pour faire face aux déséquilibres verticaux, pratiquement tous les pays de la région mettent en application un système de transferts, souvent composé de différentes formes de participation aux recettes de l'État, avec des dotations spécifiques ou conditionnées et, dans quelques cas, des dotations de péréquation (voir graphique 4.4 sur la part des différents types de transferts sur les revenus locaux).

Outre les déséquilibres verticaux, il existe également des déséquilibres horizontaux importants entre les collectivités locales dans pratiquement tous les pays de la région. Ces déséquilibres horizontaux sont le résultat des inégalités dans les capacités fiscales et les bases économiques des collectivités locales ainsi que dans des coûts relatifs à la couverture des besoins, en fonction des conditions de fourniture des services et des différences dans les profils et les besoins des populations résidantes. Les déséquilibres horizontaux sont plus prononcés entre les communes urbaines et rurales ainsi qu'entre les villes plus petites et plus grandes. Comme on le verra, ces déséquilibres horizontaux donnent lieu à des approches différentes dans la région.

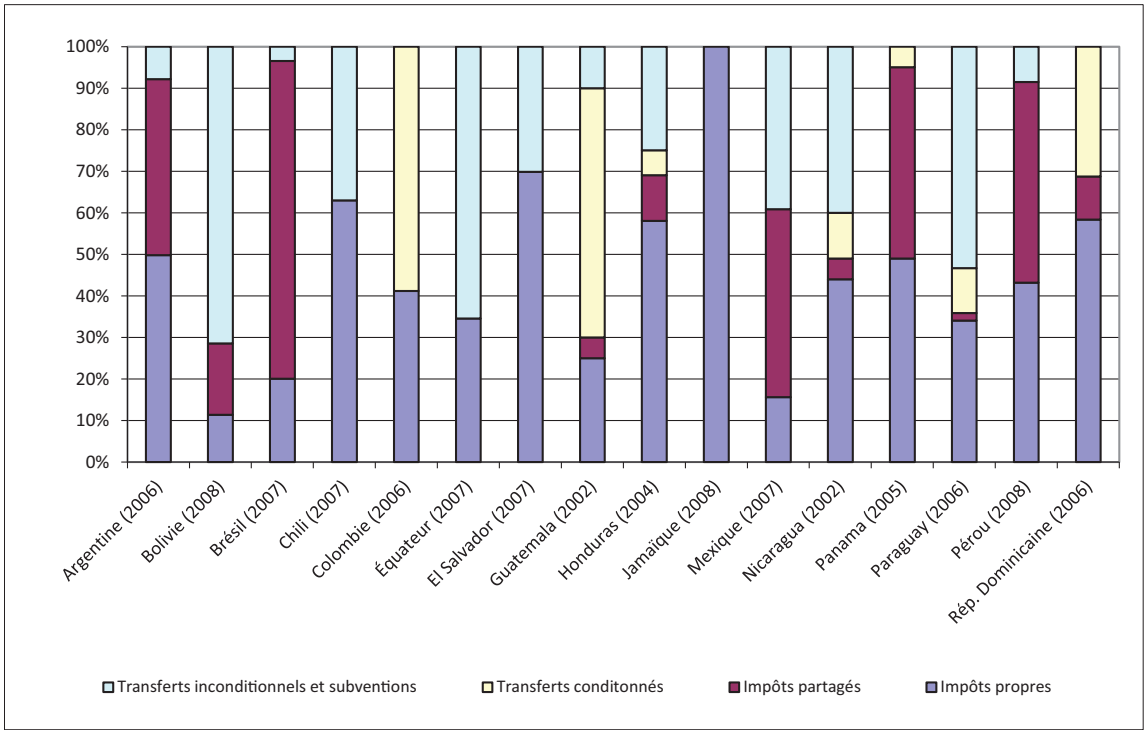
Dans toute la région, la solution au problème des déséquilibres verticaux a été recherchée principalement au moyen de diverses formes de participation des communes aux recettes de l'État. On a moins mis l'accent sur les dotations explicites de péréquation bien que, très souvent, les régimes de partage des recettes reposent sur des formules qui intègrent des éléments de péréquation. Les dotations conditionnées sont moins communes en Amérique latine que dans d'autres régions du monde, mais il y existe des exceptions importantes. La majorité des pays de la région utilise un type de participation aux recettes générales de l'État. Le fonds de répartition est communément défini sur la base des recettes générales de l'État bien que, dans quelques cas, certains impôts particuliers soient exclus du fonds. C'est le cas, par exemple, de la Bolivie, de la Colombie, de la République Dominicaine, du Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua. Dans d'autres cas, les ressources transférées sont calculées sur la base du produit d'impôts spécifiques de l'État. Par exemple, 20% des recettes fiscales de la production de pétrole obtenus par les états mexicains doivent être transmises à leurs communes; au Nicaragua, la participation additionnelle des communes au produit fiscal est basée sur les recettes des ressources naturelles et, au Pérou, la participation des communes procède d'une partie des impôts sur les ventes et est liée aux recettes d'extraction du gaz et du pétrole (*canon, sobrecanon* et *canon petrolero*). Dans ces derniers cas, les transferts réels sont soumis à d'importantes fluctuations de marché, par exemple, en fonction des cours mondiaux.

Dans quelques cas, les recettes partagées sont réparties en fonction de la région d'origine, par exemple, le *canon,* le *sobrecanon* et le *canon petrolero* au Pérou. Ce procédé (la participation au produit des ressources naturelles dérivé du produit régional) est devenu un facteur important de déséquilibres fiscaux horizontaux. Très souvent, on utilise un type de formule dont

les variables, comme il a été dit auparavant, peuvent avoir un rôle de péréquation[28]. Exemple en Bolivie où la distribution des recettes est réalisée en fonction de la population; en Équateur, en fonction de la population et de la pauvreté; au Salvador, en fonction de la population, de «l'équité» (un montant fixe attribué à chaque commune), de la pauvreté et de la superficie; au Guatemala, selon une formule qui comprend une part fixe et des montants variables en fonction de la population, du nombre d'habitations et du revenu par habitant; au Honduras, en fonction d'une part variable selon la population et en fonction d'une part fixe relative à toutes les communes; au Nicaragua, en fonction de la population et d'autres critères, et, au Pérou, en fonction de la population et du taux de mortalité infantile. Souvent, l'État utilise aussi des formules de répartition pour la poursuite d'autres objectifs que la péréquation. Par exemple, en Équateur, la formule de répartition inclut des variables liées à l'effort administratif et à la réalisation d'objectifs définis au plan national de développement ou, au Nicaragua, la formule de répartition incite à l'augmentation des recettes de l'impôt sur la propriété et à l'exécution efficace du budget.

GRAPHIQUE 4.4

Structure des ressources des collectivités locales.



Source : base de données de C.G.L.U. (voir annexe 4.6).

En ce qui concerne l'utilisation des fonds provenant de la participation aux recettes générales de l'État, quelques pays laissent leur utilisation à la discrétion des collectivités locales; c'est le cas, par exemple, de la Bolivie, de l'Équateur, du Salvador et du Honduras. Mais, dans d'autres cas, l'utilisation des fonds est conditionnée. Par exemple, en Colombie, l'utilisation des fonds prélevés sur les recettes nationales est destinée à l'enseignement élémentaire, à la santé, à l'eau et à l'assainissement; au Guatemala, à l'enseignement, à la santé et aux infrastructures; au Nicaragua et au Paraguay, un minimum des fonds – au moins 80% pour le Paraguay – doit aller aux infrastructures.

(28) Dans quelques cas, comme au Paraguay, la répartition des fonds est encore effectuée *ad hoc* à la discrétion des autorités centrales.

La pratique de la participation aux recettes générales des pays fédéraux de la région latino-américaine a plusieurs similitudes avec celle des pays unitaires mais revêt également quelques particularités. En Argentine, la participation des collectivités locales au produit de la fiscalité est exclusivement à la charge des gouvernements provinciaux, qui décident comment distribuer les recettes qu'ils reçoivent de la T.V.A. et des recettes fédérales. Les états brésiliens ont également un système de répartition des fonds basé sur 25% de leurs recettes issues de la T.V.A. 75% de ce revenu est redistribué sur la base de la valeur ajoutée dans chaque commune et 25% en appliquant une formule basée sur la population, la superficie et d'autres variables. La même formule est utilisée pour distribuer aux communes les recettes des impôts fédéraux partagés entre les états (fonds de coopération). Au Mexique, les états sont contraints de distribuer à leurs communes au moins 20% de leur participation aux recettes des fonds fédéraux (*fondo de control* et *fondo general de participaciones*) et une allocation fédérale de 1% des recettes fédérales (*fondo de promoción municipal*) est distribuée en fonction de la perception des recettes municipales.

Les transferts conditionnés ou spécifiques sont moins utilisés en Amérique latine que dans d'autres régions du monde(29). Cependant leur usage est en augmentation, spécialement dans les pays où l'État compte sur les collectivités locales pour la fourniture de services déterminés et l'exécution des programmes nationaux. Par exemple, la Bolivie a introduit un transfert conditionné pour la santé à travers un programme national d'appui aux nouveau-nés et aux mères (protection maternelle et infantile). Au Brésil, quelques allocations conditionnées – financées par le partage du produit des taxes fédérales sur les carburants – ont été introduites pour les transports publics, l'enseignement primaire et les services de santé, incluant les hôpitaux du système national de santé. Au Chili, une série de subventions conditionnées a, depuis de nombreuses années, financé les activités des collectivités locales dans l'éducation, la santé et d'autres domaines. Certaines dotations conditionnées sont destinées à des zones géographiques caractérisées par un retard de développement; par exemple, en Équateur, il existe une dotation spéciale d'investissement pour la région amazonienne(30).

Un sous-groupe particulier de dotations conditionnées est destiné aux investissements dans les infrastructures locales. Par exemple au Salvador, on attribue des subventions pour le financement d'infrastructures communales sur la base de la présentation de projets. Au Guatemala, un huitième des recettes de la T.V.A. est destiné aux infrastructures des services sociaux de base, alors qu'une partie des impôts sur les véhicules va à l'entretien et la modernisation des routes et du drainage. Au Mexique, au moins 20% des subventions d'investissement (fonds de compensation) du gouvernement fédéral aux dix états les plus pauvres du pays doivent aller aux communes.

La pratique des transferts de péréquation pour traiter les inégalités horizontales entre les collectivités locales n'est pas fréquente en Amérique latine mais tend à se répandre. Une raison de la lente introduction des dotations de péréquation consiste en ce que, très souvent, certains éléments de péréquation sont intégrés dans les formules de répartition des recettes partagées. Quelques exemples de dotations de péréquation existantes méritent d'être mentionnés (au-delà des formules de répartition de recettes partagées qui intègrent des éléments de péréquation). L'un d'eux est l'Initiative pour les pays pauvres

(29) Nous nous rapportons ici aux fonds affectés à des objectifs spécifiques et administrés séparément par des agences de l'État. À ne pas confondre avec l'affectation des fonds des recettes partagées. Comme nous l'avons vu auparavant, plusieurs pays de la région affectent les fonds de recettes partagées au financement des investissements dans des infrastructures. Si les restrictions dans l'usage de fonds de recettes partagées étaient incluses dans la catégorie générale des transferts conditionnés, les pratiques latino-américaines ne seraient pas très différentes de celles appliquées dans d'autres régions du monde.

(30) Exemples d'objectifs de développement auxquels sont destinés des transferts conditionnés : les zones arides, les zones pauvres, celles ayant un fort potentiel non exploité, etc.

très endettés en Bolivie : les transferts ont été initiés en 1997 avec des fonds d'organismes internationaux (Banque mondiale et F.M.I.) et ont été redistribués par l'État aux collectivités locales au moyen d'une formule basée sur le niveau de pauvreté et la population des communes. Au Brésil, il y a un transfert fédéral de péréquation destiné aux communes, financé par une partie du produit de la T.V.A. fédérale et de l'impôt sur le revenu. Ce fonds est divisé en deux parties : 10% est attribué aux capitales des états (en fonction directe de la population et en fonction inverse du revenu par habitant) et 90% aux autres communes (selon des coefficients qui favorisent les communes les moins peuplées).

Une approche intéressante est celle du Chili où la dotation de péréquation, qui est fondée sur une formule du fonds commun municipal, est financée par les recettes propres des communes les plus riches en vue d'une redistribution au bénéfice des communes les plus pauvres, ce qui est connu dans le jargon technique comme «la taxe de Robin des Bois». La formule de répartition est fonction de la population, du niveau de pauvreté, du nombre de propriétés foncières exemptées et des montants recouvrés au cours des années antérieures. Un trait positif qui résulte de ces exemples est la reconnaissance de la nécessité d'introduire un outil spécifique (les dotations de péréquation) pour répondre aux inégalités horizontales qui se développent à partir des différents besoins en dépense et de la capacité fiscale(31). Un défi commun est la nécessité d'améliorer les méthodologies utilisées pour quantifier les dépenses et la capacité fiscale des différentes collectivités locales(32).

L'emprunt

Compte tenu de leurs compétences, la majorité des collectivités locales a besoin d'un financement à long terme pour les infrastructures. L'emprunt local peut être considéré comme une source légitime, efficace et équitable de financement des infrastructures locales. Cependant, on considère généralement que le recours à l'emprunt doit être soumis à des normes explicites et à des limites afin de garantir un comportement fiscal responsable et de garantir la stabilité macroéconomique du pays(33). Parmi ces normes, figure *la règle d'or* selon laquelle les crédits doivent être utilisés à long terme pour le financement des investissements qui ne doivent pas dépasser certaines limites budgétaires. Parmi ces normes, certaines portent sur l'équilibre budgétaire, les limites du niveau de la dette totale et le service de la dette comme pourcentage des recettes budgétaires, ou les restrictions aux prêts à l'étranger.

Mais, par une série de raisons qui vont du conservatisme fiscal à des expériences historiques négatives, tous les pays ne permettent pas à leurs collectivités locales de s'endetter. En Amérique latine, comme cela apparaît dans le tableau 4.5, la majorité des pays permettent aux collectivités locales de s'endetter par l'emprunt(34). Et pratiquement tous les pays permettent les prêts qui imposent des normes et des limitations, semblables aux usages admis internationalement et cités plus haut. Dans la majorité des cas, l'endettement externe n'est pas permis et, dans quelques cas, l'endettement interne requiert l'approbation des autorités administratives de niveau supérieur(35). Avec le temps, les systèmes nationaux ont adopté certaines approches

(31) Le recours à la mutualisation pour financer les transferts de péréquation au Chili représente également une innovation prometteuse. C'est un système commun à suffisamment de pays européens mais une incertitude demeure quant à la possibilité de le transférer à d'autres pays de la région.

(32) Pour les méthodes utilisées dans d'autres régions du monde, voir par exemple Martínez-Vázquez et Searle (2007).

(33) Cette idée n'a pas toujours été acceptée par les pays de la région. Durant certaines décennies, il y a eu une accumulation de difficultés macroéconomiques associées à un recours sans limite à l'emprunt dans certaines provinces et auprès de banques municipales de développement dont la gestion était politisée.

(34) Les exceptions incluent le Chili, la République Dominicaine, le Salvador, l'Équateur, la Jamaïque et Trinité-et-Tobago.

(35) Par exemple, l'emprunt à l'étranger de la part des communes argentines requiert une approbation administrative du niveau provincial et du ministère d'Économie pour le niveau national. On a soutenu que ce processus était soumis à quelques critères politiques qui allaient au-delà des aspects techniques.

particulières. Par exemple, au Nicaragua, les communes peuvent contracter des prêts à court ou moyen terme auprès de banques publiques et privées pour les travaux publics, et des prêts à long terme pour les travaux publics à grande échelle approuvés par l'Assemblée nationale. Les prêts doivent être remboursés avant le terme du mandat des élus, étant donné que les maires et les conseils municipaux ne peuvent pas laisser des dettes à leurs successeurs – excepté les prêts à long terme approuvés par l'Assemblée nationale. Dans le cas de la Colombie, la loi n° 358 de 1997 a introduit un système de «clignotants» qui limitent le niveau d'endettement local en fonction de la capacité des entités locales de rembourser. Si les remboursements avec les intérêts sont en dessous de 40% de l'excédent opérationnel et si le niveau d'endettement est en dessous de 80% des recettes, les collectivités locales ont la liberté de demander un prêt selon la loi. Cependant, elles doivent obtenir la permission du ministère des Finances si l'une de ces limites est dépassée. Avec la loi n° 819 entrée en vigueur en 2003, on a ajouté aux indicateurs existants la nécessité d'avoir un excédent suffisant pour couvrir le service de la dette. Les trois indicateurs doivent être positifs pendant la durée du prêt, et cela doit se refléter dans le cadre budgétaire à moyen terme de la commune ou du département. Au Salvador, les communes peuvent demander un prêt aux banques commerciales dès qu'elles ont reçu du ministère des Finances et de l'organisme semi-public chargé de la mise à disposition des fonds la note de qualité adéquate. Les communes passent ensuite un contrat de garantie avec les banques prêteuses. Comme dans d'autres pays du monde, il est habituel d'établir des ratios pour le service de dette sous la forme d'un pourcentage donné des recettes (par exemple 20% en Argentine et Bolivie, 40% en Équateur) et/ou sous la forme de la valeur totale de la dette en pourcentage des recettes totales (120% au Brésil ou moins de 100% en Équateur et au Pérou).

Le montant réel de la dette infranationale, qui inclut la dette locale et la dette provinciale/étatique, est assez faible dans la majorité des pays, sauf au Brésil et en Argentine où la dette infranationale représente, depuis peu, entre 10% et 15% du P.I.B. Le Mexique, la Colombie et la Bolivie suivent avec une dette infranationale représentant moins de 2% du P.I.B. en 2007. Cependant, en ce qui concerne exclusivement les communes, la Bolivie se trouve en première position pour le service de la dette (intérêts et remboursement du capital) avec 9% des dépenses communales totales. Suit l'Équateur avec environ 8%. Pour les communes argentines et brésiliennes, le service de la dette en pourcentage des dépenses communales totales se situe autour de 4%[36].

TABLEAU 4.5

Accès des collectivités locales à l'emprunt en Amérique latine.

Pays	Accès aux marchés financiers	Banques municipales de prêts	Restrictions
Argentine	Oui	Oui	Oui
Bolivie	Oui	Non	Oui
Brésil	Oui	Non	Oui
Chili	Non	Non	nd
Colombie	Oui	nd	Oui
Costa Rica	Oui	nd	nd
Rép. Dominicaine	Non	Oui	Oui
Équateur	Non	Non	Oui
Salvador	Non	Oui	Oui
Guatemala	Oui	nd	Oui
Haïti	nd	nd	nd

(36) Voir Porto (2009).

Pays	Accès aux marchés financiers	Banques municipales de prêts	Restrictions
Honduras	Oui	Oui	Oui
Jamaïque	Non	Non	Oui
Mexique	Oui	Non	Oui
Nicaragua	Oui	nd	Oui
Panama	nd	nd	nd
Paraguay	Oui	Non	nd
Pérou	Oui	Non	Oui
Trinité-et-Tobago	Non	Non	nd
Uruguay	Oui	Non	Oui
Venezuela	Oui	Oui	Nd

Le processus budgétaire

Le processus budgétaire continue d'être très traditionnel dans la majorité des pays d'Amérique latine. L'accent est mis sur la budgétisation incrémentielle *ex ante* et sur les contrôles d'audit financier pour le décaissement des fonds. On prête moins d'attention à la planification des programmes de dépense et aux systèmes d'évaluation *a posteriori* de l'efficacité des fonds utilisés(37). Un aspect positif consiste en ce que les budgets locaux doivent être approuvés, presque sans exception, par des conseils municipaux élus démocratiquement. Cependant, comme nous l'avons vu antérieurement, dans un nombre significatif de pays (Bolivie, Costa Rica, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama et Paraguay), au moins quelques composants des budgets locaux doivent être préalablement approuvés par diverses autorités de niveau supérieur, central ou régional. Le bien-fondé de ces procédures est sujet à discussion ; il semble préférable de s'en remettre à des mécanismes de reddition horizontale de comptes *ex ante*, à l'audit *ex post* et à la force de la loi et d'accorder une pleine autonomie budgétaire aux collectivités locales(38).

Plusieurs pays de la région ont mis en œuvre «le budget participatif», une procédure innovante qui a attiré beaucoup d'attention de la part de la communauté internationale. La signification exacte de ce terme varie d'un pays à l'autre parmi ceux qui ont introduit ce type de réforme, mais en général il désigne des possibilités nouvelles, pour les citoyens, d'exercer une influence sur les décisions budgétaires locales au-delà des voies conventionnelles telles que l'élection démocratique de représentants locaux(39). Par exemple en Bolivie, la loi de 1994 introduit un mécanisme de participation citoyenne dans le processus budgétaire au travers des comités citoyens locaux (comités de vigilance) et des organisations de base (O.T.B.), qui sont des organisations sociales des communautés paysannes et indigènes, ainsi qu'à travers des groupes de voisinage. La participation citoyenne au niveau local est également importante au Brésil, mais cette participation varie considérablement entre les états et entre les communes. Diverses expériences donnent plus de pouvoir aux citoyens sur l'utilisation des ressources du budget au cours de réunions de communautés de voisinage afin de réduire les inégalités sociales et politiques(40). Certaines provinces d'Argentine ont formellement adopté le budget participatif(41). Par ailleurs, bien que la procédure

(37) L'accent mis sur les contrôles *ex ante* n'a pas réduit la corruption qui, sauf quelques exceptions, semble encore importante dans les collectivités locales (et dans le reste du secteur public) de la région. Les difficultés se trouvent davantage dans le faible niveau d'exécution des contrôles *ex ante* que dans une conception déficiente de ces derniers.

(38) Dans certains cas, les contrôles destinés à vérifier la légalité des actions peuvent être justifiés quand la transparence et les mécanismes d'audit sont déficients ou absents.

(39) Il existe d'autres mécanismes de participation citoyenne liés à ce concept comme les référendums, «les initiatives populaires» et la révocation des élus, qui sont utilisés dans d'autres régions du monde.

(40) Voir Afonso (2006).

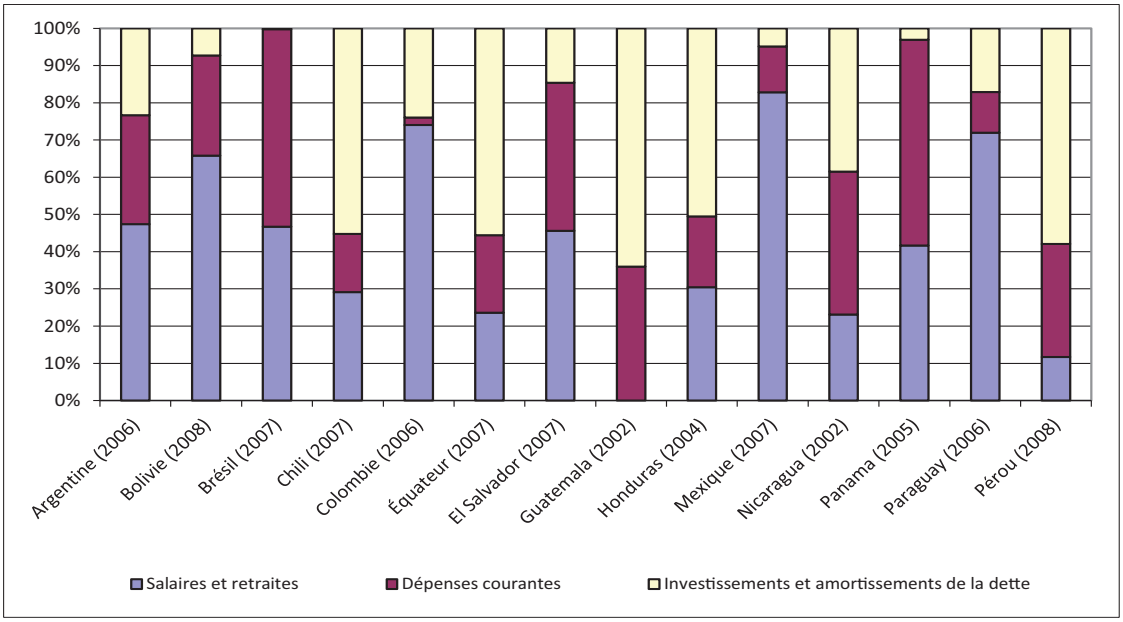
(41) Pour une analyse de l'expérience de la Bolivie, voir Faguet (2004). Voir aussi Goldfrank (2006) et Shah (2007) pour une approche plus globale.

du budget participatif soit adaptée à certains éléments du budget, la part du budget qui est concernée reste limitée, même à Porto Alegre (Brésil) (voir encadré 4.6). En outre, l'application du budget participatif dépend souvent de la volonté du maire et du conseil municipal puisque ce n'est pas un outil obligatoire ni permanent.

En ce qui concerne la structure des budgets communaux, les données disponibles varient considérablement selon les pays; nous ne pouvons parler actuellement que de quelques résultats préliminaires basés sur un nombre limité de pays. En ce qui concerne la classification économique de dépenses publiques locales, il est à noter la forte proportion des dépenses d'investissement dans les budgets communaux d'un nombre significatif de pays (graphique 4.5). Par exemple, tant au Chili qu'en Équateur, les collectivités locales dépensent 55% de leur budget en dépenses d'investissement; au Guatemala, ce chiffre est de 64% et, au Pérou, de 58%. Naturellement, il existe de fortes variations de ces chiffres dans tous les pays, et ces variations ont beaucoup à voir avec la répartition des compétences – quel est le niveau d'administration responsable des équipements dans différents domaines de compétence : écoles, voirie? – mais aussi avec les restrictions légales imposées aux collectivités locales quant à l'utilisation des recettes partagées et d'autres types de fonds. Au Pérou par exemple, les collectivités locales peuvent seulement dépenser les fonds du *canon* et du *sobrecanon* des ressources naturelles en investissements. Il peut arriver aussi que les dépenses d'investissement soient gonflées(42). Mais quelle que soit l'explication, il reste évident que l'on a donné aux collectivités locales latino-américaines un rôle important en matière d'investissement. Cela souligne la nécessité de trouver les instruments plus stables et plus puissants pour le financement des infrastructures.

GRAPHIQUE 4.5

Classification économique des dépenses des collectivités locales.



Source : base de données de C.G.L.U. (voir annexe 4.4).

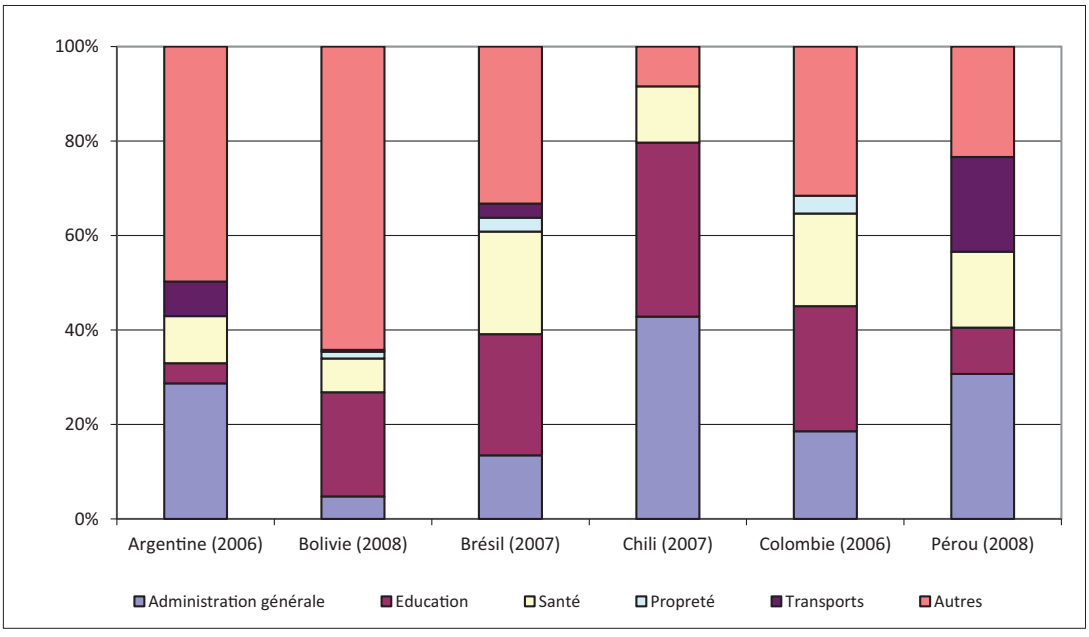
(42) Dans de nombreux pays de la région, les autorités locales sont incitées à présenter des dépenses courantes comme des dépenses d'investissement. Par exemple, dans certains cas, la législation nationale limite la part du budget qui peut être consacrée aux dépenses courantes, ce qui conduit les autorités locales à présenter de nombreuses dépenses comme des dépenses d'investissement. Dans d'autres cas, on a tellement diabolisé les dépenses courantes, comme étant inefficaces, que les autorités locales présentent des dépenses courantes sous la forme de dépenses d'investissement. Mais, heureusement, il ne semble pas que l'on rencontre en Amérique latine le problème des programmes ou des dépenses hors budget comme c'est le cas dans d'autres régions du monde telles l'Afrique et l'Asie.

Comme on l'a constaté, les initiatives de budget participatif se sont répandues, ce qui a contribué à augmenter l'efficacité dans la gestion du budget et celle du contrôle des comptes. Bien que le budget participatif ne soit pas nécessairement synonyme de décentralisation, le mouvement vers le budget participatif a tendu à renforcer les institutions décentralisées. Il reste cependant des exceptions : par exemple en République Dominicaine, la loi n° 176 de 2007 a introduit le budget participatif, mais le niveau réel de décentralisation des collectivités locales continue d'y être très faible.

Par manque des données, il est encore plus difficile d'obtenir une vision générale de la classification fonctionnelle des budgets locaux dans la région; même pour les pays dont les données sont disponibles dans chaque commune, les comparaisons sont difficiles en raison des méthodes différentes de classification utilisées dans chaque pays. Comme le montre le graphique 4.6, les dépenses dans le secteur de l'enseignement, qui dérivent des compétences attribuées en ce domaine, représentent un poste important dans les budgets locaux de Bolivie, du Brésil, du Chili et de la Colombie. Pour les mêmes raisons, les dépenses des services de santé sont relativement importantes dans les budgets locaux du Pérou, du Brésil, de la Colombie avec des pourcentages qui oscillent entre 16% et 22% du budget. On remarque sans surprise que, dans la majorité des pays où des données désagrégées sont disponibles, le poste le plus important du budget est «l'administration générale».

GRAPHIQUE 4.6

Classification fonctionnelle des dépenses des collectivités locales.



Source : base de données de C.G.L.U. (voir annexe 4.5).

Problèmes spécifiques, limites et opportunités pour le financement des collectivités locales dans la région

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, la région latino-américaine offre une vaste gamme d'expériences et d'approches différentes des finances locales. Les types de problèmes auxquels font face les collectivités locales des grands pays comme l'Argentine, le Brésil ou le Mexique diffèrent fréquemment de ceux qui affectent les collectivités locales dans les pays plus petits comme le Salvador, le Nicaragua ou le Paraguay. De la même manière,

une grande diversité de situations existe à l'intérieur des grands pays fédéraux et dans les pays unitaires. La généralisation dans le diagnostic des problèmes et leurs solutions n'est ni possible ni désirable. Cependant, quelques sujets communs à un nombre significatif de pays de la région apparaissent clairement dans la description des finances locales présentée dans la première section. Dans cette deuxième section seront identifiés certains des problèmes principaux, des limites et des opportunités du développement des finances locales en Amérique latine. La section s'organise en quatre thèmes : *a*) l'impact des structures territoriales, *b*) les relations interbudgétaires, *c*) le processus budgétaire et la transparence, *d*) les défis structurels à court et long terme.

Les problèmes liés aux structures territoriales

La fragmentation et l'optimisation des ressources(43)

Dans de nombreux pays de la région, on discute du nombre et de la taille des collectivités locales et de leur incidence sur le financement et les économies d'échelle dans les services publics. Cette situation tend à s'améliorer lorsque la taille augmente, mais la représentation politique se détériore. Les habitants qui se sentent marginalisés réclament fréquemment la création de nouvelles communes(44). Dans plusieurs pays, la législation existante garantit une recette minimale pour chaque commune indépendamment de sa taille, ce qui tend à stimuler la création de nouvelles communes. En réponse à ce problème, des pays exigent une taille minimale de population et certaines normes qui assurent la viabilité fiscale de n'importe quelle nouvelle collectivité locale. Ce type d'action peut être efficace pour arrêter le processus de fragmentation, mais cela ne résout pas la situation des communes. La promotion d'unions de communes (*mancomunidades*) reste peut-être la forme la plus attractive et potentiellement la plus efficace pour certains services publics mais elle requiert une échelle minimale adaptée(45). Cette idée fait actuellement son chemin dans certains pays, en particulier dans plusieurs provinces d'Argentine, au sud du Brésil, en Équateur ou au Pérou(46).

L'équilibre entre économies d'échelle et représentation(47)

La définition de la taille la plus appropriée pour l'organisation des collectivités locales résulte d'un équilibre entre le niveau de représentation politique – qui est plus fort lorsque l'administration locale est très proche de la population, ce qui arrive en général quand la circonscription est plus petite – et le niveau de viabilité budgétaire qui tend à être plus élevé lorsque le territoire est plus vaste.

(43) Les problèmes de fragmentation de la capacité administrative incluent des facteurs politiques importants; ils ont été analysés dans GOLD I. Notre perspective principale dans ce rapport est de voir comment la fragmentation et la capacité administrative peuvent affecter la viabilité budgétaire des collectivités locales.

(44) Par exemple, au Salvador, le Fonds pour le développement économique et social (FODES), source principale de recettes locales, garantit que 25% des fonds soient distribués à toutes les communes de manière égale.

(45) Cette initiative peut être difficile à mettre en application. Exemple au Salvador où le Plan national pour l'organisation et le développement territorial (P.N.O.D.T.) avait pour but de promouvoir les unions et la coopération entre les collectivités locales afin de réduire les coûts administratifs par la coopération, de trouver des formes adaptées à des besoins communs et de partager des initiatives. Cependant, les résultats ont été très limités.

(46) D'autres approches pour résoudre le problème de la taille sont : traiter avec des entreprises privées spécialisées dans certains services afin qu'elles bénéficient d'une plus grande échelle en fournissant plusieurs communes; créer des administrations ou des districts dotés de compétences relatives à un service spécifique. La privatisation des services est employée dans plusieurs pays d'Amérique latine, mais la création de districts spéciaux pour une compétence spécifique, très commun en Amérique du Nord, n'a pas été adoptée dans la région. Les districts spéciaux fonctionnent comme les unions mais ils sont complètement volontaires. Voir Martínez-Vázquez et Gomez (2008) pour un débat sur ces problèmes et leurs solutions.

(47) Voir Martínez-Vázquez et Gomez (2008) et Imansyah et Martínez-Vázquez (2009) pour une plus ample discussion sur le sujet.

Il s'agit de chercher une solution de compromis qui garantisse cet équilibre entre la plus grande efficacité des petites collectivités pour mieux s'adapter aux préférences et aux désirs de leurs habitants dans l'exercice des compétences, et les économies d'échelle nécessaires associées aux collectivités de plus grande taille qui permettent de réduire les coûts. Cela implique que le coût le plus faible ou le plus élevé pour la fourniture des services publics puisse être compensé par une plus grande efficacité dans la réponse aux besoins et aux préférences des habitants.

La capacité administrative locale

Étroitement associée au problème de taille, la faiblesse de la capacité administrative des collectivités locales est l'autre problème dans de nombreux pays de la région. Les États (ou les entités fédérées dans les États fédéraux) n'investissent pas assez de temps ni de ressources pour développer la capacité des collectivités locales[48]. Pour répondre à ces manques, des associations de collectivités locales offrent, par exemple dans certains des pays andins et en Amérique centrale, une aide et une formation à leurs membres. Mais ces associations manquent souvent des ressources nécessaires. Les gouvernements nationaux, étatiques et provinciaux devraient jouer un rôle plus actif.

Pour résumer, il n'existe pas de définition ni de méthodologie exacte quant à la taille optimale des communes. Plusieurs objectifs doivent être poursuivis : la réduction des coûts, la représentativité et la responsabilité. Il est nécessaire de considérer plusieurs facteurs pour analyser la viabilité budgétaire et la capacité administrative (voir encadré 4.1).

Encadré 4.1. – Quatre critères possibles pour considérer la taille minimale des communes.

Le débat sur la taille minimale désirable pour les communes est complexe et doit être replacé dans le contexte historique et politique de chaque pays. Quatre critères peuvent servir de guide pour les décisions politiques :

1° *Le critère production / efficacité de prix / populations.*

L'expérience internationale démontre qu'alors que les prix unitaires de divers services publics se voient peu affectés par l'échelle ou la taille des collectivités locales, dans d'autres cas (comme l'eau ou les transports publics), l'échelle a une grande incidence sur ces prix en fonction de la répartition des compétences. Pour atteindre un moindre coût de production, une taille minimale en termes de population est alors nécessaire. Il faut également considérer que, sans avoir à imposer de taille minimale fixe à toutes les collectivités locales, il existe d'autres manières de fournir des services à des prix appropriés comme par exemple : acheter des services aux collectivités locales de plus grande taille, ou s'associer entre collectivités locales plus petites pour unir les forces et pour assurer le service, ou encore acheter des services à un producteur privé. Cela signifie que le critère de la taille minimale de la population doit être traité d'une manière intelligente et flexible en considérant d'autres possibilités de fourniture des services.

2° *Le critère de représentation / responsabilité politique / transparence.*

L'idée générale consiste en ce que les collectivités locales plus petites tendent à être plus représentatives et responsables face à la population locale. Il faut également

(48) La région latino-américaine témoigne d'un moindre rôle des ministères de Gouvernement local ou de l'Intérieur dont le poids est plus fort dans d'autres régions du monde. Elle montre aussi une présence plus importante d'agences spéciales créées pour répondre exclusivement aux besoins des collectivités locales, comme ISDEM et FISDL au Salvador ou INIFOM au Nicaragua. En général, il est plus facile pour ce type d'agences spécialisées de dégager un rôle d'appui et de développement des capacités que pour les ministères sectoriels; elles tendent en revanche à avoir un rang inférieur dans l'administration de l'État quand il s'agit de négocier des ressources supplémentaires.

considérer la diversité ethnique ou la fragmentation de la population ainsi que la représentation adéquate des groupes minoritaires. On peut évoquer également le concept de densité de population. À partir de la responsabilité et de représentation, il pourrait y avoir une règle simple mais utile : celle du temps nécessaire pour qu'un habitant puisse aller jusqu'au point de la commune où se trouve la mairie.

3° *Le critère financier / de capacité fiscale.*

Il semble raisonnable d'exiger que toute nouvelle collectivité locale ait un niveau minimal de capacité financière afin de financer certains services qu'elle doit fournir. La manière de mesurer cette capacité n'est pas toujours facile mais on devrait considérer ses «besoins de financement» et sa «capacité fiscale» potentielle ainsi que l'établissement d'un seuil pour la différence entre besoins et capacité.

4° *Le critère de capacité administrative.*

Ce critère peut se mesurer de différentes manières, mais la condition requise la plus importante est la disponibilité de personnel qualifié pour traiter de manière efficace les affaires des collectivités locales.

Les problèmes des relations interbudgétaires

Le manque de clarté dans les compétences des collectivités locales

L'un des points faibles les plus évidents de nombreux efforts de décentralisation en Amérique latine a été le peu d'attention porté à une définition claire des compétences des collectivités infranationales, qui est pourtant le préalable à la conception de tout système de relations interbudgétaires. En revanche, l'objectif a souvent été presque exclusivement d'établir un système de financement(49). Actuellement, de nombreux pays de la région continuent de trop mettre l'accent sur les processus de décentralisation, simplement compris comme «une distribution de recettes partagées et de transferts» aux collectivités locales, en passant outre la règle fondamentale selon laquelle «le financement doit suivre la fonction». Dans une analyse plus détaillée, la répartition des compétences continue d'être trop générale et imprécise dans de nombreux cas. Par exemple au Salvador comme en Uruguay, le Code municipal donne autorité aux communes pour réaliser une liste de fonctions qui se superpose clairement à celles qui sont également assignées à l'administration centrale. Dans d'autres cas, le problème se pose dans la forme sous laquelle s'applique ou non la législation. Par exemple, la loi n° 66 de 1997 de la République Dominicaine établit que l'enseignement primaire et secondaire fait partie des compétences des collectivités locales, mais le pouvoir réel et les décisions appartiennent aux comités régionaux d'éducation et de culture qui sont étroitement liés à l'Etat(50).

Une conséquence encore plus importante de cette absence de clarté dans l'attribution des responsabilités est l'ambiguïté dans la responsabilité politique face aux citoyens. Les implications au niveau de la gouvernance et des attentes vis-à-vis de la décentralisation sont considérables.

Une autre question consiste en ce que la définition des compétences est habituellement uniforme pour toutes les collectivités locales dans pratiquement tous les pays latino-américains, indépendamment de leur taille et de leur capacité administrative.

(49) Voir Bahl et Martínez-Vázquez (2006) pour un débat sur les réformes de décentralisation.

(50) Malgré la tendance régionale vers une plus grande dévolution de responsabilités aux collectivités locales, des exceptions existent. Par exemple, la Jamaïque a recentralisé plusieurs fonctions préalablement assignées aux collectivités locales (*parish councils*) *via* la création d'entités nationales préposées pour les services de protection contre les incendies, des parcs et des marchés, qui sont sous tutelle du ministère des Collectivités locales.

Comme nous l'avons vu précédemment, une bonne manière de répondre à ces défauts est la création d'associations de collectivités locales au moyen des unions. Alternativement, il peut y avoir un espace pour une répartition asymétrique des compétences pour des communes de taille et de capacité administrative différentes.

Cependant, une répartition asymétrique des compétences peut également porter à confusion. Par exemple en Équateur, la Constitution (art. 226) établit l'obligation du gouvernement central de transférer des compétences fonctionnelles à la demande volontaire des collectivités infranationales. Cela signifie que toute collectivité locale peut solliciter une compétence totale ou partielle dans un domaine déterminé, à sa discrétion, ce qui conduit à une réalité trop complexe et à compromettre l'efficacité globale de la coordination entre les différents niveaux. Une meilleure pratique est la conception de deux ou plus de groupes différents de compétences qui peuvent être délégués aux collectivités locales en fonction de leur capacité administrative. Cependant, un problème important des attributions asymétriques est la nécessité d'utiliser des critères vérifiables, c'est-à-dire qu'elles doivent se fonder sur autre chose que les liens politiques.

L'autre facteur qui contribue à la confusion dans l'attribution des compétences est la pratique du transfert de compétences sans le financement correspondant (*unfunded mandates*). Fréquemment, les ministères décentralisent en partie certaines compétences vers les collectivités locales sans les accompagner des ressources financières nécessaires à leur mise en œuvre. Enfin, il arrive que les différents ministères et agences du gouvernement exigent parallèlement de plus en plus de rapports des collectivités locales sans se coordonner entre eux et sans pourvoir les ressources techniques et financières nécessaires pour permettre aux autorités locales d'assurer ces charges.

Un système de répartition des compétences qui fonctionne, aussi spécifique soit-il, est établi par les lois et règlements, qui nécessitent toujours des institutions de coordination et un dialogue entre les différents niveaux d'administration. En raison du grand nombre de communes, il est important que la voix et les intérêts de ces collectivités locales soient représentés par des associations de communes(51). De ce point de vue, des progrès importants ont été réalisés, étant donné que pratiquement tous les pays dans la région ont développé des associations de communes efficaces qui ont pris la responsabilité de représenter les intérêts municipaux. Cependant, les autorités centrales n'ont pas toujours reconnu ni accepté ces associations comme partenaires pour améliorer le système des compétences et renforcer d'autres éléments des systèmes de décentralisation budgétaire.

Une dernière caractéristique dans la pratique des compétences dans la région latino-américaine est le manque quasi général de méthodologies transparentes pour traduire les compétences en besoins de financement. Les coûts historiques sont parfois utilisés (ou antérieurs aux niveaux de décentralisation des dépenses). D'autres pays utilisent différentes méthodologies qui pourraient aussi être appliquées avec succès dans la région. L'avantage d'avoir une forme transparente pour calculer les besoins de financement consiste en ce que les débats sur le partage des ressources, et finalement sur sa conception, qu'il s'agisse des ressources propres ou des transferts, deviennent plus transparents et rationnels.

Une autonomie financière insuffisante

Le degré d'autonomie fiscale des collectivités locales diffère considérablement entre les pays d'Amérique latine. Le Brésil ou le Chili ont une autonomie relativement forte alors que, dans des pays comme le Salvador, Mexique ou Pérou, elle est très limitée. Mais, en général, comme dans quelques autres régions du monde (Afrique, Asie et de nombreux pays européens), l'autonomie sur les recettes locales continue d'être

(51) Voir, par exemple, le débat de Porto (2009).

inférieure à ce qui est souhaitable en Amérique latine.

La partie la plus importante du financement des collectivités locales dans la région continue de provenir de différentes formes de transferts du gouvernement central en incluant les impôts partagés. C'est une caractéristique commune dans d'autres régions du monde : les transferts tendent à augmenter en même temps qu'ils redeviennent la forme plus utilisée de financement des nouvelles compétences transférées aux collectivités locales. En partant de cette constatation, de nombreux pays latino-américains ont pris des mesures pour augmenter la partie des impôts propres dans les budgets locaux. La majorité des pays ont attribué l'impôt sur la propriété au niveau local. Ses caractéristiques font de l'impôt sur la propriété un impôt idéal pour les collectivités locales(52). Cependant, cet impôt continue d'être grandement sous-utilisé pour plusieurs raisons(53). Dans d'autres pays de la région, d'autres impôts ont été attribués aux collectivités locales, comme les impôts sur les véhicules, les impôts sur la plus-value imputable à des équipements publics et différentes formes d'impôts sur les licences commerciales. Ces mesures positives devraient être imitées par les pays qui n'accordent que très peu d'autonomie fiscale aux collectivités locales. Une autre pratique à encourager est de permettre un certain degré de liberté aux communes pour fixer les taux de leurs impôts dans la fourchette des niveaux maximal et minimal définis par la loi.

Il est difficile cependant d'argumenter en faveur d'un plus grand degré d'autonomie locale dans la gestion de la fiscalité en Amérique latine quand la grande majorité des collectivités locales de la région n'exploitent pas l'autonomie fiscale que leur accordent les lois. On le voit dans le cas des impôts sur la propriété pour lesquels les recettes réelles recouvrées ne représentent qu'une petite fraction du potentiel de recettes(54). Une plus grande autonomie de recettes pour les collectivités locales doit être accompagnée d'améliorations significatives dans l'effort fiscal local. Cependant, le faible effort fiscal («paresse fiscale») est un problème complexe.

D'abord, il existe souvent une confusion entre «la paresse fiscale» et la faible capacité fiscale ou la pauvreté économique/fiscale des circonscriptions. Établir la présence réelle d'une «paresse fiscale» requiert une comparaison entre les recettes réelles d'impôts et les recettes potentielles d'impôts de chaque circonscription, une tâche difficile et complexe. En deuxième lieu, une fois «la paresse fiscale» établie, il est important de comprendre qu'il s'agit d'un phénomène ayant des racines multiples depuis les questions simples d'économie politique (les élus locaux peuvent se contenter de dépenser les ressources sans avoir à les percevoir) au manque de ressources économiques (la mise en place d'un cadastre fiscal actualisé est coûteuse), aux méthodologies inadéquates pour l'évaluation, au manque de ressources humaines ou même à des incitations négatives pour l'effort fiscal local résultant du système des transferts de l'État. Quelques exemples de succès dans l'augmentation de l'effort fiscal local existent à Bogotá et à Lima (voir encadré 4.2).

(52) L'impôt sur la propriété est très visible. De par le peu de mobilité géographique de sa base fiscale et la tendance des valeurs de la propriété à refléter la qualité générale des services locaux, l'impôt sur la propriété se rapproche du concept d'impôt contribution à travers duquel les habitants paient pour les services qu'ils reçoivent (voir Sepulveda et Martínez-Vázquez, 2009). De plus, il augmente la responsabilité politique des élus locaux. L'impôt sur la propriété est un impôt relativement efficace en comparaison avec d'autres impôts locaux. En termes administratifs, il permet une certaine flexibilité dans la répartition de son administration entre les niveaux locaux et central. Voir Bahl, Martínez-Vázquez et Youngman (2008 et 2010).

(53) Voir Sepulveda et Martínez-Vázquez (2009) pour une évaluation du rendement des impôts sur la propriété dans la région.

(54) Voir Sepulveda et Martínez-Vázquez (2009).

Encadré 4.2. – Histoire du succès dans l'augmentation de l'effort fiscal local de Bogotá et nouvel approche de l'administration fiscale de Lima.

Bogotá

Cette capitale est l'exemple d'une collectivité locale dont l'effort dans la perception de ressources propres a remporté le succès (la ville a été récompensée par les Nations unies en 2002 pour être la collectivité locale qui a progressé le mieux). À partir de la fin des années 1980, Bogotá a débuté une campagne d'éducation civique durant laquelle ont été mis en avant l'importance de payer des impôts et les bénéfices que l'on peut attendre d'une administration locale plus forte; la perception des impôts sur la propriété a significativement augmenté à la suite d'une série d'améliorations administratives. Bogotá a appliqué l'impôt aux entreprises, privatisé des entreprises publiques et émis avec succès ses propres obligations qui ont reçu une qualification AAA(55). Il est particulièrement intéressant de remarquer qu'en 2006 la ville a perçu 42% de ses recettes fiscales à partir de l'impôt local sur les commerces (impôt sur l'industrie et le commerce, I.C.A.). En 2009, l'actualisation du cadastre a également produit une augmentation considérable des recettes provenant de l'impôt sur la propriété. On s'attend à ce que la base fiscale évaluée pour cette recette augmente de plus de 50% pour 2010, ajoutant environ 51 Mn $US aux recettes, soit une augmentation de 13,3% sur les recettes avant l'actualisation du cadastre.

Lima

Cette ville a introduit en 1996, avec d'autres communes péruviennes, un service d'administration fiscale (S.A.T.) semi-autonome avec le but d'augmenter les recettes de ses propres impôts locaux. Cette idée a suivi le modèle du S.A.T. national. Le S.A.T. est autonome en ce qui concerne la gestion de ses ressources financières et humaines et se finance au moyen d'une partie des impôts et de commissions. La participation des communes péruviennes aux recettes partagées varie de 3 à 10%. Notons que les autorités locales sont compétentes pour organiser et contrôler le travail du S.A.T. Des bénéfices nets ont été constatés pour les communes péruviennes qui, comme Lima, ont adopté cet objectif du S.A.T. Par exemple, les communes qui ont adopté le S.A.T. ont augmenté leurs recettes propres de 80,9% entre 1998 et 2007, soit une moyenne annuelle de 9%. En comparaison, durant la même période, les communes qui n'ont pas adopté le S.A.T., ont augmenté leurs recettes de 61,2%, soit une moyenne annuelle de 6,8%. Les études empiriques montrent que la confiance a augmenté envers l'administration fiscale de Lima ainsi que celle des autres communes qui ont adopté le S.A.T. On peut attribuer cela à la baisse de l'intervention politique dans les processus administratifs, à une gestion plus centrée vers le client, à l'amélioration des relations publiques et à une réduction des pratiques de corruption. Mais tout n'a pas eu le même résultat positif pour la nouvelle administration fiscale locale. Les mêmes enquêtes empiriques identifient des problèmes associés au S.A.T. : d'une part, un lien limité entre la perception des recettes et les services publics et, d'autre part, la perception par le public d'une administration fiscale «insensible». Mais ce résultat n'est pas une surprise étant donné que le S.A.T. s'est développé contre les conventions et a mis à profit le manque de définition des règles, en particulier dans le cas du S.A.T. de Lima. L'une des caractéristiques des agences du S.A.T. est leur impulsion innovatrice, y compris en interne, l'usage de technologies modernes, le développement des ressources humaines, une gestion financière améliorée et la coopération entre les administrations fiscales.

(55) Voir Acosta (2004).

Un troisième problème est la nécessité d'explorer quels autres impôts à fort potentiel de recettes pourraient être attribués aux collectivités locales pour augmenter leur autonomie financière comme, par exemple, un pourcentage fixe sur l'impôt sur le revenu des personnes ou des surtaxes locales sur quelques impôts, par exemple sur les carburants des véhicules. Une autre possibilité est un usage plus intense des impôts sur la plus-value imputable à des équipements publics, qui peuvent servir de complément annuel aux impôts sur les biens immobiliers. Ces impôts sur la plus-value sont utilisés avec assez de succès, par exemple en Colombie (voir encadré 4.3). Une autre possibilité est l'adoption d'une forme d'impôt sur la vente comme pour l'I.S.S. brésilien (impôt sur les services, voir tableau 4.4). Mais, malgré le fait que ce type d'impôts s'adapte au système fiscal brésilien étant donné que les impôts fédéraux et étatiques sur la T.V.A. excluent de leurs bases de nombreux services importants, son application peut être plus problématique dans d'autres contextes car il court le risque d'être redondant avec la T.V.A. déjà existante(56).

Une alternative à l'I.S.S. qui ne présenterait pas la possibilité de générer des conflits avec la T.V.A. nationale déjà existante est l'impôt local sur l'industrie et le commerce (I.C.A.) de Colombie. Il s'agit d'un impôt local «direct» sur toutes les activités économiques (industrie, commerce et services) qui utilise comme assiette fiscale la valeur monétaire des transactions annuelles; il est recueilli au moyen de différentes taxes en fonction du secteur, oscillant entre 0,41% pour la production alimentaire à 1,38% pour la vente de boissons alcooliques, de tabac et de combustible; les transactions financières paient une taxe de 1,1%. L'I.C.A. est l'une des sources principales de la fiscalité communale en Colombie et représente une moyenne approximative de 42% des recettes fiscales annuelles des communes – jusqu'à 72% dans la commune de Cali.

Un autre type d'impôt local sur les commerces ayant un potentiel significatif de recettes est la patente communale du Chili. Cette recette annuelle, administrée par les communes, est financée par toute activité commerciale (commerce, industrie, vente de boissons alcooliques) qui requiert un local permanent; les communes sélectionnent un taux qui varie de 0,25% à 0,5% du capital propre déclaré (à l'administration fiscale nationale). La patente communale génère à peu près le même montant de recettes municipales au Chili que l'impôt sur la propriété (impôt territorial).

Encadré 4.3. – Impôts sur la plus-value imputable à des équipements publics (*contribución de valorización*) en Colombie.

En termes généraux, un impôt sur la plus-value imputable à des équipements publics récupère certains des bénéfices acquis par des propriétaires comme résultat d'investissements publics qui ont augmenté la valeur de leur propriété (Bird et Slack, 2006). Étant donné que la majorité des propriétés immobilières se trouvent considérablement affectées par les installations publiques dans leur environnement, cet impôt a un potentiel de recettes considérable. En Colombie, cet impôt se nomme «contribution de valorisation» et a une longue histoire qui a débuté dans la période coloniale. La Constitution donne aux communes et à d'autres entités publiques le droit de partager la valeur ajoutée générée par des actions réalisées dans les zones urbaines (par exemple, des travaux d'infrastructures). L'impôt est considéré avec intérêt par d'autres pays et la Ire Conférence latino-américaine sur la valorisation a été célébrée à Bogotá (Colombie) en 2009(57). La perception de cet impôt requiert une série de phases qui incluent la détermination des prix et les

(56) Par exemple, le Nicaragua a éliminé, il y a peu, un impôt local sur le commerce qui était assez productif, sur pression du Fonds monétaire international précisément en raison du conflit entre cet impôt et la T.V.A. nationale déjà existante.

(57) Ier Congrès latino-américain de valorisation : http://www.lonjadebogota.org.co/Portals/0/Docs/.

bénéfices du projet, la zone géographique ainsi qu'une méthode pour distribuer les coûts et les bénéfices du projet entre les différentes propriétés. Cette distribution peut utiliser une sélection de «facteurs de bénéfices» (usage de la propriété, proximité, accès, etc.) ou simplement le terrain, la taille linéaire de la façade de la propriété, etc.

Bogotá lève également un impôt appelé «participation à la plus-value(58)», défini comme une contribution des propriétaires de biens immobiliers dont la valeur est augmentée par des modifications réglementaires résultant des documents d'urbanisme qui affectent l'utilisation des sols ou la densité constructible, ce qui augmente également leur valeur.

Encadré 4.4. – L'I.S.S. au Brésil(59).

L'I.S.S. (impôt sur les services) est un impôt communal perçu sur les services non assujettis à la T.V.A. de l'état fédéral (I.C.M.S.). Les services qui peuvent être assujettis à l'I.S.S. sont définis par une loi fédérale mais les états peuvent décider de taxer ou au contraire d'exonérer certains de ces services. L'impôt s'applique à une large gamme de services, incluant les services informatiques, la location de locaux, les services médicaux, vétérinaires, personnels (salons de coiffure, etc.), les services professionnels (ingénierie, architecture, justice, comptabilité, etc.), l'éducation et la formation, les hôtels et le tourisme, le stationnement, les loisirs (films, spectacles), les services de réparation, financiers (banques…), de transports municipaux, les ports, terminaux et services d'aéroport. La base d'imposition est la recette générée par la prestation de service. Le taux que les communes peuvent appliquer pour l'I.S.S. s'établit au niveau local mais il ne peut pas excéder 5% (dans le passé, il pouvait atteindre jusqu'à 10%). Malgré le fait que le taux de l'impôt soit perçu par la commune où le commerce est établi, des exceptions existent pour lesquelles le taux correspond à celui de la commune dans laquelle est délivré le service (par exemple, des services de construction). Les producteurs de services doivent payer et conserver un registre de l'I.S.S. Les acheteurs de services ne voient pas l'impôt qu'ils paient parce qu'il est inclus dans le prix établi par les vendeurs.

Malgré le fait que l'I.S.S. soit recueilli au niveau municipal, son importance change beaucoup selon les collectivités locales. Selon la Reçeita fédérale (administration fiscale nationale), 1% des communes (sur un total de plus de 5 500) représente 73% des recettes fiscales. L'I.S.S. a collecté à peu près 0,5% du P.I.B. de la moitié à la fin des années 90. Plus récemment, il a collecté au total 0,8% du P.I.B. Étant donné que les taux maximaux ont été réduits au cours des années 2000, l'augmentation observée actuellement dans les recettes peut provenir d'une base fiscale plus importante et/ou des efforts réalisés pour collecter cet impôt. Par exemple, quand les taux ont été réduits en 2003, l'I.S.S. a également été étendu aux services fournis par les institutions financières, en particulier les services bancaires.

L'I.S.S. a ses problèmes. L'un d'eux est l'effet de cascade de l'impôt par rapport aux services produits par la suite, étant donné que les utilisateurs des services ne peuvent pas identifier les montants de l'I.S.S. payés pour équilibrer l'I.S.S. qu'ils vont recevoir. Il faut rappeler que le prix des services inclut l'I.S.S. Un autre problème est le traitement rendu aux articles d'exportation. L'importation de services est soumise à l'impôt et, mal-

(58) Pour plus d'informations sur cet impôt : http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet/impuestos/impuestos_imp/Plusvalia/INFO%20PLUSVALIA.

(59) Voir, entre autres, Deloitte (2010), gouvernement du Brésil (2009), KPMG (2006), Banque centrale du Brésil (2000) et Purohit (1997).

gré le fait que l'impôt ne devrait pas s'appliquer à l'exportation de services, dans la réalité, les exportations peuvent devenir objets d'imposition dans certaines circonstances(60).

En ce qui concerne l'avenir de l'I.S.S., on peut remarquer que, récemment, il y a eu des appels au Brésil à simplifier le système fiscal, appels qui visaient, d'une manière ou l'autre, l'élimination de l'I.S.S. On a préconisé l'intégration des impôts sur la valeur ajoutée – l'I.P.I. avec une base fédérale, l'I.C.M.S. avec une base étatique (les deux étant calculés sur la valeur ajoutée) et de l'I.S.S. avec une base locale – à l'intérieur d'une T.V.A. générale dont les recettes pourraient être partagées entre les trois niveaux. L'importance croissante de l'I.S.S. dans les budgets municipaux, la perte potentielle d'autonomie locale et les difficultés à coordonner les différents niveaux œuvrent à l'encontre de cette proposition.

Par ordre d'importance et en termes de produit en Amérique latine, les deux séries d'impôts qui revêtent généralement la même importance comprennent, d'abord, les impôts sur la propriété (impôt sur les biens immobiliers, I.B.I.) et, ensuite, différents impôts sur les activités d'affaires et de services. Puis, mais avec moins d'importance, on trouve les impôts sur l'utilisation de véhicules à moteur. En général, un potentiel existe pour augmenter les recettes locales provenant des impôts sur les véhicules à moteur. C'est aussi le cas dans de nombreux pays à l'égard des droits et redevances qui, dans certains cas, peuvent être complètement obsolètes(61).

Différencier les participations aux recettes partagées

Les recettes partagées sont l'instrument de financement le plus populaire des administrations infranationales d'Amérique latine et, dans de nombreux pays, les dispositions pour la répartition des recettes sont souvent inscrites dans la Constitution du pays. Comme on l'a vu dans la section précédente, la décentralisation vers les collectivités locales et régionales est souvent conçue comme une répartition des recettes centrales sans que la destination des dépenses des collectivités locales et régionales ne soit clairement définie.

L'un des aspects les plus négatifs des recettes partagées observé dans d'autres parties du monde est qu'il exacerbe les disparités horizontales entre collectivités locales lorsque le produit fiscal est partagé sur la base de son origine géographique(62). Heureusement, les pays d'Amérique latine ont en général su l'éviter. Mais il y a une exception de taille : la participation des collectivités locales aux recettes générées par les ressources naturelles, lesquelles, dans des pays comme le Pérou et l'Équateur, sont redistribuées sur la base de la localité d'origine, ce qui a conduit à de fortes inégalités entre les communes et à d'importants problèmes de solidarité nationale(63). Dans la majorité des pays d'Amérique latine, les fonds de recettes partagées sont distribués conformément à un en-

(60) Voir KPMG (2006).

(61) Par exemple, dans le cas du Salvador, les valeurs des taxes sur les services datent de 1954.

(62) Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de disparité régionale en Amérique latine, mais l'usage le plus fréquent de la dérivation (principe d'origine) aurait aggravé la situation. Comme nous l'avons vu auparavant, les disparités fiscales régionales naissent des différences dans les bases économiques. Plus l'autonomie est grande, plus le risque d'aggraver la disparité fiscale est important et, par conséquent, plus il s'avère nécessaire de mettre en application des dotations de péréquation.

(63) Dans le cas du Pérou, l'évolution des prix internationaux des matières premières a eu un impact significatif sur le système de transferts. Le ministère de l'Économie et des Finances transfère 50 % des recettes sur les minerais et les hydrocarbures aux collectivités locales. Le niveau des transferts vers les collectivités régionales et locales a augmenté de manière exponentielle dès 2000, mais il a diminué ces dernières années. Ce fait a donné lieu à un fort déséquilibre horizontal entre les communes puisque les recettes minières se concentrent à 80 % principalement dans 7 départements, créant un problème d'accumulation croissante de ressources non dépensées durant les années de croissance, étant donné la capacité limitée d'identifier et d'exécuter des projets productifs d'investissement. Cela a exposé les collectivités locales à une grande volatilité de leurs recettes.

semble de paramètres ou de formules visant divers objectifs dont un certain degré de péréquation. Les aspects positifs des recettes partagées sont que, d'une part, l'utilisation inconditionnée des fonds a été préservée et que, d'autre part, elles assurent l'accès des collectivités locales à des ressources diversifiées et dynamiques.

À l'heure actuelle, le principal problème dans la répartition des recettes partagées consiste en ce que, en général, il existe une certaine confusion dans les formules qui sont appliquées. La majorité d'entre elles poursuit divers objectifs avec un seul instrument, ce qui crée une plus grande confusion. De plus, il n'est pas toujours évident que la meilleure voie à suivre soit de laisser aux collectivités locales la libre utilisation de tous les fonds(64). Les réformes analysées dans plusieurs pays latino-américains consistent fondamentalement en une différenciation du système de distribution des recettes au moyen d'un système de transferts séparés incluant : *a*) une dotation de péréquation dont l'utilisation est libre, financée par des ressources extraites de recettes partagées, et qui contribue exclusivement à réduire les disparités fiscales horizontales; *b*) un système de subventions spécifiques ou conditionnées pour des dépenses courantes et d'investissement, financées avec le reste des recettes partagées mais affectées à certaines fins ou politiques sectorielles. Des progrès ont été faits dans cette direction dans des pays comme le Brésil et le Chili alors que d'autres comme l'Équateur, le Salvador et le Honduras continuent d'utiliser un système indifférencié de recettes partagées comme source principale de financements des collectivités locales.

Rationaliser le système des transferts

Le système de transfert occupe un rôle central dans les relations interbudgétaires. Il corrige les écarts horizontaux et verticaux auxquels les ressources propres et la participation aux recettes partagées ne peuvent pas répondre, et, s'il est bien conçu, il ne décourage pas l'effort fiscal et ne contrarie pas l'incitation des communes solvables à recourir à l'emprunt.

À l'exception de certains pays, les systèmes actuels de transferts aux collectivités locales en Amérique latine manquent d'une orientation claire. Dans la majorité des pays, il serait nécessaire d'introduire, à l'intérieur des formules d'attribution des subventions, une variable qui prenne en considération les besoins de financement et la capacité fiscale(65). Lorsqu'un élément de péréquation est introduit dans le régime de recettes partagées, on prend en compte le produit fiscal perçu et non le potentiel fiscal, ce qui décourage l'effort fiscal. Les méthodes couramment utilisées pour intégrer les estimations de dépenses correspondant aux différents besoins dans les formules de participation aux recettes partagées sont aussi problématiques. Par exemple, le nombre d'habitants est un indicateur très courant et, habituellement, une bonne approche des besoins pour certains services, mais il est insuffisant pour d'autres services. Par exemple, le nombre d'enfants d'âge scolaire est un meilleur indicateur des besoins en matière d'enseignement élémentaire que la population globale; le pourcentage de nourrissons et de personnes âgées est un meilleur indicateur des besoins en ce qui concerne la santé. Dans divers cas, en particulier dans les pays de l'Amérique centrale comme le Salvador et le Nicaragua, les formules existantes créent une discrimination positive en faveur des petites communes, laquelle crée à son tour des problèmes d'équité, de viabilité économique et de développement régional.

De nombreux pays ont aussi différents types de subventions conditionnées ou à des fins spécifiques. Mais souvent la structure et la prévisibilité de ces subventions posent problème, surtout dans le domaine des investissements. Le système est sou-

(64) L'idée est d'atteindre dans un délai le plus court possible une combinaison adéquate de subventions conditionnées et non conditionnées, mais sans perdre d'une vue le fait qu'à long terme il s'avère souhaitable d'augmenter la part des ressources libres d'utilisation – pas pour toutes, évidemment – à mesure que de nouvelles fonctions sont attribuées et que la gestion locale s'améliore.

(65) Quelques exceptions incluent l'exemple du Chili avec les transferts de compensation.

vent très complexe et comporte des charges administratives importantes pour les collectivités locales. Ces charges pénalisent surtout les communes avec le moins de capacités et affaiblissent la réalisation des objectifs du gouvernement central. Un remède à ces problèmes, selon l'expérience internationale, consiste à regrouper nombre de ces programmes spécifiques ou conditionnés pour créer des dotations consolidées (*block grants*). Alors que les subventions conditionnées pour un objet spécifique ne peuvent être utilisées que pour celui-ci (par exemple, pour acheter des meubles pour des écoles primaires), l'utilisation des dotations consolidées, même si elles sont conditionnées, est encadrée par des paramètres beaucoup plus larges (par exemple, les fonds doivent être affectés à l'enseignement primaire). On simplifie et on élargit ainsi les options pour les collectivités locales tout en s'assurant que l'utilisation finale des ressources publiques tienne davantage compte des priorités de la collectivité locale (par exemple, la réparation du bâtiment de l'école au lieu d'acheter de nouveaux meubles) sans compromettre les objectifs généraux des politiques sectorielles de l'État (par exemple, la promotion de la qualité dans l'enseignement primaire du pays).

Augmenter la responsabilité locale pour l'accès au crédit

Au cours de son histoire, l'Amérique latine a souffert les pires conséquences d'un endettement irresponsable des collectivités infranationales. Les expériences négatives d'hyperinflation en Argentine et au Brésil, conjuguées à un endettement incontrôlé des provinces et des états dans les années 80 et 90, continuent d'être montrées comme exemples des risques dans le domaine de financement des collectivités infranationales. L'une des conséquences de ces expériences consiste en ce que la politique de nombreux pays de la région est devenue trop conservatrice ou restrictive en matière d'endettement des collectivités locales.

Par exemple, au Chili, il n'est pas permis aux collectivités locales d'emprunter ni de prendre des prêts de n'importe quel type. Cependant, l'interdiction absolue n'est ni nécessaire ni efficace. Dans le même pays, les contrats de crédit-bail ou le retard dans le paiement des dépenses courantes sont des formes indirectes de crédit au Chili. En Uruguay, n'importe quel emprunt au niveau national ou à l'étranger doit être approuvé par le Parlement national. Le Pérou est aussi un exemple de conservatisme en matière d'endettement local : le gouvernement a fait voter deux lois sur l'endettement (la loi de prudence et de transparence fiscale [L.P.T.F.] et la loi de responsabilité et de transparence fiscale [L.R.T.F.]) qui sont très conservatrices. En plus de limiter le service de la dette et le niveau d'endettement, ces lois limitent aussi le taux de croissance des dépenses communales à un maximum de 3% par an. Cependant, ce cadre juridique n'a pas été complètement respecté faute d'une surveillance et de sanctions efficaces; au Pérou, un bon nombre de collectivités locales présentent des arriérés budgétaires importants. À l'autre extrême, et davantage comme une exception, on trouve le Paraguay où il n'y a pratiquement pas de limite ni de restriction au recours à l'emprunt par les collectivités locales.

Un défi continu pour les pays de la région est de savoir comment créer les institutions qui règlent et contrôlent efficacement l'emprunt local sans être excessivement restrictives. De nombreux pays cherchent encore à établir un système crédible de sanctions en cas de non-respect des obligations. Il y a un besoin urgent de développement de systèmes d'information et de suivi des emprunts(66) incluant les arriérés budgétaires envers les institutions publiques et les four-

(66) Les systèmes de contrôle de l'endettement local se sont souvent révélés peu utiles. Par exemple, en Équateur et au Pérou, l'information sur la dette est directement extraite des documents financiers des collectivités locales et n'est pas vérifiée par d'autres sources. En Argentine, le Conseil fédéral de responsabilité fiscale, créé par la loi de responsabilité fiscale de 2004, est chargé de surveiller le respect des normes et des règles fiscales et financières mais il ne reçoit pas d'informations actualisées sur la majorité des communes.

nisseurs privés. Cependant, la clé du comportement responsable des collectivités infranationales reste la volonté politique des autorités de l'État de faire appliquer les cadres juridiques en vigueur.

Un défi supplémentaire dans pratiquement tous les pays est de savoir comment mettre plus de crédit à la disposition des collectivités locales dans la limite d'un endettement responsable(67). En pratique, le niveau d'endettement des collectivités locales d'Amérique latine est faible, de fait, trop faible pour les besoins en infrastructures publiques sur la majorité du continent(68). Les grandes villes restent une exception puisqu'elles tendent à avoir un accès facile aux marchés nationaux du crédit et, dans de nombreux cas, également aux marchés internationaux avec une notation internationale de leur solvabilité. Ainsi, dans des pays comme la Bolivie ou le Pérou, la situation de leurs capitales La Paz et Lima est très différente de celle de la majorité des communes.

Le manque réel d'accès au crédit pour les communes moyennes de la région reste un problème complexe qui a de multiples causes, qui vont du manque d'autonomie fiscale des collectivités locales au manque de développement des marchés financiers. Une solution potentielle pour le manque de crédit local est la création d'institutions publiques ou semi-publiques d'intermédiation financière ou des banques municipales(69). Comme le montre l'encadré 4.5, de nombreux pays latino-américains ont créé ce type d'institution pour faciliter le crédit à long terme aux collectivités locales. Cependant, les expériences avec ces institutions ont été inégales en raison de la difficulté de maintenir leur indépendance à l'égard du gouvernement central et d'appliquer des critères bancaires stricts.

Encadré 4.5. – Pratique des banques et des fonds de développement municipal en Amérique latine(70).

L'expérience avec les banques de développement municipal d'Amérique latine s'est révélée inégale comme il est déjà arrivé dans de nombreux pays dans le monde. Malgré le fait que quelques pays ont introduit un type d'intermédiaires financiers spécialisés ou de fonds municipaux de développement pour le financement des investissements des collectivités locales, très peu de ces institutions ont été transformées en institutions financières avec des pratiques orientées vers le marché et avec des mécanismes de contrôles canalisant l'épargne privée pour le financement des infrastructures publiques. Ce tableau présente un résumé d'expériences de banques et de fonds de développement municipal de la région latino-américaine.

Brésil

Le Programme intégré de développement social (PIMES) a été établi comme un fonds de développement municipal administré par BADESUL, la banque de développement de l'état du *Rio Grande do Sul*, qui le contrôle. Le programme comporte deux volets : 1° le développement des ressources institutionnelles et humaines, 2° les investissements dans

(67) Une partie de la solution peut être un prêt direct aux communes de la part des institutions régionales ou multinationales comme la Confédération andine de développement (C.A.F.) ou la Banque d'investissement d'Amérique centrale, ou encore des organisations internationales comme la Banque interaméricaine de développement (B.I.D.) ou la Banque mondiale. Cependant, la solution dépend avant tout d'une mobilisation de l'épargne domestique.

(68) Le Brésil reste une exception.

(69) Les gouvernements centraux garantissent également le prêt aux collectivités locales de la part des organisations internationales multilatérales comme la Banque mondiale, la B.I.D. et le C.A.F.

(70) Voir Peterson (1996). Il existe d'autres initiatives remarquables dans la région qui, pour des raisons de place, n'ont pas été développées dans ce tableau, comme la Banque de l'État (BEDE) en Équateur et La Caixa au Brésil. Sur le plan régional, la Confédération andine de développement (C.A.D.) et la Banque interaméricaine de développement (B.I.D.) ont été des partisans actifs des programmes de prêts pour le développement des infrastructures publiques locales.

les infrastructures. Le premier volet comprend près de 10% du coût total du projet et inclut l'assistance technique, la formation et l'équipement pour les communes avec la participation de l'entreprise d'eau CORSAN et d'autres agences du secteur étatique. Le second volet représente autour de 90% du budget total des programmes et inclut le financement de projets sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la voirie et l'éclairage des rues, le drainage pluviale et le contrôle de l'érosion, etc. Le Programme d'action municipale (PRAM) a été établi en 1991 par la banque de l'état du Paraná, BANESTADO, et a d'abord servi d'agent financier de la banque. Le PRAM a rapidement évolué en Fonds du développement urbain de l'état (F.D.U.), associé à l'agence d'assistance technique du Secrétariat de planification de l'état de Paraná.

PARANACIDADE a été créé en 1996 comme une organisation à but non lucratif pour fournir des services institutionnels et techniques aux communes du Paraná. Cette institution lève des fonds et investit également dans des ressources, des programmes de développement régional et urbain de l'état. Elle gère le Fonds de développement urbain (F.D.U.), qui accorde des prêts aux communes pour une durée de 8 à 10 ans pour créer des infrastructures urbaines et sociales. L'une des explications du succès du PARANACIDADE est l'appui donné au renforcement institutionnel des communes.

Colombie

La Colombie a connu le succès en utilisant son fonds de développement municipal pour accélérer le développement des marchés de crédit privé pour les collectivités locales. L'Institution de financement territorial (FINDETER), qui a commencé son activité en 1994 comme structure de financement à l'intérieur de la Banque nationale de crédit hypothécaire, a évolué tout de suite vers une banque de développement pour les communes en travaillant selon le système des banques commerciales. FINDETER agit essentiellement comme une institution financière de second niveau dans la mesure où elle réescompte les prêts des banques commerciales aux communes. La bonne expérience des banques avec les crédits accordés aux communes *via* FINDETER a amené les banques à engager leurs propres ressources dans les prêts aux communes. Les villes de taille intermédiaire et les départements colombiens peuvent maintenant contracter un prêt directement auprès des banques commerciales tandis que les petites villes continuent de compter sur FINDETER. Les villes les plus importantes se financent par l'émission d'obligations.

Mexique

La Banque fédérale de travaux publics, BANOBRAS, a été créée en 1933 sous le nom de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. Elle a développé un programme de prêts pour le développement municipal. Cependant, ses opérations sont devenues complexes et bureaucratiques et l'attribution de ressources financières a commencé à dépendre davantage de critères politiques que financiers. Le programme de prêts de la banque, qui recevait beaucoup de subventions, se concentrait sur le logement social, la distribution d'eau et la construction de marchés et d'abattoirs. Dès 1988, leurs taux d'intérêt étaient devenus très proches de ceux du marché et BANOBRAS a déplacé son activité vers l'amélioration des registres fonciers communaux.

Les problèmes de procédure budgétaire et de transparence

Améliorer les procédures budgétaires au niveau local

Au niveau local, les procédures budgétaires se sont améliorées ces derniers temps en Amérique latine. Une innovation considérable a été l'introduction du budget participatif (voir encadré 4.6). Cependant, dans certains pays de la région existent encore de nombreux problèmes à résoudre. En terme de planification et d'élaboration du budget, il a déjà été signalé auparavant que, dans de nombreux pays, les collectivités locales ont à soumettre leurs budgets, ou certains de leurs composants, à l'appro-

bation d'autorités supérieures(71). Le contrôle *ex ante* et l'approbation des budgets locaux par des autorités supérieures ne sont pas nécessaires quand il existe des conseils locaux élus, un système effectif d'audit *ex post* et des tribunaux pour faire face aux irrégularités. De la même manière, l'autonomie budgétaire locale peut se voir limitée dans le cas des projets d'investissement(72). Une autre question dans la phase de préparation est le manque de liens entre la planification et la budgétisation. Il est fréquent de voir de nombreux plans de développement à un niveau local, régional et national qui manquent de coordination et qui ne se rapportent pas aux budgets réels en termes de coût pour la réalisation des objectifs stratégiques.

En ce qui concerne l'exécution du budget, la reprise injustifiée des fonds par l'État continue d'être un problème dans une série de pays. Par exemple, en Haïti, 90% des recettes des collectivités locales proviennent, en principe, des transferts du Fonds pour le fonctionnement et le développement des collectivités territoriales (F.F.D.C.T.), administré par le département de l'Intérieur. Cependant, des études récentes montrent que ces fonds ne sont pas distribués et qu'une partie significative en est conservée par le département de l'Intérieur pour financer ses propres projets. Les budgets des communes (c'est-à-dire les collectivités locales d'Haïti) sont les plus affectés puisqu'elles reçoivent seulement 33% du budget. Un autre exemple est celui du Honduras où les autorités centrales ne respectent pas la loi non plus : le Code municipal établit que le gouvernement central devrait attribuer 5% de ses recettes fiscales aux communes; de fait, seuls 3% semblent avoir été attribués dans les années les plus récentes(73). Dans d'autres pays comme la République Dominicaine, on observe des situations similaires : 10% du budget national sont destinés aux collectivités locales (selon la loi n° 166-03), mais les transferts réels n'ont jamais atteint ce niveau et, récemment, ils ont diminué de 8% à 6% du budget national.

Encadré 4.6. – Budget participatif à Porto Alegre (Brésil)(74).

Le concept de budget participatif a fonctionné avec succès dans la commune de Porto Alegre, dans l'état du Río Grande do Sul (Brésil) durant les deux dernières décennies. Le budget participatif de Porto Alegre, appelé OPPA, est un processus à travers lequel les habitants et une équipe d'élus de la collectivité locale travaillent ensemble pour définir une liste de projets qui doivent être réalisés dans le cadre du budget local. Grâce à ce mécanisme de gestion partagée des ressources budgétaires, les habitants participent à l'identification des projets et des services nécessaires. Ensuite, les habitants contribuent au contrôle de la mise en œuvre des projets. Par conséquent, grâce à l'OPPA, les habitants sont étroitement associés à la définition des politiques publiques depuis les étapes initiales, en incluant le diagnostic et l'évaluation des besoins, la phase intermédiaire de suivi et de mise en œuvre, et jusqu'à la phase finale de contrôle et de responsabilité.

Depuis sa création, l'OPPA a contribué à améliorer la vie des habitants, et le nombre de participants au processus de Porto Alegre a augmenté chaque année, passant d'environ 1 000 en 1990 à presque 15 000 en 2004. Le processus a aussi offert l'opportunité de

(71) Exemple avec la Bolivie, le Costa Rica, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, le Panama et le Paraguay.

(72) Par exemple au Pérou, tous les projets d'investissement public doivent être approuvés par le Système national d'investissements publics (S.N.I.P.), contrôlé par le ministère d'Économie et de Finances. À travers la Direction générale de programmation multisectorielle (D.G.P.M.), le ministère a le pouvoir d'annuler des initiatives approuvées par les collectivités locales ou régionales si la D.G.P.M. considère que les critères définis dans le S.N.I.P. ne se sont pas appliqués.

(73) Voir Cardona (2006) : http://www.diba.es/innovacio/fitxers/centroamerica.pdf.

(74) Voir http://www.internationalbudget.org/ pour d'autres expériences de budget participatif et d'autres innovations en faveur des pratiques budgétaires plus ouvertes et transparentes.

mieux intégrer les groupes de population traditionnellement exclus du développement de la communauté. En 2002, il y avait une prédominance de femmes parmi les leaders des associations de voisinage, les délégués et les conseillers. De plus, la majorité des participants à l'OPPA proviennent des groupes à faibles revenus. Comme la population noire ou les travailleurs manuels et non qualifiés, d'autres groupes ont augmenté leur participation au processus de l'OPPA (City, 2003). Selon Abers (2000), qui a étudié le profil des participants à l'OPPA, contrairement à ce que l'on s'attendait, le processus n'a pas donné lieu à une augmentation de l'influence d'une élite plus éduquée ou plus riche. De plus, Santos (2003) a souligné que l'OPPA a entraîné une augmentation de l'offre de services publics de base. En 1999, le volume d'ordures collectées et le nombre de lampadaires installés dans les rues a doublé par rapport à la moyenne annuelle de la période antérieure à l'existence de l'OPPA (1985-1988). En 1996, les égouts dans les communes se sont étendus jusqu'à couvrir 98% des foyers (50% en 1989). La Banque mondiale (1999) a également attribué à l'OPPA le revêtement de la moitié des rues de la commune et la multiplication par deux du nombre d'élèves inscrits dans les écoles primaires et secondaires.

En ce qui concerne l'évaluation *ex post* des budgets locaux, il existe toujours des déficiences dans plusieurs pays de la région[(75)]. Par exemple, au Paraguay, de nombreuses communes ne semblent pas s'acquitter de leur obligation d'envoyer leurs rapports financiers annuels à l'Inspection générale des finances de la République.

Le manque de données sur les finances locales

Le manque de données adéquates sur les finances locales est un problème très répandu dans la région. En réalité, seule une poignée de pays disposent des données communales accessibles au public. Des pays comme le Brésil, le Pérou et l'Équateur constituent des exemples de bonnes pratiques dans ce domaine (pour plus d'exemples dans la région, voir l'encadré 4.7).

Encadré 4.7. – La publication annuelle des budgets exécutés en Colombie.

La loi n° 617/2000 charge le Département national de planification (D.N.P.) de la publication annuelle des résultats de l'exécution du budget (recettes, dépenses et indicateurs financiers) pour tous les départements et communes tout en analysant les problèmes et les progrès constatés. Le document inclut un contrôle détaillé des résultats budgétaires des communes et l'information sur toutes les recettes et les dépenses de l'année passée. Cette publication est de grande qualité et est produite annuellement. Le D.N.P. réunit chaque année les données sur les recettes et les dépenses ainsi que les niveaux de la dette de toutes les collectivités locales. Chaque collectivité locale informe et certifie ses budgets exécutés au D.N.P. à travers un système automatisé appelé «Système d'information pour la saisie de l'exécution budgétaire des départements et des communes». Le D.N.P. reçoit aussi l'information sur les niveaux de la dette par l'Inspection générale des finances de la République (C.G.R.). Ces données sont régulièrement utilisées par les services du gouvernement et les organisations non gouvernementales afin de suivre les résultats des collectivités infranationales. La comparaison des résultats permet également une forme de concurrence entre les collectivités locales pour déterminer lesquelles fonctionnent le mieux et lesquelles rencontrent des problèmes.

(75) Au Salvador et dans d'autres pays de la région, les communes devraient passer par un audit complet indépendant une fois par an afin de déterminer la présence éventuelle de faits de corruption et de mauvaise utilisation des fonds publics. Cette pratique n'élimine pas la corruption mais elle permet de la maintenir sous contrôle.

Conclusions : défis structurels à court et à long terme

Les sections précédentes ont démontré que la région latino-américaine recèle une riche variété d'expériences et de nombreuses leçons, bonnes et mauvaises, sur la décentralisation et les finances municipales. Cette variété extraordinaire d'expériences et de défis, parfois très singuliers(76), complique l'élaboration d'une analyse transversale. Cependant, nous avons vu qu'il existe de nombreux sujets et défis communs auxquels les communes font face en Amérique latine et auxquels différents pays ont été capables de faire face à des degrés divers. Nous avons vu par exemple comment, au Chili, le gouvernement central peut utiliser les communes pour augmenter l'efficacité des politiques sociales et pour promouvoir l'innovation et la concurrence entre les collectivités locales. Nous avons vu comment, en Colombie, la législation nationale peut fournir la flexibilité administrative nécessaire pour que les collectivités locales exercent un contrôle sur le recrutement de leur personnel et leur rémunération et, en même temps, établissent des mécanismes de contrôle qui préservent la responsabilité des élus locaux dans les décisions budgétaires. Nous avons aussi vu comment, au Honduras, une association municipale peut offrir avec succès une assistance technique et une formation à ses membres. Ou comment des changements dans la législation nationale et dans les attitudes des fonctionnaires municipaux promeuvent une plus grande participation de la communauté dans les décisions budgétaires dans des pays comme la Bolivie, le Brésil et le Pérou.

Dans cette dernière partie sont regroupées différentes observations suivant l'ordre des sections précédentes. Cependant, il reste des défis à surmonter et il faudra continuer à approfondir les recherches futures sur les finances locales publiques de la région.

Observations sur l'organisation administrative

Les pays caractérisés par la fragmentation communale et les petites communes devraient adopter une législation soutenant la création d'unions de communes pour faciliter la prestation des services publics qui comportent des économies d'échelle. D'autres solutions à ce problème pourraient inclure des accords de coopération entre des grandes et petites communes et la délégation par contrat de la fourniture de certains services à des entreprises privées. De plus, il faudrait considérer l'hypothèse de la création de nouveaux niveaux intermédiaires (par exemple, des régions) comme solution à certaines des faiblesses observées dans les collectivités locales existantes. Une solution moins coûteuse peut être aussi le renforcement des collectivités existantes par une assistance technique et des financements additionnels.

Cependant, il serait nécessaire de supprimer les dispositions qui favorisent une plus grande fragmentation. En particulier, les pays où les formules de répartition des recettes partagées garantissent une dotation de base égale à toutes les communes, indépendamment de leur taille, devraient abandonner cette pratique. Là où elle n'existe pas encore, on devrait introduire une législation qui conditionne la création d'une commune à des conditions démographiques et de viabilité financière afin d'éviter une plus grande fragmentation.

La majorité des États de la région ainsi que les gouvernements des provinces ou des états fédérés (dans le cas des systèmes fédéraux) doivent consacrer plus de temps et de ressources au développement des capacités administratives des petites collectivités locales. Une partie de cette aide peut être assurée par les associations de collectivités locales. Elles peuvent offrir à moindre coût une assistance technique et des formations aux fonctionnaires locaux, ou promouvoir des contrats avec des uni-

(76) Par exemple, les défis auxquels font face certaines communes colombiennes vont au-delà des problèmes fiscaux. Les communes placées dans des zones de conflits affrontent le défi de se trouver en première ligne en face d'acteurs armés tels que les trafiquants de drogue, les paramilitaires et les Forces armées révolutionnaires de la Colombie (F.A.R.C.).

versités régionales pour assurer l'appui aux collectivités locales.

Recommandations sur les relations interbudgétaires

Il est difficile de se prononcer sur l'adéquation ou non du niveau de financement des collectivités locales quand les compétences qui leur sont attribuées ne sont pas clairement définies. La majorité des systèmes de relations interbudgétaires de la région auraient besoin qu'un effort de clarification des compétences soit mené. Pour cela, il sera nécessaire, en premier lieu, d'identifier les compétences exclusives des collectivités locales. En deuxième lieu, dans le cas de compétences concurrentes ou partagées entre le niveau central et local (ou intermédiaire), il sera nécessaire d'identifier quels types de pouvoirs (réglementation, financement, exécution) sont du ressort des collectivités locales ou des collectivités de niveau supérieur. Il n'y aura pas de claire répartition des compétences, en particulier dans le cas de compétences concurrentes, tant que l'on ne saura pas quel niveau a la compétence exclusive pour telle sous-fonction. Évidemment, la mise en œuvre ne doit pas nécessairement être assurée par la collectivité elle-même; celle-ci peut au contraire passer des accords avec une autre collectivité locale ou avec une entreprise privée.

S'il existe des différences significatives dans la capacité administrative des collectivités locales, il peut être souhaitable d'introduire deux groupes, ou plus, de compétences qui seront transférées aux collectivités locales en fonction de leurs capacités administratives, et, avec le temps, à mesure que de nouvelles capacités sont acquises, il sera possible d'accéder à des compétences plus complexes.

Dans la grande majorité des pays de la région, il serait opportun de définir des méthodologies qui permettraient de traduire les compétences et les fonctions en terme de besoins de financement.

Une plus grande autonomie au niveau des ressources locales est un défi qui n'a pas encore de réponse appropriée dans la majorité des pays de la région. Cependant, il est nécessaire de trouver un meilleur équilibre entre la décentralisation des compétences et l'autorité qui perçoit les impôts locaux des habitants qui bénéficient directement des services publics. Cet équilibre permettra de trouver des formes plus responsables de décentralisation au niveau budgétaire et au niveau politique.

Quelques options existent pour mettre en application ce programme :

- En premier lieu, attribuer l'impôt sur la propriété de biens immobiliers aux collectivités locales. L'impôt sur la propriété présente une série de caractéristiques qui en font l'impôt local idéal.
- En deuxième lieu, d'autres impôts qui doivent être attribués aux collectivités locales sont les impôts sur des véhicules, les licences de commerces (patentes), les impôts sur la plus-value imputable à la réalisation de nouveaux équipements publics.
- En troisième lieu, pour les pays qui ne l'ont pas fait, il est nécessaire d'accorder à toutes les collectivités locales un certain degré d'autonomie pour fixer le taux des impôts locaux à l'intérieur des limites fixées par la loi. D'autres formes d'autonomie au-delà de la fixation de taux (par exemple, la définition des bases ou la liberté d'introduire de nouveaux impôts) ne sont généralement pas souhaitables.
- En quatrième lieu, il serait bon de mieux coordonner les efforts des collectivités locales et de l'État pour augmenter le rendement de l'impôt sur la propriété immobilière et d'autres impôts attribués aux collectivités locales. Dans le cas de l'impôt sur la propriété, il serait possible de promouvoir par exemple : des améliorations et une actualisation des cadastres, des méthodologies d'évaluation de la valeur fiscale de la propriété, une augmentation de l'efficacité dans le recouvrement des impôts et l'élimination d'incitations négatives à l'effort fiscal des collectivités locales (comme, par exemple, les réductions des transferts quand les recettes recouvrées localement augmentent).
- En cinquième lieu, promouvoir l'introduction de nouveaux impôts à attribuer aux

collectivités locales comme l'impôt sur la plus-value imputable à la réalisation d'équipements publics ou les impôts sur les activités économiques tels l'I.C.A. (impôt sur l'industrie et le commerce) en Colombie ou la patente communale au Chili.

Une étape supplémentaire dans le développement de l'autonomie fiscale locale serait l'introduction d'un pourcentage fixe à l'impôt sur le revenu des personnes, recueilli en même temps que l'impôt national. Cette dernière forme d'impôt local est commune, par exemple, en Europe du Nord et centrale, mais n'a pas été tentée en Amérique latine. Enfin, il existe la possibilité d'introduire des impôts environnementaux, décidée par la législation nationale sur la protection de l'environnement. Ce type d'impôt ne s'est pas développé, en général, dans les pays latino-américains bien qu'il présente des avantages considérables. Le premier est ce qui se nomme «le double dividende» : ces impôts rapportent des recettes nécessaires mais contribuent en outre à un meilleur environnement. Ces impôts peuvent s'inscrire facilement dans les contextes régionaux et locaux. Les ressources potentielles dans ce domaine pourraient inclure des impôts sur l'émission de déchets solides et la pollution de l'eau.

Dans les pays où existe une prépondérance des recettes partagées dans les finances locales, il serait préférable de différencier les transferts en distinguant : *a*) un transfert de péréquation dont l'utilisation est inconditionnée, et *b*) un système de subventions spécifiques ou conditionnées pour les dépenses courantes et d'investissement. Une dotation de péréquation explicite et inconditionnée est nécessaire pour répondre au problème important et croissant des disparités fiscales régionales dans de nombreux pays d'Amérique latine – disparités basées sur la capacité fiscale ou la base économique et les différences de besoins en financement en raison de la géographie ou de la structure de la population. Les subventions conditionnées explicites sont nécessaires pour assurer le respect des standards et des objectifs nationaux dans la fourniture de services importants qui ont été décentralisés comme l'éducation et la santé.

Au-delà de la régulation et du contrôle de l'endettement local, un défi encore plus important pour la majorité des pays de la région reste de faciliter une augmentation significative du crédit aux collectivités locales pour un endettement responsable, spécialement pour les plus petites communes. Il faut reconnaître que la réponse ne peut pas toujours être la création d'intermédiaires financiers publics ou de banques municipales. Beaucoup d'informations sur les caractéristiques de ces institutions dans d'autres régions mériteraient d'être reprises en Amérique latine (par exemple, un fonctionnement selon des critères strictement bancaires) tandis que d'autres doivent être évités (par exemple, que leur fonctionnement dépende directement des autorités politiques). Il s'agirait également de promouvoir des politiques visant à favoriser le développement du marché privé pour les prêts aux collectivités locales. Mais il faut reconnaître que l'accès au crédit privé ne sera pas facile si une plus grande autonomie ne se développe pas au niveau des ressources propres, tout comme une plus grande transparence dans la gestion des budgets locaux.

Observations sur la procédure budgétaire et la transparence

Les pays qui requièrent toujours une approbation *ex ante* des budgets communaux par une autorité supérieure devraient y renoncer et promouvoir une plus grande responsabilité locale, une plus grande efficacité des audits *ex post* et le contrôle du respect de la loi par les budgets locaux. Pour mettre fin à l'appropriation indue ou au maniement inadéquat des fonds dans certains pays, les normes d'audit *ex post* doivent nécessairement être respectées. L'efficacité ultime des dépenses publiques dépendra de l'adoption de pratiques modernes d'évaluation budgétaire, un dossier en suspens pour la majorité des pays de la région.

La faible fiabilité des finances municipales continue d'être un problème important dans la région latino-américaine et cela affecte la qualité des analyses et des décisions politiques. Les meilleures pratiques de transparence budgétaire et de diffusion de

données dans des pays comme la Colombie et le Pérou devraient être imitées par tous les pays de la région, surtout par ceux qui ne disposent pas encore des données publiques sur les budgets annuels ainsi que d'autres aspects des finances locales. Une bonne utilisation de ces données serait une manière efficace de promouvoir et de maintenir les bonnes pratiques qui consistent à publier des rapports budgétaires et à générer des données. Par exemple, elles peuvent être utilisées pour faciliter l'information des experts et des habitants sur les résultats de la collectivité. Les résultats peuvent également devenir publics pour créer une concurrence entre les collectivités.

Durant la dernière décennie, des progrès constants ont été réalisés dans les institutions et la pratique des finances municipales dans la région latino-américaine. Cependant, un long chemin reste à parcourir pour renforcer l'efficacité, l'équité et la transparence de la gestion des finances locales de la région.

Amérique latine – Recommandations politiques régionales

Élaborées par l'équipe technique de la Fédération latino-américaine de villes, communes et associations (FLACMA), en mars 2010.

Signes de recentralisation en Amérique latine.

On observe dans plusieurs pays des remises en cause de décisions antérieures de transfert de compétences aux collectivités locales, qui affectent l'autonomie et le financement local.

Les transferts nationaux vers les collectivités locales doivent être stables et réguliers.

Les transferts financiers vers les collectivités locales sont un mécanisme destiné à rendre effective la participation des communes aux ressources du budget national; cela constitue un droit des habitants des territoires. Des services universels, comme l'éducation et la santé, sont conçus et financés nationalement pour assurer l'équité entre les territoires et, quand ils sont traités par les collectivités locales, ils méritent des transferts réguliers et stables de l'État.

Renforcer le recouvrement et considérer l'effort fiscal que les communes réalisent en fonction des niveaux de pauvreté locale.

On a l'habitude de soutenir que les collectivités locales font preuve de «paresse fiscale» et qu'elles investissent peu. Cette observation ne tient pas compte de la faible productivité des activités économiques et du niveau de pauvreté de la majorité des communes d'Amérique latine. On confond le produit recouvré dans les zones pauvres avec l'effort pour l'obtenir. Pour compléter cet effort fiscal, il convient de favoriser des systèmes de péréquation des recettes, comme les transferts non conditionnés de l'État aux collectivités locales, qui permettent une redistribution des ressources en faveur des territoires les plus vulnérables et aux revenus les plus faibles.

Augmenter la participation des collectivités locales dans la dépense publique et leur autonomie dans la gestion des ressources.

En Amérique latine, il est courant de mesurer le degré de décentralisation des divers pays avec des indicateurs comme les ratios des dépenses publiques locales sur les dépenses publiques totales ou sur le P.I.B. Cette observation d'ordre financier doit être complétée avec des observations sur le degré réel de l'autonomie qu'ont les communes pour décider de l'utilisation de leurs ressources financières, qu'il s'agisse de ressources propres ou de transferts de l'État. De plus, il serait bon d'améliorer l'accès à l'information sur les finances municipales et les méthodologies avec lesquelles elles sont recueillies et analysées.

Promouvoir l'association et la coopération entre les communes pour renforcer les capacités municipales.

Plus de 16 000 communes fonctionnent en Amérique latine et dans les Caraïbes. En analysant pays par pays, le nombre total de territoires communaux latino-américains n'est pas nécessairement excessif pour répondre aux besoins de la population. Cependant, il existe des différences remarquables de taille et de caractéristiques selon les pays et les types de territoire, et les capacités et les ressources communales sont dissemblables. La manière la plus efficace d'égaliser les capacités municipales – sans réforme territoriale – est la coopération intercommunale qui permet aux communes de s'associer afin d'additionner leurs capacités. Les unions (*mancomunidades*) permettent aux collectivités locales de s'appuyer mutuellement, de gérer conjointement des services ou d'entreprendre des programmes ou des projets de développement local.

Diversifier les ressources propres des collectivités locales.

En Amérique latine, les ressources principales des communes – différentes des taxes ou des tarifs d'utilisation des services municipaux – sont l'impôt sur la propriété immobilière, les droit perçus sur les licences commerciales, les impôts sur les activités économiques ainsi que sur la circulation des véhicules, l'impôt sur la plus-value imputable à la réalisation d'équipements publics et les dotations de péréquation. Le plus commun reste l'impôt sur la propriété immobilière, en vigueur dans toute Amérique latine, excepté en République Dominicaine et au Salvador. Il est nécessaire d'améliorer et d'élargir les ressources propres des collectivités locales.

Assurer en priorité le renforcement et le meilleur fonctionnement des collectivités locales.

En vue du succès des processus de décentralisation, le renforcement effectif des collectivités locales est déterminant, les aidant à exercer mieux leurs compétences et à rendre de meilleurs services.

Améliorer la coordination entre les ministères et les institutions nationales responsables des politiques sectorielles et les collectivités locales et accompagner le transfert de fonctions des ressources correspondantes.

L'un des conflits les plus communs dans les publics politiques est celui qui oppose la vision sectorielle, en général des ministères nationaux, et l'optique territoriale propre aux collectivités locales. Les communes reçoivent souvent de nouvelles compétences depuis les ministères nationaux sans être accompagnées des ressources nécessaires à leur mise en œuvre.

Reconnaître et renforcer le rôle des associations de communes.

Les associations de communes sont un complément important pour la gestion municipale. Les associations nationales permettent l'ébauche et la discussion nationale de politiques et de normes sur la décentralisation et les compétences locales, avec le gouvernement et le Parlement; les associations départementales, régionales ou de niveau intermédiaire jouent le même rôle à leur niveau mais apportent également un appui technique aux communes membres.

5

Asie-Pacifique

BLANE D. LEWIS[1]

École de politiques publiques Lee Kuan Yew
Université nationale de Singapour

BOB SEARLE

Consultant (Australie)

(1) Les auteurs remercient les participants au séminaire C.G.L.U. GOLD II ASPAC (Asie-Pacifique) à Guangzhou, en Chine, le 10 novembre 2009, et les participants au séminaire C.G.L.U. ASPAC sur les finances locales à Batam, en Indonésie, les 25 et 26 juin 2010, pour les commentaires utiles qu'ils ont faits sur les avant-projets de ce chapitre, en particulier Sung Il-lim du Korea Research Institute for Local Administration (Institut de recherche coréen sur les collectivités locales). Blane D. Lewis a été principalement en charge du travail sur l'Asie du Sud.

En général, dans la plupart des pays d'Asie-Pacifique, le contexte de la conception et de la mise en œuvre de la décentralisation fiscale ne change pas radicalement sur de courtes périodes. Néanmoins, plusieurs pays de cette région ont récemment connu des changements assez significatifs dans l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales.

En juillet 2009, à l'instigation unanime des gouverneurs, le président du Pakistan a ajourné les élections locales. Les gouverneurs ont concurremment nommé des administrateurs «apolitiques» pour remplacer les autorités locales élues et le système de «magistrature» a été remis en vigueur. L'existence même des collectivités locales en tant que telles est en débat au Pakistan.

En Chine, les pouvoirs publics se sont concentrés ces dernières années sur la promotion du développement économique, remportant des succès notables. Forts de ces réussites, les leaders chinois seraient maintenant enclins à réorienter leur programme de décentralisation sur l'amélioration de la qualité des services publics locaux. Ce changement d'orientation s'inscrit dans le cadre du nouveau programme gouvernemental pour «la construction d'une société harmonieuse» et vise à renforcer l'équité et réduire la pauvreté.

En 2003, le gouvernement japonais a lancé une vaste série de réformes («la Trinité») dans l'espoir de réduire les contraintes pesant de longue date sur le fonctionnement des collectivités locales. Ces réformes ambitionnent globalement de renforcer l'autonomie budgétaire des collectivités infranationales : l'objectif est plus précisément de réduire la dépendance de ces dernières envers les transferts budgétaires du gouvernement central en augmentant leur accès à des ressources propres et en rationnalisant la dotation globale de péréquation. Il est trop tôt pour juger si ces objectifs ont été atteints.

En Indonésie, des réformes législatives récentes prévoient la décentralisation progressive de l'impôt foncier vers le niveau local. Ce changement est susceptible d'augmenter significativement le montant des ressources propres disponibles pour les collectivités locales, mais rencontre aussi de sérieux obstacles administratifs. Plus largement, le gouvernement prépare les contours d'une révision des lois de décentralisation administrative et fiscale dans l'intention d'améliorer encore le cadre légal introduit en 1999.

Le Cambodge a adopté une loi organique sur la décentralisation et le développement démocratique au début de 2009 et travaille maintenant à un plan de mise en œuvre prévoyant la mise en place de districts et de provinces au niveau intermédiaire entre l'État et les communes. Au Népal, une nouvelle Constitution est en cours d'élaboration (on prévoit de l'adopter en 2011) et devrait clarifier les rôles et les responsabilités des différents niveaux de collectivités locales, renforcer la place des élus locaux et introduire plus de transparence dans les mécanismes de transferts grâce à l'utilisation de formules.

Généralement, on peut dire que les collectivités locales des pays économiquement les plus développés connaissent actuellement une réforme de leurs structures et procédures de fonctionnement. À l'opposé, les collectivités locales des économies en voie de développement en sont encore aux premières étapes de leur évolution.

Le présent chapitre décrit et analyse les finances des collectivités locales d'Asie-Pacifique. Il se compose de sections distinctes pour l'Asie du Sud, l'Asie orientale, l'Asie du Sud-Est, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Chaque section se concentre sur l'expérience des pays pour lesquels une quantité raisonnable d'informations fiables de sources primaires et secondaires est disponible. *En Asie du Sud, nous présentons les finances locales de l'Inde, du Pakistan et du Bangladesh* et quelques commentaires sur le Népal et le Sri-Lanka. *En Asie orientale, nous étudions les systèmes de décentralisation fiscale de la Chine, du Japon et de la Corée. La section sur l'Asie du Sud-Est étudie l'organisation territoriale en Indonésie, aux Philippines, au Vietnam et en Thaïlande* et offre quelques éléments sur le Cambodge et la Malaisie. Les pays couverts en Asie sont parmi les plus importants dans leurs régions respectives et représentent plus de 50% de la population mon-

diale. *La section sur l'Océanie couvre l'Australie et la Nouvelle-Zélande*. Il a été dans certains cas difficile de faire la différence entre les collectivités locales et d'autres niveaux d'administration infranationale. En général, on peut supposer que le niveau inférieur d'administration est assimilable à une collectivité locale.

Dans son examen de la structure et de la performance du système budgétaire territorial de chaque pays, le chapitre se concentre sur les dépenses, les ressources, les transferts de péréquation et le financement de la dette. L'évaluation de la performance intègre une variété de critères, entre autres, l'adéquation du niveau des ressources des collectivités locales, l'autonomie budgétaire locale, les incitations dans le cadre du système des transferts de péréquation, la capacité administrative et de gestion des collectivités locales et la qualité des services publics locaux. Enfin, le chapitre fait ressortir un certain nombre de contraintes pesant sur les finances locales aux niveaux infrarégional et national, et formule une série de recommandations pour l'amélioration de la politique de décentralisation budgétaire dans les pays étudiés où des données suffisantes étaient disponibles. La dernière section de cet article tire quelques conclusions générales qui peuvent être importantes pour la réforme de la politique de décentralisation des pays d'Asie-Pacifique.

Les finances des collectivités locales d'Asie du Sud

Structure

Les dépenses(2)

Les collectivités infranationales en Inde contribuent, jusqu'aux deux tiers environ, aux dépenses consolidées du gouvernement, dont le tiers vient des collectivités locales et des états fédérés («les autorités locales»). Les administrations étatiques ont le pouvoir de créer des collectivités de niveau inférieur, notamment des collectivités locales urbaines et rurales (*urban local bodies* [*ULB*] et *rural local bodies*(3) [*RLB*]). Sur le total des dépenses locales, 85% à 90% sont des dépenses des *ULB* concentrées dans les grands centres urbains; le reste vient des *RLB* et ce sont les villages, les *panchayat*, qui sont à l'origine de 90% des dépenses des collectivités locales rurales. On constate cependant d'importantes variations en fonction des états et des collectivités locales. Environ 60% de la dépense totale des collectivités locales vont à leurs missions principales, entre autres, la fourniture d'eau, l'éclairage public, l'assainissement et les routes. Comme on pouvait s'y attendre, les dépenses des *ULB* sont plus concentrées que celles des *RLB* sur ces fonctions essentielles.

TABLEAU 5.1

Asie du Sud : part des administrations infranationales dans le total des dépenses et des ressources publiques.

Pays	Part des dépenses publiques totales (%)			Part des ressources publiques totales (%)		
	Niveau infranational	Niveau supérieur	Niveaux inférieurs	Niveau infranational	Niveau supérieur	Niveaux inférieurs
Inde	66	33	33	33	30	3
Pakistan	33	28	5	7	6,5	0,5
Bangladesh	15	5	10	2	1	1
Népal	9	–	9	14	–	14

Source : Données de C.G.L.U. et autres sources. Les chiffres sont des approximations. Les données sont de l'année disponible la plus récente : Inde, 2004, Pakistan, 2004, Bangladesh, 2005, Népal, 2008.

(2) Voir tableau 5.1.

(3) Les 3 682 collectivités locales rurales sont soit des *panchayat* (dont il existe trois niveaux), soit des conseils ruraux autonomes; les 247 033 institutions locales rurales sont connues sous le nom de «corporations municipales», «municipalités» ou *nagar panchayat.*

La loi pakistanaise prévoit un système à trois niveaux bien que ses institutions élues aient toutes été dissoutes en juillet 2009. Avant cela, les dépenses des collectivités infranationales avoisinaient le tiers des dépenses consolidées du secteur public, la plupart réalisées par les provinces, par opposition aux collectivités locales (districts, administrations municipales *tehsil* [*TMA*] et unions[4]). Les districts ont théoriquement compétence pour l'éducation élémentaire et secondaire, les soins de santé élémentaires et l'environnement; en pratique, ces missions semblent être, pour la plupart, prises en charge exclusivement ou concurremment par les provinces. Les *TMA* ont compétence pour les services communaux essentiels et les permis de construire. Les unions accomplissent quelques tâches marginales.

La part des collectivités infranationales dans les dépenses totales au Bangladesh est plus limitée que celle de l'Inde et du Pakistan, représentant un montant de 15% ou moins. Les collectivités locales (syndicats de *parishad*, *pourashava* et corporations de villes) représentent environ deux tiers du total infranational. Les dépenses des *unions parishad* se concentrent sur l'agriculture, la construction et l'entretien des routes, la santé et l'assainissement; celles des *pourashava* sont pour la plupart dédiées au traitement des déchets, à la fourniture de l'eau, à l'assainissement et aux égouts; celles des corporations de villes, aux services d'infrastructures urbaines classiques. Nombre de ces missions sont prises en charge concurremment par des établissements publics déconcentrés de l'État.

Au Népal, la part des collectivités locales dans le total des dépenses publiques est aussi très petite, mais peut être étonnamment élevée si l'on considère l'état de développement des collectivités locales et l'incertitude quant aux futurs niveaux et sphères d'activité que définira la Constitution en cours de réécriture. Les collectivités locales font pression pour obtenir de la Constitution qu'elle limite les missions de l'État et, conformément au principe de subsidiarité, qu'elle délègue davantage de compétences à l'administration infranationale.

Les ressources propres

En Inde, les ressources propres des collectivités locales et des états comptent juste pour un peu plus d'un tiers du total des recettes publiques consolidées. Les administrations des états affectent des ressources aux collectivités locales, mais seules les communes jouissent d'un véritable pouvoir fiscal. La part des collectivités locales dans le total des ressources infranationales propres est au plus de 10%, et il s'agit essentiellement des ressources des *ULB*, qui perçoivent plus de 90% des recettes des collectivités locales. Les impôts fonciers constituent la principale ressource propre des collectivités urbaines les plus importantes. «L'octroi» (une taxe sur les biens importés dans la localité) a joué un rôle considérable dans le passé mais a maintenant été aboli dans tous les états, sauf un. Les *RLB* tirent la plupart de leurs ressources propres de diverses licences, droits et tarifs dont le produit est de faible importance. La faible part des ressources propres des collectivités locales rurales se concentre au niveau du *gram parachat* dont les ressources proviennent essentiellement des transferts.

Les recettes perçues par l'administration infranationale pakistanaise représentent seulement 7% environ des recettes publiques totales. Là encore, la plupart des ressources propres infranationales sont celles des provinces. Les ressources propres représentaient seulement 8% des budgets locaux en 2008-2009, ce qui semble indiquer que de telles recettes représentent moins de 1% du total des recettes publiques (Bahl et Cyah, 2008). La majeure partie des recettes des districts proviennent d'une variété de droits et redevances. L'impôt foncier a théoriquement été affecté aux *TMA* mais les provinces administrent cet impôt dans presque toutes les régions. Les syndicats n'ont pas le pouvoir de lever des recettes.

(4) Il y a au total plus de 6 600 unités de collectivités locales au Pakistan.

Les ressources propres des collectivités infranationales bangladeshies sont encore plus limitées qu'en Inde ou au Pakistan. Le total de leurs ressources propres représente moins de 2% des recettes publiques consolidées et on ne dispose d'aucune information sur la façon dont ce montant est distribué entre les différents niveaux d'administration. Pour les *unions parishad,* la ressource propre la plus importante est un impôt foncier assis sur la valeur de la terre; pour les *pourashava* et les corporations de ville, la plupart des ressources propres proviennent de l'impôt foncier, des droits de mutation et des permis de construire.

Les transferts(5)

Comme le fait apparaître le tableau 5.1, les collectivités locales indiennes présentent un taux très élevé de déséquilibre budgétaire vertical (leurs recettes représentent seulement 3% des recettes publiques totales alors que leurs dépenses représentent 33% du total national). Les transferts aux collectivités locales indiennes constituent 90% du total de leurs recettes, ceux-ci provenant à la fois du gouvernement central et des administrations des états, la plupart venant d'ailleurs de ces dernières puisque les transferts centraux vers les collectivités locales sont majoritairement effectués par le biais des états. Les transferts des états aux collectivités locales, qui comprennent à la fois le partage des recettes et les dotations, constituent environ un tiers du total des dépenses des états. Les deux types de transferts semblent habituellement plutôt *ad hoc* et liés à des dépenses particulières mandatées par l'administration à l'origine du transfert. Sur une base *per capita*, on compte beaucoup plus de transferts vers les collectivités locales rurales que vers les *ULB,* mais ce n'est pas toujours le cas (Rao, 2000; Oommen, 2008). Ces variations sont dues en partie aux commissions des finances étatiques (*SFC*) chargées de déterminer la répartition appropriée des recettes et l'attribution des dotations de l'état, et qui ne jouent pas toujours le même rôle.

L'exploitation des services publics par les collectivités locales pakistanaises est aussi largement financée par des transferts intergouvernementaux. Au niveau du district, les transferts représentent 90% ou plus du total des recettes (Kardar, 2006), mais Karachi constitue l'exception à la règle, environ 20% de ses recettes provenant de ressources propres. Les *TMA* sont un peu moins dépendantes des transferts provinciaux avec des transferts compris entre 60% et 80% du total des recettes selon la province ou le district où elles se situent. Les syndicats sont financés exclusivement par une dotation des provinces. La plupart des transferts aux collectivités locales sont non conditionnées, mais il arrive que les provinces accordent aussi des subventions en relation avec des projets spécifiques.

Les transferts dominent également les recettes des collectivités locales bangladeshies, ceux-ci constituant 90% ou plus de leur total. On relève cependant des écarts substantiels, les collectivités locales rurales (*unions parishad*) étant particulièrement dépendantes des dotations quand les collectivités locales urbaines (*pourashava* et corporations de villes) le sont un peu moins. Le principal transfert est la dotation globale. Bien que ce soit la dotation la plus importante, elle reste modeste si on adopte une perspective nationale, représentant moins de 2% du budget de l'État. Ce transfert à usage général est destiné à financer les activités de développement local. Les autres dotations de développement sont affectées et souvent dédiées à des projets particuliers (dont certains sont financés par des bailleurs de fonds internationaux). Les collectivités locales bangladeshies reçoivent aussi de petites subventions pour financer les salaires et les indemnités des fonctionnaires.

(5) Voir tableau 5.2.

TABLEAU 5.2

Asie du Sud : les transferts interbudgétaires comme ressources des collectivités locales.

Pays	Part des transferts dans les recettes locales totales	Importance relative des types de transferts		
		Partage des recettes	Dotations non affectées à but général	Dotations affectées
Inde	90%	Moyenne.	Basse.	Haute.
Pakistan	90%	Basse.	Haute.	Moyenne.
Bangladesh	90%	Basse.	Haute.	Moyenne.
Népal	Données non disponibles (mais très dépendant).	Données non disponibles.	Données non disponibles.	Données non disponibles.
Sri Lanka	Données non disponibles (mais très dépendant).	Données non disponibles.	Données non disponibles.	Données non disponibles.

Source : Données de C.G.L.U. et autres sources. Les chiffres sont des approximations. Les données sont de l'année la plus récente disponible : Inde, 2004, Pakistan, 2004, Bangladesh, 2005.

Le financement de la dette[6]

Les administrations infranationales indiennes ont le droit de faire des emprunts et beaucoup le font. Elles peuvent emprunter auprès de l'état, des bailleurs de fonds (indirectement), des institutions financières publiques et privées et des marchés financiers. Les rendements des obligations ne sont pas imposés. L'emprunt pour couvrir les déficits budgétaires est courant à tous les niveaux. Le montant consolidé de ces emprunts pour couvrir les déficits a récemment atteint environ 15% du P.I.B. Environ 80% de ces emprunts sont le fait des états fédérés et les collectivités locales. Le plus inquiétant est que la plupart des emprunts semblent financer des dépenses courantes plutôt que des dépenses d'investissement. La plus grande partie de l'emprunt local se situe dans les collectivités urbaines, principalement dans les états de l'Andhra Pradesh, du Gujarat, du Karnataka, du Madhya Pradesh, du Maharashtra et du Penjab ainsi que du Tamil Nadu, dont l'expérience avec le Fonds de développement urbain a été largement diffusée (voir encadré 5.1). Les états garantissent formellement le remboursement des prêts des collectivités locales. La totalité des garanties étatiques des créances accordées aux collectivités locales représenterait 10% du P.I.B. ou légèrement moins (Pradhan, 2004).

TABLEAU 5.3

Asie du Sud : autorisation légale et étendue de l'emprunt des collectivités locales.

Pays	Emprunt autorisé par la loi	Étendue de l'emprunt
Inde	Oui.	Modérée.
Pakistan	Non.	Aucune.
Bangladesh	Oui.	Très limitée.
Népal	Oui (mais seulement les communes).	Données non disponibles.
Sri Lanka	Oui.	Limitée.

Source : Données de C.G.L.U. et autres sources. Les chiffres sont des approximations. Les données sont de l'année la plus récente disponible : Inde, 2004, Pakistan, 2004, Bangladesh, 2005.

Si les provinces pakistanaises ont légalement le droit de s'endetter, ce n'est pas le cas des collectivités locales. La loi autorise les collectivités locales bangladeshies à emprunter pour financer le développement des investissements. Il n'existe pas de données disponibles sur les montants empruntés par les collectivités locales. Ils sont de toute

(6) Voir tableau 5.3.

évidence peu élevés. La totalité de l'emprunt local s'effectue apparemment par l'intermédiaire des circuits étatiques (Boex *et al.,* 2002).

Au Népal, le Fonds de développement des villes accorde des prêts aux communes pour le développement de leurs infrastructures, mais les autres niveaux des collectivités locales n'ont pas accès à l'emprunt. Au Sri Lanka, l'emprunt local vient du Fonds de crédit et de développement local de l'État, mais les fonds sont insuffisants pour satisfaire la demande des collectivités locales.

Encadré 5.1. – Les obligations municipales indiennes.

Le Fonds de développement urbain Tamil Nadu a été établi en 1996 pour le développement de l'infrastructure urbaine au niveau de l'État. Il s'agissait du premier partenariat public-privé non garanti par l'État, offrant des prêts à long terme pour l'infrastructure municipale. Le capital est alimenté par l'administration du Tamil Nadu (49%) et trois institutions financières indiennes recevant un soutien financier international (la Banque mondiale, la Banque japonaise pour la coopération internationale et la KfW allemande). Le Fonds de développement urbain Tamil Nadu mobilise également des fonds sur les marchés financiers.

Ce fonds a été une première étape importante pour raccorder les marchés financiers intérieurs aux besoins des petites villes. Les emprunteurs éligibles sont des institutions locales urbaines (corporations, communes et villes *panchayat*) et des institutions privées construisant des infrastructures urbaines.

Depuis le lancement de la Mission nationale de renouvellement urbain Jawaharlāl Nehru en 2005, le rôle des marchés financiers dans le financement des administrations infranationales a nettement augmenté. La Mission nationale de renouvellement urbain Jawaharlāl Nehru a deux missions principales : *a*) le développement de l'infrastructure et de la gouvernance urbaine, *b*) le développement des services publics essentiels pour les populations urbaines défavorisées.

Plus globalement, les émissions municipales prennent la forme d'obligations, au taux de 12-14% environ, avec ou sans garantie de l'État. Leur maturité va de 7 à 15 ans et ce sont des obligations structurées. Le revenu des investisseurs peut être imposable, mais ce n'est pas systématique.

Performance(7)

L'adéquation du niveau des ressources de fonctionnement et d'investissement

En Inde, les collectivités municipales agissent généralement dans le cadre de limites fiscales strictes. Cela s'explique par une base fiscale étroite et non élastique et une certaine indifférence envers l'usage des fonds. Dans ce contexte, les collectivités locales ne sont pas en mesure de générer des ressources suffisantes pour couvrir ne serait-ce que les coûts d'exploitation des services qu'elles fournissent (ADB-CA, p. 139). Seules quelques collectivités locales urbaines importantes (les villes de plus d'un million d'habitants) semblent produire des recettes suffisantes pour la prestation de services publics. Les grands centres urbains peuvent disposer de ressources propres substantielles excédant largement 50% du total de leurs revenus, mais une partie de ces sommes est redirigée vers les organismes paraétatiques qu'ils utilisent pour exploiter des services publics et qui doivent couvrir leurs coûts. Ils sont toutefois moins dépendants des transferts que les autres collectivités locales, très limitées dans leurs ressources, en particulier dans

(7) Voir tableau 5.4.

les zones rurales. Les collectivités rurales ont peu de ressources propres et sont presque complètement dépendantes des transferts de l'État central et des états fédérés. La plupart de ces derniers se trouvent eux-mêmes dans des conditions budgétaires précaires, ce qui restreint les transferts qu'ils peuvent réaliser au profit des collectivités locales cumulant toute les pressions budgétaires sur les niveaux les plus bas (Rao, 2000 ; Oommen, 2008).

En 2005, le gouvernement indien a lancé un vaste programme de renouvellement urbain et étendu les dotations de soutien aux communes pour l'infrastructure et la gouvernance urbaines. Les dotations affectées sont assujetties à des plans de développement des villes et seront mises à leur disposition pour l'amélioration des services publics essentiels pour les pauvres, pour l'aménagement du territoire urbain et pour d'ambitieux projets de développement des infrastructures (ADB-CA, p. 140).

Les collectivités locales pakistanaises sont également soumises à de sévères contraintes budgétaires. Comme il a été dit plus haut, l'accès aux ressources fiscales est minime au niveau local et les transferts des provinces aux collectivités locales ne sont en général pas suffisants pour couvrir les besoins de financement courants. En toute logique, les transferts des provinces aux collectivités locales diminuent proportionnellement à la réduction des transferts de l'État central vers les provinces. Pour satisfaire leurs besoins en capitaux, les collectivités locales disposent de leurs ressources propres et des transferts : elles ne sont pas autorisées à emprunter. Cela grève davantage encore leur capacité à offrir des niveaux adéquats de services publics (Manning *et al.,* 2003 ; Bahl et Cyan, 2008).

Les ressources des collectivités locales bangladeshies sont elles aussi dérisoires. Les montants disponibles sont strictement réservés aux services correspondant à leurs maigres compétences, à des niveaux à peine acceptables (Boex *et al.,* 2002 ; Fox et Menon, 2008).

Au Népal, les collectivités locales sont incapables de financer toutes leurs dépenses d'exploitation. Si elles doivent fournir des services, il faut leur réaffecter des recettes ou augmenter les dotations. Au Sri Lanka, la fourniture de services publics et l'entretien des infrastructures comptent parmi les principaux défis qu'auront à relever les collectivités locales.

L'autonomie fiscale et budgétaire

En Inde, les états fédérés décident des compétences et des pouvoirs fiscaux des collectivités locales (sur la base des recommandations des commissions des finances étatiques [*SFC*]). De récents amendements constitutionnels permettent la décentralisation, vers les collectivités locales, de compétences budgétaires et leur octroient une autonomie fiscale significative. Cependant, les décisions d'application de ces dispositions reviennent aux états, qui, généralement, n'ont pas étendu les pouvoirs fiscaux des collectivités locales. On rencontre bien sûr des exceptions à cette règle, notamment, par exemple, au Karnataka, au Madhya Pradesh et au Kerala qui ont été plus proactifs dans le transfert de compétences et de revenus (Banque mondiale, 2007).

Les collectivités locales indiennes ont peu d'influence relativement aux impôts qui leur sont affectés. Les gouvernements des états exercent un contrôle strict sur la définition des bases et des taux d'imposition. Les collectivités locales jouissent toutefois d'une autonomie budgétaire raisonnable sur leurs ressources propres. Cela n'est pas le cas pour les transferts. Le vaste ensemble des revenus partagés et des dotations de soutien est assujetti aux types spécifiques de dépenses ou de projets que les états jugent importants. À cet égard, les collectivités locales sont davantage perçues comme des organismes exécutants des états que comme des entités locales autonomes. Par ailleurs, l'autonomie en matière de fourniture des services publics est limitée par la nature concurrente de presque toutes les compétences attribuées et par l'existence d'organisations institutionnelles parallèles (essentiellement les institutions paraétatiques des états au niveau local) qui ont été développées pour la fourniture de services

tels que la réhabilitation des bidonvilles et la fourniture d'eau.

La loi autorise le transfert aux collectivités locales pakistanaises de responsabilités budgétaires significatives, mais les provinces déterminent les compétences et les ressources précises des collectivités locales sous leur autorité. Les compétences peuvent présenter des différences assez importantes d'une province à l'autre mais sont habituellement limitées. La Constitution pakistanaise permet la séparation complète des bases d'imposition entre niveaux d'administration, mais les administrations provinciales n'ont presque pas de sources de revenus. Cela se répercute sur les compétences locales en matière de revenus.

Comme c'est le cas en Inde, les collectivités locales pakistanaises ont peu de pouvoir sur les impôts que leur affectent les provinces et ne peuvent modifier les dispositions fiscales qu'avec l'assentiment des provinces qui définissent les bases (y compris les exonérations) et les taux d'imposition locaux. De plus, les provinces ont autorité pour évaluer les valeurs foncières utilisées pour déterminer le montant de l'impôt foncier, en principe une recette des *TMA*.

Les collectivités locales pakistanaises n'ont, elles aussi, qu'un contrôle marginal sur le budget des services publics. Les provinces exercent un contrôle rigoureux à la fois sur les dépenses d'exploitation et d'investissement. Elles dictent leurs priorités de dépense aux budgets locaux et exigent parfois même d'approuver préalablement les dépenses des collectivités locales. Les transferts des provinces sont liés à des objectifs budgétaires ciblés qu'elles fixent aux collectivités locales, tout particulièrement pour les dépenses d'investissement, et font de l'équilibre budgétaire une condition de l'attribution des dotations. Dans des cas extrêmes, les provinces ont invoqué un mauvais résultat aux évaluations de performance pour reprendre le contrôle de compétences initialement décentralisées.

La plupart des employés des collectivités locales pakistanaises sont délégués par d'autres niveaux d'administration. Les collectivités locales n'ont quasiment pas d'autorité sur le personnel qui leur est affecté et ne peuvent pas licencier les fonctionnaires engagés par d'autres niveaux d'administration. Les augmentations de salaire fédérales et provinciales établies par la loi sont simplement transmises aux collectivités locales sans égard au budget ni à la capacité de la collectivité locale à payer. C'est un important mandat non financé.

Comme il ressort clairement des développements précédents, les dépenses et les recettes publiques sont très centralisées au Bangladesh. L'État domine les prestations de services publics même dans les secteurs de l'éducation et de la santé, dévolus aux collectivités locales dans les autres pays. De la même manière, le gouvernement central garde la mainmise sur presque toutes les sources de revenu.

Les collectivités locales bangladeshies ont très peu de pouvoir décisionnel, même sur les impôts et services publics relevant de leur compétence. Le conseil de district (une unité déconcentrée au niveau régional) doit approuver tous les budgets locaux, et les taux des impôts locaux et des redevances sont fixés par l'État. La plupart des dotations sont en outre affectées. Les fonctionnaires centraux interviennent activement dans les décisions des collectivités locales sur les priorités budgétaires, et la mise en œuvre des projets d'investissement est sujette à approbation préalable de l'État. Tous les membres du personnel des collectivités locales sont des employés de l'État. Si les maires et les conseils sont élus par le peuple, ils n'ont donc que très peu d'autorité sur leur personnel. Les maires ne peuvent pas recruter de personnel indépendant (c'est-à-dire n'appartenant pas à l'État) sans autorisation du centre, celle-ci étant très difficile à obtenir. Sous de nombreux aspects, les collectivités locales bangladeshies sont des unités déconcentrées d'autres niveaux d'administration.

Au Népal, les collectivités locales ne disposent que d'une latitude très réduite pour fixer les taux d'imposition et les tarifs publics d'où elles tirent leurs ressources, et le manque de clarté quant à leurs pouvoirs en matière de revenus permet aux ministères d'empiéter sur ces ressources. On observe un enchevêtrement similaire des compé-

tences pour les services publics, ce qui crée la confusion et entraîne l'insuffisance des services publics dans les collectivités locales faiblement financés. La répartition des bases de revenu entre les sphères centrale et locales de l'administration est tout aussi chaotique au Sri Lanka.

TABLEAU 5.4

Asie du Sud : les performances du système interbudgétaire.

Pays	Adéquation des ressources	Autonomie budgétaire	Incitations à la performance	Capacité de gestion	Qualité des services publics
Inde	Ressources des grandes collectivités locales urbaines relativement suffisantes ; ressources très limitées pour les petites collectivités urbaines et rurales.	Les collectivités locales ont un pouvoir budgétaire très réduit. Les états contrôlent la fiscalité locale et les dépenses dans une large mesure.	Les états ont fait un usage important des incitations mais les primes se concentrent sur le comportement passé et non futur.	Faiblesse de l'administration des impôts et de la gestion des dépenses.	Faible.
Pakistan	La plupart des collectivités locales connaissent des limites importantes en matière de ressources.	Pouvoir limité des collectivités locales sur les impôts et les dépenses. Contrôle provincial omniprésent.	Pas d'expérience d'incitations à la performance.	Administration des impôts relativement viable au niveau du district. Gestion correcte des dépenses, mais, pour la plupart, prise en charge par les agents centraux.	Faible.
Bangladesh	Ressources des collectivités locales très limitées.	Pouvoir des collectivités locales extrêmement limité. Les collectivités locales sont essentiellement des unités déconcentrées du gouvernement central.	Quelques utilisations d'incitations pour encourager l'effort de revenu «local».	Administration fiscale déconcentrée faible et corrompue. La gestion de la fourniture des services publics est plutôt à la charge de l'État.	Faible. Services nettement concentrés sur les fonctions judiciaires et de police.
Népal	Totalement inadaptées.	Pouvoir limité et confusion des compétences.	Elles ont été introduites seulement récemment.	Très limitée en dehors des grandes municipalités.	Faible.
Sri Lanka	Inadaptées.	Pouvoir limité et confusion des compétences.	Non applicable.	Très limitée en dehors des grandes municipalités.	Faible.

Source : Estimation de l'auteur basée sur les données de C.G.L.U., entre autres sources (voir bibliographie).

Les incitations dans le cadre des relations interbudgétaires

Beaucoup d'états indiens ont intégré les incitations à la performance dans les schémas de partage des recettes pour les collectivités locales. Ces incitations pondèrent les variables utilisées pour déterminer le montant des participations dans le but d'encourager un comportement positif des collectivités locales dans leur effort d'augmenter leurs revenus, d'améliorer de la gestion des services publics, etc. Cependant, elles sont appliquées exclusivement au comportement passé des collectivités locales au risque d'être perçues comme une prime aux politiques passées, et non comme un encouragement pour des performances à venir. L'observation empirique semble indiquer que les transferts sont ha-

bituellement associés de façon négative au rendement des ressources locales propres (Mathur et Peterson, 2006).

Les provinces pakistanaises n'ont généralement pas fait grand usage des incitations à la performance dans leurs relations avec les collectivités locales. Elles sont absentes des transferts aux collectivités locales de la plupart des provinces (Peterson, 2002).

L'expérience bangladeshie des incitations a été un peu plus positive. Par exemple, les incitations par les transferts à augmenter les revenus locaux semblent relativement constructives, ou pour le moins bénéfiques. Il est douteux que les transferts découragent les efforts pour accroître les revenus locaux et ils peuvent même les favoriser. Il est du moins certain que l'augmentation des niveaux de dotation est positivement associée avec les ressources locales propres. Par ailleurs, les restrictions à l'autonomie budgétaire des collectivités locales, y compris sur leurs ressources propres, pourraient refroidir leur enthousiasme pour améliorer le recouvrement (voir Fox et Menon, 2008).

Au Népal, le système de dotations est supposé se fonder sur une formule, mais en pratique il est *ad hoc*. Ni la législation ni les textes politiques n'en définissent les critères. On expérimente cependant des conditions et des mesures de performance minimales dans les comités de développement des districts et des villages, et les communes. Au Sri Lanka, les collectivités locales sont totalement dépendantes des transferts, mais le manque de régularité et de prévisibilité de ceux-ci représente un obstacle à la gestion budgétaire.

L'administration fiscale et la gestion des dépenses

L'administration fiscale et la gestion locale des dépenses en Inde sont assez faibles : il n'existe généralement pas de procédure budgétaire obligatoire opérationnelle comprenant la formulation d'un plan, son approbation par les élus locaux et sa mise en œuvre (Bahl *et al.,* 2005). Une étude menée au Rajasthan a révélé que les collectivités locales ne faisaient pas usage des impôts optionnels qui leur ont été attribués. L'explication des élus locaux était que les conseils et/ou les citoyens seraient peu disposés à payer même si cela permettait d'améliorer les services. Cette attitude pourrait aussi expliquer l'inefficacité de la collecte locale des impôts. Du côté des services publics, les collectivités locales ne cherchent habituellement pas à assumer de nouvelles compétences du fait de leur réticence en ce qui concerne l'accroissement des dépenses de gestion ou des coûts associés. On rencontre cependant des réformes et des expériences innovantes (voir encadré 5.2) qui pourraient servir d'exemples pour d'autres états fédérés et collectivités locales (Mathur et Peterson, 2006).

Le système de l'administration fiscale locale au Pakistan est particulier. Les administrations de district ont deux types d'unités de recouvrement des impôts : une pour collecter les taxes provinciales et l'autre pour les recettes du district. La capacité des deux organismes de l'administration fiscale est raisonnablement satisfaisante bien que les districts n'en bénéficient que dans une certaine mesure. Les services fiscaux des *TMA* ont une longue histoire, mais leur capacité administrative est plus faible que celle des administrations de district. Le manque de formation des percepteurs est particulièrement problématique (Peterson, 2002; Bahl et Cyan, 2008).

La capacité de gestion de la dépense locale est également satisfaisante au niveau des collectivités locales, du moins sur le plan technique. Malheureusement, la plupart des fonctionnaires travaillant dans les administrations de district et dans celles des *TMA* sont des employés fédéraux ou provinciaux (payés par les budgets locaux) et peuvent être transférés à la discrétion des directeurs fédéraux ou provinciaux. En son état actuel, la capacité de gestion locale existante paraît illusoire et temporaire.

Encadré 5.2. – La réforme de l'impôt foncier dans l'Andhra Pradesh.

Avant la réforme, les impôts fonciers représentaient seulement 13% des recettes municipales et 0,1% du P.I.B. de l'État. L'impôt souffrait du fait d'être assis sur des règles d'évaluation locative annuelle compliquées, d'une série complexe d'exonérations et de coûts administratifs importants.

L'État a clarifié et simplifié le système d'évaluation pour le rendre plus objectif, standardisé, mais a élargi le champ des exonérations pour améliorer les coûts : ratios de versement, facilité des paiements grâce à l'implication du secteur bancaire et incitations sous forme de subventions accordées aux conseils pour améliorer les taux de recouvrement en relation avec les notifications de payer. L'augmentation du recouvrement dépasse en général les 25%.

Si les compétences des collectivités locales bangladeshies en matière de ressources sont limitées, ces dernières pourraient néanmoins générer davantage de recettes qu'elles ne le font. Beaucoup d'administrations communales ont négligé de développer la base de données de l'impôt foncier ou d'effectuer les évaluations en temps utile, et le rendement est faible. De plus, on rapporte des faits de corruption généralisés dans la collecte des impôts, à quoi s'ajoute une culture d'évasion fiscale. D'après certaines estimations, seul un quart environ des entreprises des *pourashava* paient leurs impôts (Fox et Menon, 2008).

Au Bangladesh, la gestion des dépenses et des services publics est plutôt de la responsabilité du niveau supérieur de l'administration que des collectivités locales. Les collectivités locales semblent avoir une responsabilité financière, mais pas pour la gestion ni la fourniture des services. Cette «bifurcation implicite» de l'administration publique régionale et locale a longtemps été un problème et génère une absence de motivation pour la gestion des performances et la qualité des services (Fox et Menon, 2008).

Au Népal, les bailleurs de fonds s'efforcent actuellement de pallier la pénurie de personnel au sein des collectivités locales, mais il reste beaucoup à faire. Comme on peut s'y attendre après une période prolongée de troubles intérieurs, le Sri Lanka a un besoin particulièrement important de personnel dans les collectivités locales.

La qualité des services publics

La qualité des services publics en Inde est généralement insuffisante (Banque mondiale, 2004), notamment dans les domaines de l'éducation de base, de la santé, de l'eau et de l'assainissement. Le taux d'illettrisme est élevé, les systèmes locaux de santé publique ne sont pas opérationnels dans de nombreuses parties du pays, la qualité de l'eau potable se situe au-dessous du minimum requis, et les conditions de vie générales sont souvent insalubres. L'accès aux services sociaux pour les pauvres en milieu rural est particulièrement problématique. On rencontre bien sûr des exceptions.

La qualité des services publics locaux pakistanais est également inférieure aux standards, mais les écarts sont extrêmes d'une province à une autre et d'une collectivité locale à une autre. L'indifférence et la corruption patentes des bureaucrates nationaux contribuent à la médiocrité des services publics : cela concerne tous les niveaux de l'administration. Les sondages d'opinion menés au Pakistan placent l'honnêteté et la réactivité de ses fonctionnaires loin au-dessous de tous leurs collègues d'Asie du Sud (Peterson, 2002).

La qualité des services publics au Bangladesh est très faible à tous égards. Les collectivités locales bangladeshies sont connues pour l'inefficacité et l'irresponsabilité de leurs services. Elles sont plutôt étrangères aux citoyens et globalement perçues comme très politisées et corrompues. Les collectivités locales consacrent

davantage d'efforts à exercer leur contrôle politique et social qu'à assumer des missions de services publics classiques. Si elles doivent fournir des services publics, ils se rapportent essentiellement aux fonctions de justice ou de police, non à l'amélioration du bien-être des citoyens (Boex *et al*., 2002 ; Fox et Menon, 2008).

Les principales urgences et contraintes

Le problème le plus pressant en Inde est l'absence endémique de décentralisation fiscale au profit des entités locales urbaines et rurales. Bien qu'ils aient le pouvoir constitutionnel de décentraliser des compétences et des ressources significatives aux collectivités locales, les états n'ont pris aucune mesure effective en ce sens. À l'heure où certaines collectivités locales ont unilatéralement commencé à prendre en charge plus de compétences pour les services publics et la collecte des impôts, une politique plus active s'impose. Néanmoins les citoyens semblent souvent peu disposés à payer pour plus et/ou de meilleurs services locaux – quand ils en ont la volonté, ils ne disposent d'aucun moyen d'en faire état. Pour poursuivre la décentralisation, améliorer la coopération entre les collectivités locales et leurs citoyens doit être une priorité (Mathur et Peterson, 2006).

La performance des commissions des finances étatiques (*SFC*) constitue un second domaine de préoccupation. Comme nous l'avons vu précédemment, les *SFC* sont en charge de toute une série de missions, entre autres, déterminer les affectations locales des impôts, calculer les montants respectifs des transferts de péréquation et établir le montant des dotations de l'État aux institutions locales. Dans tous ces domaines, l'action des *SFC* a souvent été décevante. Quand elles ont été actives et efficaces, les états ont ignoré leurs recommandations.

Depuis juillet 2009 où le président du Pakistan a dissout les collectivités locales élues en s'appuyant officiellement sur la décision unanime des gouverneurs provinciaux, l'existence même des collectivités locales au Pakistan est compromise. Au-delà de ce problème patent, deux autres obstacles les menacent. L'un est le rôle des provinces dans la décentralisation. Comme leurs homologues indiennes, les provinces du Pakistan déterminent l'étendue de la décentralisation sur leur territoire. À ce jour, elles considèrent que la fourniture et le financement décentralisés de services publics s'arrête, pour l'essentiel, au niveau provincial. L'État central a laissé faire. L'autre obstacle a trait aux ressources propres dérisoires des collectivités locales sans aucune relation avec les services mis à leur charge et à leur coût. C'est un problème caractéristique des pays en développement, mais il est particulièrement grave au Pakistan. De plus, cela n'a jamais été une priorité des responsables politiques centraux dans le passé, et il n'est pas certain que, pour eux, l'absence de pouvoir fiscal et de liberté des collectivités locales soit un problème (Bahl *et al.,* 2008).

La question clé au Bangladesh est de savoir jusqu'où le gouvernement souhaite-t-il décentraliser son secteur public au niveau local. Actuellement, le système de fourniture et de financement des services publics ressemble davantage à de la déconcentration qu'à de la décentralisation. Les collectivités locales n'ont que très peu de compétences en matière de services publics et de ressources et presque aucune autonomie sur les services et les impôts qui leur ont été affectés. Tous les fonctionnaires locaux sont des employés de l'État. Une réorganisation significative serait nécessaire pour mettre en œuvre un système plus décentralisé.

D'autres problèmes importants résultent de la complexité de la structure administrative bangladeshie. Les cinq niveaux séparés de gestion ont pour conséquence une augmentation des coûts administratifs et un nombre excessif de niveaux officiels d'administration. Cela se complique encore avec l'existence d'autres dispositifs institutionnels parallèles pour la fourniture des services publics, intervenant concurremment à la structure officielle. De plus, cette structure complexe semble elle-même dans un état de perpétuelle mutation du fait que chaque nouvelle administration cherche à utiliser le système pour servir ses propres fins politiques. Ces modifications perpé-

tuelles obèrent le fonctionnement effectif d'un système de fourniture et de gouvernance des services publics, qu'il soit déconcentré ou décentralisé (Fox et Menon, 2008).

Au Népal comme au Sri Lanka, les questions urgentes concernent l'état actuel de développement des collectivités locales et le besoin de clarifier la législation pour améliorer la capacité des collectivités locales à gérer et fournir des services publics. Le Népal a particulièrement besoin de donner plus de responsabilités et de ressources aux collectivités locales.

Conclusions et observations sur l'Asie du Sud

L'Inde pourrait revoir sa stratégie consistant à remettre aux états la décision de décentraliser. L'approche volontaire s'est jusqu'ici révélée un échec. Peut-être une méthode contraignante, sous l'étroit contrôle de l'État fédéral, donnerait plus de résultats.

À cet égard, le gouvernement fédéral indien pourrait envisager plusieurs actions :

- Décentraliser des fonctions spécifiques aux collectivités locales pour renforcer la démocratie locale : quand des compétences concurrentes sont jugées nécessaires, il faut définir les responsabilités respectives des états et des collectivités locales;
- Accorder plus d'autonomie budgétaire aux collectivités locales relativement aux instruments dont elles disposent pour générer des ressources;
- Donner une autorité exclusive aux collectivités locales sur l'impôt foncier et les taxes sur les véhicules à moteur; leur offrir un accès à l'impôt sur le revenu des personnes physiques sous la forme d'un impôt additionnel, au moins pour quelques collectivités locales urbaines;
- Développer un système transparent et prévisible de transferts aux collectivités locales, fondé sur des formules de calcul, de façon à leur fournir les ressources adéquates; égaliser les capacités budgétaires au regard des compétences et améliorer l'attribution des fonds;
- Attribuer des dotations d'investissement aux collectivités locales urbaines et rurales;
- Promouvoir une procédure budgétaire plus structurée et un audit amélioré;
- Faciliter l'accès au crédit pour les collectivités locales afin de financer les dépenses d'investissement et de développer leur solvabilité et leur capacité administrative. Les règlementations existantes sur l'accès des communes à l'emprunt devraient être allégées ou simplifiées.

Enfin, l'État devrait jouer un rôle plus actif dans le soutien et l'orientation des commissions des finances étatiques (*STC*). Les *STC* ont besoin de capacités accrues pour assumer plus efficacement les rôles qui leur sont assignés et, à partir de là, l'État pourrait envisager de rendre leurs recommandations obligatoires comme celles de la Commission centrale des finances.

Au Pakistan, la première priorité politique nationale est le rétablissement des collectivités locales élues. Le Pakistan devrait plus particulièrement :

- Reconsidérer la pratique permettant aux gouvernements provinciaux de décider de la décentralisation aux niveaux infraprovinciaux, ce qui a fait avorter le processus de décentralisation;
- Réviser les objectifs de base sur lesquels reposent les relations budgétaires interadministratives;
- Attribuer plus de compétences et de pouvoir fiscal aux collectivités locales;
- Assurer le développement d'un système moderne de péréquation.

Le Bangladesh a d'abord besoin de décentraliser son système de fourniture et de financement des services publics. Ensuite, plusieurs questions politiques doivent être résolues. Comme pour d'autres nations d'Asie du Sud, elles ont trait aux dépenses, aux compétences fiscales, aux transferts de péréquation, à l'emprunt local et aux mécanismes de responsabilité verticale et horizontale. Cependant, la première priorité pourrait être d'accroître la responsabilité des agents locaux devant leurs citoyens en les faisant recruter par les collectivités locales et en accordant aux élus plus de

contrôle sur l'embauche et le licenciement de leur personnel.

Les finances des collectivités locales d'Asie orientale

Structure

Les dépenses[8]

Les dépenses sont extrêmement décentralisées en Chine où les administrations infranationales[9] ont compétence pour environ 70% des dépenses publiques totales connues. Les collectivités locales (c'est-à-dire infraprovinciales) en représentent la plus grosse partie, contribuant à environ 50% du total répertorié, mais on relève des dépenses substantielles qui ne sont pas enregistrées. Les dépenses des collectivités locales se concentrent sur l'éducation et les services de santé : la majeure partie des dépenses du secteur public en matière d'éducation et de santé – soit 85% – est réalisée par les collectivités locales. Les collectivités locales chinoises se distinguent de la plupart de leurs homologues dans le monde en ce qu'elles consacrent également une proportion non négligeable de leurs budgets à des systèmes d'assurance sociale de divers types (dont les allocations chômage, l'assurance maladie et les retraites), fonctions habituellement prises en charge par l'État (Bahl et Martínez-Vásquez, 2008).

Les dépenses publiques nippones sont elles aussi plutôt décentralisées. Les collectivités locales japonaises (47 préfectures et 1 820 municipalités) assument approximativement 60% de la dépense publique totale dont les deux tiers environ sont pris en charge par les communes. Les collectivités locales concentrent leurs actions sur les infrastructures, l'éducation et l'aide sociale, qui constituent respectivement 25%, 18% et 18% des dépenses des collectivités locales. Les ordres de grandeur sont grossièrement les mêmes pour les préfectures et les municipalités.

Suite aux politiques très décentralisatrices des années 1990, les dépenses sont aussi assez décentralisées en Corée. L'importance relative des collectivités locales coréennes a quintuplé depuis ces réformes. Les collectivités infranationales (l'aire métropolitaine spéciale de Séoul, les 6 villes métropolitaines et les 9 provinces) et les collectivités locales de niveau inférieur (75 villes, 86 comtés et 69 districts) représentent maintenant environ 45% de la dépense publique totale. Si l'on y ajoute les dépenses des autorités locales responsables de l'éducation, qui sont indépendantes des collectivités locales, cela porterait ce chiffre à environ 60% si bien que ces dernières dominent le secteur public. Le niveau supérieur des collectivités locales dépense environ 40% du total. Les dépenses des collectivités locales sont traditionnellement concentrées sur les travaux publics et le développement économique, mais les services sociaux, notamment la sécurité, la santé, le logement et le développement socioculturel, sont récemment devenus la priorité.

TABLEAU 5.5
Asie orientale : la part des collectivités locales dans le total des dépenses et des recettes publiques.

Pays	Part dans les dépenses publiques totales (%)			Part dans les recettes publiques totales (%)		
	Infranational	Niveau supérieur	Niveaux inférieurs	Infranational	Niveau supérieur	Niveaux inférieurs
Chine	70	20	50	40	15	25
Japon	60	20	40	40	20	20
Corée	45	17	28	35	22	13

Source : Données du C.G.L.U. et autres sources. Les chiffres sont des approximations. Les données sont de l'année la plus récente disponible : Chine, 2005, Japon, 2007, Corée, 2010.

(8) Voir tableau 5.5.
(9) Il y a 34 provinces, 333 préfectures, 2 862 comtés ou districts et 41 636 communes en Chine.

Les ressources propres

Les impôts sont assez centralisés en Chine, même si cela n'est pas aussi marqué que dans d'autres pays présentant le même degré de décentralisation des dépenses. La part des collectivités locales dans le total des recettes fiscales du secteur public se monte à environ 40%. Les parts des provinces, des préfectures et des comtés/communes dans le total des recettes publiques sont approximativement de 15%, 15% et 10% respectivement bien qu'il semble y avoir des variations annuelles (Shen et Zou, 2006). De nombreux impôts sont affectés aux provinces, notamment les droits de mutation, l'impôt foncier, la taxe sur les véhicules et les droits de timbre. Les provinces ont le choix d'affecter ces impôts à des niveaux inférieurs et certaines le font, mais les compétences fiscales des niveaux inférieurs présentent de grandes variations. Les administrations centrale et locales se partagent quatre des principaux impôts chinois, notamment la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur les sociétés, cela constitue une partie substantielle des finances locales.

Les collectivités infranationales japonaises collectaient approximativement 40% du total des recettes fiscales en 2007, répartis de façon à peu près égale entre les préfectures et les municipalités. On s'attend à ce que cela monte jusqu'à 50% comme suite aux réformes de 2003 dites de «la Trinité». Il est à noter que les impôts des préfectures concernent les entreprises, la consommation et les habitants (leur revenu). Les impôts locaux les plus importants sont la taxe foncière résidentielle et non résidentielle (actif immobilisé) et la taxe d'habitation. Les ressources propres représentent un peu plus d'un tiers du total des recettes des préfectures et des municipalités. Ce niveau relativement bas persiste même après les réformes de la Trinité, qui étaient une réponse à la centralisation excessive des recettes publiques et à la dépendance trop forte des collectivités locales vis-à-vis des dotations. La réforme a augmenté les ressources propres des collectivités locales et a proportionnellement réduit les participations aux produits des recettes partagées ainsi que les dotations du gouvernement national (subventions affectées) aux collectivités locales.

Par comparaison avec d'autres pays de la région, les ressources sont assez centralisées en Corée. Les collectivités locales coréennes représentent environ 35% des recettes publiques nationales, les niveaux supérieur et inférieur représentant respectivement environ 22% et 13%. Les impôts fonciers sont la principale source de revenus propres des collectivités locales avec plus de la moitié du total. Les impôts sur le revenu et la consommation sont également significatifs. Les ressources propres constituent environ 60% du total des recettes des collectivités locales. Dans le cadre de la politique de décentralisation fiscale de l'État, on a introduit en 2010 une taxe locale sur la consommation. Elle devrait mener à une augmentation d'environ 3% des recettes des collectivités locales.

Les transferts[(10)]

Les transferts de tous types constituent environ 60% du total des recettes de niveau infranational en Chine où le système est très complexe et opaque (Bahl et Martínez-Vásquez, 2008). Les transferts les plus importants sont les mécanismes de partage des recettes (qui comprennent la T.V.A., la taxe professionnelle, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés), les remboursements d'impôts et les subventions affectées à un usage précis. Cela représente à peu près 80% des transferts que reçoivent les collectivités locales alors que les dotations de péréquation ne s'élèvent qu'à 5% environ. Le reste est constitué d'une kyrielle d'autres transferts. On ne dispose que de peu d'informations officielles sur la répartition des transferts entre les différents niveaux d'administration.

(10) Voir tableau 5.6.

TABLEAU 5.6

Asie orientale : les transferts comme source de revenu des collectivités locales.

Pays	Part des transferts dans les recettes locales totales	Importance relative des différents types de transferts		
		Recettes partagées	Dotations non affectées à but général	Dotations affectées
Chine	60%	Haute	Faible	Faible
Japon	40%	Haute	Faible	Moyenne
Corée	40%	Haute	Faible	Moyenne

Source : Données de C.G.L.U. et autres sources. Les chiffres sont des approximations. Les données sont de l'année la plus récente disponible : Chine, 2005, Japon, 2007, Corée, 2010.

Les collectivités locales japonaises reçoivent également près de 40% de leurs recettes sous la forme de transferts du gouvernement central – à la fois des participations au produit de recettes partagées et des dotations budgétaires spécifiques – ou des préfectures. Les participations au produit de recettes partagées (*local allocation tax – LAT*) sont de loin le transfert le plus important, suivi par diverses dotations budgétaires spécifiques. Le *LAT* est un transfert budgétaire de soutien et de péréquation. Les dotations budgétaires spécifiques sont largement utilisées pour financer des fonctions déléguées bien que certaines aient des retombées économiques ou constituent des incitations à la performance fiscale. Les subventions conditionnelles visent des secteurs spécifiques et supposent qu'ils se conforment à des standards d'exploitation rigoureux. Les réformes dites de «la Trinité», dont il a été question plus haut, ont réduit le nombre de dotations budgétaires spécifiques aux collectivités locales et modifié (simplifié) la base de répartition de la *LAT*. Toutefois, le ministère de l'Intérieur ne gère pas cette distribution de façon transparente.

Les transferts budgétaires représentent environ 40% des recettes des collectivités locales coréennes. L'actuel système de transfert, établi à la suite de changements structurels en 2005, consiste en un impôt local partagé (*local shared tax – LST*), des dotations du Trésor (*national treasury subsidies – NTS*) et le Compte spécial pour le développement régional (*SARRD*). Il est excessivement complexe et compromet le suivi de l'impact fiscal des dotations. L'impôt local partagé regroupe 4 types de dotations : l'impôt local partagé ordinaire, l'impôt local partagé spécial, l'impôt partagé de décentralisation et l'impôt partagé sur l'immobilier. Avant 2005, l'impôt local partagé comprenait uniquement l'impôt local partagé ordinaire et l'impôt local partagé spécial et fonctionnait comme un instrument budgétaire de soutien et de péréquation de la même manière que la *LAT* nippone. L'ajout, en 2005, de l'impôt partagé de décentralisation et de l'impôt partagé sur l'immobilier avait pour but de compenser les dépenses encourues pour des projets *NTS* additionnels transférés aux collectivités locales et les pertes budgétaires que la politique fiscale nationale causait aux collectivités locales.

Les *NTS* sont des dotations budgétaires spécifiques conçues essentiellement pour couvrir les coûts de fourniture de services publics, délégués pour la plupart. Les projets *NTS* doivent en général répondre, entre autres, aux conditions fixées par l'État. Le «compte spécial pour le développement régional» est une dotation visant à soutenir les projets de développement régional pour renforcer la compétitivité. Les transferts entre les niveaux supérieur et inférieur des collectivités locales comprennent les dotations métropolitaines et provinciales, le partage des recettes provinciales et le partage des recettes métropolitaines. La dotation métropolitaine et provinciale est une subvention conditionnelle distribuée aux villes, aux comtés et aux districts avec les fonds *NTS*. Le partage des recettes provinciales donne lieu à une dotation à but général aux collectivités locales de niveau inférieur, basée sur la population, les coûts de la perception fiscale et d'autres facteurs. Le partage des recettes métropolitaines est une dotation à but général pour soutenir les besoins budgétaires de base des districts et pour atténuer l'inégalité fiscale entre eux.

Le financement de la dette[11]

Dans le cadre des lois existantes, les collectivités infranationales chinoises ne sont pas autorisées à recourir à l'emprunt. Néanmoins, beaucoup y recourent dans la pratique à la fois pour couvrir des déficits de fonctionnement et pour financer les dépenses d'investissement. Les collectivités infranationales empruntent directement aux banques commerciales et autres institutions financières ou indirectement par le biais des sociétés de gestion et d'investissement qu'elles possèdent localement. À leur tour, ces dernières empruntent aux banques et sur les marchés financiers. Le total des créances à recouvrer des collectivités infranationales a été estimé en 2004 à environ 120 Md $US, dont environ un tiers était dû à l'emprunt (Shen, Jin et Zou, 2006).

TABLEAU 5.7

Asie orientale : autorisation légale et étendue du recours à l'emprunt des collectivités locales.

Pays	Emprunt autorisé par la loi	Étendue du recours à l'emprunt
Chine	Non	Importante
Japon	Oui	Importante
Corée	Oui	Modérée

Sources : Données de C.G.L.U. et autres sources.

Plus récemment, les commentateurs économiques ont estimé les créances à recouvrer des sociétés d'investissement des collectivités locales chinoises à environ 11,4 billions de yuans (environ 1,7 billion de dollars américains) avec des obligations additionnelles de 1,9 billion de dollars américains, la plupart étant liées à des projets d'infrastructures. D'autres sources parlent d'environ 880 milliards de dollars américains, un chiffre approximativement corroboré par China International Capital, une banque d'investissement[12]. Ces prêts sont soutenus par des actifs (typiquement, des terrains) ou par des garanties implicites du gouvernement, et ont été utilisés pour développer les transports locaux, l'énergie, l'eau, les infrastructures urbaines et le logement public. On s'inquiète de ce que les produits des ventes de terrains utilisés pour rembourser ces prêts bancaires puissent se tarir, en particulier si le marché immobilier, instable, chute.

Les collectivités locales japonaises ont également le droit d'emprunter aux banques commerciales et d'émettre des obligations ; cette dernière pratique est de plus en plus répandue[13]. Le système d'autorisation traditionnel a été supprimé mais un système de «consultation préalable» conserve à l'État un contrôle sur la dette des collectivités locales. La raison en est probablement que, si les collectivités locales sécurisent leurs emprunts avec des ressources propres, l'État est la caution implicite de l'emprunt local (Mochida, 2008). Le gouvernement affirme s'orienter de plus en plus vers un système davantage axé sur des réglementations fiscales et la discipline du marché. Les collectivités locales japonaises empruntent beaucoup. La part des dépenses publiques d'investissement des collectivités locales est d'environ 70% du total de celles du secteur public consolidé et la presque totalité en est financée par l'emprunt. La dette totale des collectivités locales était d'environ un tiers du P.I.B. en 2005, ce qui est très élevé selon les standards internationaux (Mochida, 2008).

Les collectivités infranationales coréennes ont le droit de recourir à l'emprunt pour financer des dépenses d'investissement et celles faisant suite à des catastrophes nationales. Elles peuvent se procurer des fonds par des prêts directs (fonds de crédit publics ou prêts bancaires) ou par

(11) Voir tableau 5.7.

(12) «Shell Game», *The Economist*, 11/03/2010.

(13) En 2003, le Fonds local d'investissement financier a couvert 60% des obligations locales, les institutions financières privées en ont couvert 30% et le marché, les 10% restants.

l'émission d'obligations. Le premier procédé (en particulier, les fonds de crédit publics) est plus courant. Ces dernières années, l'accès des collectivités locales au crédit public, contrôlé par le gouvernement central, a fortement décru, mais l'accès au compte spécial, le Fonds de développement régional, géré par les collectivités locales de niveau supérieur, est toujours ouvert. Traditionnellement, les collectivités locales coréennes ont eu tendance à ne pas emprunter pour le financement de leurs investissements, excepté certaines collectivités locales de niveau supérieur relativement riches et les grandes villes. La Corée a maintenu un «système d'autorisation» de l'emprunt local très strict. Celui-ci a été assoupli en 2005 avec l'introduction du «système de contrôle du volume total» dans lequel les collectivités locales peuvent recourir à l'emprunt dans la limite de quotas fixés par l'État. En 2007, le total de la dette des collectivités infranationales représentaient 2,1% du P.I.B. et l'emprunt local a représenté environ 3% des recettes locales annuelles tout au long des années 2000 (Lim Sung-il, 2009).

Performance[14]

L'adéquation du niveau des ressources de fonctionnement et d'investissement

La dimension du territoire chinois et la diversité de ses collectivités locales interdisent toute généralité sur l'adéquation du niveau des ressources locales. Il est toutefois indéniable que l'insuffisance des ressources est devenue globalement plus sensible depuis les réformes de 1994, qui ont davantage centralisé les recettes, alors que les compétences demeuraient pour l'essentiel les mêmes et que les transferts de péréquation échouaient à compenser la perte de ressources propres de nombre de collectivités locales. Par ailleurs, cette période coïncide avec une expansion très rapide de l'économie chinoise et une amélioration du niveau de vie, et la demande additionnelle de services publics qui en résulte a pu créer une pression supplémentaire sur les budgets locaux. Quelle qu'en soit la cause, les ressources sont à présent dans l'ensemble de plus en plus limitées au fur et à mesure que l'on descend dans la hiérarchie des niveaux d'administration. Le faible volume des dotations de péréquation les rend inefficaces. La pénurie des ressources de fonctionnement et d'investissement est donc particulièrement aiguë pour les zones rurales et les régions les moins développées économiquement. On relève ainsi des disparités significatives entre les zones urbaines et rurales dans le niveau des services publics offerts par les collectivités locales, plus spécialement dans l'éducation, la santé et la distribution de l'eau (Bahl et Martínez-Vásquez, 2008).

Les collectivités locales nippones semblent disposer de ressources de fonctionnement et d'investissement suffisantes pour assurer les services publics dont elles ont la charge. Les dotations paraissent combler l'écart budgétaire vertical, bien que l'un des objectifs des réformes dites de «la Trinité» soit de rendre les collectivités locales plus autosuffisantes et plus efficaces en limitant l'accès aux transferts et en les obligeant à lever davantage de revenus. En principe, la dotation de soutien et de péréquation (la *LAT*) assure des recettes de fonctionnement suffisantes pour que toutes les collectivités locales puissent assurer les services publics à des niveaux de base ou standards, et la garantie implicite du gouvernement central sur l'emprunt local permet aux collectivités locales de lever suffisamment de capitaux pour couvrir leurs besoins financiers, mais cela n'est pas toujours le cas. La réforme dite de «la Trinité» a généré une pression fiscale, en particulier sur les collectivités locales à faible capacité budgétaire. Cette pression, que le vieillissement de la population et les impacts de la crise financière internationale accentuent, a affecté les collectivités locales de diverses façons.

Dans l'ensemble, les collectivités locales coréennes paraissent également jouir de ressources suffisantes pour assurer leurs missions de service public. On note

(14) Voir tableau 5.8.

quelques variations. Les ressources propres sont insuffisantes pour financer la fourniture de services courants, mais les transferts comblent l'écart budgétaire vertical de façon plutôt satisfaisante. Les transferts de péréquation (*LST*) répondent bien à leurs objectifs. L'emprunt n'est pas très important à ce jour. Les transferts interadministratifs compensent parfaitement le manque d'accès au capital financier. Néanmoins, des développements récents, dont une forte augmentation de la demande de services sociaux et d'autres mandats sans financement, ont augmenté la pression budgétaire sur les collectivités locales.

TABLEAU 5.8

Asie de l'Est : performance des systèmes interbudgétaire.

Pays	Adéquation du niveau des ressources	Autonomie financière	Incitations à la performance	Capacité de gestion	Qualité des services publics
Chine	Insuffisance des ressources des collectivités locales de plus en plus problématique, en particulier aux plus bas niveaux d'administration.	Pouvoir fiscal formel limité. Activité hors budget importante.	Les incitations à la performance sont concentrées sur le développement économique.	Bonne qualité de l'administration fiscale et de la gestion des dépenses malgré des écarts importants.	Écarts significatifs entre les régions mais généralement faible dans les zones rurales.
Japon	Ressources de fonctionnement et d'investissement des collectivités locales suffisantes.	Pouvoir fiscal sur les taux et les assiettes limité. Dépenses contrôlées largement par le gouvernement central à travers des délégations de responsabilité et des mandats.	Le gouvernement central utilise les incitations dans des dotations à but général pour encourager l'effort de revenu local. Certaines incitations à la performance sont aussi intégrées dans des subventions à but spécifique.	Qualité élevée de l'administration fiscale et de la gestion des dépenses dans le cadre de responsabilités attribuées de façon rigoureuse.	Services de haute qualité.
Corée	Les ressources de fonctionnement et d'investissement des collectivités locales semblent suffisantes malgré une pression fiscale en augmentation venant de la demande supplémentaire en services d'aide sociale.	L'autorité sur les bases et les taux d'imposition locaux est limitée. Les collectivités locales ont un contrôle raisonnable sur la dépense de leurs ressources propres, mais les autres dépenses sont largement contrôlées par le gouvernement central.	Il existe des mécanismes d'incitation pour encourager une meilleure performance, mais l'expérience est limitée.	Bonne qualité de l'administration fiscale, même si l'on observe peut-être un usage trop restreint du pouvoir de fixer les taux d'imposition. Bonne gestion des dépenses.	Services de haute qualité.

Source : Estimation de l'auteur sur la base des données de C.G.L.U., entre autres sources (voir bibliographie).

L'autonomie fiscale et budgétaire

Formellement, les collectivités locales chinoises ont peu d'autonomie fiscale et budgétaire. Les administrations de niveau supérieur décident des affectations des impôts locaux, mais toutes les bases et tous les taux d'imposition sont officiellement fixés par l'État. Les compétences de dépenses locales sont attribuées par des administrations de niveau supérieur, mais l'État dispose d'une variété de mécanismes pour influencer les budgets locaux, notamment les lois et règlements sur les dé-

penses, les dépenses obligatoires et un contrôle politique manifeste. Néanmoins, en pratique, beaucoup de collectivités locales semblent avoir une autonomie significative, comme l'indique l'usage «illégal» de prêts et l'utilisation de solutions hors budget pour surmonter les contraintes budgétaires et répondre à leurs ambitions en matière de services publics. Dans l'ensemble, les collectivités locales chinoises bénéficient (ou s'octroient) d'un haut degré d'autonomie dans l'usage de recettes non fiscales : la perception de droits sur l'aménagement foncier et sur le commerce de l'immobilier constituent des ressources particulièrement importantes dans certaines zones.

Les collectivités locales japonaises exercent un contrôle raisonnable sur la plupart des impôts qui leur sont attribués. Si l'État en définit la base, les collectivités locales en fixent les taux dans les limites fixées par le centre. Les collectivités locales ont en outre le droit de créer leurs propres impôts sous certaines conditions codifiées par la loi, mais peu d'entre elles ont utilisé cette capacité. Les collectivités locales ont aussi traditionnellement utilisé des «taxes extralégales», mais celles-ci sont en déclin depuis les années 1990 et sont maintenant insignifiantes. Parmi celles qui existent encore, par exemple, on trouve les taxes des préfectures sur l'industrie du combustible nucléaire et les taxes municipales sur les logements vacants, les petites habitations et les taxes destinées à soutenir l'environnement historique et culturel.

Les collectivités locales nippones ont peu d'autonomie en matière de dépenses. Le centre détermine les niveaux et les types de dépenses et peut mandater les collectivités locales pour qu'elles assument d'autres fonctions (théoriquement «autonomes»), générant ainsi des mandats sans financement. Ce type d'exigence a fortement augmenté ces dernières années, en particulier dans le domaine de l'aide sociale. Le haut niveau de contrôle confère aux compétences locales le caractère de missions déléguées par l'État plutôt que d'une véritable décentralisation (Mochida, 2009).

Les collectivités locales coréennes ont un contrôle raisonnable sur la plupart de leurs ressources propres (Lee, 2003; An, 2003). L'État fixe les types, la base et la tranche de l'impôt local, mais les collectivités locales déterminent le taux d'imposition au sein de la tranche fixée par le gouvernement. En pratique, la plupart des collectivités locales ne font pas usage de cette flexibilité. Un processus de simplification fiscale est actuellement en cours. En 2011, les ressources fiscales seront réduites de 16 à 11. On s'attend à une nouvelle simplification de la fiscalité locale à une date ultérieure.

Les collectivités locales coréennes ont à la fois des compétences déléguées et des compétences autonomes. En théorie, les collectivités locales jouissent d'une autonomie totale sur les dépenses pour les tâches autonomes. Le budget des compétences déléguées est fortement influencé par le gouvernement central comme le sont les projets financés par les dotations du Trésor. En tant que telles, les collectivités locales paraissent bénéficier d'un degré acceptable d'autonomie budgétaire. Le fait que le centre fixe les salaires et les allocations de retraites des fonctionnaires des collectivités locales, ce qui correspond à une proportion importante des dépenses autonomes, porte néanmoins atteinte à cette autonomie.

Les incitations dans le cadre des relations interbudgétaires

Le système territorial chinois a, du moins dans un passé récent, accordé des incitations significatives pour le développement économique régional, et celles-ci ont pris le pas sur la péréquation. L'efficacité de ces incitations sur la croissance économique est largement débattue. En ce qui concerne la fiscalité, l'effet de la concurrence entre les taux d'imposition locaux sur le développement économique a été clairement documenté. On a assisté à une «course vers le bas» entre collectivités locales dans les régions bénéficiant de conditions économiques favorables et à une «course vers le haut» entre les collectivités locales des régions moins bien développées (Yao et Zhang, 2007).

Le Japon intègre plusieurs incitations dans son système de transferts. La dotation

de soutien et de péréquation (la *LAT*) fournit explicitement un soutien à l'effort fiscal local en augmentant le montant de la dotation quand la capacité budgétaire baisse. Celle-ci est estimée en fonction d'un «niveau de référence» plutôt que sur les recettes réelles. Comme pour beaucoup de calculs de ce type, le niveau de référence des ressources propres est celui qui aurait été obtenu si la collectivité locale utilisait le taux d'imposition de référence. Si une collectivité locale fixe un taux plus important, elle conserve la recette supplémentaire qui y est associée. En pratique, les effets n'en sont pas très clairs parce que la plupart des collectivités infranationales utilisent les taux de référence. De plus, certains analystes avancent que la dotation de péréquation pousse les collectivités locales à suremprunter : la dotation augmente avec les besoins de dépenses qui sont déterminés en partie par l'importance de l'intérêt de référence et des remboursements principaux. Mais ces effets pervers restent à démontrer, l'État contrôlant toujours les montants que les communes peuvent emprunter. Certaines dotations budgétaires spécifiques prévoient des incitations à la performance, mais on a peu d'informations sur leurs objectifs, leur conception ou leur mise en œuvre.

La Corée est allée relativement loin dans la tentative d'établir des incitations dans son système interbudgétaire. Par exemple, on a prévu des dotations budgétaires spécifiques pour stimuler des dépenses d'un certain type. En 2010, on doit introduire une nouvelle dotation comportant une incitation à augmenter les ressources propres.

L'administration fiscale et la gestion des dépenses

En Chine, la qualité de l'administration fiscale et de la gestion des dépenses varie considérablement entre collectivités locales. L'ensemble du système d'administration fiscale semble s'être quelque peu amélioré depuis les réformes de 1994. Avant cette date, la Chine fonctionnait avec un système d'administration fiscale centrale et unifiée, relativement efficace pour la perception des impôts. Ce système créait des situations de privilège et divisait les agents de l'administration fiscale selon leur loyauté envers leurs «clients» centraux ou locaux (Shen, Jin et Zou, 2006). Les politiques récentes de gestion des dépenses ont tendu à se concentrer sur la stimulation de la croissance économique de préférence à l'offre de services publics, mais on constate des signes effectifs de changement.

L'administration fiscale et la gestion des dépenses locales japonaises paraissent correspondre à des standards assez élevés, du moins dans les limites au sein desquelles les municipalités sont autorisées à agir. Beaucoup d'impôts et de dépenses des collectivités locales sont «cogérés par» ou «intégrés à» l'État.

De même en Corée, l'administration fiscale locale et la gestion des dépenses semblent saines. L'administration des impôts fait un usage extensif des systèmes informatiques, et une simplification du système fiscal commencé en 2011 permettra d'améliorer encore l'efficacité de l'administration fiscale. Les autorités fiscales locales semblent faire un usage insuffisant du contrôle qu'elles ont sur les taux des impôts qui leur sont attribués, mais cela est peut-être dû à une démotivation créée par le système de transferts, et non à un manque de capacité à réaliser ces ajustements (Lee, 2006).

La qualité des services publics

La qualité des services publics locaux en Chine varie beaucoup à travers le pays. Dans les régions de l'Est et du Sud-Est, les services paraissent de bonne qualité : partout ailleurs et spécialement dans les zones rurales, la qualité des services publics laisse à désirer. Pour résumer, les régions qui ont une bonne croissance économique ont accès à davantage de ressources, dont au moins une partie est dirigée vers les services publics; dans les régions plus pauvres, particulièrement dans les zones rurales et reculées où les ressources propres sont plus restreintes, l'offre de services publics locaux est très faible.

La qualité des services publics locaux au Japon est très élevée. Les services publics dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures comptent parmi

les meilleurs au monde. L'accès aux services est assez équitable entre les différents territoires, indice d'un système interbudgétaire efficace (malgré les tensions auxquelles il a récemment été soumis).

La Corée a d'excellents services publics. L'infrastructure du pays et la qualité des services sociaux sont invariablement classés parmi les meilleurs du monde pour des pays avec un niveau de revenu similaire. Comme au Japon, il existe en Corée une forte tradition d'accès équitable aux services publics, et la répartition géographique de la qualité des services publics est assez égale malgré une relative concentration de ceux-ci à Séoul. De plus, les collectivités locales sont apparemment de plus en plus responsables envers les citoyens, ce qui contribue à la qualité des services.

Les principales urgences et contraintes

L'actuel système de relations interbudgétaires en Chine a besoin d'être amélioré pour équilibrer développement économique et péréquation et augmenter la qualité moyenne des services publics. Il s'est récemment concentré davantage sur le développement économique que sur la qualité des services publics. Il est possible que la réorientation du gouvernement sur les questions d'équité et de pauvreté et la «construction d'une société harmonieuse» ait déjà fait évoluer la situation.

Plusieurs obstacles se profilent à l'horizon alors que la Chine s'efforce de se concentrer davantage sur les services publics locaux. Premièrement, il faut réduire le haut niveau de la dette des collectivités locales chinoises, qui constitue une menace à la fois pour l'économie nationale et pour l'économie mondiale. Deuxièmement, l'affectation des dépenses a besoin d'être clarifiée, et les administrations centrale et locales doivent trouver un équilibre dans l'attribution des compétences aux collectivités infranationales. Par exemple, les régimes d'assurance sociale (en particulier les retraites) ne devraient probablement pas être une responsabilité locale (Bahl et Martínez-Vásquez, 2008). Troisièmement, les niveaux inférieurs d'administration manquent généralement de ressources pour financer leurs compétences. Ils ne peuvent lever que très peu d'impôts et n'ont presque pas de contrôle sur ceux qui leur reviennent : le système de transferts ne parvient pas à compenser les déséquilibres verticaux, il fonctionne au coup par coup et est excessivement complexe. Quatrièmement, l'attribution des dotations devrait être plus transparente et prévisible, aussi bien entre les différents niveaux qu'entre collectivités locales. Enfin, le contrôle sévère des agents centraux constitue un inconvénient et doit être restreint si l'on souhaite véritablement atteindre à l'autonomie locale.

La principale pierre d'achoppement de la décentralisation budgétaire japonaise concerne le degré de contrôle exercé par l'État sur les collectivités locales. Pour un pays mature et développé, les communes ont toujours très peu d'autonomie dans leurs choix budgétaires (Mochida, 2008). Le second problème, corrélatif au précédent, est l'approche «règle unique» pour la prestation et le financement des services publics, et l'étanchéité de ce système extrêmement centralisé par rapport aux diverses attentes de population nationale représente un sujet d'inquiétude grandissant (Aoki, 2008). Alors que les collectivités locales sont bien placées pour répondre à la demande locale, elles manquent d'autorité pour le faire. Dans le cadre du renforcement de la décentralisation fiscale initié par les réformes de la Trinité, il faudra réexaminer les relations budgétaires entre l'État et les collectivités locales. Si l'on souhaite maintenir l'égalité dans la fourniture des services publics, l'augmentation des compétences budgétaires des collectivités locales impliquera des changements dans la répartition de la *LAT*. La dépendance élevée du Japon envers le financement par l'endettement devra aussi faire l'objet d'une évaluation critique.

La répartition des compétences entre les différents niveaux représente une préoccupation majeure en Corée. Comme dans de nombreux pays, l'attribution des compétences est confuse, mais il semble que le problème majeur réside dans une mauvaise répartition : la pratique selon laquelle «les recettes reviennent au gouvernement cen-

tral, mais l'exécution est prise en charge par les collectivités locales» doit changer si l'on veut un meilleur équilibre budgétaire. En comparaison avec d'autres pays, il semble que l'État intervienne beaucoup dans la fourniture des services de santé, environnementaux et de police. Par ailleurs, la prolifération des impôts locaux risque de devenir un autre sujet de préoccupation, même après les initiatives de simplification fiscale de 2011. Un dernier problème concerne le système de transferts, qui autorise l'existence de transferts multiples ayant les mêmes objectifs, certains étant alloués par le centre et d'autres, par les administrations régionales (Lee, 2003; Lee, 2004).

Conclusions et observations sur l'Asie orientale

La Chine semble prête à réorienter son système interbudgétaire pour se concentrer davantage sur les services publics. Le personnel politique pourrait commencer par réduire les pouvoirs du niveau supérieur d'administration infranationale pour répartir les compétences en matière de dépenses et de ressources des collectivités locales (Shen et Zou, 2007). Par ailleurs, on devrait potentiellement envisager les objectifs suivants :

- Construire un consensus plus large entre les administrations centrale et locales sur la répartition des compétences en matière de services publics de niveau local et de pouvoirs budgétaires aux différents niveaux de collectivités locales, en particulier en ce qui concerne les compétences des collectivités locales pour la fourniture de l'assurance sociale;
- Attribuer plus de recettes fiscales et non fiscales aux collectivités locales et réfléchir à accorder au moins une certaine autonomie sur les taux d'imposition et les barèmes des droits;
- Simplifier le système des transferts interbudgétaires en travaillant sur la péréquation budgétaire à la fois entre les différents niveaux et sur l'ensemble du territoire;
- Formaliser les pouvoirs des collectivités locales en matière d'emprunt (et introduire des règles sur le volume et l'utilisation des emprunts) et plus généralement intégrer toutes les opérations fiscales et financières dans le budget;
- Améliorer les institutions permettant à la responsabilité devant les citoyens de fonctionner (telles que le Congrès local du peuple).

Au Japon, les résultats des réformes de la Trinité (Doi, 2004) sont jusqu'à présent mitigés. Les transferts envers les collectivités locales ont été réduits et les ressources propres ont augmenté en proportion, mais la réduction des dotations budgétaires spécifiques par rapport à la dotation de soutien et de péréquation a été plutôt décevante. De plus, si, globalement, l'écart budgétaire vertical ne s'est pas accru avec les réformes, plusieurs collectivités locales ont pourtant fait l'expérience d'une perte nette de recettes. On assiste pour la première fois à une inégalité marquée des ressources et des niveaux d'offre de services publics. Finalement, on constate que la réduction des dotations globales a conduit à augmenter le recours à l'emprunt des collectivités locales. Cela peut être considéré comme un signal d'alerte, étant donné le niveau déjà élevé de l'endettement local, en particulier dans une période où le gouvernement cherche à remplacer la surveillance administrative par la discipline de marché comme principal mécanisme de contrôle. Le futur agenda politique japonais devrait donc se focaliser sur les actions suivantes :

- Accroître l'autonomie budgétaire des collectivités locales en remplaçant les dotations budgétaires spécifiques par des ressources propres;
- Clarifier le double rôle de répartition de la *LAT* et augmenter sa performance de péréquation dans la répartition des ressources destinées au financement des services publics tandis que les ressources propres augmentent et que les transferts *LAT* diminuent;
- Veiller à ce que les collectivités locales n'empruntent pas de façon excessive;
- Et supprimer les mandats sans financement des services d'aide sociale.

Corée. Le système de fourniture et de financement des services publics coréens

fonctionne relativement bien, mais peut toutefois accueillir plusieurs améliorations :

- La réaffectation des compétences entre les différents niveaux et la décentralisation de certains services, tout en conservant à l'État la responsabilité des orientations politiques ;
- L'équilibrage des compétences de dépenses et de ressources pour garantir une couverture complète des coûts dans le cas de transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales ;
- La restructuration du système fiscal national et local et le renforcement du pouvoir fiscal des collectivités locales par l'élimination des taxes nuisibles (qui ne génèrent pas beaucoup de recettes une fois déduits les coûts de perception) au niveau local. Il faudrait reconsidérer plusieurs aspects de la répartition des ressources, de la structure des bases d'imposition, des droits et facilités des contribuables et harmoniser les impôts fonciers, sur le revenu et sur la consommation. La responsabilité fiscale envers les habitants doit aussi être améliorée ;
- La réforme des transferts. L'objectif serait de consolider les nombreux transferts concurrents, de rationnaliser la conception des transferts individuels pour en réduire les conditions ainsi que le nombre et la complexité des dotations affectées, de renforcer la composante de péréquation de la *LST* et de clarifier la relation de celle-ci avec d'autres transferts ;
- Mieux articuler le système fiscal et le système de dotations pour plus d'autonomie locale, de responsabilité financière et d'efficacité ;
- L'introduction d'une politique de décentralisation fiscale mieux adaptée pour permettre la mise en œuvre d'une autonomie fiscale différenciée entre les collectivités locales, prenant en compte la capacité budgétaire, les conditions économiques, la population et d'autres facteurs ;
- Plus d'autonomie pour l'emprunt local et sa relation avec la charge fiscale pesant sur les citoyens.

Les finances des collectivités locales en Asie du Sud-Est

Structure

Les dépenses[15]

En Indonésie, les dépenses ont été transférées dans une large mesure aux niveaux infranationaux. Les dépenses des collectivités locales (dont 33 provinces, 349 «régences» [*kapubaten*] et 91 villes [*kota*]) constituent environ 35% de la dépense publique totale, et les dépenses des collectivités locales (*kapubaten* et *kota*) sont d'environ 80% du total infranational. Le service public le plus important en Indonésie est l'éducation : les collectivités locales dépensent environ 35% de leurs budgets pour l'éducation scolaire primaire. Suivent les infrastructures avec une part d'environ 15% du budget.

Aux Philippines, les dépenses publiques locales constituent environ 25% des dépenses publiques totales (nettes du service de la dette). Les dépenses des collectivités locales (1 496 communes, 138 villes et 42 025 *barangay*) représentent environ 55% du total des dépenses publiques locales des Philippines. La santé et les infrastructures sont les services les plus importants dans les collectivités locales philippines, chacun représentant environ 11% du total des budgets de dépenses. Relativement à l'éducation, les collectivités locales n'ont compétence que pour la construction et l'entretien des écoles.

(15) Voir tableau 5.9.

TABLEAU 5.9

Asie du Sud-Est : la part des collectivités locales dans le total des dépenses et des recettes publiques.

Pays	Part dans les dépenses publiques totales (%)			Part dans les recettes publiques totales (%)		
	Infranational	Niveau supérieur	Niveaux inférieurs	Infranational	Niveau supérieur	Niveaux inférieurs
Indonésie	35	7	28	8	5,5	2,5
Philippines	25	11	14	10	2,5	7,5
Vietnam	45	30	15	35	25	10
Thaïlande	26	Données non disponibles	Données non disponibles	15	Données non disponibles	Données non disponibles
Cambodge	Moins de 5	Données non disponibles	Moins de 5	Moins de 1	Données non disponibles	Moins de 1
Malaisie	Données non disponibles	Données non disponibles	Moins de 5	Données non disponibles	Données non disponibles	Moins de 1

Source : Données de C.G.L.U. et autres sources. Les chiffres sont des approximations. Les données sont de l'année la plus récente disponible : Indonésie, 2006, Philippines, 2005, Vietnam, 2008, Thaïlande, budget 2010 et budget 2011.

Les budgets locaux vietnamiens sont passés de 26% à 45% environ du total des dépenses publiques entre 1992 et 2008. Les données ne sont pas disponibles au niveau national pour désagréger les dépenses infranationales entre les provinces et les villes centrales (63), les districts ruraux (550) et les communes (plus de 10 600 communes et circonscriptions). L'information pour deux provinces (Nình Thuân et Thái Bình) laisse penser cependant qu'en 2008 les dépenses des provinces, des districts et des communes représentaient respectivement à peu près 75%, 15% et 10% du total infranational (Hanai et Hugen, 2008). Les provinces ayant compétence, dans une large mesure, pour la répartition des dépenses au niveau des districts et des communes, des écarts significatifs peuvent exister entre provinces, mais il semble en tout état de cause qu'elles réalisent une part dominante des dépenses. Les informations disponibles semblent indiquer que les districts et les communes concentrent les leurs dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

Les dépenses des collectivités locales de Thaïlande(16) représentent 26% du total des dépenses du secteur public (y compris les entreprises étatiques) dans les budgets de 2011. On ne dispose pas de données précises sur la part des collectivités locales (les communes et les sous-districts) dans le total infranational (Amornvivat, 2004). La plupart des dépenses locales se concentre sur l'éducation et la santé qui représentent environ 20% des budgets locaux : la composition des dépenses locales varie beaucoup, cependant, en fonction du degré d'urbanisation du territoire.

Au Cambodge, les administrations des provinces et des districts qui supervisent les 1 630 conseils élus des communes et des *sangkat* (communes urbaines) ont longtemps été des entités déconcentrées de l'État ; les communes représentent une part infime (moins de 5%) des dépenses publiques totales. Elles financent essentiellement les indemnités des élus et de petits projets de développement d'infrastructures *via* des transferts du gouvernement central ou, indirectement, des donateurs. La loi organique de 2009 sur la décentralisation et le développement démocratique a créé des conseils élus de manière indirecte au niveau des provinces et des districts, et prévoit l'attribution de compétences et de ressources spécifiques à tous les niveaux de collectivités locales, y compris les communes.

(16) En Thaïlande, le secteur des collectivités infranationales est constitué de 75 organisations administratives provinciales, de 2 006 municipalités et de 5 742 organisations administratives *tambon* ou types spécifiques de collectivités locales.

En Malaisie, la mise en œuvre de la politique «Une Malaisie» a conduit à une forme plus centralisée de gouvernement dans le cadre de la Fédération, et le secteur des collectivités locales s'est réduit à une peau de chagrin. Les collectivités locales apparaissent comme des agents de l'État pour la fourniture des services publics (déconcentration). Les collectivités locales réclament cependant davantage d'autonomie et de compétences spécifiques.

Les ressources propres

Comme dans beaucoup de pays en voie de développement, les recettes fiscales indonésiennes sont très centralisées, surtout en comparaison du niveau de décentralisation des dépenses. Les ressources propres des collectivités provinciales et locales représentent seulement 8% environ des recettes totales, et les ressources propres des collectivités locales, un tiers du total. La taxe sur les ventes d'électricité constitue leur principale ressource propre, représentant environ 20% du total. Les taxes locales sur les ventes des hôtels et restaurants et les tarifs des centres de santé publics génèrent également des revenus substantiels; chacune représente approximativement 10% du total des ressources propres.

Les ressources propres des collectivités infranationales philippines représentent environ 10% des recettes publiques consolidées. Néanmoins, contrairement à l'Indonésie, la majeure partie des recettes infranationales – quelque 75% – provient des collectivités locales (communes, villes et *barangay*). L'impôt foncier constitue la ressource propre la plus importante avec respectivement à peu près 30% et 40% des ressources propres des municipalités et des villes. La taxe professionnelle est également importante pour certaines collectivités locales. Un des problèmes est que les conseillers élus manquent souvent de connaissances sur les sources de financement des collectivités locales.

Les recettes infranationales vietnamiennes sont relativement conséquentes. Les ressources propres des provinces, des districts et des communes ont augmenté rapidement, d'environ 35% à 44% du total des recettes publiques depuis 2008. Au niveau provincial, les impôts les plus significatifs sont la T.V.A. (sans les importations), l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur les hauts revenus des personnes physiques et les taxes sur l'essence et le pétrole. Les données concernant les deux provinces susmentionnées plus haut semblent indiquer que la plupart de ces impôts, peut-être juste un peu moins de 85%, sont perçus par les provinces, le reste venant des districts (Hanai et Hugen, 2008). Les recettes des communes sont négligeables. Une fois de plus, l'autonomie dont disposent les provinces pour l'attribution des impôts locaux autorise des écarts entre les provinces. La crispation actuelle sur la question de la perception des recettes publiques au Vietnam vient du fait que l'État souhaite que les grandes villes soient plus autosuffisantes, quand celles-ci réclament une hausse de l'assistance financière.

Les recettes des collectivités locales de Thaïlande représentent quelque 15% du total national consolidé en 2010. Les principaux impôts locaux sont l'impôt foncier sur le bâti et le non-bâti, l'impôt sur l'aménagement foncier et la taxe sur les panneaux d'affichage (un impôt local sur la publicité). Les collectivités locales perçoivent également des droits sur licence et le produit des amendes, mais cela ne représente qu'un revenu marginal. On observe des écarts considérables entre collectivités locales, les plus grandes villes tirant une part nettement plus importante de leur financement de leurs ressources propres.

Au Cambodge, les communes/conseils de *sangkat* sont presque totalement privés de revenus, et il n'est pas certain qu'on envisage de leur en attribuer, pas plus qu'aux conseils de district nouvellement créés. En Malaisie, la politique nationale «Une Malaisie» a créé une forte centralisation de la gestion des ressources. Les collectivités locales réclament cependant davantage d'autonomie en matière de recettes et l'autorisation de fixer leurs taux d'imposition sans l'approbation de l'État.

Les transferts[17]

Les transferts représentent le plus gros (au moins 90%) des ressources des collectivités locales indonésiennes. La loi fixe la dotation globale de péréquation (*DAU*) à un minimum de 25% des recettes globales nationales. C'est le transfert le plus important, constituant à peu près les deux tiers des revenus locaux. Le partage des recettes fiscales (impôts foncier et sur le revenu) et non fiscales (ressources naturelles) de l'État avec les collectivités locales fournit la plus grande partie du reste des recettes. On relève en outre une petite dotation budgétaire spécifique d'investissement (*DAK*).

TABLEAU 5.10

Tableau 5.10. – Asie du Sud-Est : les transferts comme ressources des collectivités locales.

Pays	Part des transferts dans le total des recettes locales (%)	Importance relative des différents types de transferts		
		Recettes partagées	Dotations non affectées à but général	Dotations affectées
Indonésie	90	Moyenne	Haute	Basse
Philippines	70	Basse	Haute	Basse
Vietnam	50	Haute	Moyenne	Moyenne
Thaïlande	85	Basse	Basse	Haute
Cambodge	Très haute	Non disponible	Haute	Basse
Malaisie	Très proche de 100	Non disponible	Non disponible	Haute

Source : Données de C.G.L.U. et autres sources. Les chiffres sont des approximations. Les données sont de l'année la plus récente disponible : Indonésie, 2006, Philippines, 2005, Vietnam, 2008, Thaïlande, 2011.

Aux Philippines, les transferts représentent jusqu'à 70% des recettes des collectivités locales malgré des variations significatives entre les régions et entre les deux niveaux. L'allocation de revenu interne (*IRA*), basée sur une formule, est de loin la principale ressource[18]. La part de l'*IRA* dans le total des revenus des villes et des communes est respectivement d'environ 50% et 75%. La participation aux recettes nationales partagées et les diverses dotations affectées ont beaucoup moins de poids dans les budgets locaux.

Les transferts représentent au Vietnam la moitié du total des ressources locales. Les impôts partagés distribués aux provinces comprennent la T.V.A. (excepté sur les importations), les impôts sur les sociétés et les revenus des personnes, sur les profits, la consommation, le gaz et le pétrole. Le taux de partage est le même pour tous les impôts mais varie selon les provinces en fonction des besoins de dépenses et des capacités budgétaires. Les autres transferts vers les provinces comprennent une dotation de péréquation et divers transferts catégoriels (par exemple, dans le cadre de programmes nationaux et pour répondre à des besoins d'urgence). Les provinces, à leur tour, effectuent des transferts vers les districts et les communes situés sur leur territoire. Les objectifs et les mécanismes des transferts sont souvent peu clairs, bien que les provinces affirment allouer des dotations aux niveaux inférieurs à la fois pour des buts généraux et spécifiques.

Les dotations constituent la majeure partie des recettes des collectivités locales thaïlandaises à près de 85% du total des budgets. Les collectivités locales reçoivent trois principaux types de transferts : des dotations générales, des dotations spécifiques et des subventions. Presque toutes les subventions sont liées à des types parti-

(17) Voir tableau 5.10.

(18) À chaque niveau de collectivité locale, la répartition est basée sur la population (50%), l'étendue géographique (25%) et un montant fixe (25%). Du fait du volume global des subventions et de la formule de répartition, les coûts des compétences transférées ne sont pas couverts, ce qui a conduit à de plus grandes disparités entre les collectivités locales riches et pauvres sans parvenir à stimuler le recouvrement de recettes locales.

culiers de dépenses (même les soi-disant dotations générales). Le total des dotations attribuées aux collectivités locales thaïlandaises a chuté de près de 30% entre 2008 et 2010.

Au Cambodge, les compétences des communes en matière de recettes, originellement définies dans la législation de décentralisation en 2001, n'ont jamais été appliquées. La plupart des financements destinés aux différents conseils proviennent du Fonds pour les communes/*sangkat* sous forme de transferts non affectés. À son tour, ce Fonds reçoit des ressources à la fois du budget étatique et des institutions internationales, bien que le financement par des donateurs soit en déclin et ne représente plus que 30% du total environ. Bien que les fonds soient reçus par le biais de transferts non affectés, à peu près un tiers est absorbé par des dépenses administratives, le reste finançant essentiellement de petits projets d'infrastructure. La conception et le volume futur des transferts vers les communes/*sangkat* et les conseils de district sont actuellement en discussion dans le cadre du plan de mise en œuvre de la loi de 2009 dont il a été question plus haut.

En Malaisie, les collectivités locales reçoivent presque tout leur financement sous la forme de dotations et de contributions de l'État fédéral et des états fédérés. Cela permet à la fois le développement d'infrastructures et la fourniture des services publics classiques. Le fait que les dotations fédérales transitent par les administrations des états fédérés pose un problème de flux des fonds vers les collectivités locales.

Le financement de la dette[19]

La loi autorise les collectivités locales indonésiennes à emprunter à l'État, à des institutions financières privées ou à des marchés financiers pour le développement des dépenses d'investissements. En pratique, l'emprunt local pour financer les dépenses d'investissement a été limité et n'a été réalisé qu'auprès du gouvernement ou des bailleurs de fond internationaux par le biais de mécanismes de prêts étatiques. Au cours des vingt-cinq dernières années, les *kabupaten/kota* et leurs entreprises de l'eau ont emprunté, au total, moins de 1% du P.I.B. et les créances à recouvrer actuellement représentent encore moins (Lewis et Woodward, 2009).

TABLEAU 5.11

Asie du Sud-Est : autorisation légale et étendue du recours des collectivités locales à l'emprunt.

Pays	Emprunt autorisé par la loi	Étendue de l'emprunt
Indonésie	Oui	Limitée
Philippines	Oui	Limitée
Vietnam	Oui	Limitée
Thaïlande	Oui	Très limitée
Cambodge	Non	Aucune
Malaisie	Oui	Données non disponibles

Source : Données de C.G.L.U. et autres sources.

Les collectivités locales philippines ont accès à une série comparable de mécanismes de prêt mais semblent avoir emprunté auprès d'un ensemble de sources plus diversifiées que leurs homologues indonésiennes. Certaines collectivités locales ont émis des obligations et beaucoup ont emprunté auprès d'institutions gouvernementales ou non gouvernementales, la majorité de l'emprunt local aux Philippines – environ 80% – provenant de sources gouvernementales. Un mécanisme de prêt intéressant est exposé dans l'encadré 5.3. Les créances à recouvrer des collectivités locales philippines ont récemment été estimées à environ 0,6% du P.I.B. On dit que des conseillers élus craignent de contracter des emprunts qui se prolongent au-delà de

(19) Voir tableau 5.11.

leur mandat, et cette crainte doit être dépassée si l'on souhaite un meilleur usage du recours à l'emprunt (Banque asiatique de développement, 2008).

Encadré 5.3. – Philippines : la Société de garantie des collectivités locales (*Local Government Unit Guarantee Corporation, LGUGC*)

Créée en 1998, la Société de garantie des collectivités locales (*Local Government Unit Guarantee Corporation – LGUGC*) est un organisme financier privé de garantie du crédit. L'Association des banquiers des Philippines en détient 38%, la Banque de développement des Philippines, 37%, et la Banque asiatique de développement, 25%.

Son but premier est de mettre des ressources financières privées à disposition des collectivités locales solvables par le biais de sa garantie de crédit. L'amélioration du crédit procurée par la LGUGC facilite l'accès aux marchés financiers pour les projets de développement d'infrastructures des collectivités locales. Cette dernière décennie, la LGUGC a permis aux collectivités locales de mobiliser des capitaux de toute une série de banques et d'investisseurs obligataires pour tous types de projets d'infrastructures.

Les trois principaux services fournis sont :

- Un mécanisme de garantie. La LGUGC garantit la dette des collectivités locales, des établissements publics de l'eau, des coopératives d'électricité, des fournisseurs de technologies en énergies renouvelables et des universités et facultés d'État. Les frais de garantie vont de 1 à 2% par an ;
- Des services de notation. En l'absence d'une entité spécialisée dans l'évaluation du risque des collectivités locales, la LGUGC a établi un système interne d'examen et de notation du crédit des collectivités locales. Le système évalue la capacité des collectivités locales à rembourser, et leur bonne volonté à honorer leurs obligations contractuelles ;
- Une gestion des programmes. La LGUGC gère le fonds de garantie pour le projet *Electric Cooperative System Loss Reduction* de la Banque mondiale (Fonds pour l'environnement mondial) et est gestionnaire du programme *Capacity Building to Remove Barriers to Renewable Energy Development*, un fonds de garantie pour les prêts du Programme des Nations unies pour le développement (P.N.U.D.).

Parmi les 26 projets que la LGUGC a garantis, 9 sont liés à l'eau (par exemple, *Indag Water District* pour environ 315 000 $US). Parmi les obligations municipales émises sur le marché des Philippines depuis 1998, de plus en plus nombreuses sont celles qui ont bénéficié d'une garantie obligataire de la LGUGC. En janvier 2009, les dossiers clôturés totalisaient environ 60,4 Mn $US.

Les administrations provinciales vietnamiennes sont autorisées à emprunter sur les marchés intérieurs (soit des prêts bancaires, soit des obligations) pour financer des dépenses d'investissement, et certaines l'ont fait. Les administrations des districts et des communes ne sont pas autorisées à contracter des dettes.

En Thaïlande, les communes et les administrations subordonnées aux districts ont besoin de l'accord du niveau supérieur pour emprunter, et l'emprunt est restreint au financement du développement de l'investissement local. En pratique, l'emprunt local est demeuré à un stade embryonnaire, et la plupart des infrastructures ont été financées par des transferts, des donateurs ou des réserves fiscales locales. Il n'existe pas de données disponibles sur le niveau d'emprunt des collectivités locales en Thaïlande (Amornvivat, 2004).

Au Cambodge, la loi organique sur la décentralisation et le développement démocratique interdit aux collectivités locales d'accéder à l'emprunt. En Malaisie, les collectivités locales ont le droit d'emprunter auprès de l'administration centrale ou des états, ou de prendre des découverts ou des

hypothèques, sous réserve de l'approbation de l'administration étatique.

Performance[20]

L'adéquation du niveau des ressources de fonctionnement et d'investissement

La répartition des ressources entre les collectivités locales indonésiennes est très inégale. En l'état, il semble que certaines collectivités locales indonésiennes ne possèdent pas les ressources suffisantes pour s'acquitter de leurs fonctions (Banque mondiale, 2006). Cependant, dans leur ensemble, elles ne dépensent pas tous les moyens de fonctionnement mis à leur disposition et accumulent des excédents importants. C'est en partie un problème de capacité.

L'accès au financement de l'investissement des collectivités locales indonésiennes est insuffisant par rapport aux besoins en infrastructure au niveau local. L'État n'alloue aux *kabupaten/kota* qu'une petite dotation d'investissement (*DAK*). Actuellement la *DAK* s'élève à moins de 5% du total des recettes des *kabupaten/kota*, et les collectivités locales n'ont pas beaucoup emprunté pour financer le développement des investissements. L'exploitation et l'entretien des infrastructures et des investissements publics par les collectivités locales posent ainsi un problème particulier en Indonésie (Lewis, 2003; Lewis, 2007).

Aux Philippines, les enquêtes qui ont été menées suggèrent que le financement actuel des collectivités locales ne couvre pas les coûts de la fourniture des services publics relevant de leur compétence (Manasan, 2004; Banque mondiale et Banque asiatique de développement, 2005). Les communes semblent pâtir cruellement de l'insuffisance des fonds bien que cela se vérifie peut-être moins pour les villes (Manasan, 2004).

Les ressources pour le développement des investissements locaux aux Philippines sont peut-être un peu moins limitées qu'en Indonésie, bien qu'une partie de cette adéquation apparente du niveau des ressources corresponde à l'affectation de 20% des *IRA*, à des dépenses d'investissements (Manasan, 2004). Les collectivités locales philippines reçoivent également de l'État un ensemble de subventions d'investissement, mais ceux-ci sont en général modestes. Les autres dotations d'investissements sont attribuées dans le cadre d'un groupement de fonds mixtes de prêts/subventions venant du Fonds de développement municipal (Banque mondiale, 2009). En dépit d'une plus grande variété de sources de financement, le recours à l'emprunt des collectivités locales philippines a été comparable en volume à celui des collectivités locales d'Indonésie.

Il est difficile de juger de l'adéquation du niveau des ressources courantes et d'investissement des collectivités locales vietnamiennes. En ce qui concerne les dépenses courantes, l'entretien des infrastructures n'a pas fait la preuve de son efficacité. Cela peut s'expliquer par un manque de ressources ou une mauvaise répartition des compétences. En ce qui concerne les besoins d'investissement, le système interbudgétaire vietnamien ne comporte pas de transferts en capital et, comme nous l'avons dit, les collectivités locales n'ont pas le droit d'emprunter pour financer les investissements; ainsi tous les besoins locaux d'investissements doivent être couverts par les ressources générales (Martínez-Vásquez, 2005). Dans tous les cas, comme les compétences en matière de dépenses et de ressources varient selon les provinces, l'adéquation du niveau des ressources est également susceptible de varier entre collectivités locales.

Les compétences des collectivités locales en Thaïlande n'ayant pas encore été clairement définies, il est malaisé d'affirmer si leur niveau de ressources correspond à leurs compétences, mais plusieurs sources affirment que les collectivités locales ont accumulé des excédents assez substantiels ces dernières années (Amornvivat, 2004; JICA, 2008). Cependant, la Ligue munici-

(20) Voir tableau 5.12.

pale nationale de Thaïlande conteste cette assertion et soutient que les collectivités locales connaissent des problèmes de ressources récurrents du fait que l'État n'a pas transféré le montant des impôts partagés défini dans la loi de décentralisation de 1999. Il était à l'origine fixé à 35%, bien que ce niveau n'ait jamais été atteint, et atteignait tout juste 25% en 2009. S'il y a des excédents, ils peuvent être l'indice d'un manque de capacité ou d'un surfinancement. On ne dispose malheureusement pas d'informations suffisantes pour se former une opinion sur cette question.

Au Cambodge, le fonds d'État pour les communes/*sangkat* constitue la quasi-totalité des recettes des collectivités locales. C'est un financement non affecté, utilisé presque entièrement pour les dépenses administratives et de petits projets d'infrastructures. Les collectivités locales n'ont, en pratique, aucune compétence de fourniture de services courants. Cela est en partie le résultat de la confusion qui caractérise la répartition des compétences, et de ressources et capacités insuffisantes. En Malaisie comme dans la plupart des pays, les finances sont le principal problème des collectivités locales.

L'autonomie fiscale et budgétaire

Les collectivités locales indonésiennes ont peu d'autonomie sur leurs ressources fiscales. L'État fixe la liste des impôts et tarifs autorisés et définit les bases d'imposition, les collectivités locales conservant une certaine marge de manœuvre dans la fixation des taux d'imposition, au sein des limites définies par le centre. Au cours des premières années de la décentralisation, les collectivités locales pouvaient créer leurs propres impôts et tarifs, mais cette compétence a été supprimée par une modification législative. Les collectivités locales doivent faire approuver leurs budgets par l'État, mais il semble que des changements législatifs récents aient considérablement assoupli cette contrainte.

Une fois les budgets approuvés, les collectivités locales indonésiennes ont des compétences budgétaires complètes sur leurs ressources propres et les recettes des transferts *DAU*. Même pour les petites dotations d'investissement *DAK* qui sont liées à des secteurs spécifiques, les collectivités locales ont une assez grande latitude dans le choix spécifique des dépenses dans les secteurs désignés. La loi les contraint à consacrer 20% du total de leurs budgets à l'éducation, mais ce taux est assez facilement atteint depuis que les salaires des professeurs sont inclus dans le calcul par une récente modification dans l'interprétation de la loi. On ne relève pas de mandats sans financement. L'État développe toutefois des «standards minimaux de services» qui, s'ils entrent en vigueur tels qu'ils sont actuellement conçus, coûteront plus pour les atteindre que les ressources de beaucoup de *kabupaten/kota* ne le permettent (Banque mondiale, 2006).

Aux Philippines également, l'État définit strictement les impôts locaux autorisés et leurs assiettes, et les collectivités locales sont de même assez limitées dans la fixation des taux d'imposition. C'est l'État qui détermine les montants de plusieurs impôts locaux, et la marge de manœuvre des collectivités locales sur les taux des autres impôts est restreinte par un plafond relativement bas par rapport aux standards internationaux. Enfin, une fois tous les cinq ans, et sans excéder 10%, les collectivités locales ne sont autorisées à modifier que les taux des impôts relevant de leur compétence. Les collectivités locales disposent toutefois d'un dispositif assez large pour établir et développer des tarifs aux usagers, mais ceux-ci ne génèrent pas beaucoup de revenus (Manasan, 2004).

L'État philippin exerce son contrôle sur les dépenses locales de diverses manières. Il limite les montants que les collectivités locales peuvent consacrer à certains postes de dépenses ou prescrit des niveaux minimaux sur des types de dépenses particuliers. Par exemple, les dépenses de personnel sont limitées à 45% ou 55% des budgets en fonction du niveau de revenu de la collectivité locale et, comme nous l'avons dit plus haut, 20% de l'*IRA* de la collectivité locale sont réservés aux dépenses d'investissement, 5% du total des recettes locales étant affectés à un «fonds pour les catastrophes» (Banque mondiale, 2009).

Les collectivités locales philippines souffrent également d'un nombre important de mandats sans financement. Les plus contraignants comprennent le traitement des fonctionnaires locaux en général, et des employés du secteur de la santé en particulier. Les collectivités locales ont aussi récemment été obligées de financer les primes d'assurance santé pour les résidants pauvres. Enfin, elles sont tenues d'offrir un soutien financier à de nombreux organismes de l'État agissant sur leur territoire, tels que la police, les pompiers et les tribunaux.

Les collectivités locales vietnamiennes ont une autonomie fiscale très limitée. L'État détermine tous les impôts locaux autorisés, définit les bases et les taux d'imposition, et les niveaux supérieurs dans la structure hiérarchique approuvent les budgets des niveaux d'administration inférieurs. Les provinces sont libres d'attribuer comme elles le souhaitent des compétences fiscales aux districts et aux communes, à quelques exceptions près, et font appliquer les bases et les taux d'imposition définis par l'État. Ces compétences en matière de ressources locales sont fixées pour des «périodes de stabilité» de trois ans, mais peuvent être modifiées par la suite. Le seul pouvoir des collectivités locales en matière de recettes consiste à établir des tarifs relativement modestes sur les autoroutes à péage, l'éducation et la santé (Hanaï et Huyen, 2008).

Les collectivités locales du Vietnam ont beaucoup plus d'autonomie dans la dépense que celles d'Indonésie ou des Philippines. Si les provinces établissent les compétences en matière de services publics des districts et des communes, elles n'en gèrent pas la fourniture au niveau local. De façon inhabituelle dans la région, toutes les collectivités locales, y compris les districts et les communes, sont libres de prendre des décisions concernant le recrutement et les rémunérations de leur personnel (au-dessus de niveaux minimaux fixés par le centre). La loi actuelle interdit les mandats sans financement (Martínez-Vásquez, 2005).

Les collectivités locales de Thaïlande n'ont presque pas d'autonomie budgétaire. L'État décide des impôts autorisés, en définit les bases et les taux (ou fixe des plafonds). Comme au Vietnam, la seule compétence de ressources des collectivités locales consiste à développer des tarifs aux usagers. Les collectivités locales thaïlandaises ont peu d'autonomie pour établir les priorités de dépenses et l'affectation des fonds entre les différents postes de dépenses. Tous les budgets locaux doivent être approuvés par des administrations de niveau supérieur qui exigent souvent des modifications substantielles. La quasi-totalité des dotations est affectée. Les collectivités locales conservent néanmoins quelque latitude relativement aux modalités de prestation de service. Nombre de collectivités locales ont, par exemple, sous-traité la fourniture de certains services (Weerasak, 2006; JICA, 2008).

Au Cambodge, les ressources des communes/*sangkat* sont particulièrement étroites, et ce sont elles qui doivent rémunérer le personnel politique. Les transferts dont elles bénéficient ne sont pas affectés, et elles jouissent d'une grande autonomie budgétaire… sur un budget quasi inexistant. Au stade présent de décentralisation, elles ne peuvent pas collecter elles-mêmes de recettes.

En Malaisie, l'autonomie des collectivités locales achoppe sur le fait que l'exécutif est une instance nommée par l'administration étatique (de niveau intermédiaire) dans la fédération plutôt qu'une sphère d'administration élue. Les principales ressources propres des collectivités locales sont les impôts fonciers, les loyers, les droits de licence et les tarifs aux usagers. Tout changement dans les taux d'imposition ou toute introduction de nouveaux impôts par les collectivités locales sont soumis à l'approbation préalable de l'État.

TABLEAU 5.12

Tableau 5.12. – Asie du Sud-Est : la performance des systèmes interbudgétaires.

Pays	Adéquation du niveau des ressources	Autonomie budgétaire	Incitations à la performance	Capacités de gestion	Qualité des prestations de services publics
Indonésie	Certaines collectivités locales ont des fonds insuffisants.	Les collectivités locales fixent les taux d'imposition dans la limite de plafonds imposés par le centre ; elles ont (presque) une autonomie totale sur les dépenses.	Expériences mineures et *ad hoc* avec les incitations à la performance. Encouragement formel discontinu de l'effort de revenu local par des transferts globaux.	Les collectivités locales doivent renforcer leur capacité à administrer les impôts et à dépenser les ressources. Accumulation importante de réserves en espèces.	Les résultats doivent être améliorés.
Philippines	Ressources insuffisantes pour un nombre important de collectivités locales, en particulier les communes.	Les collectiviés locales fixent certains taux d'imposition mais ne peuvent les modifier que tous les 3 ans. L'État influence fortement les dépenses locales. Les mandats sans financement sont particulièrement problématique.	Usage explicite d'incitations négatives limitées à la suspension des transferts dans les cas de non-remboursement de prêts.	Les collectivités locales doivent améliorer la gestion des impôts et des dépenses. Forte accumulation d'argent liquide.	La fourniture des services doit être améliorée.
Vietnam	Adéquation discutable du niveau des ressources des collectivités locales, en particulier pour l'aménagement et l'entretien des infrastructures.	Les collectivités locales ont un pouvoir fiscal très limité. Autonomie modérée pour la gestion de la fourniture des services publics.	Pas d'expérience avec les incitations à la performance.	Administration fiscale complètement centralisée. Dépense relativement bien gérée – masses salariales basses.	Améliorations importantes nécessaires. Responsabilité horizontale faible dans la plupart des provinces.
Thaïlande	Les ressources des collectivités locales doivent être en rapport avec leurs compétences, et le montant du transfert des impôts partagés prévu dans la loi devrait refléter ces compétences.	Autonomie fiscale limitée à un usage marginal des tarifs aux usagers. Dépense fortement influencée par le gouvernement central.	Pas d'expérience avec les incitations à la performance.	Efforts locaux visibles pour améliorer l'administration fiscale et la gestion des dépenses. Informatisation du système fiscal et sous-traitance de certains services publics.	Résultats globalement faibles mais amélioration de la capacité à répondre aux besoins.
Cambodge	Les collectivités locales ont des ressources extrêmement faibles.	Les collectivités locales ont très peu d'autonomie fiscale ou de dépense.	Les incitations dans le cadre du système de dotations sont actuellement à l'étude.	Globalement très limitée.	Résultats globalement faibles.
Malaisie	Les collectivités locales ont très peu de ressources qui ne soient pas des dotations d'autres niveaux.	Très peu.	Certains liens, timides, entre les dotations, la situation financière et la perception de recettes.	La capacité des collectivités locales est limitée à ce qui est nécessaire pour leur permettre d'être des exécutants du gouvernement central.	

Source : Estimation de l'auteur sur la base des données de C.G.L.U. parmi d'autres sources (voir bibliographie).

Les incitations dans le cadre des relations interbudgétaires

Les Indonésiens ont peu d'expérience d'incitations à la performance dans le cadre du système interbudgétaire. L'État alloue toutefois 10 % de l'impôt foncier national aux collectivités locales sur la base de leur performance en matière de perception des impôts au cours de l'année précédente, et la dotation *DAU* était augmentée en fonction de l'excédent des ressources propres par rapport aux «recettes potentielles». Ce dernier mécanisme a été abandonné à la suite, entre autres, de plaintes des collectivités locales (Lewis et Smoke, 2009).

Chose intéressante, la recherche a montré que la taille de la *DAU* est, dans tous les cas, positivement associée avec les ressources locales propres, même sans l'incitation (Lewis, 2005). Ce résultat s'explique probablement par le fait que des transferts accrus et des dépenses inférieures aux prévisions ont augmenté les fonds de réserve qui, à leur tour, ont conduit à une augmentation des intérêts, une forme de ressource propre. Enfin, une expérience plus positive en matière d'incitations est illustrée par la récente suspension (partielle) des transferts *DAU* non affectés des collectivités locales qui n'avaient pas respecté les exigences d'équilibre budgétaire. Face au retard du paiement des transferts, les collectivités locales indociles se sont presque immédiatement conformées aux réglementations en question.

Aux Philippines, les incitations à la performance sont encore plus anecdotiques qu'en Indonésie. Tout indique cependant que les attributions les plus importantes de dotations globales sont associées à une moindre production de recettes (Manasan, 2004). Par conséquent, une augmentation des transferts provoque une démotivation de l'effort fiscal local. De façon plus positive, comme il a été dit plus haut, la prérogative du gouvernement central de suspendre l'*IRA* d'une collectivité locale si elle manque à rembourser un prêt dans les temps, ou en totalité, a encouragé une bonne performance en matière de remboursement de la dette des collectivités locales.

D'une part, aucune incitation spécifique à la performance n'a été intégrée dans les relations interbudgétaires au Vietnam. D'autre part, la confusion dans la répartition des compétences fiscales et budgétaires est susceptible de décourager l'effort d'efficacité en matière de dépenses et de mobilisation des ressources. La centralisation de l'administration fiscale peut aussi conduire à un désintérêt vis-à-vis du rendement de fiscalité locale, et le fait que la détermination de nombreux transferts se fasse par le biais de négociations peut inciter à un comportement de lobbying au détriment de l'effort fiscal local. En ce qui concerne le transfert de péréquation, l'usage de normes de dépenses dépassées pour déterminer les besoins peut créer des incitations négatives dans la planification des services et la prise de décision. Diminuer les transferts de péréquation quand les ressources locales augmentent envoie, en outre, le mauvais signal par rapport à l'effort fiscal local (Martínez-Vásquez, 2005).

Le gouvernement central thaïlandais n'a pas encore utilisé explicitement d'incitations à la performance dans son système de transfert interadministratif et il existe peu d'informations sur les effets de stimulation globaux de la décentralisation. On a cependant suggéré que le laxisme du système fiscal avait poussé certaines collectivités locales à des innovations relativement importantes dans leurs stratégies fiscales (Weerasak, 2006).

Le Cambodge n'a pas, à ce jour, expérimenté les incitations à la performance dans le cadre de son système de transfert fiscal, mais envisage de le faire. La Malaisie mesure la performance des collectivités locales au moyen d'une classification (*local government star rating*) introduite en 2008, et certaines des dotations aux collectivités locales dépendent de la situation financière du conseil et de la performance en matière de perception des recettes, mais la répartition des dotations ne s'inscrit pas dans une structure incitative.

L'administration fiscale et la gestion des dépenses

La planification des recettes et l'administration des impôts des collectivités locales indonésiennes sont insuffisamment développées et n'ont pas été standardisées sous la forme d'un ensemble de rapports financiers produits selon un calendrier déterminé. Les fonctionnaires locaux ne se fixent pas d'objectifs annuels de recettes fiscales. La plupart des collectivités locales ambitionnent simplement une hausse annuelle en pourcentage fixe des ressources propres et atteignent leur objectif facilement (Lewis et Oosterman, 2009). Le coût excessif de l'administration fiscale représente un sujet supplémentaire de préoccupation. Actuellement, le ratio du coût de l'administration des impôts par rapport au rendement en recettes, parmi toutes les collectivités locales indonésiennes, se situe largement au-dessus des 50%, et plus de 10% des collectivités locales ont des ratios coûts/rendement dépassant 100% (Lewis, 2006).

D'une façon comparable, la gestion des dépenses est déficiente. Comme il a été dit plus haut, beaucoup de collectivités locales indonésiennes ne dépensent pas totalement les ressources auxquelles elles ont accès et ont accumulé un stock surprenant de réserves budgétaires depuis le début de la décentralisation en 2001. Actuellement, les réserves fiscales des *kabupaten/kota* s'élèvent à environ 25% des dépenses annuelles des collectivités locales. Comme pour les recettes, la répartition des réserves fiscales entre les collectivités locales indonésiennes est irrégulière : les réserves fiscales varient de 5% à près de 80% de la dépense annuelle. Même dans ce dernier cas, seules quelques collectivités locales indonésiennes ont utilisé ces réserves pour financer des dépenses d'investissement nécessaires (Lewis et Oosterman, 2009). En ce qui concerne les dépenses, les collectivités locales indonésiennes consacrent un montant important au fonctionnement de l'administration (25% des dépenses locales), mais dépensent également 35% des budgets totaux dans l'éducation, souvent plus que le montant optimal prédéfini (Lewis et Pattinasarany, 2009b).

Si l'emprunt des collectivités locales indonésiennes a été limité, le remboursement des prêts est défaillant partout (Lewis et Woodward, 2009). Les arriérés atteignent plus de 40% du total des remboursements en capital et des intérêts échus. La plupart des prêts aux collectivités locales et à leurs entreprises de l'eau (en particulier) qui ne sont pas remboursés devraient théoriquement être considérés comme non performants (la terminologie indonésienne mentionne simplement des «prêts bloqués»). L'État indonésien semble cependant s'attaquer au problème avec un vaste programme de restructuration de la dette locale.

L'administration des impôts locaux aux Philippines s'est améliorée mais a encore des défis à relever. Les collectivités locales ne perçoivent que 60% du total de leurs ressources propres, et l'efficacité de la collecte semble avoir décliné ces dernières années. Nombre de fonctionnaires locaux n'utilisent pas leur pouvoir fiscal. De plus, les collectivités locales gèrent beaucoup de taxes de nuisance, et, bien qu'on manque de données pour apprécier la situation, l'administration fiscale a un rendement médiocre (Manasan, 2004).

Relativement à la gestion des dépenses, les collectivités locales philippines consacrent, en moyenne, 25% de leurs budgets au fonctionnement de l'administration (Manasan, 2004) et, comme en Indonésie, elles ont accumulé des réserves fiscales assez importantes. Le stock des réserves des collectivités locales aux Philippines est compris entre 35% et 40% des dépenses annuelles. Cependant, contrairement aux réserves indonésiennes, celles des collectivités locales philippines ne sont pas totalement disponibles à l'emploi en raison d'exigences concernant le maintien de liquidités suffisantes pour couvrir les dettes à long terme. Enfin, l'État peut couper les allocations *IRA* pour cause de non-paiement de la dette : cela a indubitablement encouragé le remboursement complet des prêts selon le terme prévu (Banque mondiale, 2009).

Au Vietnam, l'administration fiscale est centralisée. Son efficacité ne dépend donc pas des collectivités locales. Les fonctionnaires locaux tentent parfois d'améliorer la

performance générale du système en limitant leurs propres salaires et avantages, mais cela a dans l'ensemble peu d'impact. Par ailleurs, les collectivités locales vietnamiennes possèdent des compétences et semblent faire un assez bon travail dans la gestion de leurs dépenses. Par rapport aux standards internationaux, les collectivités locales dépensent moins en salaires et significativement plus en investissement (Martínez-Vásquez, 2005).

Bien qu'ayant peu de compétences de ressources, l'administration fiscale des collectivités locales thaïlandaises paraît assez compétente, et beaucoup de collectivités locales ont modernisé leurs systèmes administratifs fiscaux dans le but d'améliorer l'efficacité du recouvrement (Weerasak, 2006, JICA, 2008). D'autres se sont lancées dans des schémas d'éducation civique efficaces pour encourager les habitants à honorer leurs dettes fiscales (Weerasak, 2006). Les collectivités locales de Thaïlande se sont également montrées innovantes en ce qui concerne les dépenses, nombre d'elles sous-traitant maintenant la fourniture de certains services publics, améliorant ainsi leur rendement. Certaines collectivités locales ont adopté des stratégies de dépenses à moyen terme, d'autres se sont engagées dans un véritable budget participatif, augmentant leur responsabilité dans le processus (Weerasak, 2006).

Au Cambodge, l'administration fiscale des collectivités locales souffre du retard dans l'adoption d'une législation sur les finances locales qui doit clarifier la répartition des compétences et leur garantir la capacité légale à lever des impôts. En attendant, les collectivités locales cambodgiennes sont sans pouvoir et sans moyens à leur disposition. Relativement aux dépenses, les petits projets pris en charge par les communes sont inclus dans leurs plans et budgets d'investissement, mais les conseils n'ont généralement qu'un seul employé, ce qui restreint leur capacité administrative.

En Malaisie, comme suite à la politique «Une Malaisie», les collectivités locales n'ont presque pas de compétences de ressources. Dans la gestion des dépenses, la tâche principale des collectivités locales est d'assumer des fonctions contrôlées par le gouvernement central. Ainsi, malgré leur expérience dans la fourniture de services, leur capacité globale dans la gestion de la fourniture des services est limitée, notamment la détermination des politiques et la fixation des standards de qualité.

La qualité des services publics

Comme dans d'autres pays en développement, les services publics indonésiens doivent être améliorés, et, bien que, depuis le début de la décentralisation, il y a dix ans, les citoyens soient davantage satisfaits du niveau des services offerts par les collectivités locales (une étude récente estimait que plus de 85% des citoyens sont au moins assez satisfaits de l'enseignement scolaire public local), la qualité des services sociaux reste malheureusement décevante à la fois sur le plan national et régional (Lewis et Pattinasarny, 2009). La qualité des infrastructures est en moyenne mauvaise et se dégrade, mais le fait que les citoyens se déclarent satisfaits de services médiocres – ce qui peut notamment être lié à l'amélioration du rôle des collectivités et de la gouvernance locales – n'incite pas les collectivités locales à l'effort en ce qui concerne la performance des services publics.

Comme leurs homologues indonésiens, les Philippins paraissent assez satisfaits de la qualité de leurs services publics. Un sondage récent sur les services de santé indique que presque 90% des Philippins en sont au moins assez satisfaits (Azfar et Meagher, 2001), mais un rapport de la Banque mondiale a dernièrement qualifié la situation d'assez mauvaise (Banque mondiale, 2009). Comme pour l'Indonésie, il est probable que la population, peu exigeante, se déclare facilement satisfaite, ce qui ne favorise pas l'amélioration des services publics.

On manque d'information sur la qualité des services publics locaux au Vietnam, mais certaines sources semblent indiquer que des progrès significatifs sont nécessaires (Martínez-Vásquez, 2005). L'amélioration de la fourniture des services publics locaux est cependant limitée par l'absence presque totale de responsabilité horizon-

tale. Le Vietnam a commencé à expérimenter des indicateurs de performance des services locaux. C'est un début utile dans l'établissement d'une responsabilité des collectivités locales envers les citoyens, mais beaucoup reste à faire.

On constate le même manque d'information en ce qui concerne la qualité des services publics locaux en Thaïlande. Il n'y a pas de suivi de la performance des collectivités locales, et les données sur la qualité des services ne sont pas collectées régulièrement. Il semble cependant que les collectivités locales rendent davantage de comptes à leurs citoyens. Par exemple, elles recourent de plus en plus à des audiences publiques pour recueillir des opinions sur des projets d'investissement particuliers. Alors que la participation publique dans les décisions budgétaires est encore assez restreinte, les expériences positives de certaines collectivités locales permettent un certain optimisme (Weerasak, 2006).

Au Cambodge, le faible niveau de ressources des communes, la confusion qui règne dans les compétences de dépenses, et une capacité limitée ont pour résultat la fourniture au coup par coup d'un ensemble dérisoire de services à petite échelle. Les services sont souvent de qualité inférieure et ont peu d'impact.

Les principales urgences et contraintes

Les problèmes les plus critiques en Indonésie sont liés à la répartition des recettes entre collectivités locales, et à la quantité et à la qualité de leurs dépenses. Le ratio maximum-minimum des ressources propres *per capita* par rapport aux recettes partagées entre les différentes collectivités locales avoisine 400/1, ce qui est assez important par rapport aux standards internationaux (Lewis, 2002). Cela exagère l'image d'inégalité entre les collectivités dans la mesure où ces revenus constituent une part relativement faible des recettes totales, mais il reste vrai que, même après la prise en compte des dotations de péréquation *DAU*, il existe une grande disparité de recettes entre les collectivités locales (Lewis, 2003).

Par ailleurs, la capacité de gestion des collectivités locales indonésiennes est insuffisante, et, si certaines communes ont connu d'importantes améliorations dans ce domaine, dans l'ensemble, leurs dépenses demeurent inefficaces. Le potentiel existe pour atteindre des niveaux supérieurs de services offerts avec les ressources actuelles si les dépenses sont réattribuées (en particulier hors des fonctions administratives) et l'efficacité améliorée. On peut attribuer cet échec au manque d'incitations à la performance dans les relations interbudgétaires et à des efforts inadéquats pour construire la capacité de gestion.

Un autre ensemble de contraintes en Indonésie concernent les ressources locales propres. Comme dans la plupart des pays en développement, d'une part, le niveau de ressources propres des collectivités locales indonésiennes est très bas et cela restreint leur responsabilité financière. D'autre part, et de façon cruciale, les collectivités locales indonésiennes n'ont accès à aucune bonne source de revenus propres qui puisse être utilisée pour répondre à la demande des citoyens (Lewis, 2009). Une nouvelle loi indonésienne sur la fiscalité locale prévoit que la compétence sur l'impôt foncier urbain et rural soit décentralisée aux collectivités locales d'ici à cinq ans, mais la mise en œuvre de cette disposition dans le temps imparti est loin d'être certaine. Si cela finit par arriver, il faudra renforcer la capacité des collectivités locales indonésiennes à utiliser efficacement l'impôt foncier (Lewis, 2009).

Aux Philippines, le problème le plus urgent est sans doute le sous-financement des collectivités locales par rapport à leurs compétences, en particulier les communes. L'administration des impôts semble aussi représenter une contrainte. Une autre difficulté à cet égard est le cas de l'impôt foncier qui n'est pas utilisé comme ressource locale. Les mandats sans financement achèvent d'assécher les ressources.

Un deuxième problème majeur aux Philippines est le manque d'autonomie budgétaire des collectivités locales. Comme il a

été dit plus haut, l'État conserve la mainmise à la fois sur les recettes et les dépenses locales. Un contrôle excessif des opérations fiscales locales compromet la réalisation des objectifs de performance et de responsabilité financière.

Le principal sujet d'inquiétude au Vietnam est lié à la structure du système territorial, en particulier au rôle des provinces. Actuellement, le Vietnam permet aux provinces une autonomie quasi complète pour déterminer l'agenda fiscal pour les administrations des districts et des communes. Cela bloque le système des relations hiérarchiques entre les niveaux, en particulier pour la préparation et le processus d'approbation du budget. Ce modèle dans lequel le budget doit être approuvé à chaque étape par le niveau directement supérieur (en plus du Conseil du peuple) grève l'autonomie en matière de planification et de prévisions budgétaires, ce qui, à son tour, entrave la réalisation des objectifs d'efficacité et de responsabilité financière. Enfin, le nombre relativement important de niveaux infranationaux augmente les coûts administratifs et fausse la mise en œuvre des politiques et des programmes centraux, régionaux et locaux (Martínez-Vásquez, 2005).

Le nombre et la taille des collectivités locales constituent un obstacle substantiel à une décentralisation effective en Thaïlande. La Thaïlande possède plus de 7 800 collectivités locales de base. La taille moyenne d'une entité locale est donc d'un peu plus de 8 000 habitants, et beaucoup sont encore plus petites. Cela empêche une décentralisation convenable de beaucoup de services publics et augmente potentiellement leurs coûts. Un autre problème concerne l'existence parallèle de bureaux déconcentrés de l'État agissant concurremment aux administrations décentralisées. Une telle structure crée une confusion dans la fourniture des services et les activités budgétaires, et limite le développement d'une responsabilité horizontale. À ces problèmes institutionnels s'ajoutent des problèmes techniques. La répartition des compétences représente une difficulté majeure, car on ne l'a pas précisée depuis que la législation cadre a été adoptée en 1999. L'absence de décentralisation et d'autonomie en matière de ressources constitue un frein supplémentaire. Enfin, le système des transferts est complexe et fragmenté et limite la prise de décision locale; les transferts manquent de transparence, sont imprévisibles et ne respectent pas les délais (Martínez-Vásquez, 2005).

Au Cambodge, le plus urgent est d'obtenir l'application de la loi organique de 2009 sur la décentralisation et le développement démocratique. Un plan de mise en œuvre a été adopté en juin 2010 et des changements significatifs devraient intervenir d'ici à 2013. Les conseils de district nouvellement créés vont cependant rester indirectement élus par les conseillers élus des communes et des *sangkat*, une situation qui compromet leur responsabilité vis-à-vis de la population.

En Malaisie, l'urgence est clairement de rétablir des collectivités locales élues. Une fois les conseils à nouveau en place, ils auront besoin qu'on leur accorde une autonomie suffisante pour fonctionner efficacement comme représentants du peuple et prestataires de services publics.

Conclusions et observations sur l'Asie du Sud-Est

La discussion ci-dessus évoque plusieurs secteurs de réforme politique prioritaires pour les pays d'Asie du Sud-Est.

En Indonésie, le gouvernement devrait envisager de :

- Réformer les procédures d'attribution des principales dotations *DAU* pour améliorer la péréquation (notamment supprimer la composante non égalisatrice du paiement des salaires des fonctionnaires locaux);
- Réviser et éliminer les nombreux taxes et impôts locaux inefficaces (estimés à un nombre de 9 715 et représentant 36% des taxes et impôts locaux);
- Définir des priorités dans la gestion des dépenses en insistant sur les besoins de fonctionnement et d'entretien, en identifiant mieux les opportunités d'investissement et en améliorant la qualité des services publics;
- Exiger des ministères centraux compétents qu'ils travaillent avec les collectivi-

tés locales pour construire la capacité administrative locale (à la fois dans un but général et dans l'idée que l'impôt foncier sera décentralisé et devra être bien géré);

- Ouvrir un dialogue avec les collectivités locales pour concevoir et intégrer un ensemble cohérent d'incitations à la performance dans les transferts et travailler avec elles au développement de la responsabilité horizontale.

Aux Philippines, l'État devrait étudier comment améliorer la situation financière des collectivités locales, en particulier celle des villes. Cela supposerait par exemple de :

- Augmenter les transferts *IRA*;
- Décentraliser des bases d'imposition supplémentaires et introduire un programme de redistribution de l'impôt national sur le revenu;
- Construire la capacité des collectivités locales en ce qui concerne l'administration fiscale et la génération de ressources propres;
- Mettre un terme aux mandats sans financement;
- Supprimer certains contrôles sur les recettes et les dépenses des collectivités locales et les remplacer par des incitations à la performance.

Au Vietnam, le gouvernement pourrait revoir le contrôle qu'exercent les provinces sur la fiscalité des districts et des communes. Les réformes suivantes seraient envisageables :

- Attribuer explicitement des compétences en matière de dépenses et de ressources aux niveaux infraprovinciaux;
- Accorder plus d'autonomie aux districts et aux communes dans la planification et la prise de décision concernant les dépenses et la génération des ressources;
- Mettre en œuvre un impôt foncier moderne pour lequel les collectivités locales bénéficieraient d'un pouvoir sur les taux.

Le Vietnam pourrait aussi réexaminer le processus à plusieurs niveaux de préparation et d'approbation de son budget national, très enchevêtré, ainsi que son besoin de quatre niveaux d'administration.

En Thaïlande, le gouvernement pourrait suivre l'exemple indonésien et supprimer ses bureaux déconcentrés. Au niveau politique, il est urgent de clarifier les compétences des collectivités locales, qui sont confuses. Actuellement, ce sont des décisions et des lois sectorielles isolées qui attribuent les compétences plutôt qu'une législation nationale d'ensemble. Cette dernière option permettrait une répartition plus appropriée des recettes et l'établissement d'un système de transfert. Il faudrait développer la gouvernance et la responsabilité locales en renforçant les structures horizontales et en limitant la bureaucratie. De plus, il serait nécessaire d'améliorer l'efficacité du fonctionnement des collectivités locales, peut-être par la fusion des communes les plus petites.

Au Cambodge, il est essentiel de mettre en œuvre la loi organique de 2009. C'est un processus en cours. Il devrait entraîner une clarification du statut des conseils des provinces, des districts et des communes et une définition des ressources et des dépenses attribuées à chaque niveau. Le système des transferts de péréquation devrait ensuite être développé de façon à s'assurer que chaque sphère d'administration cambodgienne est équitablement financée (bien que probablement pas totalement).

En Malaisie, la priorité serait de prévoir des collectivités locales élues jouissant d'une véritable autonomie. La répartition des compétences entre les administrations locales, provinciales et centrale doit devenir plus transparente et éviter les chevauchements pour plus d'efficacité.

Les finances locales en Australie et en Nouvelle-Zélande

L'Australie et la Nouvelle-Zélande diffèrent des autres nations d'Asie-Pacifique en ce que seul un faible pourcentage de la population est d'origine indigène. Dans ces deux nations, les administrations publiques dans leur ensemble représentent environ 35% du P.I.B. mais les collectivités locales

n'y occupent qu'une petite place avec seulement 6% des dépenses des administrations en Australie et quelque 9% en Nouvelle-Zélande (respectivement 2% et 3% du P.I.B.).

L'Australie est une fédération dans laquelle les collectivités locales ne sont pas mentionnées dans la Constitution nationale. Dans chacun des 6 états et dans le Territoire du Nord, les collectivités locales existent et sont régies par la loi étatique(21), et chaque conseil est soumis à la même législation, quels que soient sa population, sa taille, son degré d'urbanisation et l'étendue de son offre de services. Sur le Territoire de la capitale australienne, les fonctions communales sont assurées par l'administration du territoire. Le nombre de conseils en Australie est resté assez stable entre 2000 et 2008, à environ 700, mais des changements dans le Queensland et le Territoire du Nord cette année-là ont conduit à une réduction de plus de 100 du nombre des conseils.

La Nouvelle-Zélande compte deux niveaux de collectivités locales, les unes et les autres agissant dans le cadre d'une même législation nationale. Les conseils régionaux, au nombre de 12, et les autorités territoriales, au nombre de 73, couvrent la plupart du pays. Cinq des autorités territoriales ont aussi les pouvoirs d'un conseil régional et sont désignées comme des «autorités unitaires». L'organisation territoriale est demeurée stable depuis la fin des années 80, mais des pressions s'exercent maintenant pour réduire le nombre de régions et former davantage d'autorités unitaires, et des changements majeurs ont déjà été adoptés pour la zone d'Auckland. La nature unitaire du gouvernement rend ce processus de réforme globale beaucoup plus facile que dans la fédération australienne où chaque état administre ses collectivités locales.

La séparation des pouvoirs entre les deux sphères d'autorités locales en Nouvelle-Zélande prévoit en théorie que les régions fixent les règles et que les autorités territoriales fournissent les services publics. Les autorités territoriales ont la possibilité de créer un niveau inférieur d'organisation locale – les *community boards* (conseils communautaires). Environ la moitié des autorités territoriales ont choisi d'en créer et, en 2006, on comptait à peu près 150 *community boards*. Certains conseils établissent également des relations formelles avec les comités de liaisons indigènes maoris locaux. Que ce soit au niveau de l'administration régionale ou des autorités territoriales, il existe des écarts considérables de taille géographique et de population entre les collectivités.

Tous les conseils australiens et néo-zélandais sont constitués d'élus et, à l'exception de la fixation des taux d'imposition en Nouvelle-Galles du Sud, les conseils, dans les deux pays, jouissent d'un très haut degré d'autonomie dans le cadre des compétences que leur attribue la législation sur les collectivités locales. En ce qui concerne les contrôles, les conseils néo-zélandais sont largement soumis au contrôle du citoyen et au processus électoral. L'état d'Australie-Méridionale pratique un système autorégulateur qui s'apppuie sur l'association des collectivités locales alors que les autres états australiens utilisent un système de contrôle plus réglementé.

Les dépenses(22)

Traditionnellement, les principales compétences des collectivités locales australiennes étaient les routes locales, les équipements de loisirs et les services collectifs (notamment l'enlèvement des ordures). La période récente a connu une expansion vers une gamme plus large d'activités dans les domaines de la sécurité et de la protection sociale, mais il s'agit encore dans l'ensemble de tâches mineures. La structure atypique de la population dans le Territoire du Nord – forte proportion de population indigène pauvre dans une population faible et clairsemée – conduit ces conseils à assu-

(21) Bien que le contexte indique le contraire, le terme «état» est utilisé dans le contexte australien pour inclure au choix ou à la fois le Territoire du Nord et le Territoire de la capitale australienne.

(22) Voir tableau 5.13.

mer davantage de missions qu'ailleurs. La proportion croissante de dépenses des collectivités locales pour l'administration générale en Australie mérite d'être soulignée; il semble que ce phénomène soit en partie lié à des exigences réglementaires plus importantes imposées aux conseils par la législation étatique. Conséquence peut-être de ces coûts administratifs supplémentaires, la part des dépenses des conseils consacrée aux routes – un service municipal de base – a diminué au cours de la dernière décennie.

TABLEAU 5.13

Océanie : part des administrations infranationales dans le total des dépenses et des recettes publiques.

Pays	Part dans les dépenses publiques totales (%)			Part dans les recettes publiques totales (%)		
	Infranational	Niveau supérieur	Niveaux inférieurs	Infranational	Niveau supérieur	Niveaux inférieurs
Australie	36	30	6	20	17	3
Nouvelle-Zélande	9	Données non disponibles	9	8	Données non disponibles	8

Source : Données du C.G.L.U. et autres sources. Les chiffres sont des approximations.

Comme en Australie, les principales compétences des collectivités locales néo-zélandaises sont : les routes et les transports; les activités associées à la culture, aux loisirs et aux sports; l'eau et les eaux usées, et la gestion des déchets solides. Les coûts d'administration générale représentent 17% environ de la dépense publique locale et une future fusion des conseils régionaux et territoriaux pourrait conduire à une réduction de ce pourcentage. Dans les deux pays, on a transféré de nouvelles compétences aux collectivités locales au cours des dernières années, mais de façon progressive et règlementée. Il ne s'agit pas de mandats sans financement.

Du point de vue du principe de subsidiarité, on ne peut pas affirmer que l'une ou l'autre nation soit allée aussi loin qu'elle le pouvait pour remettre la fourniture de services publics au niveau d'administration le plus bas raisonnablement capable de l'assumer. Cependant, les deux nations sont d'avis que des services comme l'éducation et la santé doivent être assurés sur une base plus uniforme que cela n'est possible au niveau des collectivités locales. En Australie, ce sont les accords entre le Commonwealth et les états, et les conditions que le Commonwealth attache aux dotations globales qu'il leur accorde, qui garantissent le degré le plus élevé d'uniformité que demande la population. Il n'existe, pour ces services, aucun mouvement en faveur d'une décentralisation vers les collectivités locales et, si le moindre changement devait survenir, il impliquerait probablement une plus grande concentration des pouvoirs au niveau de l'État. En Nouvelle-Zélande, l'uniformité nationale des services d'éducation et de santé est assurée par leur prise en charge par le gouvernement national et rien ne permet de penser qu'on souhaite modifier ces dispositions.

Les ressources propres

Les ressources des collectivités locales australiennes et néo-zélandaises sont présentées dans les tableaux 5.14 et 5.15. Dans les deux cas, l'assiette de l'impôt est la valeur de la propriété immobilière mais, en Australie, les états fédérés perçoivent aussi un impôt assis sur la propriété et reçoivent davantage de recettes de cette source que le secteur local. Les conseils décident généralement des taux d'imposition et des tarifs publics et collectent leurs ressources propres. Les conseils situés dans l'état australien de Nouvelle-Galles du Sud, qui doivent respecter une limite imposée par l'état sur les hausses des taux annuelles[23], et certains conseils régionaux de Nouvelle-Zélande, qui chargent les auto-

(23) C'est aussi le cas dans le Territoire du Nord jusqu'en 2013.

rités territoriales du recouvrement de leurs recettes, constituent la seule exception à la règle. La flexibilité accordée aux conseils néo-zélandais pour utiliser différentes bases d'évaluation et créer des impôts sur la propriété sur des bases différentes est plus grande qu'en Australie, et la plus grande flexibilité accordée à certains états australiens coïncide avec de meilleures recettes fiscales.

TABLEAU 5.14

Les ressources (en pourcentage) des collectivités locales australiennes par états (2006-2007).

États	Ressources					
	Impôts fonciers	**Vente de biens et services**	**Intérêts et dividendes**	**Autres recettes**	**Coefficient d'autofinancement**	**Subventions et dotations**
Nouvelle-Galles du Sud	35,7	32,0	4,3	12,0	84,0	16,0
Victoria	47,7	17,9	1,3	12,9	79,8	20,2
Queensland	27,4	39,0	2,4	19,3	88,1	11,9
Australie-Occidentale	40,2	20,7	3,2	15,7	79,8	20,2
Australie-Méridionale	59,2	16,3	1,2	5,7	82,4	17,6
Tasmanie	31,4	39,0	3,8	8,3	82,4	17,6
Territoire du Nord	17,2	16,5	1,9	12,9	48,4	51,6
Total	37,4	28,9	2,8	14,1	83,1	16,9

Source : Données du C.G.L.U. et autres sources.

TABLEAU 5.15

Les ressources (en pourcentage) des collectivités locales en Nouvelle-Zélande (2007-2008).

Ressources	Conseils régionaux	Conseils des districts/villes
Impôts municipaux	43,9	61,0
Recettes réglementaires	4,3	6,4
Recettes d'investissement	7,9	5,1
Vente de biens et services et autres recettes	14,4	17,6
Coefficient d'autofinancement	70,5	90,1
Subventions et dotations	29,5	9,9
Total	100,0	100,0

Source : Données du C.G.L.U. et autres sources.

Les réformes actuelles de la fiscalité dans les deux pays pourraient avoir un impact sur les collectivités locales. En Nouvelle-Zélande, il est peut-être question que le gouvernement national perçoive un impôt assis sur la valeur des propriétés rurales, et, en Australie, une proposition assez radicale prévoit que le recouvrement de la fiscalité de l'ensemble du secteur public soit assuré par une seule agence, que le flux des recettes soit destiné au secteur de l'administration centrale, étatique ou locale.

Bien que le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud impose une limite à la hausse annuelle des taux d'imposition, les conseils peuvent demander des dérogations spéciales et la grande majorité de ces demandes sont acceptées. Néanmoins, il semble que cette restriction ait une influence, car l'augmentation de recettes fiscales de la Nouvelle-Galles du Sud, durant cette dernière décennie, a été beaucoup plus basse que dans tous les autres états. L'utilisation des valeurs foncières comme base d'imposition par les administrations des états constitue sans doute une avancée plus importante et répandue.

En Australie-Occidentale, l'obligation légale d'asseoir l'estimation de l'impôt sur la valeur «non améliorée» des terres dans les

zones rurales conduit à ce que des propriétés minières très productives se trouvant sur une terre rurale de pauvre qualité soient extrêmement sous-évaluées et sous-taxées. Exception faite de cette restriction, l'Australie-Occidentale a connu l'un des taux d'augmentation les plus élevés de l'impôt foncier depuis le milieu des années 90.

Le schéma des sources de revenus des conseils du Territoire du Nord diffère des autres états australiens du fait de la forte proportion de population indigène pauvre dans la population faible et clairsemée du territoire, et du fait dont les autres niveaux délèguent aux conseils la prise en charge des services non communaux qu'ils financent par des subventions. Dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale, une période de trois ans de limitation des hausses des taux d'imposition vient d'être décidée dans le Territoire du Nord, mais on ne dispose jusqu'à présent d'aucune donnée disponible pour mesurer l'impact de cette décision politique de l'état.

Les recettes de la vente de biens et services sont un complément important aux recettes fiscales dans les deux pays, mais elles sont plus importantes en Australie où elles avoisinent les 30% des recettes totales. Une partie de la différence existant entre les deux pays (et entre les différents états d'Australie) est due à certains services publics, tels que l'eau et l'assainissement, qui sont financés par des recettes fiscales sur certains territoires, et à des tarifs à la consommation dans d'autres. En Nouvelle-Zélande, on s'attendait à ce que les recettes des ventes de biens et services soient plus importantes pour les conseils régionaux grâce à leurs entreprises telles que ports et transports publics, mais il semble que celles-ci soient gérées en dehors des comptes d'administration générale des conseils, à moins qu'elles n'aient besoin d'aide ou qu'elles n'apportent un financement de soutien pour d'autres activités des conseils.

Les recettes des intérêts et des dividendes sont relativement élevées dans les deux pays, mais plus élevées en Nouvelle-Zélande où les conseils ont accumulé des excédents relativement importants au fil du temps et ont fait des investissements considérables. Les recettes des intérêts et dividendes représentent plus de 10% des ressources propres des conseils régionaux néo-zélandais, ce qui indique qu'ils ont été en mesure d'accumuler des capitaux substantiels – résultant probablement de leurs activités d'entreprises commerciales. Pour cette raison, le volume et l'importance des dotations accordées aux conseils régionaux en Nouvelle-Zélande sont quelque peu surprenantes.

Les conséquences de la récente crise financière mondiale sur la capacité des conseils à percevoir des recettes à la fois en Australie et en Nouvelle-Zélande ont été relativement faibles. Certains conseils ont souffert d'une réduction temporaire de la capacité des résidants à s'acquitter des impôts et redevances, mais l'impact le plus important a été la baisse du taux d'intérêt reçu sur leurs investissements et, dans quelques cas en Australie, l'effondrement des banques internationales a fait chuter la valeur de leurs portefeuilles d'investissements. L'impact à plus long terme, du moins en Australie, pourrait être une réduction de l'écart entre les valeurs inférieures et supérieures du marché immobilier, qui conduira à une redistribution de la charge de l'impôt de ceux ayant une plus grande capacité à payer vers ceux qui ont une capacité moindre.

Les transferts

Les conseils australiens reçoivent des dotations à la fois de la fédération et des états, le programme le plus important étant le financement non affecté en provenance de la fédération. Ce programme fournit environ un tiers de toutes les dotations aux conseils et est distribué par les commissions de dotations des états sur la base de principes de péréquation de la capacité budgétaire et de l'offre de services spécifiés par la Fédération. Ce système ne fonctionne pas particulièrement bien car les différentes commissions étatiques interprètent les principes différemment, et des conseils comparables dans des états différents reçoivent parfois des financements *per capita* de niveaux très différents. Les augmentations annuelles du volume global

des dotations sont déterminées par une formule, mais le montant initial était basé sur une évaluation par l'administration australienne de sa capacité budgétaire, réalisée il y a de nombreuses années, et ce volume global n'a donc pas de relation directe avec les niveaux actuels de pression fiscale (s'il y en a) des trois sphères d'administration. Par ailleurs, 15% des dotations australiennes sont accordées par la Fédération sous la forme de dotations affectées pour la fourniture de certains services récurrents, en particulier l'entretien des routes. Ces dotations sont gérées par les administrations centrales du gouvernement fédéral qui suivent au moins en partie les modèles de répartition décidés par les commissions de dotations des états, c'est-à-dire une péréquation limitée.

Au niveau des états, le programme le plus important est la dotation non affectée aux conseils qui en ont besoin pour réduire ou supprimer des impôts locaux, bien qu'elle soit en déclin en valeur réelle dans certains états et ne couvre plus la totalité des coûts de leurs politiques. Deux états accordent en outre des dotations non affectées aux conseils ayant le moins de ressources mais d'importantes populations indigènes. Les dotations affectées des états sont le plus fréquemment accordées aux investissements dans les infrastructures et aux services soumis à l'obligation d'équilibrer les coûts par les recettes. Leur répartition est en général basée sur les besoins respectifs exprimés dans les demandes présentées aux administrations d'état responsables de la gestion des programmes.

Les dispositifs de dotations australiens comprennent peu de mécanismes d'incitation. Le gouvernement fédéral utilise des accords plutôt que des conditions strictes pour s'assurer que ses objectifs sont atteints par les bénéficiaires des dotations, et le financement étatique est rarement lié à une amélioration de leur rendement par les collectivités locales.

En Nouvelle-Zélande, presque toutes les dotations aux collectivités locales sont accordées en tant que dotations affectées à l'entretien et à la construction des routes locales. Les dotations sont financées par la taxe nationale sur les carburants, les péages et les droits d'immatriculation des véhicules. On observe une certaine uniformisation de la capacité en matière de service public du fait de la répartition réalisée. Les dotations constituent donc une part plus importante des dépenses budgétaires consacrées aux routes des conseils les plus pauvres. Le volume global des dotations accordées aux conseils en Nouvelle-Zélande varie en fonction des changements des priorités de dépense du gouvernement national.

En effet, les changements dans la politique du gouvernement central dans les huit années qui ont suivi 1999-2000 ont conduit à augmenter les dotations aux conseils régionaux de 15% à près de 30% de leurs recettes totales alors que les dotations des conseils territoriaux restaient stables à environ 10% de leurs recettes. Par conséquent, les impôts locaux ont réduit en importance de plus de 50% à moins de 44% dans les conseils régionaux, alors qu'ils restaient beaucoup plus stables à environ 57% à 60% dans les conseils territoriaux. Ces évolutions sont associées aux différentes missions assurées par les conseils régionaux et territoriaux. C'est un sujet qui requiert une analyse et une négociation plus poussées avec le gouvernement de Nouvelle-Zélande.

L'ampleur de l'autofinancement des conseils en Australie et en Nouvelle-Zélande rend improbable le fait que les services municipaux puissent être à peu près de la même qualité dans chacune de ces nations. L'autofinancement doit entraîner l'enrichissement des conseils, leur permettant d'offrir de meilleurs services publics, et les mécanismes de péréquation mis en œuvre par le biais des systèmes de dotations sont insuffisants pour surmonter les différences de capacité budgétaire. Il faut clarifier, dans les deux pays, la question de savoir dans quelle mesure l'objectif politique d'uniformisation est adapté à la fourniture de services municipaux, et des modifications pourraient être nécessaires concernant la répartition des compétences entre les trois sphères d'administration, la répartition des recettes ou les deux. Dans les deux pays, la structure et la capacité de gestion des collectivités locales semblent vraiment sous-utilisées et des déséconо-

mies d'échelle sont évidentes dans de nombreux conseils.

Le financement de la dette

Toutes les collectivités locales en Australie et en Nouvelle-Zélande ont la possibilité de recourir à l'emprunt, mais le niveau de la dette est exceptionnellement bas en Australie où la dette brute représente environ 25% des recettes annuelles d'exploitation, et il est aussi bas en Nouvelle-Zélande où il représente environ 70% des recettes annuelles d'exploitation. Dans les deux cas, l'emprunt a bien plus de chances de servir à financer des infrastructures pour des activités permettant le recouvrement des coûts plutôt que pour des activités sociales.

Dans l'ensemble, avec des ratios d'autofinancement très élevés, avec des portefeuilles d'investissements importants et des niveaux de dette très bas, on doit admettre que le secteur des collectivités locales en Australie et en Nouvelle-Zélande est sous faible tension pour financer ses compétences en matière de services publics. Une approche différente du financement intergénérationnel des infrastructures supposerait au moins une utilisation plus importante de la dette et des taux d'imposition plus élevés (ou des investissements plus bas) pour financer davantage de développement social.

Conclusions et observations sur l'Australie et la Nouvelle-Zélande

On affirme **en Australie** que la caractéristique la plus négative du cadre dans lequel les collectivités locales évoluent est l'absence de statut constitutionnel national. Si c'est le cas, cela ne semble pas concerner la gestion fiscale, car les conseils ont un niveau élevé d'autonomie et le système de dotations a été conçu pour éviter toute difficulté constitutionnelle. Il faut creuser davantage du côté des collectivités locales pour identifier les implications de l'absence de statut constitutionnel. Un tel statut pourrait, par exemple, faciliter les modifications dans la répartition des compétences, ce qui conduirait à un secteur administratif local plus actif et plus influent.

Les représentants des collectivités locales mettent en lumière les difficultés budgétaires auxquelles les conseils font face, pressés, d'un côté, par les attentes croissantes de la communauté, par le renforcement de leurs responsabilités et par une pression supplémentaire pour qu'ils atteignent leurs objectifs, et, de l'autre, par une augmentation assez modeste des recettes. Les grands conseils urbains et régionaux sont soumis à bien moins de contraintes économiques que les petits conseils ruraux et isolés, en particulier les conseils indigènes dans les régions les plus reculées.

Il est nécessaire de travailler sur l'amélioration de la planification à long terme dans les collectivités locales en Australie. Le système des transferts pour les collectivités locales est trop lourd et elles acceptent difficilement les résultats de la répartition des dotations, en particulier pour les dotations non affectées. Plus de travail est aussi nécessaire au niveau du gouvernement central pour faire en sorte que les principes de répartition sur lesquels il s'est mis d'accord avec les états soient interprétés uniformément et appliqués de façon similaire par les sept commissions des dotations des états.

En même temps que le développement d'une politique concernant le statut constitutionnel des collectivités locales, il est nécessaire de travailler, en Australie, sur l'examen et la clarification du déséquilibre vertical au sein de la Fédération pour faire en sorte que la répartition des recettes et des dépenses entre les trois sphères d'administration soient celles qui servent le mieux la nation. Le contrôle sur les hausses des taux d'imposition par le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud doit aussi être supprimé pour qu'une véritable autonomie soit accordée aux collectivités locales de cet état. Il faut clarifier la question de savoir jusqu'où vont les objectifs nationaux de péréquation dans l'offre de services publics par les conseils locaux, car cela va avoir un impact sur les systèmes de dotations, les affectations de recettes et l'éventail des recettes disponibles entre les impôts et les revenus venant de la vente de biens et services.

En Nouvelle-Zélande, l'évolution politique majeure doit concerner le rôle futur

des conseils régionaux et leur fusion dans des autorités unitaires. Ces conseils semblent actuellement avoir un nombre de fonctions trop limité et souffrent de déséconomies d'échelle substantielles. Il faut aussi clarifier au niveau politique la question de savoir jusqu'où le gouvernement central souhaite aller dans l'uniformisation de la capacité des collectivités locales, car le système actuel de dotations ne parvient pas à réaliser cette uniformisation et les inégalités se développent peu à peu au détriment des secteurs de la société les plus dans le besoin. Il pourrait aussi être nécessaire d'adopter une politique sur l'accumulation d'actifs d'investissements par les conseils pour tenter de mieux garantir l'équité intergénérationnelle entre les citoyens, mais cela devrait plutôt résulter d'un accord entre les conseils qu'être imposé par le gouvernement national.

Conclusions sur Asie-Pacifique

L'étude ci-dessus montre les écarts significatifs entre les structures et les résultats de la décentralisation fiscale parmi et au sein des sous-régions d'Asie-Pacifique. Les différences touchent diverses variables telles que les parts des collectivités locales dans les dépenses et les recettes publiques consolidées, la dépendance locale envers les transferts et l'accès et l'utilisation par les collectivités locales des recettes en capital. Les différences concernent aussi toute une série d'indicateurs de performance liés à l'adéquation du niveau des ressources, au pouvoir fiscal, aux incitations, à la capacité et aux services offerts. Cette diversité dépend au moins en partie du niveau de développement des économies de ces pays et de leur passé historique, rendant presque impossible toute généralisation sur la décentralisation fiscale en Asie-Pacifique.

Malgré les difficultés à faire des généralisations, il est possible de tirer trois conclusions assez générales qu'il pourrait être important de prendre en compte pour les décideurs politiques de la région lorsqu'ils mettront en place leurs agendas de nouvelles réformes de décentralisation. ***La première concerne les objectifs économiques adéquats de la décentralisation.*** L'un des arguments principaux en faveur de la décentralisation est qu'elle peut améliorer la fourniture de services publics aux citoyens. Cela fait ainsi sens pour les pays de concevoir et de mettre en œuvre leurs programmes de décentralisation avec l'objectif explicite de réaliser des améliorations dans les services publics de base. La Chine, par exemple, a davantage orienté son récent agenda de la décentralisation vers des objectifs de développement économique (et cette politique est aussi en train d'être imitée au Cambodge), bien que les services publics soient en train de devenir un sujet de préoccupation plus important. Les décideurs politiques du Bangladesh ont ignoré les services dans la conception et la mise en œuvre de leur programme de décentralisation, utilisant la décentralisation plus comme un instrument de contrôle que comme un mécanisme pour l'amélioration des services publics. Orienter un programme de décentralisation vers les objectifs d'amélioration des services semblerait être un point de départ nécessaire pour l'accomplissement de cet objectif.

La deuxième conclusion concerne aussi la stratégie de décentralisation. Ici, la question est de savoir dans quelle mesure l'État ou les administrations de niveau intermédiaire sont chargés de conduire la conception et/ou la mise en œuvre des programmes de décentralisation. Dans les pays unitaires, il semble qu'une prise en main par l'État de la décentralisation soit nécessaire pour une mise en œuvre plus réussie. Dans les pays fédéraux, et partout ailleurs où la prise de décision sur la décentralisation est un mélange de mise en œuvre de la politique centrale et de celle des gouvernements de niveau intermédiaire, la décentralisation semble souvent bloquée au niveau intermédiaire. Cependant l'Australie a fait la preuve de l'exception à cette règle et le Vietnam semble faire des efforts pour se diriger vers cette dynamique. Dans tous les cas, le constat général est que, quand la décentralisation s'arrête aux niveaux intermédiaires, les résultats quant à la qualité des services publics est limitée. Ainsi les États ont-ils besoin de développer des mécanismes permettant d'assurer que les services publics soient offerts et financés aux plus bas niveaux possibles.

Une dernière conclusion concerne la responsabilité financière. Cette étude a montré que là où les pays de la région ont prêté attention à la question de la responsabilité dans la conception et l'exécution de leur décentralisation financière, ils ont le plus souvent mis l'accent sur la responsabilité verticale envers les autres niveaux. La responsabilité horizontale est plutôt faible parmi les sous-régions d'Asie, bien qu'elle soit plus forte dans les démocraties développées plus anciennes d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Il est difficile pour les programmes de décentralisation de fournir des services publics locaux de qualité en l'absence d'une responsabilité réelle devant le peuple. Une partie du problème en Asie peut être lié à la méthode en cela que le lien entre la fourniture du service et le paiement des impôts n'est pas fort : cela limite certainement la responsabilité. La question la plus importante se trouve en dehors du domaine strictement fiscal et concerne plus l'environnement politique dans lequel les collectivités locales agissent. On affirme souvent que des élections démocratiques au niveau local sont nécessaires pour l'établissement d'une responsabilité horizontale et pour créer une demande citoyenne solide de services de qualité. Pour approfondir la démocratie locale, un engagement plus actif des citoyens et la réceptivité du gouvernement sont aussi nécessaires.

Recommandations politiques du C.G.L.U. ASPAC (Asie-Pacifique) pour la décentralisations fiscale

Après discussion lors du séminaire sur les finances des collectivités locales qui s'est déroulé à Batam, en Indonésie, les 25 et 26 juin 2010, les membres de la région Asie Pacifique du C.G.L.U. se sont mis d'accord sur les objectifs suivants en matière de politique de décentralisation fiscale :

1. Accorder une plus grande autonomie aux collectivités locales face à leur fiscalité, leur permettant de décider de toutes les bases d'imposition et de tous les taux d'imposition, ainsi que du montant des redevances sur les services.

2. Modifier la répartition actuelle des ressources et des responsabilités en matière de fourniture de services publics entre les différentes sphères de gouvernement de manière :

a) À réduire le déséquilibre budgétaire vertical;

b) À mieux faire correspondre les responsabilités de dépenses avec les ressources propres;

c) À s'assurer que tous les niveaux d'administration ont part aux recettes issues de l'exploitation des ressources naturelles;

d) Et à réduire l'impact des cycles économiques sur tous les niveaux d'administration, quels qu'ils soient.

3. Accorder aux collectivités locales une part accrue et définie des recettes publiques nationales par le biais de dotations et de transferts tout en réduisant le nombre de dotations et en favorisant les financements non affectés.

4. Gérer la distribution des dotations aux collectivités locales par le biais d'une institution indépendante du gouvernement – dont les membres seraient désignés de manière concertée avec les bénéficiaires des dotations – qui agisse de manière transparente et assure un transfert direct des fonds sur les comptes des bénéficiaires.

5. Généraliser l'application des principes de péréquation fiscale horizontale pour la distribution des financements sous forme de dotations aux collectivités locales.

6. Faciliter l'accès à l'emprunt pour toutes les collectivités locales, dans des conditions et limites qui soient acceptables à la fois pour le gouvernement national et pour les collectivités locales.

7. Créer là où il n'en existe pas encore un établissement financier des collectivités locales, ou l'équivalent, leur permettant d'avoir accès au crédit à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché.

8. Supprimer toutes les obligations de dépense sans financement adéquat des collectivités locales en augmentant le financement ou en redistribuant les compétences, et rendre illégale à l'avenir toute obligation de dépense sans financement adéquat.

9. S'assurer que «toute fonction soit accompagnée de son financement» dans toute future redistribution des compétences entre les différents niveaux d'administration.

10. Mettre en place des mécanismes consultatifs pour améliorer la coordination entre les différents niveaux d'administration dans la planification et le renouvellement des aménagements et des infrastructures ainsi que dans les processus budgétaires, et accroître le rôle des collectivités locales dans la détermination des objectifs nationaux en matière de services publics.

11. Faire en sorte que les autres niveaux d'administration réforment leurs politiques et leurs procédures pour supprimer les limitations non nécessaires à l'autonomie fiscale locale.

12. Introduire là où cela n'est pas encore le cas des systèmes comptables et financiers standardisés pour les collectivités locales; instituer des procédures claires pour les praticiens et former à la fois les élus et les agents des collectivités locales à l'utilisation de ces systèmes.

13. Réviser où cela est nécessaire les Constitutions nationales pour donner aux collectivités locales un statut approprié, vérifier la cohérence de toute la législation sectorielle avec les dispositions légales concernant les collectivités locales et s'assurer que la gestion des recettes des collectivités locales soit solidement fondée sur la loi.

14. Faire en sorte que les autres niveaux d'administration reconnaissent les associations de collectivités locales en tant qu'instances représentatives des collectivités locales dans le dialogue intergouvernemental sur les questions d'ordre politique et fiscal.

Pour leur part, les collectivités locales travailleront avec les autres niveaux d'administration pour atteindre ces objectifs, réexamineront leurs propres politiques, réglementations, procédures et pratiques pour faire en sorte qu'elles répondent au mieux aux objectifs généraux des pouvoirs publics en fournissant des services à la population de manière efficace.

Les collectivités locales feront aussi en sorte d'améliorer la transparence de leurs actions et de promouvoir la participation citoyenne, en particulier dans la planification et les décisions sur les budgets locaux. Enfin, elles développeront des plans d'action pour encourager le paiement des impôts locaux et des redevances locales.

6

Eurasie

NATALIA GOLOVANOV

ET

GALINA KURLYANDSKAYA

Centre d'étude sur les politiques fiscales (Moscou, Russie)

Les pays dont nous traitons dans ce chapitre comprennent ceux des régions du Caucase (Arménie et Géorgie), de l'Asie centrale (Kazakhstan et Kirghizie), de l'Europe de l'Est (Moldavie, Biélorussie et Ukraine) et la Russie, ce qui couvre l'Europe de l'Est et l'Asie septentrionale.

Une diminution de la taille et du rôle de l'Administration a placé les collectivités locales de la région eurasienne face à des défis majeurs au cours des vingt dernières années. Elles ont été entravées, par les tentatives concomitantes de la plupart des gouvernements nationaux, dans l'exercice de leur responsabilité face au vaste ensemble des services sociaux dont les administrations locales avaient la charge sous l'ère soviétique.

Au même moment, les collectivités locales de la région ont dû intégrer une hausse considérable des migrations, à la fois domestiques et internationales. Il en a résulté une redistribution des besoins des services en relation avec ces migrations nettes positives et négatives, auxquels ne correspondent plus les infrastructures existantes. On a concurremment maintenu les infrastructures sociales (écoles, hôpitaux, etc.) des localités qui ont perdu de la population afin de réduire les tensions sociales, parce que les institutions bénéficiant d'un financement budgétaire sont pour ainsi dire le seul secteur actif en matière d'emploi.

Malgré une base commune de départ, chacun des 8 pays d'Eurasie examinés dans ce chapitre a choisi, au début des années 1990, son propre modèle de développement et de financement des collectivités locales. Par exemple, le Kazakhstan a adopté pour son administration locale un système d'organes étatiques déconcentrés; la Biélorussie a sélectionné un système hiérarchique d'autorités publiques plutôt centralisé; à l'opposé, la Russie et la Moldavie ont mis en place un système de collectivités locales à deux niveaux. Entre ces deux extrêmes, on trouve des États où des collectivités locales existent de façon autonome (Arménie, Géorgie) ou en association avec des organes d'administration locale étatiques (en Ukraine aux niveaux de l'*oblast* et du *raion*, au niveau du *raion* en Kirghizie).

Dans plusieurs pays de la région, la décentralisation présente des avancées. En 2010, l'Arménie a opté pour des impôts locaux. En Biélorussie, on a adopté en 2010 une loi sur les collectivités locales.

On observe néanmoins, dans d'autres pays, une tendance à la centralisation : réduction des impôts locaux en Russie, en Kirghizie et en Géorgie, nomination par le centre des directeurs des collectivités locales en Kirghizie, réorganisation des collectivités locales en Géorgie et limitation de l'autonomie des collectivités locales en Russie.

La récente crise financière a révélé des faiblesses au sein du système des finances locales de certains pays eurasiatiques alors que, dans d´autres, grâce a des revenus locaux plus stables, les budgets locaux se maintenaient bien mieux que ceux des niveaux central/régional. Par exemple, tandis qu'en Moldavie on réduisait proportionnellement les transferts aux collectivités locales de 20%, au Kazakhstan, où les subventions étaient déterminées pour une période de trois ans, ils sont demeurés stables. En Russie, en 2009, les budgets municipaux (des *poselenie*) ont augmenté de 22% en termes nominaux, mais la diminution du rendement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, due a la montée du chômage, a affecté les grandes villes industrielles (par exemple, Yaroslavl, Orel, Kursk).

Il est bon de relever qu'en dépit de problèmes de finances locales les pays eurasiatiques ont fait, depuis le début des années 1990, des progrès remarquables dans de nombreux domaines :

- Dans tous ces pays, les charges ont été explicitement réparties par la législation;
- On a établi une décentralisation effective des revenus;
- On a développé des mécanismes transparents de transferts de péréquation dans la plupart d'entre eux.

Dans ce chapitre, nous examinons comment les pays d'Eurasie ont organisé leur territoire et leurs administrations locales respectives, comment ils ont aménagé leurs finances locales et quelles en sont les principales caractéristiques. Ce chapitre se

termine par des conclusions qui amènent à des recommandations politiques.

L'organisation territoriale et la taille des administrations locales

La région présente une grande diversité en ce qui concerne le volume des services publics et la répartition des dépenses entre niveaux d'administration. Le tableau 6.1 résume les caractéristiques territoriales et économiques des pays étudiés.

TABLEAU 6.1
Statistiques nationales générales (2008).

Pays	Population (milliers)	Pourcentage de population urbaine	Population de la capitale (milliers)	Superficie totale (milliers de km²)	Densité de population (au km²)	PNB *per capita* ($UD 2008)	PNB *per capita,* PPP ($US cours actuel)
Arménie	3 234,2	63,1	1 113,3	29,8	109,1	3 872,7	6 074,7
Biélorussie	9 671,9	73,5	1 829,1	207,6	47,7	6 230,1	12 278,2
Géorgie	4 382,1	52,7	1 106,7	69,7	62,0	2 969,9	4 965,5
Kazakhstan	15 766,5	57,9	633,7	2 724,9	5,8	8 513,1	11 323,2
Kirghizie	5 276,0	36,3	785,1	198,5	27,5	958,4	2 192,6
Moldavie	3 572,7	41,8	592,9	33,8	110,5	1 693,8	2 979,4
Russie	142 008,8	72,8	10 470,3	17 098,2	8,7	11 831,5	15 922,5
Ukraine	46 143,7	68,0	2 765,5	603,7	79,8	3 898,9	7 276,8

Source : Indicateurs de développement dans le monde, population des capitales et des territoires, Bureaux des statistiques nationaux.

Comme il apparaît dans le tableau 6.2, la taille du secteur public va de 23% du P.N.B. en Kirghizie à 45% du P.N.B. en Ukraine. À l'intérieur du secteur administratif eurasien, les dépenses des collectivités locales s'élèvent à un pourcentage relativement faible du total des dépenses publiques, l'Arménie possédant le taux le plus bas, à 6%(1). Cette tendance reflète le faible niveau de compétences du niveau local en Eurasie. Pour la comparaison, on peut rassembler en un même groupe les pays dans lesquels le niveau local, les villes et les *raion* ont des budgets propres. En revanche, en Ukraine, Biélorussie et Kazakhstan, les budgets locaux comprennent les budgets des *oblast*, ce qui augmente la part des dépenses locales ainsi composées : respectivement 31%, 36% et 53%. Dans ce groupe de pays, les autorités exécutives de l'*oblast* sont subordonnées au gouvernement central, qui conserve le contrôle sur l'exécution des fonctions même s'il transfère nombre d'entre elles au niveau le plus bas.

TABLEAU 6.2
Le volume des dépenses publiques.

Pays	Total des dépenses publiques (% du PNB)	Dépenses des collectivités locales (% du PNB)	Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)
Arménie (2008)	23,9	1,3	5,5
Biélorussie (2008)	48,7	17,3	35,5

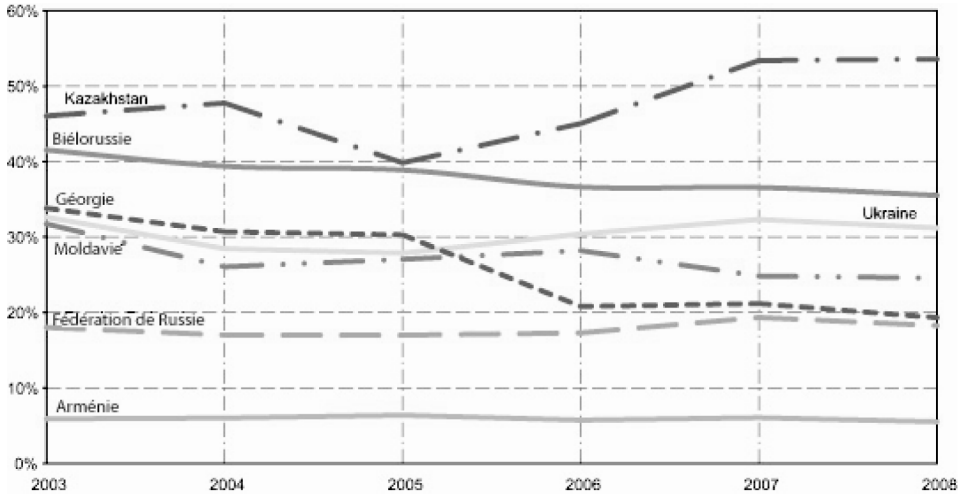
(1) La part des collectivités locales dans le budget des dépenses publiques selon les données du F.M.I. diffère des chiffres que l'on trouve dans les publications citées (ex., Tumanyan, 2009 [2]). Cette différence est peut-être due aux caractéristiques de la comptabilité nationale dans chaque pays. De plus, les chercheurs utilisent souvent la part des budgets locaux dans les dépenses publiques consolidées, mais pas dans les dépenses publiques.

Pays	Total des dépenses publiques (% du PNB)	Dépenses des collectivités locales (% du PNB)	Dépenses publiques locales/dépenses publiques totales (%)
Géorgie (2007)	29	6,1	21,2
Kazakhstan (2007)	20,6	11	53,4
Kirghizie (2006)	23,3	5,5	23,8
Moldavie (2008)	41,4	10,2	24,6
Russie (2008)	42,9	7,8	18,3
Ukraine (2008)	45,4	14,2	31,2

Note : Les données pour la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine comprennent les chiffres du niveau des *oblast*. Il n'existe pas de données disponibles pour les dépenses publiques du Kazakhstan, les chiffres renvoient au budget du gouvernement.
Source : Pour la Kirghizie, données du ministère des Finances; pour les autres pays, *Annuaire statistique annuel des finances de l'administration,* F.M.I. (*2009*).

GRAPHIQUE 6.1

La part des dépenses des collectivités locales dans l'ensemble des dépenses publiques.



Source : Pour la Russie, 2003-2004, calculs de l'auteur basés sur les données du ministère des Finances de la Fédération de Russie; pour les autres pays, base de données de l'Institut d'études fiscales (F.M.I.).

Tous les pays étudiés ici ont accédé à l'indépendance après la désintégration de l'Union soviétique. À l'exception de la Fédération de Russie, tous sont des États unitaires(2) et ont adopté leur Constitution entre 1993 et 1997. Ces Constitutions ont posé les bases de l'autonomie locale, à développer ultérieurement dans des lois sur les collectivités locales ou sur les administrations locales étatiques. La Biélorussie a été le dernier pays à introduire une loi sur les collectivités locales en 2010(3).

En tant qu'anciennes républiques soviétiques, ces pays ont eu, à un certain moment, une même organisation administrative territoriale. Les républiques soviétiques étaient divisées en régions (*oblast*, *krai* et républiques autonomes). Ces régions se divisaient ensuite en *raion* (l'équivalent de comtés ou districts) et villes de subordination régionale. Les *raion*, à leur tour, intégraient des villes qui leur étaient subordonnées, des bourgs, des villages, des localités urbaines ou rurales. Cette structure admi-

(2) Bien que l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie soient des états unitaires, la distribution asymétrique des pouvoirs, avec les droits spéciaux accordés aux unités territoriales autonomes (républiques), autorise à les considérer comme à mi-chemin entre l'État unitaire et la fédération. Pour une discussion sur la décentralisation asymétrique en Géorgie, voir Kirn et Khokrishvili (2008). L'idée d'une fédéralisation de l'Ukraine a été largement débattue.

(3) La Biélorussie avait adopté une législation sur les collectivités locales en 1991, entrée en vigueur avant le vote de sa Constitution.

nistrative est devenue le point de départ de l'établissement des collectivités locales dans cette zone et est demeurée pertinente pendant les premières années d'indépendance.

Si ces pays présentaient à l'origine un découpage territorial et administratif uniforme, plus tard, dans le courant de la décentralisation, ils ont fait des choix différents pour l'organisation territoriale de leurs collectivités locales (v. tableau 6.3).

TABLEAU 6.3
Les collectivités territoriales dans l'organisation territoriale[4] (2009).

Pays	Niveau régional	Niveau intermédiaire	Niveau local
Arménie	10 *marzer* (régions administratives sans pouvoirs budgétaires).		Ville d'Erevan, 48 communes urbaines et 866 communes rurales.
Biélorussie	6 *oblast*, ville de Minsk (capitale).	118 *raion*, 23 villes.	1 524 unités municipales rurales (villes / villages subordonnées à un *raion*).
Géorgie	9 régions administratives (régions administratives sans droits budgétaires), 2[5] républiques autonomes (Abkhaz et Adjar).	5 villes : Tbilissi (capitale), Batumi, Rustavi, Poti, Kutaisi ; 4 communautés (Eredvi, Kurta, Tighvi et Azhara).	60 *raion.*
Kazakhstan	14 *oblast*, 2 territoires dotés d'un statut spécifique : Astana (capitale) et Almaty.	160 *raion,* 39 villes.	45 villes et bourgs, environ 2 500 communes rurales sans pouvoirs budgétaires.
Kirghizie	7 *oblast*, 2 territoires dotés d'un statut spécifique : Bishkek (capitale) et Osh.	40 *raion*, 12 villes subordonnées à un oblast.	11 villes subordonnées au *raion*, 472 communes (*ayl*).
Moldavie	1 unité territoriale autonome de Gagauzie (Gagauz Eri[6]).	32 *raion,* 2 *municipium* (Chisinau et Balti).	3 *municipium* (Comrat, Bender et Tiraspol), 51 villes, 847 villages (communes).
Russie	83 sujets de la Fédération de Russie : 21 républiques, 46 *oblast*, 9 *krai,* 4 *okrug* autonomes, 1 *oblast* autonome, 2 villes fédérales : Moscou (capitale) et St-Petersbourg.	1 799 *raion,* 521 villes (*gorodskoj okrug*).	21 595 communes (1 734 urbaines et 19 861 rurales).
Ukraine	25 régions, 24 *oblast*, 2 territoires dotés d'un statut spécial : Kiev (capitale) et Sébastopol, 1 république autonome de Crimée.	488 *raion,* 176 villes.	243 bourgs, 657 communes, 10 222 villages.

Source : Compilation effectuée par les auteurs (v. bibliographie).

Les formes qu'adoptent les autorités locales eurasiennes ne correspondent pas toujours à ce que l'on rencontre dans des pays possédant une longue tradition de décentralisation. Dans de nombreux cas (Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizie et Ukraine), les organes exécutifs des collectivités locales sont subordonnés aux organes exécutifs du niveau supérieur (intégré à une «structure verticale de pouvoir»). Au même niveau de division administrative et territoriale, on trouve des conseils élus qui

(4) Dans certains pays (ex. : la Russie et l'Ukraine), on peut diviser les grandes villes (Moscou, Saint- Pétersbourg, Kiev) en communes en vertu de lois spéciales, mais ces unités communales n'ont que des pouvoirs très limités. Nous ne les envisageons donc pas dans ce chapitre.

(5) Il y a aussi une république séparatiste d'Ossétie du Sud sur le territoire géorgien. D'après la loi organique sur les collectivités locales, «sur le territoire géorgien ne se trouvant pas sous juridiction géorgienne, l'autorité et les règles d'établissement des organes des collectivités locales seront déterminées après restauration de la juridiction géorgienne conformément aux conditions définies par la présente loi».

(6) L'unité territoriale de Stinga Nistrului (Transnistrie) ne fait pas partie du système de relations interbudgétaires de Moldavie.

approuvent le budget préparé par les autorités exécutives et prennent d'autres types de décisions en fonction des pouvoirs dont ils disposent. Le degré de subordination de l'organe exécutif local au niveau administratif supérieur et le degré d'influence des conseils élus sur les organes exécutifs locaux varient selon les différents pays. Ce type d'organisation des collectivités locales est un compromis entre déconcentration et décentralisation des pouvoirs. C'est celle-ci qui accorde aux autorités locales les attributs les plus caractéristiques des collectivités locales : un conseil local élu, des compétences et des budgets locaux, tandis que, dans un système déconcentré, le budget local fait généralement partie du budget central (ex. : les budgets des *marzer* en Arménie ou ceux des *oblast* en Kirghizie).

Au Kazakhstan, les administrations locales n'ont pas le statut officiel de collectivités locales. La loi les désigne sous le nom d'organes locaux d'administration de l'État, bien qu'elles aient effectivement des conseils locaux élus, des compétences d'investissements et des sources de revenus. Les autorités locales comprennent les *oblast* et les villes subordonnées à la république (Astana et Almaty), ainsi que les *raion* et villes subordonnés à un *oblast*. Parallèlement à cela, l'administration centrale n'a de relations directes qu'avec le niveau des *oblast*, tandis que les *oblast* entretiennent des relations budgétaires avec les *raion* et les villes subordonnés aux *oblast*. Il y a des conseils locaux au-dessous des *raion*, mais, comme ils n'ont pas de budget propre, on ne peut pas les considérer comme un niveau d'administration publique à part entière.

En Arménie, on a aboli le niveau du *raion*. Le territoire national se divise en provinces administratives (*marzer*) et chaque province comprend plusieurs anciens *raion*. Les *marzer* sont des subdivisions déconcentrées du gouvernement central. On a établi des collectivités locales dans la ville d'Erevan (loi votée en 2009, avant laquelle le territoire d'Erevan était divisé en 12 communautés de voisinage) et dans les communes au niveau des localités urbaines et rurales (première loi votée en 1996, suivie d'une nouvelle en 2002).

La Géorgie possède des subdivisions administratives du gouvernement central au niveau régional (*krai*, les républiques autonomes et la ville de Tbilissi). La Géorgie avait initialement deux niveaux administratifs infranationaux : le *raion* et les collectivités locales au niveau municipal. Seul le niveau municipal avait quelque degré d'autonomie(7). Depuis 2006, la nouvelle loi organique sur les collectivités locales a introduit un système de collectivités locales à un seul échelon. À l'heure actuelle, les communes au niveau du *raion* (y compris les grandes villes) constituent l'unique niveau territorial des collectivités locales. Le mécontentement envers les résultats de la réforme appelle cependant à une nouvelle réforme des collectivités locales. En effet, le nombre de résidants dans les communes récemment constituées est trop important pour que les populations se sentent représentées (Losaberidze, 2009).

En Kirghizie, on a introduit le système des collectivités locales en 1995 dans la ville de Bichkek. Entre cette date et 2001, les villes, bourgs et villages ont tous reçu le droit de libre administration. Originellement, la Kirghizie présentait un système où les *oblast* et les *raion* disposaient d'organes locaux relevant du pouvoir exécutif d'État, tandis que les villes, bourgs et communes (*ayl*) établissaient leurs propres collectivités locales dotées de leurs propres compétences et ressources. Par la suite, les *oblast* sont devenus des subdivisions administratives des administrations centrales dépourvues de droits budgétaires et d'organes représentatifs propres. La législation prévoit que les conseils de *raion* (*kenesh*) soient constitués des représentants des communes dépendant du *raion* et expriment donc les intérêts des collectivités locales. Les autorités exécutives des villes (les maires) sont «élues» par les représentants des *kenesh* locaux après nomination présidentielle. Depuis 2009, les représentants des *kenesh* locaux approuvent les directeurs des villes, villages et communes subordonnés au *raion* sur proposition du di-

(7) V. Shergelashvili et Narmania (2006).

recteur de l'administration du *raion*[8]. Toutefois, au vu du récent renversement du gouvernement (2009), il est vraisemblable que de nouveaux processus ou restrictions se profilent à l'horizon.

En 1998, on a organisé le territoire de la République moldave en 11 unités, dont 9 régions (*judet*), l'unité territoriale autonome de Gagauzie et la commune de Chisinau. En 2001, on a aboli le niveau régional (*judet*) et adopté le système des *raion*. Les *raion* ont revêtu leur pouvoir effectif après les élections locales de 2003 (Veverita, 2006[9]). Il en résulte que l'administration centrale entretient des relations budgétaires directes avec les *raion*, les deux communes non comprises dans les *raion* (Chisinau et Balti), et l'unité territoriale autonome unique de Gagauzie. Les *raion*, à leur tour, entretiennent des relations budgétaires directes avec les communes et villes subordonnées à un *raion*. Bien qu'elle fasse officiellement partie du territoire de la république, la Transnistrie, un territoire séparatiste à la frontière ukrainienne, n'est pas actuellement compris dans le système budgétaire moldave.

À l'origine, conformément aux principes du fédéralisme et sur la base de la vieille loi sur les principes généraux de l'organisation des collectivités locales (1995), les sujets de la Fédération de Russie avaient mis en place des modèles variés de collectivités locales. Dans la plupart des régions, les collectivités locales avaient été établies principalement au niveau des grandes villes et *raion* (ce que l'on a appelé «le modèle administratif local du *raion*»). Dans d'autres régions, on avait majoritairement mis en place les collectivités locales au niveau des grandes villes et communes (le modèle *infraraion*), mais certaines régions avaient néanmoins combiné les types *raion* et *infraraion* de collectivités locales («le modèle à deux échelons[10]»). À partir de 2006, on a introduit dans le pays un modèle de collectivités locales à deux niveaux conformément à la nouvelle loi sur les principes généraux de l'organisation des collectivités locales (2003) : des collectivités locales au niveau des grandes villes (*gorodskoj okrug*[11]), des *raion* et des communes.

En Ukraine, ce sont des collectivités territoriales de villages, communes et villes qui exercent le pouvoir administratif local, à la fois, directement par les conseils de villages, communes et villes et leurs organes exécutifs et par les conseils de *raion* et d'*oblast* qui représentent les intérêts communs des collectivités locales de villages, communes et villes. Comme ceux du Kazakhstan et de Biélorussie, les organes exécutifs des *oblast* et *raion* s'intègrent dans «la structure verticale de pouvoir étatique». Le gouvernement central entretient des relations directes avec les *oblast*, les *raion* et les villes tandis que les niveaux de base des collectivités locales (les bourgs, communes et villages) n'entretiennent de relations directes qu'avec les organes d'État du *raion*. En Ukraine, un projet de réforme des collectivités locales avait, en 2009, prévu l'institution d'organes élus des conseils des *oblast* et *raion*, et de nouvelles dispositions relatives aux compétences et aux ressources. Ce projet a été abandonné en 2010; à la fin de la même année, un autre projet, visant au regroupement des petites communes, a été présenté. Le nouveau Code budgétaire (loi du 8 juillet 2010), entré en vigueur au 1er janvier 2011, n'apporte pas de grands

(8) À l'origine, les directeurs de villes subordonnées à un *raion*, de bourgs et de villages étaient élus au suffrage direct.

(9) Cette histoire a entre-temps connu des évolutions : la loi sur le développement régional (2006) établissait 6 régions de développement. Ces régions ne sont pas des unités territoriales administratives et n'ont aucune autorité légale. Toutefois, dans le contexte de l'initiative actuelle de réforme de la Constitution moldave, on a émis des propositions pour réorganiser les *raion* en régions plus importantes, plus viables sur le plan économique.

(10) Pour plus de détails, voir Kurlyandskaya *et al.* (2001), Martínez-Vásquez *et al.* (2006) ou De Silva *et al.* (2009).

(11) Certaines régions à faible densité de population ont tenté d'éviter les conséquences négatives de la fragmentation des collectivités locales. Elles ont constitué des *gorodskoj okrug* dans tout le territoire des anciens *raion*, préservant ainsi une structure administrative locale à un échelon sur le territoire. On peut en observer un exemple dans les régions de l'Extrême-Orient à faible densité de population (ex. : Sakhaline et Kamtchatka).

changements au système des relations interbudgétaires; en particulier, on a renoncé à des relations budgétaires directes entre les collectivités locales de base et le budget de l'État au-delà des villes qui en bénéficiaient déjà, mais le financement des initiatives communes à plusieurs collectivités locales sur le budget d'investissement est facilité.

En ce qui concerne les autorités locales, la République biélorusse a conservé l'ancienne division administrative. Si, *de jure*, il existe des conseils locaux appelés «organes des collectivités locales», elles font *de facto* partie du système central de l'administration publique(12). Les décisions sur le développement territorial, telles que la construction d'écoles, de centres sociaux ou d'infrastructures (routes, transports), etc., sont prises aux niveaux supérieurs du gouvernement. La même pratique administrative s'applique aux ressources financières qui alimentent ces décisions. Les conseils locaux ne disposent ni de l'autorité réelle pour prendre des décisions ni des ressources pour les mettre en œuvre, bien que le langage administratif, s'appuyant sur des termes comme «conseils locaux», «comité exécutif» ou «directeur de la ville», porte à croire en l'existence plausible de collectivités locales. La nouvelle loi sur les collectivités locales (introduite le 4 janvier 2010 et entrée en vigueur six mois après sa publication officielle) n'a rien changé à cette situation. La nouvelle loi réglemente les compétences des conseils locaux et celles des comités exécutifs au niveau des *oblast* et aux niveaux de base (*raion*) et primaire (communes). La nouvelle loi prévoit que «les conseils d'*oblast* sont supérieurs aux conseils des niveaux de base et primaire» et que «les conseils de niveau de base sont supérieurs à ceux du niveau primaire». Les comités exécutifs peuvent annuler les décisions des organes exécutifs et administratifs du niveau inférieur et les décrets de leurs directeurs dans le cas où ceux-ci entreraient en conflit avec d'autres éléments de la législation ou avec des décisions du conseil ou du comité exécutif régional.

TABLEAU 6.4
Le statut juridique des collectivités locales.

Pays	Niveau régional (*oblast*)	Niveau intermédiaire (*raion*)	Niveau des communes
Arménie	D		CL
Biélorussie	LE/CL	LE/CL	LE/CL
Géorgie	D	CL plus les républiques autonomes (CL).	
Kazakhstan	LE	LE	LE (sans droits budgétaires)
Kirghizie	D	LE/CL	CL
Moldavie		CL (comprend les républiques autonomes).	CL
Russie	Sujets de la Fédération.	CL	CL
Ukraine	LE/CL	LE/CL	CL

Notes :
D : unités déconcentrées du gouvernement central.
LE : organes administratifs locaux étatiques.
CL : organes des collectivités locales.
LE/CL : organes exécutifs locaux intégrés dans une «structure hiérarchique de pouvoir vertical» et organes représentatifs locaux (conseils) ayant le statut de collectivités locales.
Source : Compilation effectuée par les auteurs.

La plupart des pays eurasiatiques considèrent les villes et municipalités comme le principal niveau des collectivités locales, le plus proche des citoyens. La question du niveau territorial le plus pertinent pour mettre en place les collectivités locales reste toutefois ouverte à la discussion. D'un côté, les autorités municipales sont plus

(12) Voir la Constitution et la loi des collectivités locales de la république de Biélorussie.

proches de la population et plus à même de comprendre ses préoccupations, de l'autre, les collectivités locales des *raion* ont la capacité à fournir des services plus effectifs grâce à des économies d'échelle, à un personnel plus compétent et aux reliquats du système budgétaire traditionnel axé sur le niveau du *raion* des pays de l'ancienne Union soviétique. Parallèlement à cela, on fait souvent appel aux *raion* pour remplir différentes missions déléguées par les régions ou l'administration centrale (ex. : les fonctions de sécurité sociale). On est parvenu à des compromis, tels que des systèmes de collectivités locales à deux échelons, ou à la combinaison d'organes exécutifs pour intégrer à la fois les représentants des niveaux supérieurs de l'administration (de «la structure de pouvoir hiérarchique verticale») et les membres des conseils locaux (des collectivités locales) au niveau du *raion* (v. tableau 6.4).

Les finances locales

La répartition des compétences

Initialement, la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration dans les pays de l'ex-Union soviétique se calquait sur la propriété des infrastructures et autres équipements : le budget central alimentait les institutions relevant de l'administration centrale, et les budgets locaux revenaient aux institutions locales sans égard aux services qu'elles délivraient. On amendait fréquemment des lois pour intégrer des clauses attribuant les mêmes compétences à différents niveaux d'administration. Il a donc été difficile, quand les nouveaux États ont réparti les responsabilités entre les niveaux central et locaux, de décider ce qu'ils allaient attribuer à chaque niveau d'administration et, conséquemment, d'évaluer les besoins de dépenses dans l'édification d'un système de transferts de péréquation.

Les pays eurasiatiques ont toutefois progressivement pris conscience du besoin d'une attribution plus claire des compétences dans la création d'un système effectif de relations budgétaires interadministratives. La majeure partie des pays étudiés réglemente l'attribution des charges au moyen d'un Code budgétaire ou d'une loi sur les collectivités locales. Seule la Moldavie fait exception. Les questions ayant trait aux compétences locales sont définies par la loi sur l'administration publique locale et la loi sur la décentralisation administrative (entrées en vigueur l'une et l'autre en décembre 2006), tandis que la loi sur les finances publiques locales détermine l'attribution des charges publiques.

En Russie, les lois établissant un nouveau système d'attribution des charges ont été adoptées en 2003. La loi sur les collectivités locales qui fournit un cadre légal aux compétences des villes, *raion* et communes est entrée en vigueur en 2006.

En Arménie et en Géorgie, les lois sur les collectivités locales établissent la liste des compétences de celles-ci. Pour ce qui est de l'Arménie, cette loi a été votée en 2002 et remplaçait une loi antérieure de 1996. En Géorgie, on a signé la loi organique en décembre 2005.

En Ukraine, le Code budgétaire de 2010 repose, comme celui de 2001, sur la distinction, d'une part, entre dépenses et recettes prises en compte au titre des services garantis par l'État et donnant lieu à une péréquation nationale (premier «panier») et, d'autre part, dépenses et recettes correspondant à des besoins d'importance locale et qui ne donnent pas lieu à péréquation (mais en font partie le logement et les services communaux, les infrastructures et les transports). En Biélorussie, avant la nouvelle loi de 2010 sur les collectivités locales, rien ne définissait l'attribution des charges (v. Martínez-Vázquez et Bakanova, 2007) et l'attribution des fonctions suivait celle des institutions. La nouvelle loi se concentre davantage sur la division des pouvoirs entre les autorités exécutives et les conseils locaux que sur la répartition verticale des compétences.

TABLEAU 6.5
La répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration.

Pays / Charges	Arménie	Biélorussie	Géorgie	Kazakhstan	Kirghizie	Russie	Moldavie	Ukraine
Ordre public								
Sécurité, police	C	C, R	C	C, R	C, R	C	L2	C, R, L2
Pompiers	C	C, R, L2	L2	C	R, L1, L2	R	L1	R, L1
Protection civile	L1		C	C	R		C, L1	
Éducation								
Jardins d'enfants ou éducation préscolaire	L1	L2	L2	L2, L1	L1	L2	L2→, L1	L1
Éducation primaire et secondaire	C, L1 (discrétionnaire)	L2		L2	L1	R→, L2	L2→, L1	L2
Formation professionnelle et technique	C	*		R		R	L2	R
Éducation supérieure	C	*		C	R	R	C	R
Formation spécialisée ou formation continue	L1	*	L2	L2			L1	
Santé publique								
Urgences	C	*		L1		R aviation, L2	C	L2
Soins de base	C, L1 (discrétionnaire)	*		R	R	L2, L1	C	L2, L1
Hôpitaux	C	*		C, R	R	R, L2	C	R, L2
Services sociaux								
Services à la famille	C	L2		L2, L1		C, R	L1	R, L2
Logements sociaux	C	R		R		R		L2
Sécurité sociale	C			C		C, R	C, L1	R, L2
Logement et planification urbaine								
Logement	L1	L2		L2		L1	L1	L1
Planification urbaine	L1	L2	L2	L2		L1	L1	L1
Cimetières et crématoires	L1		L2	L2, L1		L1	L1	L1
Services d'infrastructures								
Gaz	L1	L1		R, L2	L1	L1	L1	L1
Chauffage de district	L1			L2	L1	L1	L1	L1
Électricité	L1	L1		L2	L1	L1	L1	L1
Eau et égoûts	L1	L2, L1	L2	R, L2, L1	R, L2, L1	L1	L1	L1
Ramassage des ordures	L1	L2, L1	L2	L2	L2, L1	L1	L1	L1
Décharges publiques	L1 (discrétionnaire)	L2, L1	L2	L2	L2, L1	L1	L2	L1
Culture, loisirs & sports								
Théatres et concerts	L1	L2	L2	R, L2	R, L2, L1	R, L2, L1	R, L1	R, L2
Musées	L1	L2	L2	R, L2	R, L2, L1	R, L2, L1	L1	R, L2
Bibliothèques	L1	L2	L2	R, L2	R, L2, L1	R, L2, L1	L2→, L1	R, L2, L1
Parcs et espaces verts	L1	L2	L2		R, L2	L1	L1	L1
Sports et loisirs	L1	L2	L2	R, L2	R, L2, L1	L1	L2, L1	R, L2
Autres infrastructures de loisirs (clubs)	L1	L2	L2	R, L2	R, L2, L1	L1	L2→, L1	R, L2, L1
Routes, transports								
Routes locales	L1	L2, L1	L2	L2, L1	L1	R, L2, L1	L2, L1	L1

Charges \ Pays	Arménie	Biélorussie	Géorgie	Kazakhstan	Kirghizie	Russie	Moldavie	Ukraine
Transports	L1	C, R, L2	L2	L2	L1		L1	R, L2, L1

Note :
L1 : communes; L2 : *raion*; R : régions; C : gouvernement central.
(…) : autorité volontaire/discrétionnaire
* : attribution des charges en fonction des responsabilités institutionnelles.
→ : Compétences de financement des salaires et autres charges au moyen de dotations affectées attribuées à un autre niveau d'administration.
Dans les pays avec un système à plusieurs niveaux des gouvernements locaux, la liste des responsabilités des villes subordonnées à l'*oblast* combine souvent celles des *raion* et des municipalités. Les villes du niveau de l'*oblast* assument la liste des responsabilités des *raion*, des communes et des *oblast*, sauf indication contraire.
Sources : L'analyse des législations nationales, les fichiers de données de C.G.L.U. par pays, les publications énumérées dans la littérature et les commentaires des participants à l'atelier de C.G.L.U.

En Kirghizie, les compétences des collectivités locales ont été fixées en 2008 dans la loi sur les collectivités locales et les administrations locales d'État. Entre-temps, au Kazakhstan, on a défini les compétences de tous les niveaux d'administration dans le Code budgétaire (2007). Les communes kazakhes de niveau *infraraion* ne possèdent pas de budget propre. Néanmoins, le Code budgétaire prévoit que le budget des *raion* et des villes subordonnées à un *oblast* couvre les dépenses des arrondissements de la ville, des villes subordonnées au *raion*, des communes et des *aul* (villages).

Dans les pays eurasiatiques, il arrive que la terminologie de l'attribution des compétences soit assez vague dans la législation, et il est quelquefois difficile de déterminer quel niveau d'administration est responsable de la fourniture d'un service particulier. De plus, dans de nombreux pays, on rencontre des exceptions aux règles générales de l'attribution des compétences où une autorité peut intégrer des obligations additionnelles (discrétionnaires) habituellement financées par le budget d'un autre niveau. Toutefois, le schéma général de l'attribution des charges tel que fixé par la loi est indiqué dans le tableau 6.5.

Le Code budgétaire ukrainien établit une distinction entre compétences «propres» et «déléguées». Ces dernières comprennent l'éducation, la santé et la protection sociale. Les compétences «déléguées» sont financées par le budget général de l'État et prises en compte dans l'allocation des transferts de péréquation.

Dans certains pays, les compétences manquent de clarté : il est malaisé de déterminer quel niveau d'administration est responsable de quel service. Par exemple, en Géorgie, les collectivités locales «prennent en charge les activités socioculturelles et encouragent les activités s'y rapportant (institutions de formation et institutions éducatives, etc.) ayant une importance locale» et «mettent en place les institutions préscolaires et autres types d'institutions éducatives». D'après ces dispositions, les services d'éducation générale peuvent être fournis aussi bien par les collectivités locales que par l'administration centrale (*de facto* ils sont fournis par l'administration centrale). En Moldavie, la législation sur les collectivités locales attribue les mêmes pouvoirs aux autorités locales de premier et de second niveau (v. Popa, 2007).

Dans certains cas, dans les pays eurasiatiques, les collectivités locales peuvent financer des domaines qui ne relèvent pas de leur autorité exclusive. En Géorgie, les budgets locaux financent les services de la police municipale. Pourtant la loi organique sur les collectivités locales prévoit que le maintien de l'ordre public ne relève pas de l'autorité exclusive de l'administration locale[13]. D'après la même loi, les collectivi-

(13) En Géorgie, la législation prévoit que les collectivités locales peuvent avoir des responsabilités «propres», «volontaires» et «déléguées».

tés locales peuvent aussi avoir une *autorité volontaire* dans le cadre de laquelle «les unités des collectivités locales ont le droit, de leur propre initiative, de prendre des décisions de financement dans les sphères sociale, culturelle et éducationnelle». On peut cependant s'interroger sur la question de savoir si l'on doit considérer le financement de la police comme relevant des sphères sociales. Avant 2009, la définition était encore plus stricte : l'autorité volontaire pouvait intégrer des domaines «ne relevant pas de son autorité exclusive ni de celle de l'organe étatique, et qui n'étaient pas interdits aux collectivités locales(14)». Cette ancienne définition empêchait qu'on puisse considérer le financement de la police par les collectivités locales comme l'exécution d'une *autorité volontaire* parce que, d'après la Constitution géorgienne (art. 3), la police judiciaire et d'investigation relèvent de la responsabilité exclusive des organes d'État du plus haut niveau (v. CIESR, 2009, pour une discussion détaillée à ce sujet).

La question du financement de la police locale est un sujet complexe et ne l'est pas seulement pour la Géorgie. D'après la Constitution russe (art. 132), «les organes des collectivités locales… assurent la protection de l'ordre public», et la loi sur les collectivités locales de la Fédération de Russie (F.R.) énonce que «la police municipale» relève de la compétence des collectivités locales. La mise en vigueur de cette clause a cependant nécessité d'amender le système existant du maintien de l'ordre parce que l'ordre public et la sécurité dépendaient, avant ces changements législatifs, du ministère fédéral de l'Intérieur. Pour des raisons historiques, certaines localités (habituellement les grandes villes) financent leur «propre» police municipale, mais les forces de police suivent les instructions du ministère de l'Intérieur et sont responsables devant lui. À l'heure actuelle, au lieu de créer deux polices, fédérale et locale (comme il en était question au moment de la réforme de la répartition des compétences), le gouvernement fédéral a simplement dû recentraliser les forces de police(15).

Les mandats non financés représentent une autre difficulté de la répartition des charges en Eurasie(16). Les mandats non financés existent en Arménie, en Kirghizie et en Moldavie. En Arménie par exemple, sur les 19 compétences déléguées aux collectivités locales, seules 2 sont financées par le budget central. En Kirghizie, au lieu de transférer des fonds pour les compétences déléguées, le gouvernement central s'est contenté de convertir les mandats non financés en compétences officielles des collectivités locales sans apporter aucune modification à leurs ressources. On peut citer la décision du gouvernement central sur l'augmentation des salaires en Moldavie comme un exemple de mandat sans financement.

Au Kazakhstan, en Russie, en Ukraine, en Biélorussie(17) et en Géorgie, les mandats sans financement sont interdits, mais, *de facto*, certaines décisions législatives des niveaux supérieurs de l'administration conduisent à des charges supplémentaires pour le niveau local.

En Russie par exemple, si l'administration fédérale augmente le salaire de la police fédérale, les administrations régionales et locales doivent également augmenter leurs dépenses pour l'ordre public et la sécurité. L'année où ce changement est mis en œuvre, l'administration fédérale prévoit une dotation spéciale pour l'augmentation des salaires, mais, au cours des années suivantes, les budgets infranationaux doivent créer leurs propres sources de revenus

(14) On rencontre des restrictions similaires dans la loi sur les principes généraux de l'organisation des collectivités locales dans la Fédération de Russie. Mais la loi russe ménage quelques exceptions.

(15) Les administrations régionales cofinancent la police fédérale. Dans la première version de la législation sur l'attribution des compétences, le subventionnement croisé de fonctions relevant d'autres niveaux d'administration était interdit. Néanmoins, on a ultérieurement fait une exception pour le financement de la police.

(16) L'obligation pour les collectivités locales de fournir un service ou d'effectuer une tâche sans financement complet ni adéquat de la part des niveaux supérieurs de l'administration qui introduisent cette obligation.

(17) Il est malaisé de déterminer si l'on peut considérer une compétence comme un mandat en Biélorussie, parce que l'attribution des charges est floue et parce que les autorités exécutives s'inscrivent dans un schéma de subordination verticale.

pour couvrir ces charges supplémentaires. Cette pratique affecte particulièrement durement les budgets locaux en période de crise économique (la ville de Yaroslavl en offre un exemple récent[18]). Au Kazakhstan, le gouvernement central a introduit des petits déjeuners chauds à l'école sans attribuer de budgets supplémentaires aux collectivités locales assurant ces services.

Malgré la différenciation formelle des pouvoirs, les administrations centrales cherchent souvent à conserver le contrôle des dépenses locales. L'une des méthodes employées est de permettre au ministère central des Finances de gérer les dépenses publiques (c'est-à-dire de contrôler leur répartition), comme en Arménie et en Russie, même si, sur le papier, le ministère des Finances est simplement supposé gérer le contrôle interne des fonds sans jamais décider des priorités pour la répartition des ressources. Celui-ci a le pouvoir d'exercer dans ce domaine une influence assez importante et en use fréquemment. Par exemple, les observateurs arméniens ont relevé que le ministère des Finances intervient souvent dans les opérations financières des collectivités locales[19]. En Russie, le ministère fédéral des Finances exige une décomposition détaillée des attributions budgétaires et une mise en œuvre fidèle, ce qui réduit la flexibilité du processus exécutif budgétaire.

Les administrations centrales ou fédérales peuvent également exercer un contrôle sur les dépenses locales en réglementant par la loi le nombre d'employés des collectivités locales et du secteur public. On rencontre ce cas de figure dans tous les pays dotés d'organes exécutifs organisés en une structure de pouvoir verticale, comme la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine, et cela se vérifie également pour la Kirghizie. L'autonomie budgétaire en termes de personnel au niveau des municipalités moldaves est limitée en raison de la grande quantité de dépenses prises en charge par des dotations affectées en provenance des *raion* (principalement pour le paiement des traitements dans le domaine social).

En Géorgie, la loi sur l'encadrement étatique des activités des organes des collectivités locales prévoit que les organes de l'administration centrale peuvent annuler les décisions réglementaires locales (v. Losaberidze, 2009).

En Russie, le Code budgétaire impose des contraintes aux communes en fonction de leur part de transferts interbudgétaires sur l'ensemble des revenus sans compter les dotations pour le financement des compétences déléguées (v. encadré 6.1). Comme les budgets des collectivités locales sont strictement dépendants des transferts interbudgétaires, il va de soi que les collectivités locales font l'objet d'un contrôle strict[20].

Encadré 6.1. – Les restrictions à l'autonomie des collectivités locales en Russie.

Part des dotations (dont les transferts fiscaux) aux revenus totaux d'une collectivité locale	Restrictions
0 ≤10%.	Aucune.

(18) Les lois consacrées aux standards de qualité des services et aux standards de sécurité constituent un exemple supplémentaire de mandats non financés en Russie. Lors de leurs prestations de service, les collectivités locales tombent sous le coup de ces décisions réglementaires fédérales. Cependant, elles ne disposent presque jamais des fonds nécessaires pour répondre à toutes les exigences de la législation fédérale. Si le bureau du procureur fédéral (la principale autorité en charge de veiller au respect de la législation fédérale) identifie des violations aux normes et aux standards fédéraux dans une commune, la collectivité locale doit suspendre la fourniture de ces services. Cependant, d'autres agences peuvent continuer de fournir les mêmes services avec les mêmes violations aux standards législatifs fédéraux jusqu'à ce qu'elles soient à leur tour évaluées par des représentants du bureau du procureur.

(19) Dossier national C.G.L.U. sur l'Arménie.

(20) Les administrations régionales sont soumises aux mêmes normes (v. De Silva *et al.,* 2009).

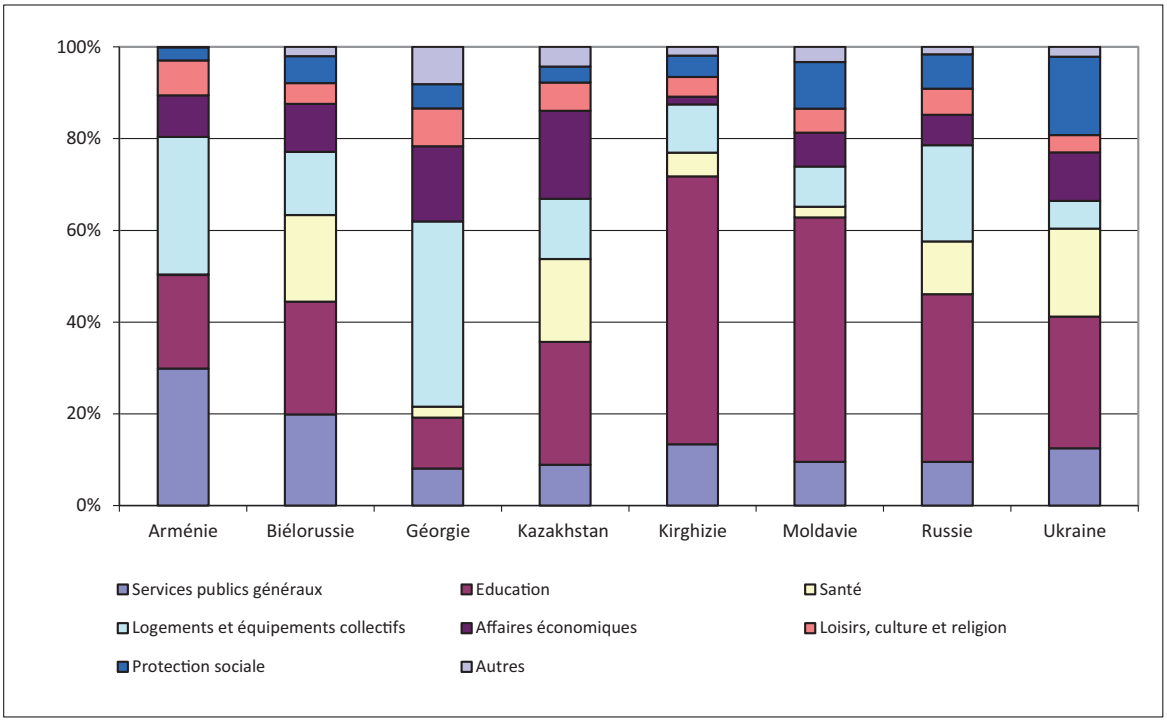
> 10% pour deux années fiscales consécutives.	Le salaire des fonctionnaires locaux ne doit pas excéder le plafond défini par le conseil régional.
> 30% pour deux années fiscales consécutives.	Les dépenses locales sont limitées aux affaires explicitement énumérées comme compétences locales par la législation fédérale et régionale.
> 70% pour deux années fiscales consécutives.	– La collectivité locale doit signer un accord avec l'administration régionale pour augmenter l'efficacité des dépenses locales et réduire la fraude fiscale. – Le budget de la collectivité locale est soumis à l'administration régionale pour approbation. – L'administration régionale audite les rapports locaux annuels d'exécution budgétaire au moins une fois tous les deux ans.

Source : De Silva *et al.* 2009, à partir du Code budgétaire de la Fédération de Russie.

La décomposition des dépenses des collectivités locales dépend de la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration et entre secteurs public et privé[21]. Les dépenses incluent à la fois les montants relatifs à leurs compétences propres et déléguées et les rapports budgétaires ne distinguent pas entre elles (v. graphique 6.2).

GRAPHIQUE 6.2

La structure des dépenses des collectivités locales (2008).



Source : Calculs de l'auteur s'appuyant sur la base de données de l'Institut d'études fiscales ; pour l'Arménie, sur *Local Self-Government Reforms in Armenia (2007 and 2008), Book 3* ; pour la Fédération de Russie, sur les rapports du ministère des Finances. Les données relatives à la Kirghizie datent de 2006 (v. annexe 6.1).

(21) La part des charges de santé dépend aussi de l'existence de fonds d'assurance médicale, alors que les charges de protection sociale dépendent de l'existence de fonds de retraite et autres fonds de ressources accumulées pour la protection sociale.

La liste des compétences territoriales subit clairement le contrecoup des divisions administratives et territoriales. Ainsi, le nombre de compétences attribuées aux communes est habituellement limité parce qu'on considère que cela ne favorise pas les économies d'échelle et aggrave les problèmes d'externalités(22). On attribue typiquement aux communes les compétences relatives au logement et aux équipements, à l'éducation préscolaire ni aux activités récréatives. Si les budgets des *raion* sont inclus dans la catégorie des collectivités locales, la liste des compétences peut comprendre, conformément aux critères de la répartition des compétences, l'éducation générale et les soins de premier degré. Si les budgets des *oblast* sont considérés comme relevant du niveau local, les dépenses de santé et d'éducation constitueront une large proportion du total des dépenses et alimenteront nombre de compétences connexes. Grâce aux économies d'échelle, les services fournis à ce niveau coûteront moins cher et toucheront une part plus importante de la population.

En présence d'un grand nombre de communes à faible densité de population, les coûts de gestion *per capita* vont s'accroître ainsi que la part des charges générales de fonctionnement sur les budgets locaux. Ceci est illustré par le cas de l'Arménie où les principaux éléments de dépenses sont les services publics généraux (26%(23)), le logement et les équipements (26%). La part de l'éducation est également non négligeable à 18% (v. graphique 6.2).

En Géorgie où il n'y a pas d'administration au niveau des communes, les budgets locaux dépensent beaucoup moins en services publics généraux : 8% des dépenses(24). La majeure partie des dépenses est consacrée au logement et aux équipements (40%). 16% des dépenses géorgiennes vont aux affaires économiques. En comparaison, les dépenses consacrées à la culture (8%) et à l'éducation (11%) paraissent plutôt réduites.

Malgré le fait que les collectivités locales russes et moldaves sont les unes et les autres organisées selon un système à deux niveaux, la différence entre ces deux pays en ce qui concerne les compétences assignées au niveau local crée des structures de dépenses différentes. En Russie, l'éducation (générale et préscolaire) représente 37% de l'ensemble des dépenses, en Moldavie, plus de 50%, tandis que la Russie consacre 12% de ses budgets locaux à la santé et la Moldavie, seulement 2% environ. En Russie, le logement et les équipements représentent 21% des dépenses totales contre 9% seulement en Moldavie.

En Kirghizie où les budgets des *raion* relèvent du niveau local, les dépenses locales de santé étaient peu élevées (5% seulement des dépenses). Dans le même temps, la part des dépenses d'éducation atteignait 59%. Par la suite, on a créé un Fonds d'assurance médicale en Kirghizie et on a centralisé les soins de santé.

Les dépenses de services publics généraux s'élèvent à 11-13% au Kazakhstan, en Kirghizie et en Ukraine tandis qu'en Biélo-

(22) Dans les économies de transition, le bas niveau de qualification des employés du secteur public au niveau des communes peut aussi contribuer ou être la principale cause du petit nombre de compétences attribuées au niveau local.

(23) Cette part augmente encore si l'on prend en compte les 11,9% supplémentaires des «charges sans classification» parce que la plupart de ces dépenses peuvent être rattachées aux services publics généraux.

(24) Il est malaisé de comparer les structures de charges et de revenus entre différents pays, particulièrement lorsqu'on traite des économies de transition. Les classifications budgétaires varient d'un pays à l'autre, et les charges se rapportant à la même fonction peuvent être attribuées à différents groupes de compétences. La base de données du F.M.I. pourrait constituer une source intéressante parce que les pays fournissent leurs données sur la base de standards communs dans des classifications budgétaires comparables. Toutefois, l'excessive consolidation des données dans le système financier mondial génère une autre difficulté. Ces données ne fournissent qu'un seul chiffre pour toutes les collectivités locales. Ceci ne représente pas un obstacle considérable quand on étudie un pays disposant d'une administration infranationale à un seul niveau (comme l'Arménie ou la Géorgie) ou un pays avec des collectivités locales à deux niveaux (Russie, Moldavie). Toutefois, pour les pays où le système administratif local étatique s'appuie sur des organes administratifs locaux (Biélorussie, Ukraine), il vaut mieux distinguer entre les différents niveaux du système budgétaire.

russie elles vont jusqu'à 20%, ce que l'on peut attribuer à la fois à un important volume de personnel administratif et aussi à des approches différentes dans la classification des dépenses.

En Biélorussie, au Kazakhstan et en Ukraine où les dépenses des collectivités locales comprennent celles des *oblast*, le niveau local finance non seulement l'éducation préscolaire et générale mais également, dans certains pays, la formation professionnelle. Cela augmente le montant des dépenses pour l'éducation, leur part à ce poste de dépenses s'en trouve accrue (25% à 29%). La santé représente un autre poste important dans ce groupe de pays (19% à 20%). Les affaires économiques demeurent à 11% des dépenses en Biélorussie et en Ukraine pour atteindre 20% au Kazakhstan.

On devrait également faire mention de la tendance à la réduction des dépenses en matière de protection sociale : dans les pays où il y a un seul niveau de collectivités locales (Arménie, Géorgie) et dans les pays disposant de budgets d'*oblast* (à l'exception de l'Ukraine), ces dépenses représentent 2% à 5%[25]. La part peu importante de ce poste peut s'expliquer par le fait qu'on finance la sécurité sociale par des fonds spécifiques. En Russie et en Moldavie, la part de la protection sociale représente environ 8 à 10% alors que la sécurité sociale ne relève pas de la compétence des collectivités locales; en Russie, cependant, les administrations régionales délèguent fréquemment les compétences de protection sociale au niveau local et les financent avec des dotations affectées. L'Ukraine a adopté une approche différente et consacre 17% à la protection sociale.

La répartition idéale des compétences n'existe pas. L'étendue des compétences dans chacun des pays étudiés dépend, entre autres, de l'organisation territoriale des autorités et leur transfert au niveau infranational est à la discrétion de l'administration centrale. Dans des pays comportant des organes d'État locaux (Biélorussie, Kazakhstan), davantage de compétences sont assignées au niveau local *via* les décisions des organes de pouvoir exécutif. Les administrations de *raion* disposent également de plus de compétences que les administrations des communes. Cette approche s'explique sans doute par des économies d'échelle ou le niveau d'éducation peu élevé du personnel au niveau des communes.

La répartition des ressources

Pour analyser les relations budgétaires entre les différents niveaux de l'administration, le deuxième sujet d'étude est la répartition des ressources. Certains pays (par exemple, la Kirghizie) ont engagé la répartition des ressources avant même celle des compétences des collectivités locales. Dans la Russie des années 1990, les régions et les collectivités locales se trouvaient en concurrence pour les sources de revenus avant même de savoir ce qu'elles allaient financer avec ces fonds. Le Code budgétaire de la Fédération de Russie prévoyait que la Fédération et les régions devaient se partager les ressources fiscales sur une base de 50/50[26], alors que la loi sur les bases financières des collectivités locales attribuait des parts d'impôts fédéraux aux collectivités locales (par ex., 50% des impôts régionaux sur la propriété des entreprises devaient être transférés aux budgets locaux[27]).

Pour évaluer le degré réel d'autonomie en matière de ressources, il faut établir une distinction entre les recettes fiscales propres (celles pour lesquelles les collectivités locales ont autorité pour changer les taux et/ou les bases d'imposition) et les recettes fiscales partagées (entre différents niveaux d'administration, et dont les taux et les bases d'imposition ne peuvent pas être modifiés par les collectivités locales).

(25) Par ailleurs, il est bon de rappeler que les dépenses *per capita* en termes absolus sont plus importantes dans les systèmes budgétaires à plusieurs niveaux.

(26) Il n'a cependant jamais été respecté dans la pratique.

(27) Certaines régions, telles que l'*oblast* de Rostov, ont enfreint cette loi, laissant, par exemple, la ville de Rostov-sur-le-Don avec seulement 36% à 40% des recettes entre 1997 et 2000.

Du point de vue de l'autonomie fiscale des collectivités locales, la différence entre les impôts alloués aux collectivités locales sur une base permanente et ceux pour lesquels le pourcentage reçu est déterminé chaque année par une loi budgétaire émise à un niveau supérieur de l'administration est importante. Toutefois, la législation ne distingue pas clairement dans tous les pays entre recettes fiscales propres et partagées. Elle considère souvent toutes les recettes fiscales allant aux collectivités locales comme des recettes fiscales propres et n'opère de distinction qu'entre les transferts et les dotations attribuées pour un montant fixe déterminé. Par exemple, par «recettes fiscales propres», le Code budgétaire de la Fédération de Russie comprend non seulement les revenus fiscaux et non fiscaux mais aussi les revenus budgétaires sous la forme de dotations, c'est-à-dire tous les revenus à l'exception des transferts destinés à financer les charges des compétences déléguées.

La recherche de sources de revenu stable avec une base de répartition fiscale équitable est un défi majeur pour les pays en transition. Toutefois, en raison de disparités spatiales parmi les pays étudiés et les différences dans leurs capacités à percevoir les impôts, les disparités régionales sont en augmentation. En outre, plus petite est une municipalité (village ou bourgade), plus il est difficile de trouver des sources de revenu adéquat.

Les impôts sur la propriété sont indubitablement la meilleure alternative pour les impôts locaux. En U.R.S.S., les impôts sur la propriété comprenaient l'impôt sur la propriété personnelle, l'impôt sur la propriété des entreprises et l'impôt foncier. Certains pays eurasiens n'ont pas encore fini de séparer les impôts sur la propriété des impôts fonciers(28) (Russie(29), Arménie, Kirghizie), d'autres ont combiné ces sources de revenus en un impôt unique. Par ailleurs, en Moldavie, Russie et Kirghizie, les autorités locales peuvent modifier le taux d'imposition à l'intérieur des limites fixées par la loi alors qu'en Arménie et en Ukraine, elles n'ont aucun contrôle sur les revenus des impôts sur la propriété. Dans tous ces pays, la base d'imposition des impôts sur la propriété est déterminée par l'administration centrale.

Si l'on fait exception des impôts sur la propriété, en Moldavie et en Ukraine, les autorités locales peuvent imposer des impôts locaux et des cotisations à partir d'une liste établie par voie législative par le gouvernement central. Elles peuvent habituellement changer les taux de ces impôts et cotisations dans les limites prévues par le gouvernement central. En Arménie et dans d'autres pays, les collectivités locales peuvent introduire et réglementer des obligations locales.

Dans certains pays d'Eurasie, on a assisté à une tendance à l'abolition des impôts locaux, certains impôts locaux étant considérés comme une charge en raison des coûts de recouvrement. Par exemple, en Russie, la liste des impôts locaux a été réduite de 22 à 4 en 2004, et finalement à 2 en 2005 (v. encadré 6.2); en Kirghizie, le nombre des impôts a été ramené de 16(30) à 8, puis à 2 en 2009; et on a également réduit la liste des impôts locaux en Géorgie en 2004(31). L'Arménie offre un contrexemple de cette tendance : les impôts foncier et

(28) Cette distinction provient de l'ancien système fiscal soviétique où, avant la transition, la terre était propriété publique tandis que les bâtiments pouvaient être privés. Cela avait motivé la création de deux impôts séparés.

(29) En Russie, on a introduit l'impôt sur la propriété immobilière à titre expérimental dans 2 villes : Novgorod et Tver. Le gouvernement fédéral russe a annoncé qu'il pourrait introduire l'impôt sur la propriété immobilière en Russie après les élections présidentielles de 2013.

(30) Les impôts locaux incluaient une licence pour la détention d'un chien, des taxes à l'organisation d'enchères commerciales locales, sur les loteries, à l'utilisation de symboles locaux, sur les transactions passées pour des produits et des matières premières, sur le droit à cultiver des fleurs sous serre et à les vendre au public, des licences sur la chasse et la pêche, des taxes sur le tourisme à l'étranger, sur les salons de la vidéo et les concerts.

(31) La liste des impôts comprenait des taxes sur les activités économiques, sur les casinos, sur les lieux de plaisance, les hôtels et la publicité. Pour remplacer ces recettes, on a assigné aux collectivités locales des parts sur les impôts nationaux.

sur la propriété sont locaux à partir de 2011 et on va introduire deux impôts locaux supplémentaires pour la même année (une taxe hôtelière et une taxe sur les parkings) (v. Tumanyan, 2010).

Encadré 6.2. – La réforme fiscale russe : l'allègement de la fiscalité aux dépens des administrations infranationales.

L'histoire de la réforme du système fiscal en Russie se résume à un allègement progressif de la fiscalité au détriment des ressources des collectivités régionales et locales.

Avant 2004, la liste des impôts locaux dressée par la loi sur les principes de base du système fiscal de la Fédération russe comprenait 22 impôts et cotisations. 15 impôts et cotisations ont été supprimés de cette liste pour tout sujet de la Fédération qui introduirait l'impôt sur les ventes, dont 60% revenaient aux collectivités locales. Néanmoins, en 2004, l'impôt régional sur les ventes et les 15 impôts et cotisations locaux qu'il remplaçait ont été abolis par une loi fédérale.

En 2001, on versait 5% des recettes fiscales fédérales aux collectivités locales (celles-ci pouvaient y renoncer complètement si tel était leur choix). Entre 2002 et 2004, ce taux a été rabaissé à 2%.

À partir de 2004, on n'a plus attribué aux budgets locaux que 4 impôts : l'impôt foncier, l'impôt sur la propriété personnelle, la cotisation d'enregistrement versée par les individus engagés dans une entreprise et l'impôt sur la publicité. À partir de 2005, le Code fiscal n'a plus attribué aux collectivités locales que l'impôt foncier et l'impôt sur la propriété personnelle.

Comme suite à la quasi-absence de ressources propres et de droits administratifs pour les collecter, les collectivités locales n'ont plus de flexibilité pour gérer les ressources de leur budget. De plus, le *raion* a perdu toute ressource propre.

Le désir du gouvernement central de réduire la liste des impôts locaux était en partie motivé par la centralisation de la collecte des impôts locaux : les autorités fiscales n'étaient pas intéressées à l'amélioration de la discipline fiscale, et on a aboli les impôts locaux en raison de leur coût administratif trop élevé.

Malgré les avantages manifestes des impôts sur la propriété immobilière comme sources de revenus locaux, ceux-ci ne suffisent pas à compenser le déséquilibre vertical du système budgétaire des pays eurasiens. Deux raisons contribuent à cela : 1° la grande quantité de charges que la loi attribue aux collectivités locales; 2° l'impossibilité de réunir des recettes fiscales importantes sur la propriété en raison de la pauvreté de nombreux territoires ou à cause d'une évaluation inadéquate de la base d'imposition (par exemple, en Russie, on évalue la base d'imposition pour l'impôt sur la propriété personnelle en fonction de la valeur déclarée(32), non en fonction de la valeur marchande). Les impôts locaux additionnels collectés en Ukraine, en Moldavie et dans d'autres pays ne résolvent pas ce déséquilibre vertical. C'est pourquoi les pays étudiés assignent également un pourcentage de recettes fiscales partagées aux collectivités locales.

On recourt souvent à l'impôt personnel sur le revenu (*personnal income tax – PIT*) comme le deuxième meilleur moyen d'assurer l'autonomie financière des collectivités locales. S'il est payé sur le lieu de résidence, on peut envisager l'impôt personnel sur le revenu comme un impôt destiné au paiement des services publics pris en charge par les collectivités locales. Malheureusement, dans certains pays (ex. : Biélorussie, Russie,

(32) La valeur déclarée est la valeur estimée au moment de la création d'un bien, revue par des amortissements et recours à des coefficients pour la mettre à jour. La valeur marchande d'une propriété est donc souvent très éloignée de la valeur déclarée, calculée à des fins d'imposition.

Ukraine), au lieu d'être prélevé sur le lieu de résidence de l'employé, cet impôt, que l'on calcule en fonction du revenu, continue d'être prélevé à l'endroit où est enregistrée l'entreprise. Cette pratique a pour conséquence une distribution inégale des bases d'imposition et entraîne un déséquilibre dans la relation entre le montant des impôts payés et le volume des services fournis.

Les impôts sur les P.M.E. (régimes fiscaux spéciaux) représentent un autre candidat intéressant comme source de revenus locaux. Mais ses chances de succès dépendent de l'établissement d'une base d'imposition pertinente. Dans les situations où les collectivités locales peuvent administrer la base d'imposition des P.M.E., cet impôt représente une bonne source de revenus locaux.

De nombreux pays attribuent également la taxe sur les bénéfices des entreprises aux collectivités locales. Cela mène néanmoins à une augmentation de la disparité des revenus en raison d'une distribution irrégulière des bases d'imposition. L'attribution de la taxe sur les bénéfices au niveau local l'expose en outre à une plus grande volatilité de ses revenus. Il en est résulté un manque à gagner pour les collectivités locales lors de la récente crise économique.

Outre le gouvernement central, les autorités régionales ou de *raion* peuvent également attribuer un pourcentage de revenus fiscaux aux collectivités locales. En Russie, les sujets de la Fédération peuvent attribuer des parts de n'importe lequel des impôts figurant dans leur budget régional aux collectivités locales. Cela signifie que les collectivités locales du pays ne perçoivent pas les mêmes impôts. Le Code budgétaire de la Fédération russe exige simplement que les communes d'un même type reçoivent les mêmes taux de revenus fiscaux partagés et que les impôts soient définis par une décision réglementaire de long terme plutôt que par une loi budgétaire. Au Kazakhstan, les *oblast* peuvent fixer le pourcentage commun de l'impôt personnel sur le revenu et de la taxe sociale pour les *raion* et les villes subordonnées à un *oblast*. En Moldavie, les autorités du second degré (*raion*) peuvent attribuer des revenus fiscaux à des autorités du premier degré. Mais c'est en Biélorussie que l'on rencontre le système le plus complexe de partage fiscal : certains taux partagés sont définis par le Code budgétaire, d'autres, par les lois budgétaires annuelles de la république et par les décisions des *oblast*.

Parmi les pays étudiés, en Arménie, en Moldavie et en Kirghizie, on a transféré la collecte des impôts locaux au niveau local. En Arménie, les collectivités locales gèrent les bases d'imposition et la levée des impôts fonciers et sur la propriété. Dans ce but, on a créé 75 inspections intercommunales. La délégation de la collecte de l'impôt sur la propriété au niveau local en 2003-2005 a conduit à une augmentation de 38% des impôts collectés. La délégation de la collecte de l'impôt foncier en 2006 a entraîné une hausse de 36% des impôts collectés(33).

En Kirghizie, après l'introduction du Code fiscal en 2009, c'est le fisc national qui a pris en charge la collecte des impôts et cotisations locaux. Pourtant, la loi sur les collectivités locales et l'administration étatique locale établit que la collecte des impôts et taxes est considérée comme une responsabilité déléguée du niveau étatique et, avant 2009, les collectivités locales collectaient elles-mêmes leurs propres revenus fiscaux. La centralisation de l'impôt sur les ventes (un impôt local devenu un impôt national) en 2009 a abouti à une diminution du montant collecté.

Le financement de services locaux au moyen d'impôts et de subventions partagés aboutit souvent à un brouillage de la relation entre impôts payés aux collectivités locales et services fournis par elles. Les autorités locales reprochent aux administrations de niveau supérieur de ne leur avoir pas alloué les fonds nécessaires et les résidants n'exigent pas d'elles de services de qualité en échange des impôts payés(34).

(33) On a effectué cette estimation en termes réels pour l'un et l'autre impôt en 2008 (Tumanyan, 2009).

(34) Il est également important de garder en mémoire la mentalité des gens qui ont grandi sous le système soviétique, laquelle ne change pas aisément. On observe une tendance à croire que service budgétaire signifie service gratuit, et le fait qu'ils ont payé pour les services communaux en payant leurs impôts n'a pas été bien intégré (c'est particulièrement vrai dans le cas des impôts indirects prélevés sur les consommateurs de biens et services).

Du point de vue de l'autonomie fiscale, c'est l'estimation des revenus propres des collectivités locales qui nous intéresse. Toutefois, les rapports disponibles ne permettent pas d'identifier isolément les revenus. Au premier abord, il apparaît que les collectivités locales ont, potentiellement, plus d'influence sur les impôts que sur les dotations. Néanmoins, dans le cas des recettes fiscales partagées, les collectivités locales possèdent peu ou pas de contrôle, et, si, dans la structure budgétaire, on analyse leur autonomie sur la base de leur part aux recettes fiscales nationales et de leurs revenus non fiscaux, il est aisé de la surestimer.

Malheureusement, en Eurasie, les impôts locaux ne sont pas réellement locaux. Le gouvernement central peut accorder des dégrèvements fiscaux au détriment des impôts locaux, réduisant ainsi la base d'imposition et l'autonomie fiscale locales. Par exemple, en Géorgie et en Russie, la législation du gouvernement fédéral central établit les exemptions fiscales sur les impôts locaux sur la propriété.

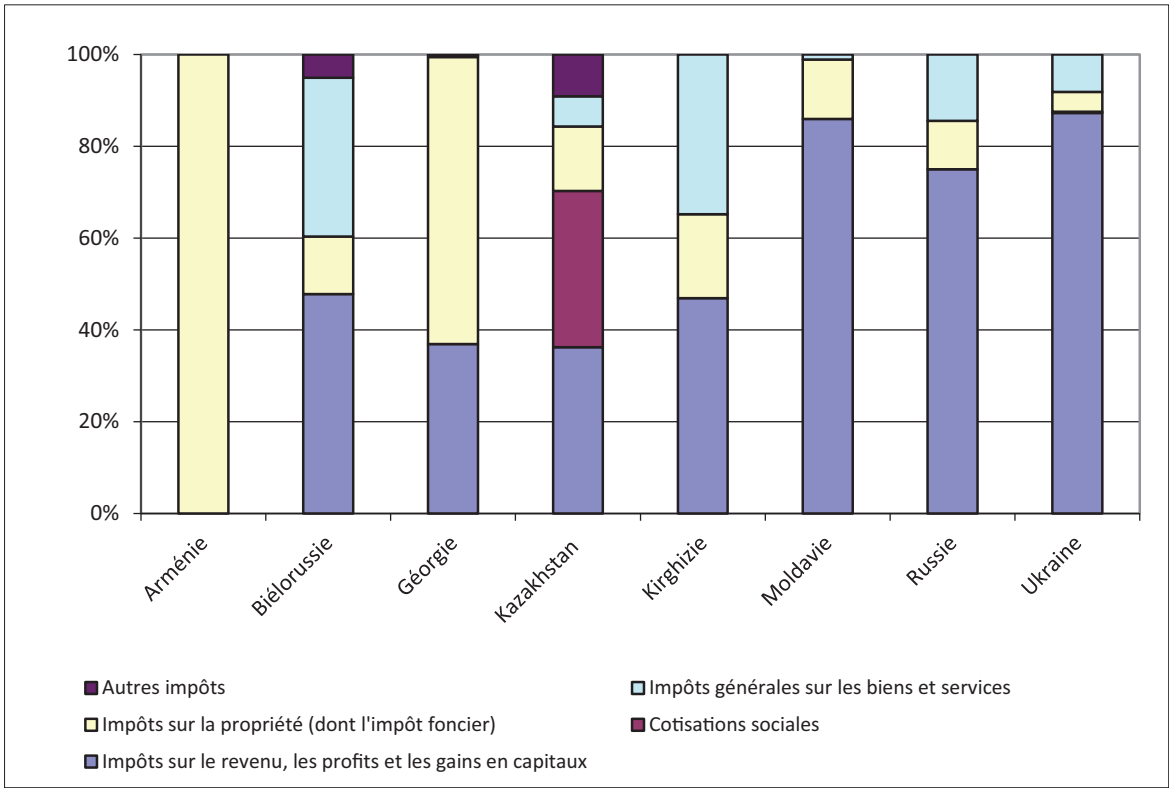
En Russie, par exemple, avant 2005, les sujets de la Fédération pouvaient fixer des taux différents de participation au produit des impôts perçus pour chaque collectivité locale (on adoptait des taux différents pour les communes situées dans la même région). En conséquence, si une région attribuait un pourcentage du produit fiscal aux collectivités locales, la part des impôts dans la structure des budgets locaux était plus importante que dans une région où l'on allouait des dotations. Pourtant, il aurait été exagéré d'en déduire que les communes de la première région disposaient d'une plus grande autonomie que celles de la seconde.

Il est également difficile de distinguer entre ressources fiscales et dotations, particulièrement dans le cas où les ressources fiscales viennent remplacer des dotations. En Russie, depuis 2005, les sujets de la Fédération peuvent substituer un pourcentage de l'impôt personnel sur le revenu à la dotation de péréquation (et, avant 2009, ce pouvait être un pourcentage de n'importe quel impôt régional ou fédéral dû à un sujet de la Fédération). Dans ce cas, on remplace le montant de la dotation due à la commune par une ressource fiscale calculée sur la base de l'estimation des recettes fiscales en fonction du pourcentage commun fixé par la loi budgétaire régionale. Si, sur le territoire de la commune, les recettes fiscales sont supérieures aux estimations, les revenus de la commune ne sont pas réintégrés dans le budget régional. Cependant, si le montant collecté d'un impôt est inférieur aux estimations, les pertes de la commune ne seront pas compensées. De la même façon, et pour ce qui concerne notre sujet, ces revenus seront présentés comme des ressources fiscales, non comme des dotations.

Les impôts sur le revenu alimentent la plus grande part des revenus des collectivités locales dans la plupart des pays eurasiatiques (à l'exception de l'Arménie où l'on n'assigne aux budgets locaux que les impôts sur la propriété foncière). En Moldavie, Russie et Ukraine, les impôts sur le revenu représentent 75% à 87% de l'ensemble des ressources fiscales locales, dont la part la plus importante est payée par des personnes physiques (v. graphique 6.3). Les impôts sur le revenu payés par des personnes morales comprennent l'impôt sur les petites et moyennes entreprises, les impôts relevant du programme fiscal simplifié et l'impôt sur les bénéfices. Ce dernier est assez rare en raison de l'irrégulière distribution de sa base d'imposition. En Kirghizie et en Biélorussie, les impôts sur le revenu comptent pour 47-48% des ressources des collectivités locales, mais les taxes sur les biens et services constituent aussi une portion significative des ressources fiscales dans ces pays (environ 35%). Au Kazakhstan où les impôts sur le revenu représentent 36% des ressources fiscales des collectivités locales, il existe également une cotisation sociale qui vient s'ajouter aux impôts sur le revenu. En fait, c'est une charge sociale, c'est-à-dire un impôt sur le revenu payé par l'employeur.

GRAPHIQUE 6.3

La structure des ressources fiscales locales (2008).



Source : Calculs de l'auteur s'appuyant sur la base de données de l'Institut d'études fiscales (v. annexe 6.2).

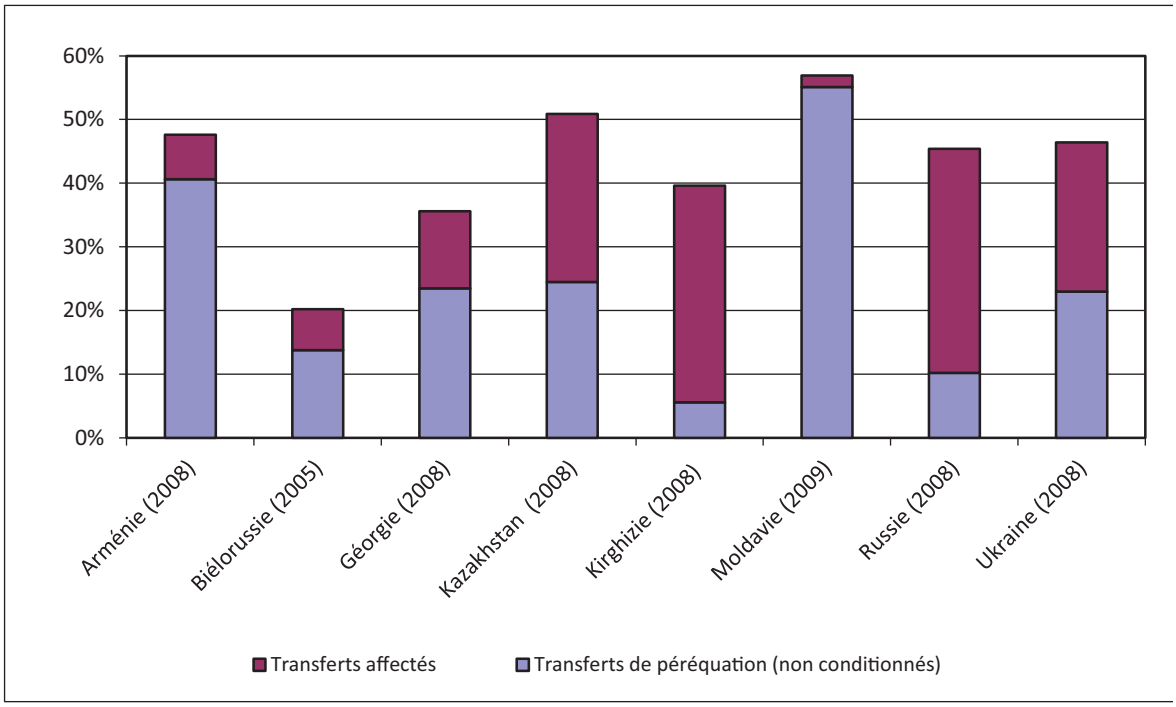
Les impôts sur la propriété ne représentent que 4% des ressources fiscales en Ukraine (où l'on n'a pas encore introduit d'impôt sur la propriété immobilière), 11% en Moldavie, 14% au Kazakhstan, 13% à la fois en Russie et en Biélorussie, 63% en Géorgie et 18% en Kirghizie. En Arménie, la proportion de ces impôts dans les budgets locaux est de 100%, puisque ce sont les seuls impôts assignés au niveau local dans ce pays.

Les transferts interbudgétaires

Les transferts interbudgétaires ont pour vocation de réduire les déséquilibres verticaux et horizontaux, de stimuler les collectivités locales à suivre les politiques de l'administration centrale (ou régionale) ou d'assurer un égal accès aux services à tous les citoyens. Les collectivités locales de tous les pays étudiés reçoivent des subventions générales de péréquation. En Russie, en sus des dotation de péréquation, la moitié des collectivités locales des régions reçoivent des transferts de compensation pour rééquilibrer le système budgétaire. Les collectivités locales de tous les pays étudiés perçoivent également des dotations affectées (dotations en capital, dotations pour le financement de responsabilités déléguées, etc.).

La faible proportion de dotations dans les budgets locaux biélorusses n'est pas surprenante (20,9%, v. graphique 6.4) : étant donné la nature du régime politique hautement centralisé, le centre n'a pas beaucoup de raisons de s'inquiéter d'une perte de contrôle sur des organes exécutifs verticalement alignés suite à une décentralisation des ressources. De plus, le gouvernement central a la possibilité de retirer les surplus de ressources au moyen de transferts négatifs.

GRAPHIQUE 6.4
Décomposition des transferts locaux.



Source : Calculs de l'auteur s'appuyant, pour l'Arménie, sur *Local Self-Government in Armenia (2007 and 2008), Book 3*; pour la Géorgie, sur *Local Self-Government in Georgia,* et sur les rapports nationaux des ministères des Finances pour les autres pays (v. annexe 6.3).

Parallèlement à cela, au Kazakhstan, la proportion des dotations est beaucoup plus élevée qu'en Biélorussie (56% des revenus) bien que le Kazakhstan recoure également aux recettes fiscales partagées et aux transferts négatifs. En Moldavie, la proportion des dotations dans la structure budgétaire est également élevée (57%).

En Russie, les dotations représentent 46% des budgets consolidés des collectivités locales, mais la proportion serait plus importante si l'on prenait en compte les recettes fiscales partagées qui se substituent aux dotations(35).

Les dotations de péréquation

La méthodologie des dotations de péréquation utilisée par la plupart des pays repose sur l'estimation de la capacité financière (ou capacité fiscale) et l'évaluation des besoins de dépenses. Dans certains pays (Biélorussie, Moldavie, Kazakhstan, Géorgie), on attribue des dotations pour couvrir la différence entre les revenus et les charges estimés. La comparaison entre l'indicateur des revenus (ajusté sur le coût des charges) et la valeur cible constitue une autre approche possible (elle a été utilisée en Géorgie et l'est encore en Arménie en 2010). Il existe une approche plus sophistiquée, reposant sur l'utilisation d'un indice de capacité fiscale adimensionnel basé sur la capacité fiscale *per capita* des collectivités locales et l'indice des besoins de dépenses. Cette dernière approche a cours en Russie (v. encadré 6.3). On applique une formule similaire en Kirghizie et le projet de loi sur la péréquation financière en Arménie fait référence à une méthode comparable(36).

(35) Aucune donnée chiffrée n'est disponible en raison des normes comptables utilisées.
(36) Le projet de loi sur la péréquation financière en Arménie prévoit qu'une partie des fonds soit attribuée en fonction d'un coefficient d'échelle et une autre part en fonction de l'index de capacité fiscale. Pour plus de détails, voir Movsisyan (2007). Pour plus de détails sur la péréquation en Russie, voir Slavgorodskaya *et al.* (2008).

Encadré 6.3. – Les principales caractéristiques des dotations de péréquation aux collectivités locales en Russie.

En Russie, pour déterminer les dotations de péréquation, on applique différentes formules selon les différentes régions. Toutefois, le Code budgétaire prévoit qu'elles doivent se baser sur :

— Un index de capacité fiscale (où l'on prend en compte les facteurs objectifs affectant le coût des services municipaux *per capita*)

— Ou une péréquation *per capita*.

Les ressources

On utilise l'indice de capacité fiscale (I.C.F.) [*tax capacity index – TCI*) pour évaluer les ressources des collectivités locales. On recourt à des formules générales quand la capacité fiscale d'une commune donnée, divisée par sa population, revient à la même équation appliquée à la région. Pour les impôts spécifiques, on calcule la capacité fiscale en multipliant le taux d'imposition spécifique par la base d'imposition des communes.

Les dépenses

L'estimation des dépenses se base habituellement sur l'indice des besoins de dépenses (I.B.C.) [*expenditure needs index – ENI*). Les formules varient selon les régions pour calculer les besoins de dépenses. Habituellement, la formule s'appuie sur un ou plusieurs des éléments suivants :

— Le nombre de consommateurs de services publics dans une commune donnée,

— La somme consolidée des facteurs de dépense (très fréquente),

— La réglementation des dépenses, établie par la législation régionale.

Les facteurs que l'on peut prendre en compte pour les différents postes de dépense varient. Les plus communs sont : la taille, la proximité, le degré d'urbanisation, le coût des services, la structure d'âge de la population et les différences de revenus dans les zones excentrées.

Les formules d'allocation des transferts

Les formules les plus communes pour calculer les transferts sont :

— La péréquation proportionnelle,

— La péréquation totale,

— Les allocations *per capita*.

D'habitude, les formules appliquées aux *raion* et aux villes (*gorodskoj okrug*) diffèrent de celles appliquées aux communes (où les allocations *per capita* sont les plus fréquentes). De plus, on délègue souvent aux *raion* la responsabilité de la péréquation des budgets des communes.

Source : Analyse par l'auteur de la législation des régions de la Fédération de Russie.

Comme les pays eurasiatiques partageaient le même système budgétaire dans le passé et doivent aujourd'hui relever les mêmes défis dans le domaine de la péréquation budgétaire, il n'est pas très étonnant que les voisins de l'ex-Union soviétique échangent les bonnes pratiques et leurs expériences en ce qui concerne les dotations de péréquation. La plupart de ces pays ont également reçu un soutien méthodologique de la part d'organisations internationales.

Dans certains pays, les administrations communales paient des dotations négatives quand leurs revenus excèdent un niveau prédéterminé (v. tableau 6.6). Le Code budgétaire russe autorise des trans-

ferts négatifs sur les fonds de péréquation des collectivités locales si les ressources fiscales *per capita* d'une commune atteignent un montant plus élevé que le double de la moyenne des ressources fiscales *per capita* reportées au cours de la dernière année comptable. Le montant des dotations ne doit pas dépasser 50 % de la différence entre les ressources fiscales locales *per capita* et le double de la moyenne des ressources fiscales. Bien que de nombreuses régions aient intégré cette clause dans leurs lois, 6 sujets seulement de la Fédération de Russie l'emploient actuellement.

TABLEAU 6.6
Caractéristiques des transferts négatifs.

Pays	Formule de définition du surplus	Pourcentage du surplus réattribué	Fonds attribués au…
Biélorussie	Revenus/Dépenses$_J$ > 1	100%	Budget central.
Kazakhstan	Revenus/Dépenses$_J$ > 1	100%	Budget central.
Moldavie	Revenus/Dépenses$_J$ > 1.2	100%	Fonds de péréquation.
Russie	Revenus/Dépenses$_J$ (moyenne) > 2 (établi par la loi sur les sujets de la Fédération de Russie, mais d'une valeur égale ou supérieure à 2).	≤ 50% (établi par la loi sur les sujets de la Fédération de Russie, mais au plus de 50%)	Fonds de péréquation.
Ukraine	Revenus/Dépenses$_J$ > 1.	93% pour Kiev, 95% pour les autres budgets contributeurs, 60% pour les capitales d'*oblast* possédant une population supérieure à 950 000 personnes.	Budget central.

Note :
Revenus : évaluation des revenus utilisés pour l'attribution des dotations.
Dépenses$_J$: évaluation des dépenses utilisées pour l'attribution des dotations.
Source : Analyse de l'auteur des législations nationales.

La Biélorussie, le Kazakhstan, l'Ukraine et la Moldavie recourent tous, eux aussi, à diverses variantes de dotations négatives avec les collectivités locales les plus aisées, au sein d'un cadre législatif plus strict. Par exemple, en Biélorussie et au Kazakhstan, avec leur système budgétaire centralisé, les collectivités locales remettent au budget central les revenus excédant le montant estimé des charges. En Moldavie, les estimations de revenus des collectivités locales peuvent excéder les estimations de charge de 20 %. Tout revenu local excédant ce pourcentage doit être transféré au budget central. En Russie et en Ukraine, on a plafonné le montant des revenus excédentaires que l'on peut prélever tandis qu'ailleurs tous les surplus sont collectés. En Russie et en Moldavie, on place les revenus dans des fonds de péréquation et on les redistribue entre d'autres collectivités locales tandis que, dans d'autres pays, ces revenus vont directement au budget central.

Les experts locaux ont observé que, dans les pays eurasiatiques, les transferts négatifs dissuadent les collectivités locales de développer leur propre base d'imposition alors que les avocats du système des dotations négatives relèvent que, dans les pays où la base d'imposition est irrégulière, des dotations négatives modérées peuvent permettre une meilleure distribution des ressources fiscales aux budgets locaux.

Dans les pays possédant un système de collectivités locales à plusieurs niveaux, c'est le modèle hiérarchique[37] de dotations qui prédomine (Biélorussie, Kazakhstan, Moldavie). Néanmoins, depuis 2008,

(37) Quand une administration locale de niveau inférieur reçoit des dotations des administrations de niveau intermédiaire.

les dotations aux communes kirghizes ont été allouées directement à partir du budget de la république, non à partir du budget du *raion*. En Ukraine, le gouvernement central alloue des dotations de péréquation aux *oblast* et aux *raion*, et les *raion*, à leur tour, allouent des dotations aux communes situées sur leur territoire. En Russie, les sujets de la Fédération utilisent des modèles variés : les régions et les *raion* ont les uns et les autres le droit d'égaliser les budgets des communes, et un sujet de la Fédération peut déléguer la responsabilité de la péréquation des budgets des communes locales aux *raion*. En conséquence, les communes russes ne peuvent recevoir de transferts de péréquation que des administrations régionales ou que des administrations de *raion*, ou bien des deux (auquel cas on alloue les dotations prélevées sur le budget du *raion* en tenant compte des transferts de péréquation de l'administration régionale).

On peut également opérer des distinctions entre pays relativement à leur traitement des différents types de collectivités locales. La Kirghizie a trois fonds séparés : pour la péréquation des villes, des *raion* et des communes, respectivement, tandis qu'en Russie les villes peuvent recevoir des dotations du fonds de péréquation pour les *raion* et les *gorodskoj okrug*, et du fonds de péréquation pour les communes.

Autres types de dotations

À l'inverse des dotations générales de péréquation, il n'existe pas de méthodologie d'attribution transparente pour les dotations affectées. Dans tous les pays eurasiatiques observés, on attribue des dotations affectées pour les investissements en capital, le paiement des salaires et pour des incitations spécifiques à certaines politiques.

Dans le meilleur des cas, on alloue les dotations en capital sur une base concurrentielle, mais il n'existe pas, dans la législation budgétaire, de clauses explicites relativement aux procédures d'attribution des dotations en capital. Au pire, leur attribution est le résultat de lobbying de la part de communes individuelles.

En Moldavie, les unités administratives territoriales du second niveau (*raion*) attribuent aux collectivités locales du premier niveau (les communes) des dotations affectées pour couvrir les salaires, les cotisations obligatoires de sécurité sociale versées au budget du fonds non budgétaire de l'État pour la sécurité sociale, et les contributions d'assurance médicale du personnel des jardins d'enfants, des écoles primaires, des écoles secondaires, des lycées, des clubs et des bibliothèques.

Les administrations régionales russes et le gouvernement central kirghize[38] allouent des dotations affectées aux budgets locaux pour financer l'enseignement général[39]. On utilise les dotations pour payer les salaires et autres charges d'opération des établissements d'enseignement. On calcule les dotations à partir d'un minimum standard des dépenses d'enseignement par élève. Certaines régions russes recourent à des dotations similaires pour cofinancer les dépenses éducatives préscolaires (les jardins d'enfants).

La Russie recourt également à des mécanismes de cofinancement pour financer les dépenses courantes dans le domaine social. Le centre fédéral comme les sujets de la Fédération peuvent apporter un soutien financier aux collectivités locales pour les charges qui dépendent d'elles. Ce faisant, les collectivités locales n'ont pas nécessairement l'obligation de participer au cofinancement. Il arrive fréquemment que l'administration fédérale ou régionale prenne simplement en charge le financement d'une responsabilité spécifique. Parmi ce type de dotations, on rencontre les primes aux professeurs pour la gestion des classes dans le cadre du projet national pour l'éducation, les primes aux médecins généralistes dans le cadre du projet national pour la santé, les subventions en provenance de plusieurs budgets régionaux pour payer les re-

(38) Il y avait aussi une dotation pour le paiement des salaires dans le secteur de la santé, mais, depuis 2008, c'est le Fonds d'assurance médicale qui finance les services de santé.

(39) L'Ouzbékistan a adopté la même approche consistant à financer les services scolaires avec des budgets de différents niveaux au moyen de dotations affectées.

pas scolaires, etc. Il faut remarquer qu'en Russie la crise économique a réduit le nombre des dotations affectées (surtout les dotations en capital) en provenance des budgets fédéraux et régionaux. Les dotations en provenance de fonds de réforme des finances régionales et municipales constituent d'autres exemples de dotations affectées en Russie (v. encadré 6.4).

Encadré 6.4. – Le Fonds russe de réforme des finances régionales et municipales : succès ou échec ?

On a créé le Fonds de réforme des finances régionales et municipales en 2000 grâce à un prêt émis par la Banque mondiale au gouvernement de la Fédération de Russie. On a attribué les dotations du fonds aux régions sur une base compétitive pour accéder à l'opportunité de cofinancer et de mettre en œuvre des programmes de réforme. Subséquemment, reconnaissant le succès du programme de réforme des finances régionales, le ministère des Finances a commencé à financer le fonds régional sur ses propres ressources, et a créé un Fonds supplémentaire de réforme des finances municipales.

Les régions et communes étaient soumises à une procédure de sélection spéciale. Pour participer aux programmes, elles devaient correspondre à certains critères de gestion financière et développer un programme de réforme du système de gestion des finances régionales ou municipales, dont des mesures pour augmenter l'efficacité des investissements. Tout sujet et/ou commune de la Fédération de Russie comptant une population de plus de 100 000 habitants, ainsi que les capitales des sujets de la Fédération de Russie étaient éligibles pour participer au Programme fédéral de réforme des finances. Dans la période d'existence du fonds, on a sélectionné 54 sujets de la Fédération de Russie pour financement, bien que 5 d'entre eux aient par la suite été disqualifiés pour manquement aux critères.

Toutes les activités ayant pris place dans le cadre du programme de dotation n'ont pas contribué à une plus grande efficacité des autorités (la participation impliquait un nombre considérable de rapports et, une fois le programme de réformes terminé, certaines régions ont annulé les règlements adoptés pour le programme, preuve de l'inefficacité d'une part de ses activités). Toutefois, le Fonds a stimulé la mise en œuvre de bonnes pratiques de gestion, dont la création de systèmes de relations interbudgétaires transparents et de budgets de performance. Les régions qui ne participaient pas pouvaient copier les modèles d'intervention réussis des participants au programme et utiliser leurs décisions réglementaires comme exemples pour développer leur propre législation. On a ainsi réalisé l'un des avantages les plus importants du fédéralisme : la possibilité de reproduire les innovations.

On a intégré dans le Code budgétaire certains mécanismes efficaces développés dans le cadre du Programme de réforme des finances régionales (tels que des méthodes transparentes d'allocation de transferts interbudgétaires, un inventaire des responsabilités locales, des standards de qualité pour les services locaux, etc.), et on les a rendus obligatoires pour tous les sujets de la Fédération.

Comme suite au succès du Programme fédéral de réforme des finances municipales, les sujets de la Fédération de Russie ont lancé leurs propres réformes des finances municipales. Le *krai* de Stavropol, par exemple, a obtenu de bons résultats dans le programme de réforme des finances régionales et municipales.

Malheureusement, durant la récente crise économique, le gouvernement fédéral a décidé de couper les fonds alloués dans le cadre du programme et, en 2009, les participants ont reçu moins de fonds que les années précédentes. Le gouvernement fédéral n'a pas débloqué de fonds pour 2010, mais le Fonds sera probablement restauré en 2011.

Les dotations destinées à financer les responsabilités déléguées (mandats) doivent être analysées séparément. En règle générale, ces dotations sont calculées sur la base d'une estimation des charges. On délègue souvent, sous forme de mandat, la responsabilité de la protection sociale pour certains groupes de citoyens ou la responsabilité de financer des allocations versées à différents groupes de la population. Par exemple, en Russie et en Ukraine, les régions délèguent souvent ce type de responsabilités aux *raion* et aux villes.

Tous les pays étudiés exercent un contrôle strict des dépenses publiques financées par des dotations affectées.

Les emprunts locaux

Parallèlement à l'analyse des structures de dépenses et de revenus, il est important de discuter les règles générales du recours à l'emprunt aux niveaux infranationaux. Les collectivités locales disposent de deux principaux types de financement externe : l'emprunt à des organismes financiers et les prêts budgétaires en provenance de budgets du niveau supérieur. Les emprunts à court terme pour couvrir des besoins de liquidités doivent habituellement être remboursés dans l'année fiscale courante.

Au Kazakhstan, les autorités locales peuvent emprunter sous la forme d'emprunts budgétaires ou émettre des obligations. Le plafond d'endettement des organes exécutifs locaux est fixé par l'administration centrale en fonction des objectifs et missions définis à moyen terme (3 ans) par la politique fiscale. Le montant consacré au remboursement des dettes et au paiement des intérêts ne doit pas excéder 10% du revenu du budget local au cours de l'année fiscale correspondante.

En Biélorussie, l'emprunt n'est autorisé que sous la forme de prêts budgétaires en provenance de budgets du niveau supérieur et mis en œuvre par l'émission d'obligations. Les banques n'ont pas le droit de prêter aux organes exécutifs et administratifs locaux. Le montant maximal des dettes des collectivités locales pour l'année fiscale à venir ne doit pas excéder 30% de l'estimation des revenus du budget local sans les transferts interbudgétaires.

La législation arménienne autorise les communes à emprunter au budget d'administrations de niveau supérieur aussi bien que de banques commerciales. Mais en pratique, les communes n'ont pas accès au marché du crédit(40). Au lieu de cela, il existe en Arménie une pratique de prêts intercommunaux, où une commune peut recevoir un prêt à 0% d'intérêt d'une autre commune. À ce jour, aucune commune n'a fait défaut. Si ce type de prêt se limite généralement à des sommes peu importantes, cela peut constituer un cas intéressant de bonnes pratiques et un modèle pour d'autres pays. Malheureusement il peut s'avérer difficile à reproduire.

En Géorgie, les collectivités locales peuvent emprunter au Fonds de développement municipal géorgien (v. encadré 6.5). Ces prêts se limitent au développement des infrastructures : la réparation des infrastructures de service et des routes existantes, le remplacement des équipements nécessaires à la fourniture de l'eau, etc. Les emprunts sont plafonnés par le montant des ressources budgétaires discrétionnaires disponibles. Les collectivités locales financent 20% d'un projet, 40% sont pris en charge par une dotation, et on finance 40% par un prêt avec un taux d'intérêt annuel de 15% à 10 ans de maturité.

Encadré 6.5. – Le Fonds de développement municipal en Géorgie.

On a établi le Fonds de développement municipal géorgien en 1997, dans le sillage de la mise en œuvre du projet de la Banque mondiale pour la reconstruction des infrastures municipales.

(40) Tumanyan (2009) a écrit à ce sujet : «L'article 59 de la loi sur les collectivités locales et l'article 30 de la loi sur le système budgétaire arménien prévoient que les municipalités émettent leurs obligations conformément à la loi correspondante. La clause 6, article 57, de la loi sur les collectivités locales énonce également que les procédures d'émission et d'allocation des obligations municipales sont établies par le gouvernement, mais on n'a adopté aucune loi ni aucune procédure… et les municipalités n'ont pas émis d'obligations…»

Le Fonds de développement municipal (F.D.M.) [*Municipal Development Fund – MDF*] est géré par un conseil de direction approuvé par décret présidentiel et comprend des représentants du gouvernement géorgien ainsi que les délégués compétents du président géorgien et des collectivités locales. Le conseil de direction prend les décisions finales relativement au financement des projets d'investissement communaux.

Le succès de la mise en œuvre des projets du F.D.M. a poussé le gouvernement à placer d'autres projets majeurs sous sa direction. L'activité du F.D.M. s'est ainsi diversifiée.

Le F.D.M. a maintenant été institutionnalisé. Il en résulte que son expertise a acquis de l'autorité en raison de la relation saine qu'il a créée entre les autorités centrale et régionales de Géorgie et leurs donneurs, et pour sa capacité à mettre en œuvre des projets de différentes catégories.

Le principal objectif du F.D.M. est de mobiliser des fonds d'organisations financières internationales, d'agences caritatives, des administrations centrales et locales, et de les mettre à disposition des collectivités locales pour qu'elles les investissent dans les infrastructures et les services municipaux. Le F.D.M. assiste également les collectivités locales dans l'optimisation de leur gestion et introduit des pratiques internationales dans le domaine de l'administration locale. Le F.D.M. a établi une source de financement supplémentaire pour des projets à réaliser sous la supervision des municipalités. Sa structure correspond parfaitement aux besoins des collectivités locales qui n'ont pas accès à l'expertise managériale ni aux marchés financiers.

L'activité du F.D.M. représente une avancée considérable dans l'amélioration des investissements communaux dans les infrastructures en Géorgie, particulièrement eu égard à l'effort réel visible dans le développement des infrastructures routières dans les villes, dans l'amélioration des systèmes de fourniture de l'eau, l'amélioration de la qualité des services fournis par les institutions éducatives et de santé, et la création d'opportunités pour l'emploi.

Source : www.mdf.org.de

En Kirghizie, les collectivités locales peuvent recevoir des prêts avec l'accord du ministère des Finances et avec des garanties gouvernementales. Les emprunts à court terme doivent être remboursés dans le courant de l'année fiscale. On ne peut recourir aux emprunts à moyen et long terme que pour les projets d'investissement. Les organes des collectivités locales n'ont pas le droit d'emprunter si le total de leurs dettes excède 20% du revenu annuel des collectivités locales.

En Moldavie, les collectivités locales (des deux niveaux) peuvent emprunter des fonds pour leurs dépenses courantes à des organisations financières et à des budgets du niveau supérieur, à condition qu'elles remboursent dans le courant de l'année fiscale. Le montant total des prêts ne doit pas dépasser 5% des revenus totaux de l'unité administrative recevant le prêt. En ce qui concerne les dépenses en capital, on peut prendre des prêts à court terme et à long terme. Dans ce cas, le montant des prêts déjà reçus (intérêts compris) et n'ayant pas encore été remboursés, ainsi que le montant dû sur le prêt demandé (intérêts compris), ne peuvent pas excéder 20% du total des revenus annuels des budgets respectifs.

En Russie, les collectivités locales n'ont pas le droit d'emprunter à l'étranger. Le montant total des dettes municipales ne doit pas excéder le montant total des revenus locaux sans les transferts interbudgétaires. Le montant total de l'endettement des communes dont le revenu total comprend une part de dotations (y compris les dotations fiscales), s'élevant à moins de 70% pour deux années comptables consécutives, ne doit pas dépasser 50% du montant total des revenus locaux moins les transferts inter-budgétaires (v. encadré 6.1.). Les communes peuvent également recevoir des prêts budgétaires d'administrations du niveau supérieur. Habituel-

lement, elles doivent rembourser les prêts budgétaires au cours de l'année comptable où elles les ont contractés, mais, suite à la crise économique, on a étendu ce délai à trois ans.

En Ukraine, les collectivités locales peuvent emprunter à des organisations bancaires et financières pour couvrir des manques de liquidités pour une période n'allant pas au-delà de trois mois durant l'année fiscale en cours. Les collectivités locales (les villes et la Crimée) peuvent également contracter des prêts sur le marché national en vue d'investissements. Le montant total de ces prêts ne doit pas excéder 10% des dépenses totales de l'unité administrative. Tous les emprunts doivent être approuvés par le ministère des Finances. Seules les villes ayant une population de plus de 800 000 habitants sont autorisées à emprunter à l'étranger. Un organe administratif régional ou local se trouvant en défaut de paiement n'a plus le droit d'emprunter pendant les cinq années subséquentes. La loi budgétaire détermine chaque année le montant maximal de la dette. L'endettement total des administrations centrales, régionales et locales ne doit pas excéder 60% du P.N.B. ukrainien.

En sus de la diminution de leurs sources de revenus, la limitation du droit à l'emprunt entrave les autorités locales dans le financement de leurs dépenses en capital. La théorie sous-jacente à ces limitations consiste à protéger les collectivités locales de pratiques de crédit dangereuses, mais, quand la limite de l'endettement est définie par rapport à un pourcentage des budgets annuels, il est difficile, sinon impossible, de financer des projets d'investissement à long terme. Il en résulte que les collectivités locales trouvent plus facile d'accéder à des fonds en provenance de budgets d'administrations de niveau supérieur que du secteur financier pour leurs dépenses en capital. En Eurasie, les partenariats public-privé (P.P.P.), une alternative qui connaît un certain succès dans d'autres régions du monde pour financer les investissements, sont plutôt rares.

Principales caractéristiques, positives et négatives, des finances locales dans les pays eurasiatiques

La décentralisation des pays eurasiatiques a été un processus spontané, basé sur une suite d'expériences et d'erreurs qui ont conduit à des changements dans le statut des entités administratives territoriales, la délimitation des municipalités et l'attribution de compétences et de ressources. Si, dans certains pays, la structure formelle des collectivités locales a presque vingt ans, le processus de décentralisation n'est pas encore achevé. En ce qui concerne les finances locales, on peut cependant identifier des éléments communs dans toute la région.

Dans certains pays, on relève des tendances positives à la décentralisation. En Arménie, on s'apprête à élargir la liste des impôts et taxes locaux à partir de 2011. 2010 est l'année où la Biélorussie a adopté la loi sur les collectivités locales.

Néanmoins, dans d'autres pays, on a observé des tendances à la recentralisation, particulièrement en Kirghizie, au cours des dernières années (nomination des directeurs des collectivités locales), et en Géorgie (abolition du niveau administratif des communes). En Russie, le processus de nomination des gouverneurs régionaux a affecté le niveau régional mais n'a pas atteint le niveau des collectivités locales(41). Dans chacun de ces trois pays, on a réduit la liste des impôts locaux au cours des dernières années.

Les projets d'assistance internationale ont eu un impact considérable sur la mise en place des collectivités locales. L'aide extérieure à la décentralisation et à la réforme des collectivités locales, fournie par

(41) L'harmonisation du modèle des collectivités locales en Russie a abouti à une centralisation des pouvoirs dans certaines régions parce que les compétences qui, précédemment, leur étaient propres sont devenues des compétences déléguées, et qu'on a réduit la liste des impôts locaux alors que, dans plusieurs régions, on commençait seulement à mettre en place les collectivités locales.

la Banque mondiale, l'Agence américaine pour le développement international, le P.N.U.D., la B.E.R.D., le Conseil de l'Europe et l'U.E. et autres organisations internationales, comprenait une assistance à la fois technique et financière. Bien que la formation de collectivités locales ne soit pas possible sans une population informée et le soutien du gouvernement central (on peut citer le cas du Kazakhstan, un État centralisé, sans collectivités locales autonomes, mais avec des compétences clairement réparties entre niveaux d'administration), l'assistance dans le développement d'une législation transparente, la création d'institutions démocratiques et le soutien aux initiatives locales ont apporté une contribution précieuse au processus de décentralisation en Eurasie.

Dans tous les pays étudiés, les compétences des différents niveaux d'administration sont déterminées par voie législative, mais la répartition n'est pas toujours claire. On relève parfois l'occurrence de la même définition dans les responsabilités d'autorités de différents niveaux (ex. : Moldavie), ou bien certaines responsabilités sont encore attribuées en fonction de la vieille méthode de la délimitation institutionnelle (propriété des institutions) (comme en Biélorussie). Il arrive que les attributions *de facto* diffèrent de celles définies par la législation : les collectivités locales se voient attribuer des charges ne relevant pas de leur autorité (comme en Géorgie). Le cofinancement des charges par différents niveaux d'administration est rare mais existe encore (comme en Russie et Moldavie).

On a significativement réduit les mandats sans financement. Dans nombre de pays eurasiatiques, les mandats sans financement sont interdits par la loi. Il demeure cependant des compétences qui, si elles ne sont pas juridiquement considérées comme des mandats sans financement, font peser un fardeau supplémentaire considérable sur les budgets des collectivités locales et réduisent leur autonomie d'investissement.

Le gouvernement central a tenté d'exercer un contrôle sur les dépenses locales. Dans certains pays (ex. : Kazakhstan, Biélorussie, Kirghizie, Moldavie), le volume du personnel local est déterminé par le gouvernement central par voie législative ou en imposant des limites aux budgets locaux pour certains postes de dépenses (ex. en Russie). En Russie, un décret présidentiel prévoit que les administrations régionales doivent évaluer les performances des *raion* et des administrations des villes.

L'autonomie fiscale des collectivités locales est limitée dans la plupart des pays de la région. Tous les pays étudiés présentent une liste limitative des impôts locaux. Certains pays (Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizie) fixent le pourcentage des recettes fiscales partagées devant leur revenir dans la loi budgétaire. En Russie, les administrations de *raion* ont beaucoup de charges, mais pas d'impôts propres. D'autre part, les administrations centrales (fédérales) peuvent établir des exemptions fiscales pour les impôts locaux (ex. : Géorgie, Russie).

La délégation des pouvoirs de collecte des impôts est peu commune. Les collectivités locales ne peuvent collecter les impôts locaux qu'en Arménie, en Kirghizie et en Moldavie. L'expérience de ces pays a démontré que la collecte des impôts au niveau local réduisait le taux d'évasion fiscale.

La qualité de la conception des dotations de péréquation s'est nettement améliorée. Tous les pays étudiés ont adopté, par voie législative, des méthodologies d'attribution des dotations de péréquation par le budget central basées sur des formules. On peut discuter de la capacité des coefficients à renvoyer une image fidèle des potentiels et des besoins des collectivités locales, mais les règles du jeu sont les mêmes pour tous les bénéficiaires de dotations. Toutefois, les experts locaux relèvent que les transferts négatifs en Biélorussie, au Kazakhstan, en Moldavie et en Ukraine dissuadent les collectivités locales de développer leur base d'imposition.

La conception des dotations conditionnelles n'a pas aussi bien évolué. Dans le meilleur des cas, les dotations en capital sont allouées sur une base compétitive, mais la législation budgétaire ne comporte aucune disposition claire relative aux procédures de leur attribution. Au pire, leur allo-

cation est le résultat du lobbying des différentes communes. Tous les pays étudiés exercent un contrôle strict des dépenses publiques financées par des dotations affectées.

Les pouvoirs d'emprunt sont limités dans toute la zone eurasiatique. Dans certains pays, on fixe la limite à partir d'un pourcentage du revenu local annuel, dans d'autres, sur la base d'un pourcentage des dépenses locales. Dans la plupart des pays (Russie, Kazakhstan, etc.) les dépenses en capital des collectivités locales sont souvent cofinancées par des administrations du niveau supérieur.

Malgré un grand nombre de problèmes persistants dans les finances locales des pays eurasiatiques, des progrès significatifs ont eu lieu au cours des vingt dernières années.

Conclusions

Si les compétences sont réparties entre différents niveaux d'administration en Eurasie, la décentralisation des sources de revenus demeure un défi à relever. Non seulement les économies de transition ont pour tâche de mettre au point leurs impôts locaux idéaux, mais la distribution irrégulière des bases d'imposition et les coûts administratifs associés à la collecte des impôts aboutissent partout à un plus grand niveau de décentralisation dans la répartition des compétences que dans celle des ressources. De plus, les économies de transition doivent revoir efficacement leurs systèmes fiscaux nationaux et l'évaluation de leur base d'imposition, lutter contre l'évasion fiscale des grands contribuables et remédier au manque de coordination des politiques de réforme.

Pour acquérir plus d'autonomie, les collectivités locales doivent élargir la liste des impôts locaux (particulièrement en Russie, en Kirghizie et en Géorgie), ou attribuer pour de longues périodes des recettes fiscales partagées selon des taux stables alors qu'ils sont actuellement définis par les lois budgétaires annuelles (Kazakhstan, Biélorussie, Moldavie). Il faudrait remplacer les impôts séparés sur les propriétés foncières et immobilières par un impôt local sur la propriété. L'impôt personnel sur le revenu est une bonne source de revenus locaux à condition de le combiner à des taux forfaitaires et à des paiements en fonction du principe de résidence. Les impôts sur les P.M.E. constituent un autre instrument intéressant à condition que les collectivités locales puissent en établir la base et le taux d'imposition. Le gouvernement central ne devrait pas accorder d'exemptions fiscales sur les impôts locaux.

L'administration et la collecte des impôts et cotisations locaux devraient être prises en charge au niveau local. La délégation de la collecte des impôts au niveau local diminue la fraude fiscale et augmente les recettes par voie de conséquence.

La récente crise financière a révélé des faiblesses dans les systèmes des finances locales de certains pays d'Eurasie tandis que, dans d'autres pays, les collectivités locales résistaient beaucoup mieux que l'administration centrale. Une récession économique représente une menace pour la répartition des ressources au sein du secteur public, et la nécessité de sources stables de revenus pour le secteur public devient un enjeu majeur pour les collectivités locales. Largement répandus, les impôts sur les propriétés foncières et immobilières constituent les sources de revenus budgétaires les plus stables, particulièrement si l'on n'évalue pas la base d'imposition en fonction de la valeur de marché (comme c'est le cas en Russie et dans d'autres pays eurasiatiques). Représentant l'une des principales sources de revenus pour les collectivités locales eurasiatiques (à l'exception de l'Arménie), l'impôt personnel sur le revenu est également resté stable en Russie (sauf dans les grandes villes industrielles) et au Kazakhstan, l'Ukraine annonçant néanmoins des pertes substantielles dans la collecte des revenus. Une faible proportion d'impôts locaux stables dans le montant total des revenus locaux ainsi qu'une forte dépendance vis-à-vis des autorités du niveau supérieur compromettent la stabilité des finances locales.

La stabilité des règles d'attribution des transferts interbudgétaires pour préserver

les budgets locaux de changements imprévus constitue un autre enjeu déterminant. En Moldavie, par exemple, la crise a provoqué la réduction de 20% des transferts aux collectivités locales (Expert-Group, 2009), ce qui a contraint les collectivités locales à opérer des coupes drastiques dans leurs dépenses. Dans le même temps, au Kazakhstan, le montant des transferts, qui avait été fixé pour une période de trois ans, a été maintenu et on a transféré des dotations supplémentaires au niveau des *oblast*. En Ukraine, en 2009, «les budgets locaux ont perçu environ 3,7% de moins que les prévisions sur les dotations» (Slukhai et Tsekhanovski, 2009), mais les budgets locaux ukrainiens ont également dû faire face à un problème supplémentaire : «Des retards permanents dans les paiements du ministère des Finances aux collectivités locales… qui ont presque paralysé leur fonctionnement.»

En Russie, la crise a surtout affecté les budgets fédéraux et régionaux tandis que ceux des collectivités locales étaient moins concernés (particulièrement ceux des communes). Seules quelques grandes villes industrielles ont connu des problèmes budgétaires dus à des baisses de revenus. Dans la plupart des pays de la région, on n'a pas réduit les transferts de péréquation nationaux en 2009. On a diminué les transferts en capital dans la première moitié de l'année, mais on les a restaurés avant la fin de 2009.

Dans la majeure partie des pays eurasiatiques, la diminution du crédit commercial ne devrait pas causer de difficultés significatives aux collectivités locales en raison des restrictions que la législation nationale a déjà apportées au pouvoir d'emprunt local. En Russie, les administrations fédérales ont accordé des prêts budgétaires aux administrations régionales, lesquelles peuvent à leur tour faire des prêts aux collectivités locales. On a également élargi les prêts budgétaires en Ukraine.

On peut relever qu'avant la crise les pays eurasiatiques ont créé des mécanismes efficaces pour parer aux problèmes les plus pressants des collectivités locales. Par exemple, le Fonds de développement communal géorgien réunit des fonds de différentes provenances pour le développement des infrastructures communales. On peut recommander ce type de mécanisme à d'autres économies de transition à condition qu'il bénéficie du soutien des gouvernements centraux et des organisations financières internationales.

Le Fonds russe de réforme des finances régionales et municipales constitue également un exemple probant de bonnes pratiques qui permettent de tester de nouveaux mécanismes de gestion des finances publiques dans des circonscriptions pilotes et d'intégrer dans la pratique les instruments dont l'action a été une réussite. L'expérience des prêts intercommunaux en Arménie offre un autre exemple instructif. Divers programmes de bonnes pratiques dans les pays d'Eurasie (ex. : en Moldavie) ont contribué à l'amélioration des performances des collectivités locales.

La coopération intercommunale représente un instrument efficace de réduction des coûts associés à la fourniture de services communaux en faisant jouer les économies d'échelle disponibles tout en permettant aux collectivités locales de conserver le contrôle des fonctions. On peut avec succès recourir à cette approche dans d'autres pays, particulièrement ceux où les collectivités locales n'existent qu'au niveau des communes, et n'ont donc pas la possibilité d'effectuer des économies d'échelle. On peut citer les inspections fiscales intercommunales arméniennes comme un exemple de ce type d'économies d'échelle. En Russie, dans certaines régions, les *raion* et les villes cofinancent les services des ambulances, mais le Code budgétaire russe ne prévoit pas de mécanismes de transferts entre budgets de collectivités locales de même niveau si bien que certaines communes craignent que la fourniture conjointe de services ne cause des difficultés en raison de son cofinancement.

En Russie, il est nécessaire d'attribuer leurs propres impôts aux administrations de *raion* (l'impôt sur les transports était le candidat le plus viable pour la décentralisation, mais le gouvernement fédéral projette de l'abolir) et d'introduire un impôt sur la propriété. Comme dans d'autres pays

eurasiatiques, le gouvernement central russe devrait confier au niveau local l'administration de ses impôts.

De tous les pays étudiés, **la Biélorussie** possède le système de relations budgétaires interadministratives le moins efficace de la région. Premièrement, cette république devrait prendre une décision au sujet du développement de ses autorités locales. La Biélorussie a récemment initié une série de réformes, dont le développement d'une nouvelle loi sur les collectivités locales, l'adoption de la seconde partie du Code fiscal et le lancement du processus de développement d'un nouveau mécanisme de transferts de péréquation. Compte tenu de sa situation politique, on peut supposer que la Biélorussie tirerait avantage de l'expérience d'autres pays eurasiatiques où les organes de pouvoir locaux, bien que subordonnés au gouvernement central, disposent toutefois de compétences garanties par la loi et de leurs propres sources de revenus.

Le Kazakhstan n'envisage pas de créer de collectivités locales dans un futur proche. Néanmoins, en dépit de leur absence, le système centralisé de ce pays soutient d'autres réformes pour l'amélioration des performances du secteur public (budget de performance, mécanismes de développement basés sur des partenariats public-privé (P.P.P.). Il est possible que, dans le futur, après achèvement de la réforme budgétaire, à l'étape suivante de développement, le gouvernement central reconsidère la question des collectivités locales.

La Moldavie doit travailler à rendre les relations budgétaires interadministratives plus transparentes et à les axer davantage sur des formules exprimant des critères objectifs. Ce pays devrait attribuer plus d'autonomie de charges et de revenus à ses communes pour la fourniture de services efficaces.

En Arménie, il faut une législation claire sur le financement des compétences déléguées. Les communes ont besoin de davantage de soutien dans l'évaluation des marchés financiers. La loi leur en donne l'accès, mais cela reste à mettre en application dans la pratique.

En Ukraine, on semble avoir renoncé à des réformes radicales. Plutôt que d'une réforme territoriale d'ensemble, on attend de regroupements volontaires appuyés par l'État l'amélioration de l'efficacité de la gestion locale. L'attention se porte sur certains secteurs névralgiques tels que la gestion du parc de logements et l'amélioration des services communaux plutôt que sur les réformes institutionnelles. Le nouveau Code budgétaire, adopté en 2010, ne comporte pas de changements de principe, mais la formule de calcul des transferts de péréquation est de nouveau en discussion.

Il est difficile de prédire le développement des collectivités locales **en Kirghizie,** mais, dans le contexte de l'instabilité politique actuelle, il est peu probable que le gouvernement veuille renforcer le niveau des collectivités locales. **En Géorgie,** les problèmes internes ne constituent pas non plus un environnement favorable pour l'édification de collectivités locales fortes.

Les pays d'Eurasie auront nécessairement des défis à relever dans le développement de leurs collectivités locales. Toutefois, les expériences réussies de pays voisins ayant eu à résoudre le même type de difficultés et l'analyse des bonnes pratiques dans les pays possédant une longue histoire d'autonomie locale peuvent les aider à trouver des solutions efficaces. Nous avons résumé les principales recommandations aux pays eurasiatiques dans l'encadré suivant.

Recommandations politiques régionales de C.G.L.U. pour l'Eurasie

Recommandations développées par les participants à l'atelier Eurasie de C.G.L.U. GOLD II à Moscou, en février 2010 :

Il faut clarifier les divisions administratives territoriales et le statut des collectivités locales : les organes exécutifs locaux doivent être responsables devant les organes représentatifs locaux, et par-là devant les citoyens.

On doit définir une répartition claire des compétences.

Il faut supprimer les mandats sans financement, pas seulement sur le papier mais dans la pratique courante. La délégation de compétences doit s'accompagner de ressources financières adéquates.

Les budgets des collectivités locales doivent être autonomes : leur autonomie en matière d'investissement doit s'appuyer sur des sources de revenus suffisantes.

Il faut augmenter les compétences des collectivités locales au niveau le plus bas (le plus proche des citoyens) et les financer en conséquence.

Les transferts de dotations doivent être transparents et ne doivent jamais être négatifs.

L'administration et la collecte des impôts locaux doivent être confiées au niveau local.

Il faut développer la coopération intercommunale : les collectivités locales doivent travailler ensemble à une meilleure fourniture de services.

On peut recommander les prêts intercommunaux à court terme comme un bon système d'assistance mutuelle.

C'est une entité externe, non partisane, qui doit évaluer la qualité des services locaux et l'adéquation des fonds aux besoins.

Les collectivités locales doivent avoir accès aux marchés de capitaux.

7

Europe

Luiz de Mello[1]

Département des Affaires économiques, O.C.D.E.

(1) Les opinions et analyses présentées dans ce chapitre n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'O.C.D.E. ou de ses pays membres. L'auteur est redevable à DEXIA pour la compilation de l'ensemble des données utilisées dans ce chapitre. DEXIA a facilité la recherche d'informations sur les initiatives récentes de décentralisation en Europe et actualisé les données que la Groupe a publiées sur chaque pays (2008).

Ce chapitre présente la situation financière des gouvernements locaux en Europe – États membres de l'Union européenne, Islande, Norvège et Suisse. Ces pays connaissent des expériences assez variées en matière de décentralisation financière et sont confrontés aux mêmes défis politiques que le présent chapitre met en relief. Les fondements institutionnels de la décentralisation sont fortement ancrés en Europe. Depuis plusieurs décennies, le continent s'est engagé, bien que de façon parfois inégale, dans la voie d'une décentralisation démocratique accrue, aux niveaux local et régional, comme en témoigne la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, qui est entrée en vigueur en 1989 et a été ratifiée par tous les Etats membres de l'Union européenne (U.E.) et par presque tous ceux du Conseil de l'Europe.

Le *Ier Rapport mondial sur la décentralisation (GOLD I)* présentait une vision globale de la décentralisation en Europe, évoquait les expériences récentes et décrivait les progrès de l'autonomie locale. Ce rapport rappelait que le cadre institutionnel, la fiscalité locale, les responsabilités des collectivités locales et les relations financières entre le niveau local et l'État trouvent leurs fondements dans l'histoire, la culture et les traditions de chaque pays de la région. Mais les relations entre les différents niveaux d'administration sont loin d'être immuables dans la mesure où le rôle des collectivités locales est également défini par des forces sociales, économiques et démographiques en perpétuelle évolution et par les demandes citoyennes en matière de biens et services locaux.

Les perspectives des finances publiques locales en Europe révèlent plusieurs tendances. Premièrement, les collectivités locales européennes ont été durement touchées par la crise mondiale qui a éclaté en 2009 et la récession qui a suivi(2). Plusieurs pays de l'U.E. ont développé des plans d'assainissement budgétaire pour restaurer à long terme des finances publiques. Cela se répercute sur les collectivités locales et régionales par une pression accrue sur la hausse des impôts et la maîtrise de la dépenses. Par exemple, les programmes d'assainissement budgétaire annoncés au cours de 2009-2010 comprenaient des augmentations d'impôts, en particulier de l'impôt sur la valeur ajoutée (Croatie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Espagne et Royaume-Uni), un gel des salaires du secteur public (Italie, Lettonie, Roumanie et Royaume-Uni) et des réductions des dépenses plus générales (Royaume-Uni). Les subventions du gouvernement central et les transferts aux autorités locales ont également été diminués(3). L'assainissement budgétaire a également entraîné une restriction par le gouvernement central de l'autonomie financière des collectivités locales dans certains pays comme l'Espagne(4).

Deuxièmement, au cours des dernières années, on a annoncé ou mis en œuvre plusieurs réformes territoriales et fiscales en Europe. Elles ont eu une incidence directe sur les collectivités locales. La réforme administrative et territoriale grecque (la loi relative au projet Kallikratis) réduit le nombre de municipalités par des fusions et remplace les préfectures par des autorités régionales ayant des pouvoirs étendus. La Lettonie a aboli les administrations régionales. En France, la loi prévoit un rapprochement des *départements* et des *régions* par l'institution du «conseiller territorial» élu dans le cadre cantonal, mais qui sera appelé à siéger à la fois au conseil général et au conseil régional, et la poursuite de la réforme territoriale par l'achèvement de l'intercommunalité et la création de «métropoles» – si les élus concernés le décident – qui exerceraient également cer-

(2) Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (C.C.R.E.) et les enquêtes locales du Conseil de l'Europe des gouvernements européens ont une vision assez pessimiste sur les perspectives de sa situation financière depuis le début de la crise mondiale.

(3) C'est le cas de la Bulgarie où, par exemple, les transferts du gouvernement central aux municipalités sera réduit jusqu'à 2015, et les taux de T.V.A. peuvent être relevés si les réductions des dépenses ne suffisent pas à réduire le déficit public.

(4) Pour contenir le déficit public, le gouvernement d'Espagne a limité l'accès au crédit aux autorités locales et aux institutions qui sont sous sa responsabilité pour financer des investissements à partir de 2011.

taines compétences départementales et régionales à l'intérieur de leur périmètre. Des programmes de fusions municipales sont également en place en Finlande, au Luxembourg, en Suède et en Norvège. Dans le même sens, le nouveau gouvernement du Royaume-Uni a aboli les agences de développement régional, les bureaux du gouvernement en région et toutes les stratégies régionales pour le développement économique et le logement. Le gouvernement central, les collectivités locales ainsi que les partenaires du secteur privé doivent en principe reprendre certaines de leurs fonctions. En Norvège, les compétences et les ressources correspondantes ont été transférées du gouvernement national vers les conseils de comté pour renforcer la décentralisation et la démocratie locale et rationaliser le partage des compétences entre les différents niveaux de l'administration.

Les gouvernements européens devront enfin faire face à de nouveaux défis. Dans certains pays, le gouvernement central impose une réduction des recettes locales. Par exemple, en Grèce, dans le cadre de la réduction de budget, en France, suite à la suppression progressive de la taxe professionnelle, en Allemagne, avec la réduction des transferts aux gouvernements locaux. Dans le même temps, il y a un accroissement de la pression pour réduire les dépenses des collectivités locales avec une tendance à la centralisation au Royaume-Uni et, sous diverses formes, dans les pays scandinaves et les Pays-Bas. Ces pressions peuvent favoriser la délégation ou la privatisation de la prestation des services. Les gouvernements locaux doivent également répondre aux nouvelles demandes citoyennes, en particulier pour améliorer l'aide sociale afin de répondre à la crise et au vieillissement de la population. L'intégration des immigrés peut aussi avoir une incidence sur les budgets locaux.

Le présent chapitre se concentrera sur le niveau communal plutôt que sur les administrations de niveau intermédiaire (états, provinces, régions autonomes, etc.), bien que l'analyse des relations interbudgétaires puisse parfois tenir compte des autres niveaux. Les expériences de différents pays en ce qui concerne la dépense selon les secteurs, la répartition des recettes (y compris le partage des recettes entre les différents niveaux), les modalités de financement et, en particulier, l'emprunt des collectivités locales seront analysées en vue de mettre en évidence les défis politiques communs tout en reconnaissant que les généralisations sont souvent difficiles. Cela provient du fait que les tendances communes peuvent parfois masquer des forces sous-jacentes très différentes de mise en forme des finances publiques au niveau des collectivités locales.

Le chapitre est structuré en plusieurs sections. *La première section s'appuie sur le* Ier Rapport mondial (GOLD I) *pour présenter une vision d'ensemble des collectivités locales en Europe. La deuxième partie se consacre à l'aspect des ressources des budgets locaux,* avec une attention particulière à la structure des charges des collectivités locales suivant leur classification fonctionnelle et économique, ainsi qu'aux principaux problèmes liés aux politiques de dépense des collectivités locales. *La section 3 examine les sources de revenus des collectivités locales, les impôts, les recettes non fiscales et le partage de revenus* entre les différents niveaux d'administration mettant en lumière les difficultés majeures relatives à l'attribution des ressources aux collectivités locales. *La section 4 aborde les systèmes de subventions et de transferts entre niveaux d'administration pour compléter les revenus nécessaires à la mise en œuvre des compétences assignées aux collectivités locales. La cinquième partie étudie l'endettement des collectivités locales ainsi que les règles fiscales* qui s'appliquent à leur gestion financière. *La section 6 souligne les défis à court terme auxquels sont confrontées les collectivités locales européennes :* la crise financière et économique mondiale, le vieillissement de la population et l'impact des migrations. *Dans la septième partie, on propose une synthèse des principaux problèmes soulevés au cours du chapitre, et une dernière partie est consacrée aux conclusions et aux recommandations.*

Présentation générale des collectivités locales en Europe

Contexte institutionnel

Le Rapport GOLD I a mis en évidence les différents cadres institutionnels qui caractérisent la situation des collectivités locales en Europe. La définition de la collectivité locale varie considérablement d'un pays à l'autre en fonction de l'organisation territoriale et du cadre institutionnel, eux-mêmes façonnés par l'histoire(5). Le contexte institutionnel dépend également de l'organisation politique du pays : un État unitaire, une fédération (Allemagne, Autriche, Belgique et Suisse) ou une quasi-fédération (Espagne et Italie) où les autorités régionales du pays peuvent bénéficier d'une autonomie législative, financière et exécutive assez large sans que le pays soit strictement défini comme un pays fédéral (tableau 7.1). Au sein des états unitaires, certains pays, comme les pays nordiques, jouissent d'une longue tradition de gestion fiscale et financière décentralisée et d'autonomie des collectivités locales; le Royaume-Uni, quant à lui, présente une situation particulière, qui peut être décrite comme une décentralisation asymétrique : un contexte quasi fédéral pour l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord (depuis 1998) et une structure unitaire en Angleterre.

En outre, le nombre de niveaux administratifs au sein de chaque pays européen est très hétérogène. Cela explique la difficulté à trouver une définition globale des collectivités locales pour l'ensemble du continent(6). Dans certains cas, on peut facilement identifier deux niveaux infranationaux d'administration de nature différente :

- les pouvoirs régionaux (encadré 7.1), comme *les comunidades autonomas* en Espagne et *les régions* (et les communautés en Belgique),
- et les autorités locales, qui, à leur tour, comprennent les municipalités, communes, assemblées locales (*local councils*) ou districts, et les provinces de quelques pays comme l'Espagne.

Dans d'autres cas, il existe seulement des collectivités locales qui sont toutes de même nature juridique, comme en France (commune, département, région), mais qui peuvent comporter, selon les pays, des distinctions particulières, notamment entre communes urbaines et rurales disposant de statuts différents (Pologne, Chypre), entre district-comté et conseil unitaire comme en Angleterre (mais non dans les autres régions du Royaume-Uni). Dans certains pays, les villes peuvent, en fonction de leur importance, cumuler les attributions municipales et celles du premier niveau intermédaire (par exemple, les villes à statut d'arrondissement comme en Allemagne et en Pologne, ou à statut de département comme en Hongrie).

Il faut également tenir compte du statut spécifique des autorités locales dans plusieurs pays. Les capitales peuvent bénéficier d'un statut particulier (en France, Hongrie, Italie, Pologne et Slovaquie) ou être définies comme un niveau d'administration intermédiaire (entités de la fédération en Allemagne, Autriche, Belgique, statut régional en République tchèque). Par ailleurs, d'autres villes non capitales ou d'autres zones urbaines peuvent être définies comme un niveau d'administration intermédiaire : les villes de Brême et Hambourg, en Allemagne, disposent du double statut d'entités locales et de *Land*. Cela n'a toutefois rien à voir avec les dispositions administratives particulières, dont les montages de type supramunicipal, tels que les aires métropolitaines, que l'on ne considère pas comme un échelon séparé d'administration. Les zones géographiquement isolées, comme les îles ou les zones montagneuses, bénéficient souvent d'un traite-

(5) Voir aussi DEXIA (2008) et C.C.R.E. (2009a) pour plus d'informations sur le contexte institutionnel des pays de l'Union européenne.

(6) Pour répondre à cette difficulté, le présent chapitre s'appuie, dans la mesure du possible, sur la classification établie par Eurostat.

ment particulier dans certains pays, comme la Grèce ou l'Italie, en raison de la spécificité de leurs besoins et de leur structure économique.

TABLEAU 7.1

Indicateurs socioéconomiques et politiques.

Pays	Population (en millions, 1er janvier 2009)	Taux de croissance démographique (en%, moyenne 1999-2009)	Population urbaine (% du total de la population, 2005)	Population dans les plus grandes villes (% de la population urbaine, 2005)	Ratio de dépendance (population de > 65 / de 15 à 64 ans, 2008)	Migration nette des stocks (migration nette en% de population, 2008)	P.I.B. (milliards d'euros courants en P.P.A., 2008)	P.I.B. par habitant (milliers d'euros courants en P.P.A., 2008)	Structure de gouvernement (nombre de niveaux sous-nationaux, 2009)	Moyenne de la population des villes (2008-2009)
Allemagne	82,0	0,0	75,2	5,5	30,0	-0,1	2 380,4	29,0	Fédéral (3)	6 655
Autriche	8,4	0,5	66,0	41,6	25,4	0,4	258,2	31,0	Fédéral (2)	3 540
Belgique	10,8	0,5	97,2	9,9	25,8	0,5	309,1	28,9	Fédéral (3)	18 180
Bulgarie	7,6	-0,8	70,0	20,2	25	0,0	78,8	10,4	Unitaire (1)	29 015
Chypre	0,8	1,6	69,3	34,7	17,8	0,1	19,1	24,0	Unitaire (1)	1 510
Danemark	5,5	0,4	85,6	23,5	23,6	0,5	165,4	30,1	Unitaire (2)	56 040
Espagne	45,8	1,4	76,7	16,8	24,1	0,6	1 173,3	25,7	Quasi fédéral (3)	5 620
Estonie	1,3	-0,3	69,1	43,6	25,3	,,	22,6	16,9	Unitaire (1)	5 910
Finlande	5,3	0,3	61,1	34,0	24,8	0,3	155,7	29,3	Unitaire (1)	15 265
France	64,4	0,7	76,7	21,0	25,1	0,1	1 735,8	27,1	Unitaire (3)	1 750
Grèce	11,3	0,4	59,0	49,3	27,8	0,3	265,6	23,6	Unitaire (2)	10 870
Hongrie	10,0	-0,2	66,3	25,3	23,5	0,2	162,0	16,1	Unitaire (2)	3 160
Irlande	4,5	1,8	60,5	41,2	15,9	0,4	150,8	33,9	Unitaire (2)	38 975
Italie	60,0	0,5	67,6	8,5	30,4	0,8	1 526,9	25,5	Unitaire (3)	7 395
Lettonie	2,3	-0,6	67,8	46,1	24,9	-0,1	32,6	14,4	Unitaire (1)	19 205
Lituanie	3,3	-0,5	66,6	19,1	23,0	-0,2	52,1	15,5	Unitaire (1)	55 965
Luxembourg	0,5	1,4	82,8	21,3	20,6	1,6	33,9	69,3	Unitaire (1)	4 215
Malte	0,4	0,9	95,3	5,8	19,3	0,6	7,9	19,1	Unitaire (1)	6 060
Pays-Bas	16,5	0,5	80,2	8,8	21,8	0,2	552,3	33,6	Unitaire (2)	37 280
Pologne	38,1	-0,1	62,1	7,1	18,9	0,0	539,3	14,1	Unitaire (3)	15 380
Portugal	10,6	0,5	57,6	45,4	23,4	0,1	202,4	19,1	Unitaire (2)	34 485
Rép. tchèque	10,5	0,2	73,5	15,6	20,5	0,7	210,2	20,2	Unitaire (2)	1 670
Roumanie	21,5	-0,4	53,7	16,6	21,3	0,0	259,0	,,	Unitaire (2)	6 760
Slovaquie	5,4	0,0	56,2	14,4	16,6	0,1	97,9	18,1	Unitaire (2)	1 870
Slovénie	2,0	0,3	51,0	32,4	23,3	1,4	46,1	22,8	Unitaire (1)	9 630
Suède	9,3	0,4	84,2	22,5	26,7	0,6	278,6	30,1	Unitaire (2)	31 790
Royaume-Uni	61,6	0,5	89,7	15,7	24,3	0,4	1 788,7	29,1	Unitaire (3)	151 110
U.E. 27	499,7	0,4			25,2		12 501,7	25,1		
Islande	0,3	1,5	92,8	39,0	17,1	0,4	9,7	30,3	Unitaire (1)	4 150
Norvège	4,8	0,8	77,4	22,4	22,1	0,9	228,6	47,9	Unitaire (2)	11 020
Suisse	7,7	0,8	75,2	20,5	24,1	1,2	269,9	35,3	Fédéral (2)	2 950

Source : Eurostat, *World Development Indicators (*2009), DEXIA et C.C.R.E. (2009).

Encadré 7.1. – Administrations intermédiaires dans les pays avec 3 niveaux d'administration infranationaux.

En 2009, il y avait environ 980 administrations intermédiaires en Europe. Elles se situent entre le niveau local et le niveau régional (ou fédéré) de l'administration dans les 7 pays européens qui ont 3 niveaux d'administration infranationaux (Belgique, France, Allemagne, Italie, Pologne, Espagne et Royaume-Uni).

Le fondement institutionnel des gouvernements intermédiaires est en train de changer. En Belgique, un débat a été lancé en 2009 sur la transformation des provinces en «collectivités territoriales» en Wallonie et en «régions urbaines» en Flandre, avec des mandats redéfinis. En Italie, la réforme des collectivités locales approuvée par le Conseil des ministres en juillet 2009 prévoit une rationalisation de la carte des provinces. En Angleterre, la politique de généralisation des «autorités unitaires» sur le territoire devait conduire à la suppression des conseils de comté, mais le gouvernement Cameron a renoncé à poursuivre cette politique (loi du 16 déc. 2010). En France, la loi du 16 décembre 2010 prévoit l'institution de conseillers territoriaux élus dans le cadre du canton, mais siégeant à la fois au conseil général (département) et au conseil régional, ce qui a pour but de redéfinir le rôle de ces deux niveaux institutionnels; elle permet aussi des fusions de départements et de régions et entre une région et les départements qui la composent.

Source : DEXIA.

Les limites des collectivités locales ont évolué avec le temps au fil des changements qui ont transformé l'organisation territoriale de nombreux pays et en fonction de l'évolution des demandes en biens et services locaux. Dans certains pays où les collectivités locales sont considérées comme trop petites du point de vue géographique, des efforts ont été réalisés pour fusionner les entités locales, comme ce fut le cas en Autriche dans les années 1950, en Suède dans les années 1950 et 1970, en Belgique et au Danemark dans les années 1970 et aux Pays-Bas et en Finlande plus récemment (encadré 7.2). Le nombre de collectivités locales a été fortement réduit en Grèce et en Lituanie au cours des années 1990 et 2000, au Danemark en 2007 et en Lettonie en 2009. Des fusions ont également été réalisées à l'échelle régionale, par exemple au Danemark[7]. La motivation sous-jacente à ces initiatives était d'améliorer l'efficacité des services par l'élargissement des territoires et le renforcement des compétences locales (ceci sera abordé plus loin, lors de l'analyse des compétences des collectivités locales). Au contraire, dans certains pays d'Europe centrale et orientale, de nombreuses fusions réalisées dans le cadre de la planification centralisée ont été remises en cause depuis le retour de la démocratie dans les années 1990. La population moyenne des collectivités locales est bien inférieure à 10 000 habitants dans nombre de pays européens, ce qui complique souvent la tâche des autorités locales et exclut les économies d'échelle.

Encadré 7.2. – Restructuration des communes en Europe : réformes en cours et envisagées.

Initiatives récentes

En Lettonie, un programme de fusion des autorités locales, en place depuis plus de dix ans, a pris fin en juillet 2009, entraînant le remplacement de 524 autorités locales par 118 nouvelles entités. En Finlande, en 2007, on a lancé le projet PARAS pour la restructu-

(7) Voir C.C.R.E. (2009a) pour plus d'informations.

ration des municipalités et des services. À la fin de l'année 2012, date à laquelle le projet est supposé arriver à terme, la Finlande devrait avoir 337 autorités locales au lieu de 416 en 2007. En Irlande du Nord, un programme de restructuration des collectivités locales, adopté en 2008, entrera en vigueur en mai 2011 avec le remplacement des 26 districts actuels par 11 nouveaux districts possédant un plus vaste champ de compétences. En Angleterre, la restructuration du système à 2 niveaux dans certaines régions rurales (conseils de comté et districts) a abouti au remplacement de 44 conseils locaux par 9 nouvelles autorités en avril 2009. En février 2010, on a approuvé de nouvelles fusions pour le Norfolk, le Suffolk et le Devon.

Des programmes ambitieux de fusion municipale ont été initiés en Grèce et au Luxembourg. En Grèce, la réforme institutionnelle Kallikratis votée en 2010 prévoit de réduire le nombre de collectivités locales de 1 034 à 370 et de renforcer leur compétences. Au Luxembourg, un projet lancé en 2008 vise à réduire le nombre de municipalités de 116 à 71.

En Islande, le nombre de collectivités locales devrait être ramené de 78 en 2009 à moins de 40 dans les cinq prochaines années. Enfin, en France, la loi du 16 décembre 2010 renouvelle la procédure de fusion de communes visant à la création de «communes nouvelles», notamment à partir d'intercommunalités existantes, mais le vote contraire de la majorité des électeurs d'une des communes concernées suffira à y faire obstacle. La commune nouvelle comprendrait des communes déléguées mais dont les organes procéderont de la commune nouvelle.

Coopération intercommunale

En Hongrie, le gouvernement renforce le système des «microrégions polyvalentes» dans sa réforme des services publics. Dans d'autres pays, on encourage la coopération intercommunale en tant que première étape vers leur fusion. C'est le cas au Luxembourg et en Finlande où les communes qui ne sont pas prêtes à la fusion doivent créer des «zones de partenariat» pour mettre en œuvre de services de base tels que les soins de santé et les services sociaux.

Dans les pays où la coopération intercommunale est déjà bien développée, on note à la fois une tendance à sa rationalisation et un renforcement de sa légitimité démocratique. En Italie, la réforme des collectivités locales approuvée par le Conseil des ministres en juillet 2009 prévoit la suppression des communautés de montagne. En France, la loi du 16 décembre 2010 prévoit l'achèvement de l'intercommunalité (elle regroupe déjà 90% des communes et 95% de la population) et il ne devrait plus exister une seule commune isolée à la fin de 2013 (sauf Paris); les membres des assemblées délibérantes des groupements de communes à fiscalité propre seront élus au suffrage universel direct sur les listes de candidats au conseil municipal.

Source : DEXIA.

Enfin, cette diversité se vérifie également dans la structure législative et exécutive des collectivités locales. Comme le soulignait le Rapport GOLD I, les collectivités locales européennes sont toutes administrées par des assemblées élues, mais le statut de leur exécutif varie considérablement : élu par le conseil ou directement par la population, ou nommé par le gouvernement; exécutif collégial ou unipersonnel; séparation des pouvoirs ou non. On peut noter une tendance générale à la décentralisation des ressources et des compétences vers les collectivités locales, ce qui s'accompagne souvent de demandes plus affirmées de la part de celles-ci en faveur de l'autonomie locale et de la dévolution de nouveaux pouvoirs.

Le soutien aux collectivités locales

Les autorités locales bénéficient d'un fort soutien en Europe. On a développé un certain nombre d'initiatives en leur faveur, à commencer, au niveau supranational, par la Charte européenne sur l'autonomie locale

entrée en vigueur en 1988 sous l'impulsion du Conseil de l'Europe. La Charte reconnaît l'autonomie politique, administrative et financière des collectivités locales, contribuant ainsi à renforcer leur poids politique et institutionnel. Aux termes du traité sur l'Union européenne, tel qu'il résulte du traité de Lisbonne, l'autonomie locale et régionale fait partie des «structures fondamentales politiques et constitutionnelles» des états membres que l'Union doit respecter (art. 4).

L'adhésion à l'Union européenne et la réception de l'acquis communautaire affectent ainsi l'autonomie des collectivités locales et régionales de nombreux pays, notamment dans les nouveaux états membres de la région baltique et d'Europe centrale et orientale. Dans ces pays, l'intégration à l'U.E. a été un important catalyseur de réformes politiques et économiques. Dans le même temps, on peut argumenter que la décentralisation financière a contribué à renforcer, dans ces pays, la gouvernance démocratique grâce à une plus forte représentation politique au niveau infranational – malgré des réticences, du moins au début du processus.

Malgré cet engagement politique fort en faveur de l'autonomie locale, les collectivités locales sont confrontées à l'émergence d'une tendance vers une plus forte dépendance des pouvoirs intermédiaires (encadré 7.3). En Allemagne, d'importantes responsabilités en matière de dépenses ont été transférées aux *Länder* en 2006 et les régions italiennes connaissent le même processus depuis les années 1990. La réforme danoise de 2007 a supprimé les comtés en faveur des régions, moins nombreuses, en leur allouant la plupart des bases d'imposition des anciens comtés tout en maintenant les collectivités locales. Des collectivités régionales ont également été créées dans les économies en transition qui ont récemment rejoint l'Union européenne, telles que celles de la République tchèque et de la Slovaquie. Ces réformes avaient en partie pour but de faciliter l'accès de ces pays au soutien financier des fonds structurels et de cohésion de l'Union européenne, dont l'attribution est déterminée par des indicateurs calculés au niveau national et au niveau régional. Au Royaume-Uni, la décentralisation politique illustre également l'importance croissante des gouvernements régionaux, notamment par le transfert d'importantes prérogatives à l'Écosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord depuis 1998.

Encadré 7.3. – Le processus de régionalisation.

La régionalisation existe depuis plus de vingt ans dans plusieurs pays européens afin de renforcer les compétences des régions, de créer ou remodeler le niveau régional d'administration, et de lancer de nouvelles initiatives.

Les initiatives récentes retiennent l'attention. Par exemple, la Lituanie aura deux niveaux de collectivités locales au lieu d'un à partir du 1er juillet 2010. On crée 5 régions décentralisées et les 10 administrations régionales étatiques sont supprimées. En Grèce, comme indiqué dans l'encadré 7.2, la réforme Kallikratis remplace les 54 départements existants par 13 conseils régionaux élus au suffrage universel direct. En Norvège, la réforme régionale en place depuis le 1er janvier 2010 maintient les 19 comtés actuels (au lieu de les remplacer par 5 ou 6 nouvelles régions comme initialement prévu) tout en renforçant leurs responsabilités dans les domaines de l'entretien des routes, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de l'innovation.

Plusieurs pays envisagent des réformes régionales. En Pologne, le gouvernement a récemment annoncé son intention de renforcer les compétences régionales et de remodeler leur organisation. En Roumanie, le gouvernement a rendu public, en janvier 2009, son projet de remplacer les départements par des régions avant 2013 (la version la plus récente du projet de loi mentionne 16-20 régions). En Slovénie, malgré l'échec du projet de régionalisation de 2008, le gouvernement prépare un nouveau plan pour la création de 6 régions à partir de 2011 (au lieu de 14 comme prévu en 2008). On débat actuellement

de la création de régions au Portugal continental, et un nouveau projet se réfère à 3-5 régions, au lieu de 8, comme il avait été envisagé en 1998, l'année où la loi de réforme régionale originelle a été rejetée par référendum.

La régionalisation est en cours en Suède où le gouvernement a annoncé son intention de fusionner, à partir de 2011, les 24 comtés en 6-9 régions avec des compétences particulières dans les domaines des soins de santé et de la planification régionale. En Finlande, une évaluation indépendante du projet pilote mis en œuvre dans la région de Kainuu devait être publiée au printemps 2010. Sur la base de cette évaluation, le gouvernement présentera ultérieurment des mesures supplémentaires.

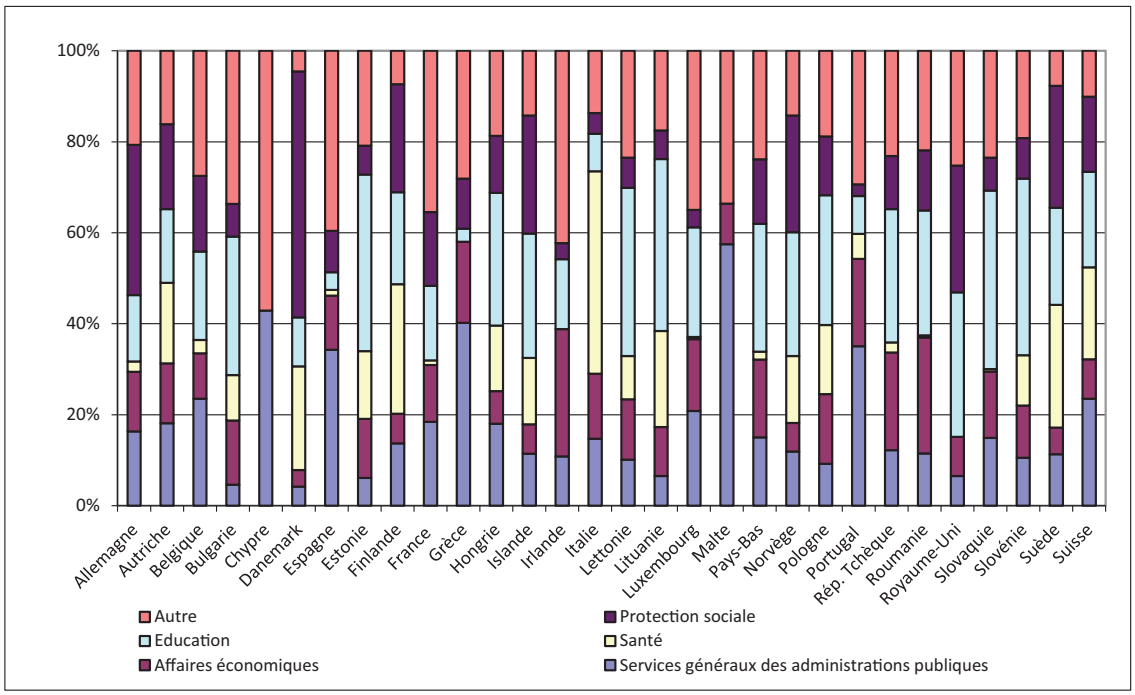
La régionalisation n'est ni linéaire ni générale en Europe. En Lettonie, par exemple, la réforme territoriale de 2009 visait initialement à créer des régions décentralisées remplaçant les 26 districts existants. En fin de compte, les compétences des districts ont été transférées aux municipalités et aux 8 régions d'État créées en 2002 pour le développement régional. En France, si la réforme de 2003-2004 a été assez favorable aux régions, les réformes successives de la fiscalité locale, et notamment la suppression de la taxe professionnelle en 2010, ont peu à peu privé la région de presque tout pouvoir fiscal.

Source : DEXIA.

Les compétences des collectivités locales

Les compétences des autorités locales suivent le plus souvent un double principe. D'une part, elles peuvent agir en toute matière pour répondre à un intérêt public local à condition de ne pas empiéter sur la compétence d'une autre autorité administrative et d'agir dans le respect de la légalité. C'est ce qu'on appelle *la clause générale de compétence*, qui est reconnue à l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale. D'autre part, elles exercent les compétences qui leur sont attribuées par la loi. C'est à ces dernières que correspond l'essentiel des dépenses publiques des collectivités locales. En outre, certaines attributions peuvent leur être déléguées par l'État; elles sont alors exercées au nom de l'État. Dans la plupart des pays, les collectivités locales sont ainsi responsables de l'éducation primaire, ce qui inclut la construction et l'entretien des écoles. Dans certains nouveaux États membres de l'Union européenne, comme l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Slovénie, l'éducation à elle seule mobilise au moins un tiers du budget des collectivités locales (graphique 7.1). Les autres compétences qui reviennent habituellement aux collectivités locales sont : les équipements et la planification urbains, la collecte et le retraitement des déchets, la fourniture d'eau potable et l'assainissement. Le financement des prestations sociales s'ajoute parfois aux dépenses des collectivités locales : par exemple en Allemagne, au Danemark, en Islande et dans le reste des pays scandinaves. Les autorités locales sont également très présentes dans la prestation de services sociaux, y compris la protection de l'enfance et le soutien aux personnes âgées et handicapées.

GRAPHIQUE 7.1
Les compétences locales : classification fonctionnelle (2007).



Source : Eurostat, sources nationales, calculs DEXIA (cf. annexe 7.3).

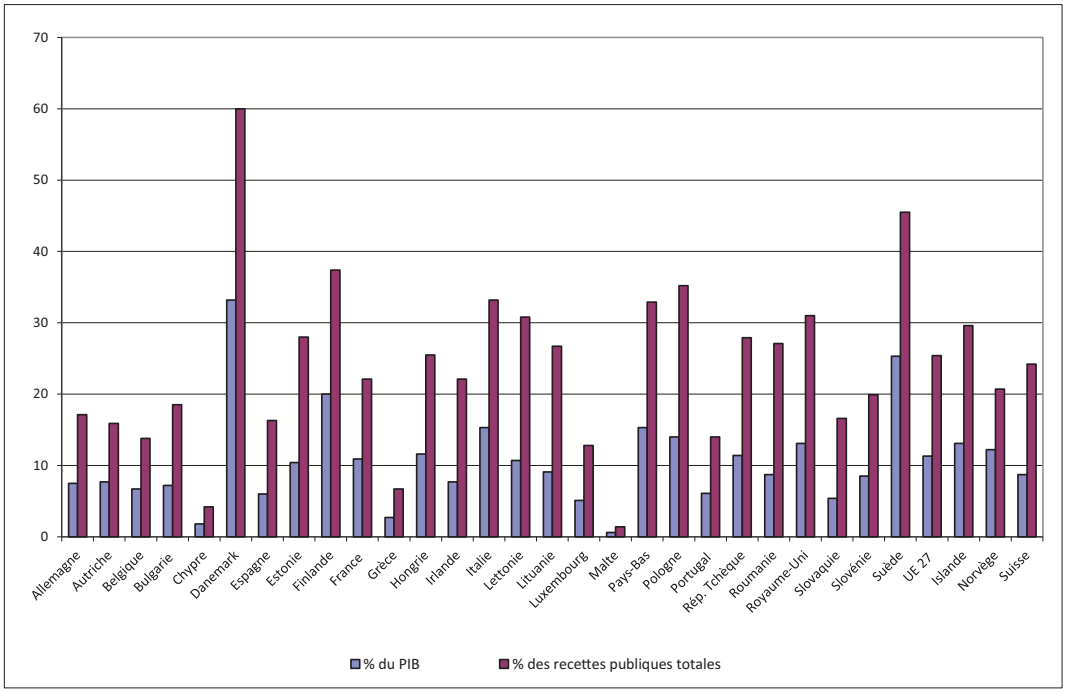
Dans le domaine de la santé, qui représente une large part des dépenses, le rôle des collectivités locales est moins uniforme. Dans certains pays, les autorités locales sont responsables des soins primaires et de la prévention, en particulier dans les pays d'Europe du Nord et dans certains pays d'Europe centrale et orientale. Le cas de la Finlande est particulièrement intéressant : la santé relève en grande partie des collectivités locales car les communes sont responsables de la gestion des centres de santé. À l'inverse, le système de santé norvégien a été recentralisé en 2002 pour diminuer les coûts et améliorer l'efficacité du service avec un objectif d'autofinancement(8).

La diversité de la participation des collectivités locales aux dépenses publiques totales reflète l'inégale répartition de compétence entre les pays d'Europe (graphique 7.2 et tableau 7.2). Dans les pays du Nord, les dépenses des collectivités locales par rapport au P.I.B. et aux dépenses gouvernementales globales sont comparativement plus élevées. Dans d'autres pays où les régions ou *Länder* sont d'importants prestataires de services et de biens publics, la place des collectivités locales est traditionnellement moindre, par exemple en Allemagne, en Autriche et en Espagne. Plus important encore, la taille inégale des collectivités locales dans un même pays trouve un écho dans les différences de répartition des compétences entre les différents niveaux.

(8) Une évaluation réalisée après la réforme, menée par le Conseil norvégien de la recherche pour le ministère de la Santé et des Soins, a constaté une amélioration de l'accès aux soins, l'augmentation de la productivité et la réduction du temps d'attente. L'évaluation n'analyse pas toutefois des domaines importants tels que l'équité de l'accès et la qualité des services de santé. Voir Magnussen *et al.* (2007) pour plus d'informations sur l'expérience de la Norvège. Voir O.M.S. *et al.*, *Discussion des expériences dans les pays et des défis politiques communs face à la décentralisation des systèmes de santé en Europe* (2008).

GRAPHIQUE 7.2

Les dépenses publiques locales (2008).



Source : Eurostat, sources nationales, calculs DEXIA (cf. tableau 7.2).

Par ailleurs, les dépenses locales ne sont pas immuables mais évoluent avec le temps. L'extension de leurs compétences s'est accompagnée, pour les collectivités locales, d'une hausse de leurs charges dans la plupart des pays. Dans certains cas, cette augmentation des dépenses locales coïncide avec un changement dans la structure des compétences de l'État et une diminution des dépenses au niveau de l'administration centrale. Les services sociaux ont été entièrement décentralisés au Danemark et relèvent, depuis 2007, de la responsabilité des collectivités locales qui assument, entre autres, la protection sociale. En Italie, l'enseignement professionnel a été décentralisé vers les collectivités locales dans les années 1990, faisant quasiment doubler le poids des collectivités locales(9). En Espagne, plusieurs compétences ont été confiées aux régions autonomes comme suite au vaste programme de décentralisation mis en place dans le pays dans les années 1990. En Belgique, on a délégué le maintien de l'ordre aux communes en 2002.

TABLEAU 7.2

Dépenses publiques locales : classification économique (2008).

Pays	Dépenses		Composition des dépenses (% des dépenses locales)				
	Pourcentage du P.I.B.	Pourcentage du total des dépenses publiques	Rémunération du personnel	Utilisation des biens et services	Formation brute de capital fixe	Prestations sociales	Autres
Allemagne	7,2	16,6	22,9	21,9	11,9	26,6	16,7
Autriche	7,6	15,6	23,8	18,0	6,6	18,0	33,6
Belgique	6,8	13,6	53,5	14,1	11,6	11,6	9,2
Bulgarie	7,6	20,5	35,3	36,8	26,8	0,2	0,8

(9) Voir Bibbee (2008) pour plus d'informations.

Pays	Dépenses		Composition des dépenses (% des dépenses locales)				
	Pourcentage du P.I.B.	Pourcentage du total des dépenses publiques	Rémunération du personnel	Utilisation des biens et services	Formation brute de capital fixe	Prestations sociales	Autres
Chypre	1,9	4,4	38,1	23,0	30,6	0,0	8,2
Danemark	33,6	64,8	36,6	17,6	3,7	36,1	6,0
Espagne	6,5	15,8	28,4	28,1	16,4	1,6	25,5
Estonie	11,0	27,7	41,5	26,9	19,3	3,2	9,1
Finlande	20,2	41,2	48,9	30,0	8,7	8,0	4,4
France	11,3	21,5	29,0	19,7	20,6	8,3	22,4
Grèce	2,7	5,5	42,4	27,5	22,7	0,1	7,4
Hongrie	11,4	23,2	49,1	24,8	10,7	5,0	10,4
Irlande	7,9	18,8	21,2	17,6	45,2	10,1	5,9
Italie	15,5	31,8	30,3	25,2	11,0	18,4	15,1
Lettonie	11,9	30,8	46,0	23,8	25,5	2,9	1,8
Lituanie	9,4	25,0	51,5	19,0	21,3	4,8	3,4
Luxembourg	5,1	13,6	32,4	22,6	31,2	1,2	12,7
Malte	0,6	1,3	12,8	63,9	22,9	0,0	0,3
Pays-Bas	15,8	34,3	38,5	28,3	15,1	10,0	8,0
Pologne	14,1	32,7	40,3	23,5	18,6	8,2	9,4
Portugal	6,2	13,4	30,3	25,6	24,0	5,8	14,2
Rép. tchèque	11,4	26,6	31,8	28,2	20,4	5,6	14,1
Royaume-Uni	13,3	28,2	37,9	35,7	8,9	11,2	6,2
Roumanie	9,6	25,6	35,7	22,8	25,5	10,0	6,0
Slovaquie	5,5	15,7	42,3	27,9	20,4	1,1	8,3
Slovénie	9,0	20,4	41,3	20,7	23,9	4,3	9,8
Suède	24,7	47,0	46,3	24,5	7,3	14,4	7,4
U.E. 27	11,5	24,5	33,6	25,3	13,2	14,5	13,4
Islande	14,0	24,2	40,3	28,3	17,0	3,4	11,0
Norvège	13,3	33,3	50,9	19,3	11,8	7,4	10,6
Suisse	8,6	24,3					

Source : Eurostat, sources nationales, calculs DEXIA.

L'accroissement du volume des dépenses peut aussi s'expliquer par la hausse des coûts. Il est difficile de comparer les coûts unitaires entre différents pays, étant donné la très grande diversité qui existe entre les normes et les standards pour la prestation de services locaux et le peu d'informations disponibles dans la plupart des pays. La capacité des autorités locales à exploiter les économies d'échelle en matière de prestation de service affecte également les coûts des biens et services locaux (voir plus bas). Mais, en général, il est probable que les coûts s'accroissent aussi avec le vieillissement de la population, notamment dans les pays où les collectivités locales sont responsables de la santé et des services de protection sociale.

Les services assurés par les collectivités locales sont plutôt des activités de main d'œuvre, les coûts de personnel comptent donc pour une grande part dans les dépenses des collectivités locales dans la plupart des pays, suivis par les achats de biens et services nécessaires à leur fonctionnement. Le statut des personnels des collectivités locales a aussi une incidence sur ces coûts. Dans la plupart des pays, ils ont un statut de fonctionnaires avec des conditions de travail qui diffèrent du secteur privé. Cependant, cela n'est pas le cas à Chypre, en Irlande, en Italie, en Lettonie, à Malte, aux Pays-Bas, en Pologne, en République tchèque, au Royaume-Uni, en Slovaquie et en Suède (C.C.R.E., 2009c). Le nombre d'employés des collectivités locales bénéficiant d'un statut particulier varie également selon les différents niveaux. En Allemagne, par exemple, 61% du personnel employé par des niveaux administratifs intermédiaires (*Länder*), tels que les professeurs ou

les officiers de police, ont un statut particulier contre seulement 14% de ceux qui sont employés au niveau communal. Toutefois, on observe dans de nombreux pays une tendance à réduire le nombre des employés bénéficiant d'un statut spécifique.

Les collectivités locales jouent également un rôle important dans l'investissement public qui représente en moyenne 13% des dépenses des collectivités locales dans les pays de l'U.E. La formation brute de capital fixe réalisée à l'échelle locale correspond à la plus grande part de l'investissement public total, les deux tiers environ parmi les pays de l'U.E. et 70% dans des pays comme l'Italie et la France. Les collectivités locales européennes sont des acteurs clés de la construction non résidentielle, y compris pour le développement, l'amélioration, l'exploitation et l'entretien des infrastructures dans des domaines aussi divers que les transports publics, les routes, les services urbains et, entre autres, dans les services en réseau, l'eau et l'assainissement. Les collectivités locales contribuent également à l'investissement résidentiel dans le domaine du logement social.

Les dépenses des collectivités locales : principaux problèmes

Les effets de débordement (spillovers)

Certains services, fournis et financés par une collectivité locale, peuvent bénéficier aux habitants des communes voisines. De nombreux exemples pratiques illustrent cette situation. L'accès aux équipements urbains, tels que les parcs et les zones de loisirs, est ouvert aux non-résidants, bien que ces derniers ne partagent pas leurs coûts puisqu'ils paient leurs impôts ailleurs. Similairement, les citoyens ont souvent la possibilité de recourir aux services de santé dans des collectivités différentes de celle où ils résident, même quand les mécanismes de remboursement interadministratif n'existent pas. Ces effets de débordement (*spillovers*) entre collectivités dans l'utilisation des services publics ne vont toutefois pas sans poser problème : cela peut en effet inciter les collectivités locales à réduire leur effort si, pour les prestations fournies indistinctement à tous, elles continuent à en assumer l'intégralité du coût.

De la même façon, les coûts des services locaux peuvent être exportés vers les communes voisines sans les bénéfices. La protection sociale en est une illustration pertinente. Il arrive que des collectivités locales aient le pouvoir de fixer le taux des prestations qu'elles fournissent tandis qu'elles bénéficient, pour leur financement, de financements attribués par des collectivités du niveau supérieur. Dans ce cas, les collectivités locales sont encouragées à fixer un taux supérieur à celui des communes voisines puisqu'elles en exportent partiellement le coût par l'intermédiaire de ce financement. On peut en trouver de nombreux exemples en Europe où les collectivités locales sont responsables des programmes d'aide sociale, comme au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède ou en Suisse.

Plusieurs pays européens ont trouvé comment réduire l'effet pervers de ces «externalités». Par exemple, les collectivités locales concernées se partagent au moins une partie des coûts des services. Pour la santé et les équipements urbains, en Espagne, en France et au Portugal (encadré 7.4), on a mis en place différentes formes de coopération intercommunale dans les zones métropolitaines(10). Au Danemark et en Suède, des compensations ont été mises en place entre collectivités locales pour les coûts du système de santé, ce qui peut être considéré comme une pratique exemplaire lorsque les patients peuvent se faire soigner dans une autre commune que la leur. Dans le cas des

(10) Les zones urbaines étendues peuvent également passer outre les frontières internationales. C'est le cas de l'Euro métropole Lille-Kortrijk-Tournai, qui inclut des villes des deux côtés de la frontière franco-belge. Parmi les initiatives internationales visant à améliorer l'accessibilité, la qualité et l'efficacité du système de santé transfrontalier, on peut compter l'initiative EUREGIO Rhein-Waal lancée par les collectivités locales allemandes et néerlandaises.

programmes d'aide sociale, les taux des allocations sont fixes et la prestation de service est prise en charge à différents niveaux administratifs.

Encadré 7.4. – Le processus de métropolisation en Europe.

Plusieurs pays se sont fixé comme but de renforcer le cadre institutionnel de la coopération intercommunale dans les grandes zones urbaines :

• Comme suite à l'évaluation à mi-parcours du projet Finlande PARAS (rapport publié en novembre 2009), le gouvernement a annoncé une loi pour promouvoir la coopération dans la plus grande des 7 régions urbaines, la zone métropolitaine d'Helsinki, dans les domaines de l'occupation du sol, du transport et du logement.

• La loi française du 16 décembre 2010 sur la réforme territoriale crée 2 nouveaux types de coopération intercommunale pour les régions métropolitaines : la possibilité de créer une métropole, sorte de supercommunauté urbaine pour les agglomérations de plus de 450 000 habitants, ce qui est le cas de 8 villes françaises, avec le transfert de certaines compétences du département et de la région, ou un pôle métropolitain pour celles de plus de 300 000 habitants, incluant une ville de plus de 150 000 habitants. Avec la loi sur le Grand Paris du 3 juin 2010, c'est l'État qui reprend la main pour l'aménagement de l'agglomération parisienne avec la création de 2 établissements publics, le renforcement des pouvoirs du préfet de région et les contrats de développement territorial proposés aux communes concernées par le nouveau réseau métropolitain express.

• En Italie, l'article 23 de la loi n° 42 sur le fédéralisme fiscal du 5 mai 2009 relance la création des «villes métropolitaines» (*città metropolitana*) prévues par la loi depuis 1990 et inscrites dans la Constitution en 2001, en facilitant l'initiative et la procédure de création dans 9 grandes villes. Ces villes métropolitaines exerceraient immédiatement la compétence pour la planification territoriale et celle des infrastructures, l'organisation de systèmes coordonnés de gestion des services publics et le soutien au développement économique et social. L'article 24 introduit un statut provisoire plus détaillé et immédiatement applicable pour Rome. La mise en œuvre devrait conduire à la disparition des provinces correspondantes.

• Au Luxembourg, une législation a été adoptée en novembre 2008 afin de créer des communautés urbaines. Elle définit les règles de base pour la création et le fonctionnement de ces communautés, qui sont des entités publiques pour la coopération intercommunale entre les villes de plus de 20 000 habitants.

• En Pologne, parmi les propositions de réforme faites par la Commission mixte du gouvernement central et des gouvernemets locaux établie en mai 2008, figure l'adoption d'un statut spécial pour les 12 villes métropolitaines.

Source : DEXIA.

Réduire les coûts par des économies d'échelle

Réduire les coûts des services grâce aux économies d'échelle représente un autre défi pour les collectivités locales européennes. Quand les collectivités locales sont trop petites, les coûts unitaires sont plus élevés et il est difficile de réaliser des économies d'échelle dans la prestation des services. Les frais d'exploitation d'un établissement éducatif tendent à être plus importants dans les petites communes parce que les ratios professeurs/élèves sont plus élevés que dans les collectivités avec des écoles plus importantes. Par ailleurs, une capacité excédentaire peut accroître les frais d'exploitation, comme dans le cas des établissements sanitaires de certains pays d'Europe centrale et orientale dans lesquels la proportion du nombre de lits disponibles dans les hôpitaux par rapport à la population tend à être plus élevée qu'en Europe de l'Ouest ou du Sud.

Il existe des possibilités pour réduire les frais grâce aux gains générés par les économies d'échelle. Les collectivités locales trop petites peuvent être fusionnées (volontairement ou non) comme en Belgique, en Finlande, en Norvège ou aux Pays-Bas(11). Cependant, on ne doit pas sous-estimer la résistance politique des élus locaux et des habitants à ces fusions. Les subventions du gouvernement central peuvent les encourager bien que l'expérience de l'Estonie suggère que les incitations financières ne soient pas toujours suffisantes.

Encourager les autorités locales à collaborer entre elles pour la prestation de service constitue une autre option : nombre de pays européens ont appliqué ce principe grâce à différentes formes d'intercommunalité (encadré 7.5) qui permettent aux collectivités locales d'unir leurs forces afin de fournir des services conjointement(12). Les cas des transports, de la gestion des déchets, de la fourniture d'eau, de la protection contre les incendies et de l'administration hospitalière sont autant d'illustrations des efforts menés dans ce domaine. La propriété partagée des centrales électriques en Norvège permet aux collectivités locales voisines de réduire leurs coûts tout en fournissant les services nécessaires. Néanmoins, dans certains cas, les réglementations sur les marchés publics constituent des obstacles à une coopération intermunicipale rentable, comme le soutiennent les collectivités locales suédoises et, plus largement, scandinaves. Alternativement, pour remédier aux excédents de prestations, on peut fermer les établissements sous-exploités. C'est le choix du Portugal pour les écoles des petites communautés. Il est évident que des mesures doivent être mises en place pour s'assurer que les habitants affectés par la fermeture de certaines installations locales bénéficient toujours d'un accès garanti aux services nécessaires.

Encadré 7.5. – L'intercommunalité : quelques exemples.

L'Europe possède des expériences développées d'intercommunalité*.

L'intercommunalité est la plupart du temps volontaire. Il arrive aussi qu'il s'agisse d'accords institutionnels et d'obligations légales comme, par exemple, dans le domaine de la santé en Finlande. Les structures intercommunales sont parfois imposées à des communes plus petites comme en Italie ou en Allemagne. En France, ces structures sont mises en place par un vote majoritaire dans les collectivités locales participantes et bénéficient de pouvoirs fiscaux importants; elles sont les seules en Europe à exercer un pouvoir fiscal. Les accords intercommunaux sont bien développés en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France et dans le sud de l'Europe, mais n'en sont encore qu'à leurs balbutiements dans les nouveaux pays membres de l'U.E. d'Europe centrale et orientale. Les exemples d'accords intercommunaux pour la fourniture d'eau en République tchèque et la gestion des hôpitaux en Estonie sont cependant instructifs.

On peut également institutionnaliser des entreprises intercommunales sous la forme d'entités légales disposant de responsabilités opérationnelles et financières pour la prestation conjointe d'un service. Ces initiatives peuvent être publiques comme dans le cas de syndicats intercommunaux, ou semi privées. Les initiatives semi publiques sont communes à presque tous les pays européens, surtout dans les domaines de la gestion de

(11) Par exemple, en Irlande, le Groupe sur l'efficacité des collectivités locales a proposé de fusionner un certain nombre d'autorités locales pour réduire le nombre de fonctionnaires et rationaliser les dépenses.

(12) Certains exemples, par exemple, les services de nettoyage dans les écoles danoises, tendent à montrer que la capacité d'exploiter les économies d'échelle est le principal facteur expliquant les différences de coût entre prestation publique (centralisée et décentralisée) et privée. Voir Christoffersen *et al.* (2007). L'exemple d'autres secteurs dans d'autres pays scandinaves, décrit par Blom-Hansen (2003), est cependant moins concluant bien que l'auteur souligne un avantage dans les coûts pour les fournisseurs privés dans le cas de la maintenance des routes municipales.

l'eau et de l'assainissement, de la collecte des déchets, de l'énergie et des transports publics. Ces aménagements sont souvent polyvalents et recouvrent des services en réseau qui dépassent les limites communales, comme par exemple la gestion de l'eau et des transports, et qui génèrent des externalités.

Les partenariats publics/privé, dont la nature diffère des structures de coopération intercommunale susmentionnées, gagnent du terrain depuis les expériences pionnières menées au Royaume-Uni, et surtout en Allemagne, en France et dans le sud de l'Europe.

* Voir Hulst & Montfort (2007) pour plus d'informations sur les expériences menées en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Finlande, en France, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Résoudre les problèmes de coordination entre les différents niveaux d'administration

La répartition des compétences entre niveaux d'administration n'est pas toujours bien définie. Ces arrangements sont particulièrement complexes dans les pays fédéraux en raison de l'autonomie institutionnelle dont bénéficient les autorités fédérées. En Allemagne, par exemple, le gouvernement fédéral établit les normes et règlements pour les services de santé et assure les frais d'exploitation des hôpitaux. Les gouvernements régionaux (*Länder*) financent les investissements dans les hôpitaux et gèrent leurs équipements, et les services sont fournis par les collectivités locales(13). Cependant, même dans les pays unitaires, on assiste à des recoupements de compétences relativement à la réglementation, à la gestion et à la prestation de service parce qu'il est souvent de plus en plus difficile de séparer les différents domaines de compétence. En France, par exemple, où les dispositions actuelles fonctionnent plutôt bien, le gouvernement central établit les programmes scolaires et gère le personnel enseignant, mais ce sont les administrations régionales qui se chargent de la construction et de la maintenance des lycées ainsi que de la formation professionnelle, les départements, de la construction et de la maintenance des collèges, et les municipalités, de la construction et de la maintenance des écoles primaires ; la gestion des personnels supports des lycées et des collèges a été transférée aux régions et aux départements depuis 2004. Le manque de clarté dans la répartition des charges dans le cadre d'aires fonctionnelles de plus en plus complexes limite le contrôle citoyen sur les collectivités locales.

Les arrangements institutionnels sont souvent complexes et la répartition des coûts peut changer entre les différents niveaux. En général, les normes et standards des services sont définis par un niveau d'administration différent de celui qui les fournit. Ainsi, l'éducation relève dans la plupart des pays du niveau local, au moins jusqu'à l'enseignement secondaire, mais les programmes sont établis par des niveaux de gouvernement intermédiaires et/ou par l'État. Un certain degré d'uniformité est évidemment nécessaire sur les plans aussi bien locaux que nationaux. Mais l'adhésion à des normes et à des standards définis par des niveaux supérieurs d'administration et par l'Union européenne peut faire peser un fardeau financier excessif sur les budgets locaux. En exerçant les pouvoirs réglementaires sans tenir compte de leurs conséquences financières, les niveaux supérieurs de l'administration ont tendance à se décharger des responsabilités et à rejeter les coûts sur les collectivités locales qui, elles, se financent localement.

Le manque de coordination entre les différents niveaux aboutit souvent à des mandats sans financement au niveau local. En Autriche, les autorités locales se sont plaintes de ce que les soins à l'enfance introduits par les niveaux supérieurs n'étaient pas financés. Dans certains pays, cependant, les autorités locales reçoivent une compensation intégrale pour les initiatives

(13) Voir Wurzel (1999) pour plus d'informations.

prises en amont qui grèvent les budgets locaux. C'est le cas du Danemark où la décision de financer chaque mandat dans sa totalité a enrayé les effets pervers des transferts de coûts et de l'abandon, par l'État, de compétences aux frais des collectivités locales. L'interdiction des mandats sans financement entre les différents niveaux d'administration représente en ce sens une excellente pratique.

Les ressources locales

Des sources de revenus différentes selon les pays

Parce que la répartition des compétences varie d'un pays à l'autre, il en va de même de l'ensemble des instruments dont disposent les collectivités locales pour alimenter leurs budgets. En général, la diversité des ressources dépend de l'étendue et de l'importance des impôts attribués aux collectivités locales ainsi que des transferts nécessaires pour équilibrer, d'un côté, revenus propres et partagés et, de l'autre, les compétences locales qui reflètent la répartition fonctionnelle entre les différents niveaux d'administration.

Les revenus des collectivités locales – y compris les impôts, les instruments non fiscaux (tels que les tarifs perçus sur les usagers et le prix des services), les subventions et les transferts de péréquation – représentent en moyenne presque 10% du P.I.B. dans les pays étudiés. On relève néanmoins des différences entre pays (graphique 7.3). La part des revenus des collectivités locales dans le total des recettes publiques – un critère habituel d'évaluation de l'importance relative des collectivités locales par rapport à l'État – est en moyenne beaucoup plus importante, aussi bien dans certains États unitaires comme les pays nordiques (à l'exception de la Norvège) que dans les pays fédéraux (Allemagne, par exemple). La part relative des revenus des collectivités locales est particulièrement faible dans certains pays du sud de l'Europe, comme Chypre, Malte ou la Grèce, ce qui traduit les différences de répartition des ressources d'un pays à l'autre entre les différentes strates de l'administration. Ces indicateurs quantitatifs doivent bien sûr être interprétés avec prudence car ils ne reflètent pas les différents degrés d'autonomie dont bénéficient les collectivités locales en matière de politique fiscale. Alors que les impôts et les subventions comptent pour la majeure partie des ressources des collectivités locales, d'autres sources, comme les revenus d'exploitation, constituent des sources de revenus complémentaires importantes (graphique 7.4).

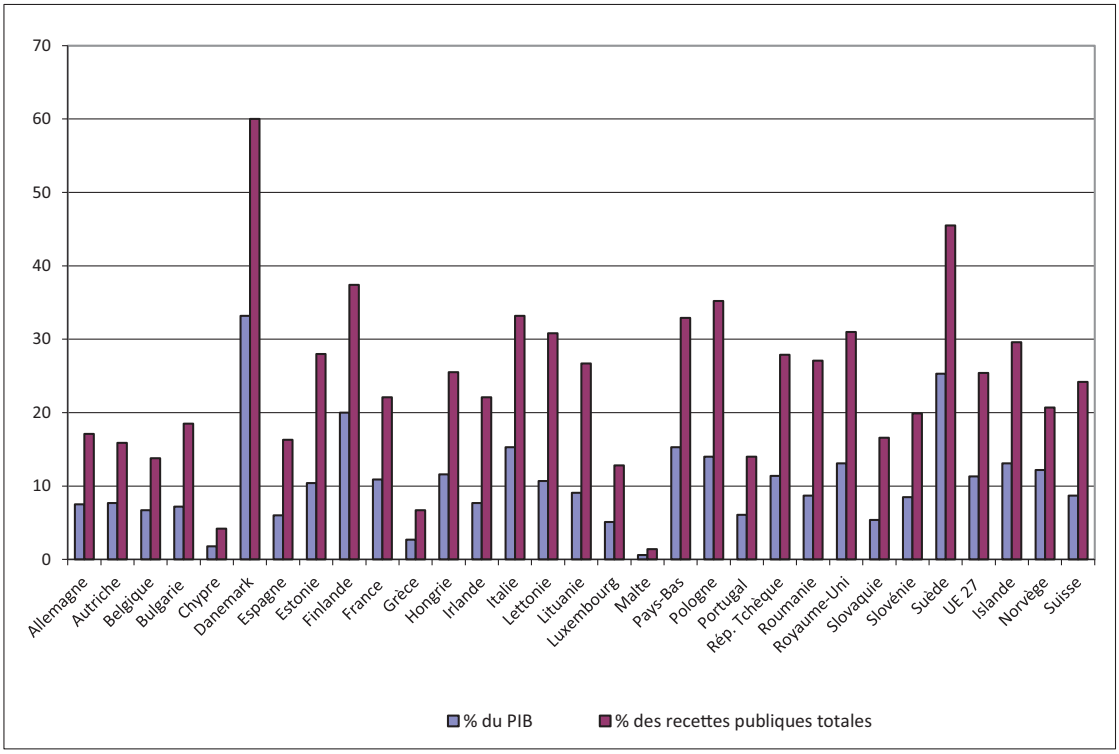
Impôts locaux et ressources partagées

La définition de la base d'imposition des collectivités locales

Le recouvrement des coûts des services de proximité peut être assuré par des impôts locaux plutôt que par d'autres sources de revenu. On peut avancer que ce lien direct entre bénéfices et charges permet de responsabiliser davantage les élus locaux face aux contribuables. Les collectivités locales ont tendance à utiliser la fiscalité sur les biens immobiliers car le rendement de leurs revenus tend à être moins sensible aux fluctuations cycliques de l'activité économique. Cela facilite la gestion fiscale du cycle économique parce que les collectivités locales sont souvent restreintes dans leur recours à l'emprunt pour financer des déficits budgétaires récurrents. Il en résulte que les ressources issues de l'impôt foncier représentent une large part des revenus des collectivités locales dans plusieurs pays européens, dont la Belgique, la France et l'Islande (graphique 7.5).

GRAPHIQUE 7.3

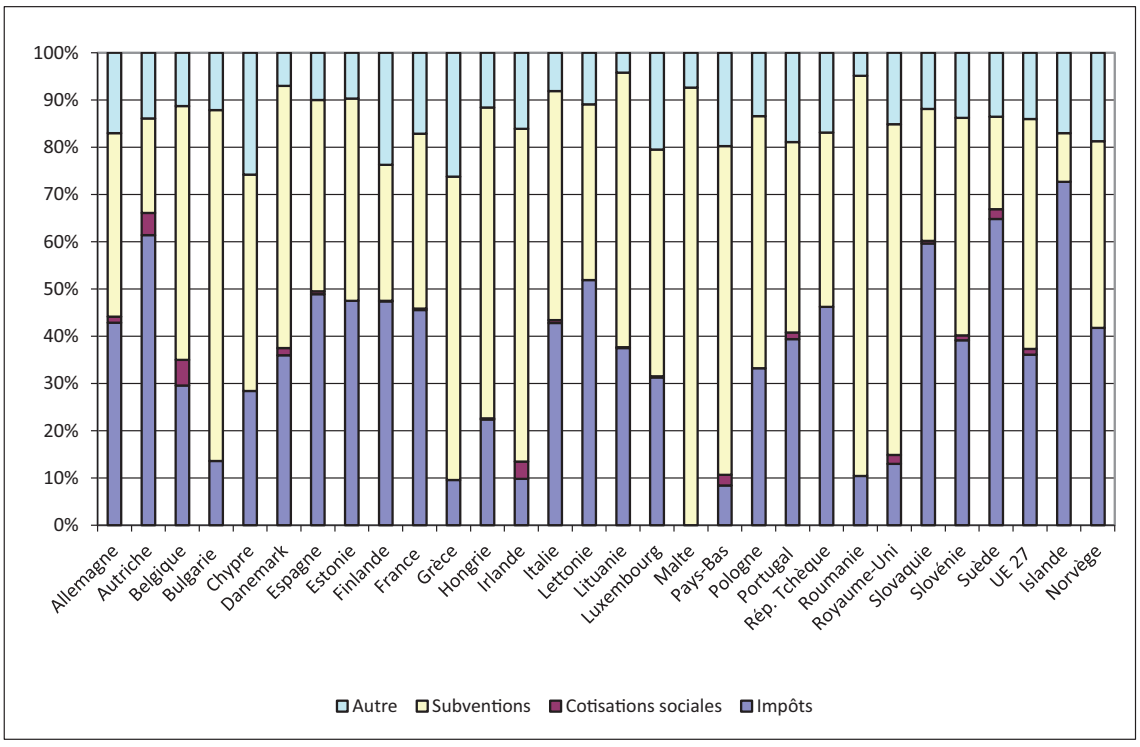
Les ressources locales (2008).



Source : Eurostat, sources nationales, calculs DEXIA (cf. annexe 7.4).

GRAPHIQUE 7.4

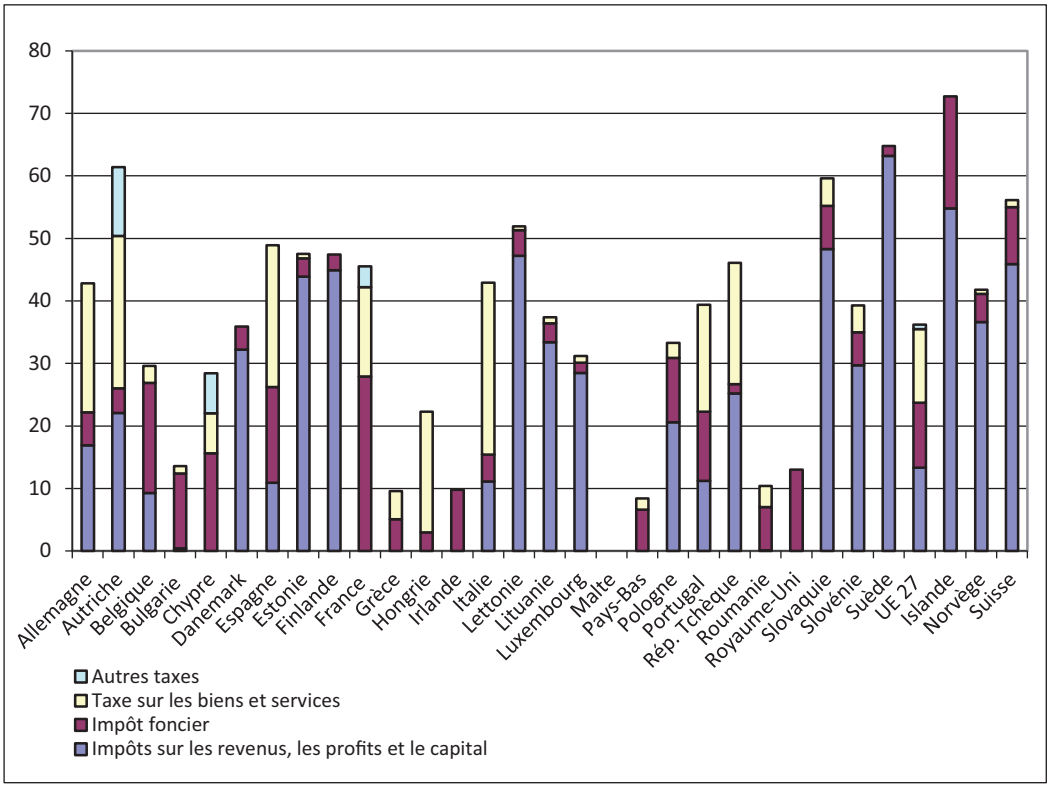
Composition des ressources locales (2008).



Source : Eurostat, sources nationales, calculs DEXIA (cf. annexe 7.4).

GRAPHIQUE 7.5

Recettes fiscales locales (pourcentage des ressources locales, 2008).



Note : La catégorie «impôts» inclut à la fois les impôts propres et partagés même dans les cas où les gouvernements infranationaux n'ont quasiment pas de pouvoirs dans la modification des taux ou de la base d'imposition.
Source : Eurostat et calculs DEXIA (cf. annexe 7.5).

D'autres impôts sont également importants pour la politique fiscale des collectivités locales. C'est le cas des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés (*personal income tax* et *corporate income tax*) dans les pays nordiques(14), en Islande et dans la plupart des nouveaux États membres de l'Union européenne telles que l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie. Alors que l'impôt sur le revenu est un impôt local dans les pays scandinaves et en Belgique, les collectivités locales peuvent le prélever sous la forme d'un complément d'impôt sur l'impôt national en Italie. Dans la plupart des pays, les sources de revenus tirés des impôts sur le revenu et sur les bénéfices des sociétés sont souvent partagées entre différents niveaux de l'administration au lieu d'être allouées exclusivement aux collectivités locales. Les pays fédéraux et quasi fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne et Italie) ont établi des formules – avec un coefficient fixe – pour partager ces revenus entre les différents niveaux d'administration (tableau 7.3). Une large part de ces revenus est également partagée avec les autorités locales dans les pays d'Europe centrale et orientale.

(14) En Finlande, une proposition a été faite récemment pour réduire la pression fiscale sur les revenus du travail. La diminution serait compensée par une augmentation de la T.V.A. De même, en Roumanie, la loi sur les finances publiques locales a été modifiée en juin 2010 pour, entre autres, réduire la fiscalité local sur le revenu des personnes.

TABLEAU 7.3

Coefficients de partage des revenus[1] (en pourcentage des recettes fiscales, 2009).

Pays	Impôts sur les salaires (I.R.P.P.)					Impôts sur les sociétés (I.S.)			Taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.)			
	État central	États fédérés/ régions	Gouvernements intermédiaires	Municipalités	Gouvernement central	États fédérés/ régions	Gouvernements intermédiaires	Municipalités	Gouvernement central	États fédérés/ régions	Gouvernements intermédiaires	Municipalités
Allemagne	42,5	42,5	0	15,0	50,0	50,0	0	0	53,1	44,8	0	2,1
Autriche	73,2	15,2	-	11,6	73,2	15,2	-	11,6	73,2	15,2	-	11,6
Belgique	Variable	Formule complexe[2]	0	0	100	0	0	0	Variable	Formule complexe[3]	0	0
Danemark	5				86,6	0	-	13,4	100	0	-	0
Espagne[4]	64,3	33,0	1,0	1,7	100	0	0	0	62,1	35,0	1,1	1,8
Estonie	88,6	-	-	11,4	100	-	-	-	100	-	-	0
Finlande	Voir note 5				78,0	-	-	22,0	100	-	-	0
Hongrie	60,0	1,0	-	39,0	100	0	-	0	100	0	-	0
Italie[6]	92,5	0	1,0	6,5	100	0[6]	0	0	100	0	0	0
Lettonie	17,0	0	-	83,0	100	0	-	0	100	0	-	0
Lituanie	42,5	-	-	57,5[7]	100	-	-	0	100	-	-	0
Pologne	48,8	1,6	10,3	39,3	76,0	15,9	1,4	6,7	100	0	0	0
Roumanie	18,0[8]	13,0	-	47,0	100	0	-	0	72,5	1,5	-	26,0
Rép.Tchèq.	70,0	9,0	-	21,0	70,0	9,0	-	21,0	70,0	9,0	-	21,0
Slovaquie	6,2	23,5	-	70,3	100	0	-	0	100	0	-	0
Slovénie	65,0	-	-	35,0	100	-	-	0	100	-	-	0

1. Les surtaxes ne sont pas considérées comme des impôts partagés, mais comme des impôts propres si les autorités locales disposent d'une certaine latitude financière. C'est le cas de la surtaxe municipale de l'I.R.P.P. (Belgique, Italie) ainsi que de la surtaxe municipale de l'I.S. au Portugal.
2. Pour les régions belges, la fraction des recettes de l'I.R.P.P. est fondée sur l'indice des prix à la consommation et sur la croissance économique réelle. En outre, les régions peuvent appliquer une surtaxe. Pour les communautés, la fraction des recettes de l'I.R.P.P. est fondée sur plusieurs critères économiques et démographiques.
3. La T.V.A. est partagée uniquement avec les communautés en Belgique. Le coefficient de partage dépend des fluctuations de l'indice des prix à la consommation et de l'effectif des habitants de moins de 18 ans.
4. En Espagne :
- Pour les comunautés autonomes (régions), les recettes d'I.R.P.P. et de T.V.A. diffèrent selon le statut d'autonomie des communautés. Les pourcentages indiqués dans le tableau concernent le plus souvent des communautés. Pour certaines autres communautés, les pourcentages sont plus élevés, Catalogne par exemple.
- Les 2 régions forales/à statut particulier (Pays basque et Navarre) ont un régime fiscal particulier : elles lèvent leurs propres I.R.P.P. et I.S. localement et fixent les taux et les bases d'imposition. En retour, elles paient à l'État central, pour les services fournis, un concours qui est fixé par un accord.
- Pour les municipalités, seules les capitales provinciales et les villes de plus de 75 000 habitants sont concernées par les mécanismes de partage de l'I.R.P.P. et de la T.V.A.
5. Au Danemark, en Finlande et en Suède, il y a un I.R.P.P. local en plus de l'I.R.P.P. national.
6. En Italie, les recettes de l'I.R.P.P. et de l'I.S. sont partagées entre l'État central et les 5 régions à statut spécial (selon un pourcentage variable).
7. En Lituanie, ce pourcentage est appliqué à une somme forfaitaire représentant 70% des recettes totales de l'I.R.P.P. Le pourcentage précis d'I.R.P.P. transféré aux budgets municipaux varie selon la ville (de 40% pour la ville de Vilnius à 100% pour les petites municipalités, après déduction des versements au Fonds d'assurance maladie obligatoire et au budget de l'État).
8. En Roumanie, le pourcentage de État central n'est que de 18%, car 22% des recettes de l'I.R.P.P. sont redistribués par un compte spécial de péréquation.
Source : DEXIA.

Dans la plupart des pays, les paramètres de partage des recettes des impôts sur le revenu et sur les bénéfices des sociétés sont définis par la loi mais ne sont pas immuables. Les critères conventionnels de la péréquation sont habituellement : le principe de dérivation (lorsque le revenu est alloué à la collectivité locale dans laquelle l'impôt a été prélevé), la taille de la collectivité locale bénéficiaire (estimée par

exemple sur le nombre d'habitants) et l'évaluation des besoins lorsque l'on poursuit un effort de péréquation (v. *infra*). Le pourcentage global des recettes à partager entre les différents niveaux peut aussi évoluer avec le temps. Par exemple, la réforme de 2007 au Portugal permet aux communes de recevoir une petite part (entre 2% et 5%) des impôts sur le revenu des particuliers prélevés par l'État. Au Danemark et en Finlande, l'État partage l'impôt sur les bénéfices des sociétés avec les autorités locales.

Dans certains cas, les impôts sur les biens et services constituent une importante source complémentaire aux revenus des collectivités locales. C'est le cas en Autriche, en Italie et en Espagne. De même que pour les impôts sur le revenu et sur les bénéfices des sociétés, les revenus provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) sont partagés entre les différents niveaux de gouvernement dans plusieurs pays, dont l'Allemagne et l'Espagne. En ce qui concerne les impôts sur les activités économiques, plusieurs pays les ont supprimés ou sont en train de le faire, par exemple, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et, plus récemment, la France et l'Hongrie(15).

Les principaux problèmes liés à la fiscalité et au partage des revenus

Pour mieux comprendre les politiques de décentralisation, il est essentiel d'analyser l'étendue de l'autonomie dont bénéficient les collectivités locales en matière de fiscalité. On peut avancer que l'autonomie a des effets bénéfiques, car elle encourage la concurrence fiscale entre les collectivités locales, aidant ainsi à limiter l'accroissement des dépenses publiques et des impôts. Les responsables politiques mesurent davantage les conséquences d'une augmentation des dépenses sur la fiscalité si les coûts sont financés principalement par des ressources locales. Toutefois, dans la majorité des pays européens, disposer d'autonomie dans la définition de la fiscalité locale – sur les revenus et sur le foncier – ne mène pas nécessairement à une différence notable des taux d'imposition parmi les collectivités locales(16). Cette situation s'explique, dans certains cas, par la politique de l'État : la réduction des taux d'imposition dans une collectivité locale entraîne une diminution des subventions et des transferts. La concurrence fiscale peut également avoir des effets néfastes, notamment quand les collectivités locales définissent l'assiette fiscale plutôt que les taux. Les collectivités locales risquent alors de proposer des allègements fiscaux pour attirer les entreprises et les ménages, provoquant ainsi l'érosion de la fiscalité locale.

Les questions de politique fiscale locale créent souvent des tensions entre les autorités locales et les niveaux supérieurs de l'administration. Le gouvernement central peut essayer de limiter une hausse de la fiscalité locale ou de réduire les impôts sur les entreprises afin d'encourager l'activité économique. C'est le but de la réforme des taxes professionnelles menée dans de nombreux pays, comme nous l'avons vu ci-dessus. Le Royaume-Uni a décidé de plafonner les augmentations annuelles de la *council tax* prélevée par les collectivités locales(17).

(15) Par exemple, l'abandon de la taxe professionnelle en France en 2010. Pour palier cette perte, l'État a décidé de transférer une partie de l'impôt foncier aux communautés urbaines et à d'autres municipalités. Mais l'impôt foncier devra probablement être augmenté malgré l'engagement du gouvernement de préserver le niveau des revenus des collectivités locales grâce à des transferts supplémentaires. En Allemagne, la taxe sur les activités économiques est la principale source de revenus pour les collectivités locales. C'est le seul impôt où les autorités locales peuvent modifier le taux d'imposition. La mise en cause de l'autonomie dans la gestion de leurs revenus est un grave problème pour les collectivités locales allemandes, en particulier face à des pressions croissantes sur les dépenses sociales, dans le contexte de crise économique.

(16) Pour des exemples concrets de concurrence fiscale entre collectivités locales européennes, voir, entre autres, Heyndels & Vuchelen (1998) et Richard, Tolkens & Verdonck (2002) pour les impôts fonciers en Belgique, Buettner (2001) pour la taxe professionnelle en Allemagne et Solé-Ollé (2003) pour certains impôts municipaux en Espagne.

(17) Dans le même temps, afin de limiter l'augmentation excessive des impôts locaux, il a été décidé que les autorités locales qui veulent augmenter les impôts au-dessus des limites fixées par le Parlement devront soumettre leur proposition à un référendum populaire.

En accord souvent avec les objectifs du gouvernement central, ces initiatives ont tendance à réduire la capacité des autorités locales à mobiliser des revenus sur leurs propres territoires.

L'impôt foncier est parfois sous-exploité. Ceci peut être dû à des taux trop bas et/ou à la difficulté ou au refus des collectivités locales d'actualiser les registres des valeurs foncières. Comme pour d'autres impôts, il est difficile d'estimer avec précision la sous-utilisation de la taxe foncière. Pour y remédier, les montants collectés devraient être comparés aux estimations de la base d'imposition potentielle, ce qui représente un calcul assez complexe.

Les formules de revenus partagés présentent souvent l'inconvénient de lier les recettes des collectivités locales aux revenus du gouvernement central. C'est, par exemple, le cas du partage des revenus de la T.V.A. en Allemagne et Espagne où les budgets locaux sont exposés aux fluctuations cycliques des revenus des gouvernements centraux et régionaux. Si, ne pouvant pas accéder à l'emprunt, les collectivités locales ont une capacité financière limitée pour atténuer l'effet des réductions budgétaires transitoires associées aux cycles économiques, les revenus partagés soumettent de plein fouet les finances locales aux aléas du cycle économique : les dépenses augmentent avec la croissance économique et se contractent en période de récession. Aussi le partage des ressources encourage-t-il fréquemment les niveaux supérieurs de l'administration à centrer leurs efforts de mobilisation des recettes sur les revenus non partagés afin de ne pas être tenus de transférer les bénéfices vers les collectivités locales.

Combler l'écart entre les ressources et les charges des collectivités locales

Le recours aux subventions et aux transferts de péréquation

Les sources de revenus des collectivités locales et les modalités de financement des charges varient d'un pays à l'autre. Il est souvent difficile de distinguer clairement entre les différents types de ressources des collectivités locales : revenus propres, partagés ou transférés (cf. annexe 7.1). Le revenu de la T.V.A., par exemple, est un «revenu propre» en Allemagne grâce à un accord interadministratif de partage des revenus de la fiscalité. Mais, en Italie, les revenus de la même source sont considérés comme des «transferts» de péréquation. Faire la distinction entre subventions et transferts n'est pas toujours aisé : les revenus partagés relèvent des subventions dans des pays comme l'Espagne, la Grèce ou le Portugal. Les typologies établies dans les structures de revenus ne sont donc pas exemptes de problèmes : les chiffres n'éclairent pas les distinctions qualitatives des sources de revenus attribuées aux différents niveaux.

Toutefois, en dépit de ces problèmes méthodologiques, les subventions et transferts constituent le gros des revenus des collectivités locales dans de nombreux pays. C'est le cas des pays d'Europe de l'Ouest et de quelques pays d'Europe orientale : la Roumanie et la Bulgarie. Ces pays se caractérisent par de forts déséquilibres verticaux dans les relations interbudgétaires : la prestation de services de proximité est souvent financée en partie par des recettes collectées dans des collectivités locales autres que celles responsables de la prestation du service en question. Le poids des transferts dans les revenus des collectivités locales fait du Royaume-Uni un cas particulier des pays les plus peuplés d'Europe. *A contrario*, les collectivités locales des pays scandinaves (exception faite du Danemark), de l'Islande et de quelques pays d'Europe centrale et orientale (l'Estonie, la Roumanie et la Slovaquie) s'appuient davantage sur les revenus collectés localement.

Les collectivités locales des États membres de l'U.E. bénéficient également des transferts de l'Union européenne. Les fonds structurels et de cohésion sociale financent principalement des projets d'investissement. Ces subventions sont, en général, attribuées sur une base régionale et souvent partagées avec les autorités locales

responsables de la mise en œuvre du projet.

Subventions et transferts de péréquation

Des mécanismes de péréquation existent dans plusieurs pays. Ces mécanismes contribuent à une meilleure couverture des besoins malgré les différences des revenus entre collectivités territoriales, différences qui résultent de l'inégale répartition de l'activité économique et, par conséquent, de la base d'imposition sur l'ensemble du territoire national. Au-delà de la fiscalité, les mécanismes de péréquation s'appuient sur les subventions et les transferts interbudgétaires, qu'ils soient verticaux, c'est-à-dire que les ressources proviennent d'un niveau supérieur de l'administration, ou horizontaux, lorsque les ressources sont partagées entre collectivités de même niveau. L'Allemagne dispose d'un système de transfert vertical assez complexe : avec des accords entre l'État fédéral et les *Länder* et entre ces derniers et leurs collectivités locales et, dans le même temps, de transferts horizontaux entre *Länder*. L'Autriche, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Suède et la Suisse disposent également de mécanismes de péréquation horizontaux. La péréquation des coûts a été introduite en Suède en 2004 en plus de la péréquation des revenus.

Les subventions et transferts de péréquation sont souvent calculés sur la base des recettes et dépenses perçues, plutôt que sur l'estimation des capacités potentielles de revenus et des besoins réels. Le calcul des subventions s'appuie couramment sur le budget tel qu'il a évolué au cours des années précédentes, et pas assez sur l'estimation des recettes et des coûts potentiels calculés par unité de service fourni. Si la prestation de service est inefficace, ce système de subventions aura ainsi tendance à perpétuer les déficits du système. Si la base d'imposition locale est sous-exploitée, le mécanisme de calcul de la subvention – qui utilise comme référence le montant d'impôts collectés plutôt que la capacité fiscale potentielle – aura tendance à surestimer les besoins sans encourager l'effort fiscal de la part des collectivités locales pour améliorer les recettes. Pour surmonter ce problème, les mécanismes de péréquation dans les pays nordiques s'appuient sur les revenus moyens potentiels, et non actuels. Une autre option pour limiter ce problème est la centralisation de la collecte fiscale. Certains pays ont choisi cette option lorsque leurs collectivités locales peuvent voter des impôts additionnels en complément des impôts nationaux.

Une question politique se pose : jusqu'où peut aller la péréquation ? On peut argumenter qu'un système de péréquation très radical découragerait la collecte locale des impôts, surtout quand les transferts diminuent avec l'augmentation des revenus propres. Une péréquation partielle pourrait alors limiter ce phénomène. En réalité, l'enquête menée par Bergvall *et al.* (2006) démontre qu'une péréquation totale est un phénomène rare en Europe.

Subventions et dotations affectées

Dans de nombreux pays, les collectivités locales reçoivent des dotations affectées. Selon une enquête récente menée sur les systèmes de transferts interadministratifs dans les pays de l'O.C.D.E., la totalité ou la quasi-totalité des dotations sont affectées en Grèce, en Irlande, aux Pays-Bas et en République tchèque, alors que les collectivités locales finlandaises, françaises et portugaises dépendent principalement de dotations générales (non conditionnelles[18]). Les dotations affectées constituent fréquemment un financement complémentaire conçu pour compléter des financements locaux : la collectivité locale bénéficiaire doit prendre en charge au moins une partie du financement avec des ressources locales, comme aux Pays-Bas et en Suisse. L'utilisation des subventions varie également en fonction des pays. Bien que la plupart des dotations affectées aux collectivités locales soient utilisées pour financer la prestation de services publics généraux, ces ressources sont aussi allouées

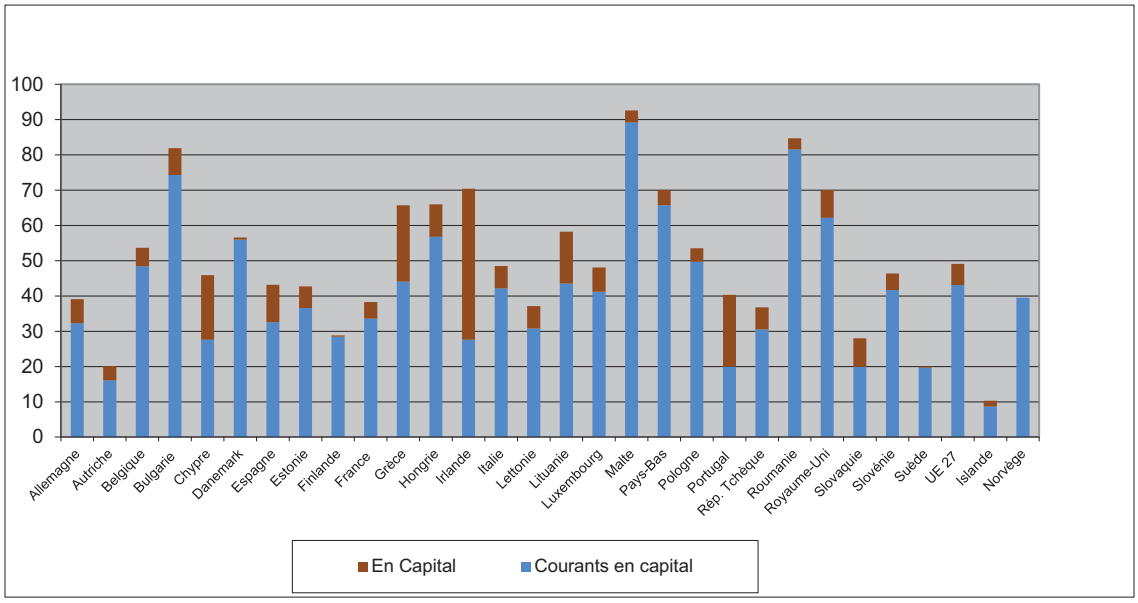
(18) Voir Bergvall *et al.* pour plus d'informations (2006).

à des buts spécifiques comme, par exemple, la protection de l'environnement (Italie), les loisirs et la culture (France et Italie), les affaires économiques (Espagne), le logement (France), la protection sociale (Pologne), l'enseignement (Belgique, Finlande, République tchèque, Suède) et la santé (Suède).

Les dotations affectées interviennent particulièrement dans les programmes d'investissement. Mais la plupart des transferts aux collectivités locales financent les dépenses courantes (graphique 7.6). C'est seulement dans quelques pays d'Europe de l'Ouest, comme l'Allemagne, Chypre, la Grèce et l'Irlande et dans des nouveaux États membres de l'Union européenne, comme la Hongrie et la Lituanie, que les subventions d'investissement représentent une large part des transferts. Les cas de l'Irlande et du Portugal sont remarquables par le rôle que jouent les collectivités locales dans le développement des infrastructures, un domaine dans lequel elles interviennent en délégation de l'État.

GRAPHIQUE 7.6

Subventions du gouvernement central aux collectivités locales (pourcentage des recettes des collectivités locales, 2008).



Source : Eurosta, calculs DEXIA (fév. 2010) [cf. annexe 7.6].

Les principaux problèmes des systèmes de subventions

L'externalisation des coûts et des bénéfices

La conception des systèmes de subventions et de transferts de péréquation a une implication directe pour les finances des collectivités locales. En effet, ces transferts dissocient la charge du financement et les bénéfices dans la prestation des services locaux. Alors que les bénéficiaires d'un service sont principalement les résidants d'une commune, les coûts peuvent être «exportés» vers les contribuables d'autres collectivités locales. Cette «externalisation» peut induire des comportements négatifs : certaines collectivités locales peuvent alors dépenser au-delà de leurs propres ressources tout en diminuant la pression fiscale sur leurs habitants. Ou, au contraire, comme mentionné ci-dessus, les bénéfices des services peuvent être «externalisés», c'est-à-dire accessibles aux usagers d'autres collectivités locales alors que les coûts sont «internalisés», c'est-à-dire assumés par la seule collectivité prestataire. Diverses options existent pour réduire ces effets négatifs par des solutions pratiques

adaptées à la situation et à l'organisation institutionnelle de chaque pays.

Les dotations de péréquation affectées peuvent offrir une solution partielle à ces problèmes d'«externalisation». Les dotations affectées aident à assumer une partie des coûts et bénéfices de ces prestations. Le prestataire de service obtient ainsi une compensation : la part des coûts de la prestation qui excède les capacités des habitants est prise en charge par la subvention. Dans la pratique, la conception de ces systèmes de subventions se complique car «l'externalisation» est un phénomène difficile à observer et à calculer. Les transferts de péréquation peuvent alors excéder le niveau de financement requis et ne plus être à même de réduire les effets négatifs liés aux externalisations. De plus, ces subventions sont parfois complexes à administrer.

Plusieurs pays ont développé des expériences réussies d'utilisation des programmes de dotations et de transferts pour internaliser les bénéfices et maîtriser la gestion des coûts. La réforme de 2004 aux Pays-Bas est, de ce point de vue, particulièrement intéressante. Le système de subventions antérieur à la réforme encourageait à la dépense en matière de protection sociale : chaque ville définissait le niveau de bénéfices attendus et le gouvernement central assurait le remboursement des dépenses sous forme de subventions. Le nouveau système limite ces effets pervers avec la mise en place d'un fonds pour la protection sociale. Le calcul des subventions prend en considération les facteurs de risques en fonction du niveau de revenus et de chômage de chaque collectivité locale. Un autre exemple est l'introduction, au Danemark, en 2002-2004, d'un fonds municipal pour les soins aux personnes âgées dans le but de favoriser l'efficacité dans la prestation de services locaux.

Assurer la transparence et la simplification des procédures administratives

Les systèmes de transferts s'appuient sur des formules, notamment pour les subventions globales. Les transferts sont ainsi transparents et prévisibles, ce qui facilite la planification budgétaire à l'échelle locale. Toutefois, les systèmes basés sur des formules ne sont pas sans inconvénients. Dans certains cas, les formules se basent sur le nombre d'habitants. C'est le choix adopté depuis 2005 par la République tchèque pour financer les coûts administratifs des collectivités locales. Selon cette logique, les coûts des services augmentent en fonction du nombre d'habitants. Mais cela peut décourager les économies d'échelle à moins que les collectivités n'aient la liberté de les affecter ailleurs.

Actuellement, la tendance est à la simplification des systèmes de subventions et de transferts. Cela est particulièrement à l'ordre du jour dans les pays où les dispositions actuelles sont trop lourdes et où l'autonomie des collectivités locales dans l'utilisation des transferts est limitée par des conditions restrictives. Des systèmes plus simples, avec des dotations globales plutôt qu'affectées, favorisent l'autonomie locale[19]. Les bénéficiaires disposent ainsi d'une plus grande indépendance dans la définition des politiques locales et pour la prestation de service. Néanmoins, l'utilisation d'un instrument unique n'est pas adaptée pour répondre à des objectifs différents (péréquation et financement des services pour corriger les problèmes d'«externalités», par exemple[20]). La réforme suisse de 2004 apporte une autre réponse : pour favoriser la péréquation, on a remplacé les dotations affectées par des dotations générales, et des subventions conditionnelles ont été

(19) Par exemple, le système de partage des revenus a été réformé en Norvège afin de réduire le poids des transferts sur les revenus locaux et pour limiter la dépendance des collectivités locales des transferts du gouvernement central. En outre, à la suite de la réforme du système de calcul des charges des municipalités, le gouvernement a mobilisé des fonds supplémentaires pour soutenir les municipalités pénalisées par le nouveau système.

(20) Voir Carlsen pour une présentation de la réforme norvégienne de 1986 (1995).

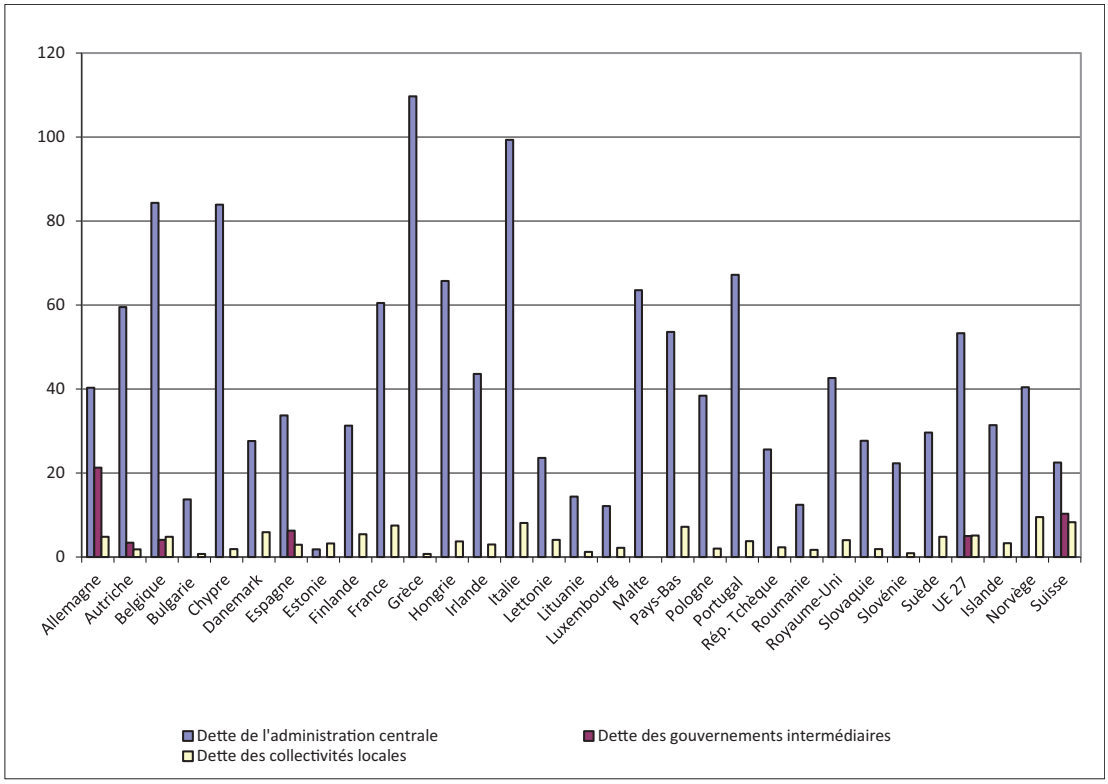
maintenues pour des objectifs spécifiques. Il faut tenir compte du risque, pour l'État, de perdre le contrôle de l'utilisation des fonds car les subventions servent aussi à imposer des objectifs politiques communs aux différents niveaux.

L'endettement et la gestion financière des collectivités locales

Le niveau d'endettement des collectivités locales en relation avec le P.I.B. n'affecte pas, à long terme, la stabilité des finances publiques en Europe. Les effets de l'endettement des collectivités locales sur la gestion fiscale macroéconomique sont limités. Seuls quelques pays comme le Danemark, l'Islande, l'Italie et les Pays-Bas voient leurs collectivités locales cumuler un passif proche de ou supérieur à 10% du P.I.B. (graphique 7.7 et tableau 7.4). Mais les collectivités locales de ces pays, à l'exception de la Lettonie, disposent également de nombreux actifs de sorte que leur endettement net est finalement bas par rapport au P.I.B. Dans d'autres pays comme la France ou l'Italie, la dette nette par rapport au P.I.B. est par contre plus importante.

GRAPHIQUE 7.7

Endettement des administrations centrales, régionales et locales (pourcentage du P.I.B.).



Source : Eurostat, calculs DEXIA.

Ce faible endettement des collectivités locales est en grande partie un effet des restrictions à l'emprunt. Dans certains pays, les normes fiscales limitent l'accès des collectivités locales à l'emprunt ou à l'émission d'obligations alors que, dans d'autres, on plafonne le montant autorisé des déficits budgétaires (annexe 7.2[21]) Dans la plupart des cas, *les collectivités locales ne peuvent emprunter que pour financer des investissements (règle d'or)*. Mais, dans certains pays, cette «règle d'or» s'applique

(21) Voir Sutherland *et al.* (2005) pour une typologie des normes fiscales infranationales dans les pays de l'O.C.D.E.

à l'emprunt à long terme alors qu'on tolère les emprunts à court terme pour les dépenses courantes (les emprunts à court terme facilitent souvent la soudure entre deux années budgétaires). C'est le cas de l'Estonie et de la Lituanie, par exemple.

L'emprunt des collectivités locales est également soumis à une réglementation prudentielle. Cette réglementation vise souvent le service de la dette et la capacité de remboursement et la relation endettement/ revenus locaux. Habituellement, l'État ne garantit pas les dettes des collectivités locales, ce qui sauvegarde la stabilité budgétaire générale et impose des contraintes budgétaires strictes aux niveaux locaux. Des restrictions existent également dans la plupart des pays sur les garanties offertes par les collectivités locales pour l'émission de dettes. Le Conseil de l'Europe a également présenté des directives et des recommandations sur l'endettement des collectivités locales.

Les contrôles administratifs sur la gestion financière des collectivités locales sont progressivement remplacés par des règlements prudentiels. Le Royaume-Uni en offre un bon exemple : le *Local Government Act* de 2004 a substitué l'accord préalable pour l'émission d'emprunts en Angleterre, en Écosse et au pays de Galles par des règles sur la gestion du service de la dette. Le cadre légal des emprunts des collectivités locales a également été renforcé dans plusieurs pays, en Bulgarie avec la loi sur la dette municipale de 2005 et en République tchèque avec une résolution gouvernementale de 2004. Le Code municipal grec de 2006 flexibilise également les contrôles administratifs.

Les restrictions à l'emprunt et à l'accès des collectivités locales aux marchés financiers ont des répercussions sur la gestion financière, notamment dans sa relation aux cycles économiques. Ces restrictions rendent les budgets locaux excessivement procycliques parce que les collectivités locales peinent à atténuer les fluctuations des revenus liées aux cycles économiques.

Les collectivités locales servent souvent d'appui aux programmes de stabilisation fiscale menés à l'échelle nationale. Au Portugal, par exemple, des contraintes ont été imposées en 2001 sur l'endettement des collectivités locales lorsque le déficit budgétaire a dépassé les limites fixées dans le Pacte européen de stabilité et de croissance. En Autriche, le Pacte national de stabilité de 2005 répartit également le poids de l'ajustement entre les différents niveaux d'administration. Le Pacte de stabilité italien a imposé des contraintes sur la croissance de la dette et des dépenses au niveau infranational, y compris pour les communes de moins de 5 000 habitants. La réforme allemande de 2006 a également défini des règles pour l'application du Pacte européen de stabilité et de croissance à tous les niveaux d'administration (tableau 7.4).

TABLEAU 7.4

Endettement des collectivités locales (pourcentage du P.I.B., 2008).

Pays	Solde public (endettement net / capacité de financement)				Dette publique brute consolidée (selon Maastricht)				Dette nette des colllectivités locales		
	Général	Central	État fédéré	Local	Général	Central	État fédéré	Local	Actifs financiers	Passifs financiers	Dette nette
Allemagne	0,0	-0,6	0,0	0,2	65,9	40,3	21,3	4,8	5,1	4,7	-0,4
Autriche	-0,4	-0,6	0,1	0,1	62,6	59,5	3,4	1,8	6,0	1,8	-4,1
Belgique	-1,2	-1,6	-0,1	-0,1	89,8	84,3	4,1	4,8	2,1	4,9	2,8
Bulgarie	1,8	2,0	-	-0,4	14,1	13,7	-	0,7	2,0	1,3	-0,7
Chypre	0,9	-2,6	-	0,0	48,4	83,9	-	1,9	0,3	2,1	1,7
Danemark	3,4	3,8	-	-0,4	33,4	27,6	-	5,9	10,1	10,3	0,1
Espagne	-4,1	-2,8	-1,6	-0,5	39,7	33,7	6,3	2,9	2,3	4,7	2,4
Estonie	-2,7	-2,4	-	-0,6	4,6	1,8	-	3,2	2,9	4,0	1,1

Pays	Solde public (endettement net / capacité de financement)				Dette publique brute consolidée (selon Maastricht)				Dette nette des colllectivités locales		
	Général	Central	État fédéré	Local	Général	Central	État fédéré	Local	Actifs financiers	Passifs financiers	Dette nette
Finlande	4,5	0,9	-	-0,2	34,2	31,3	-	5,4	9,9	8,5	-1,4
France	-3,4	-2,9	-	-0,4	67,4	60,5	-	7,5	3,5	8,3	4,7
Grèce	-7,7	-8,3	-	0,0	99,2	109,7	-	0,7	0,8	0,7	0,0
Hongrie	-3,8	-3,6	-	0,2	68,7	65,7	-	3,7	5,7	4,7	-1,0
Irlande	-7,2	-6,8	-	-0,2	44,1	43,6	-	3,0	3,6	3,8	0,2
Italie	-2,7	-2,7	-	-0,2	105,8	99,3	-	8,1	3,3	9,9	6,6
Lettonie	-4,1	-4,4	-	-1,3	19,4	23,6	-	4,1	7,2	5,7	-1,5
Lituanie	-3,2	-2,0	-	-0,2	15,6	14,4	-	1,2	3,0	1,2	-1,8
Luxembourg	2,5	-0,2	-	0,0	13,5	12,1	-	2,2	3,4	2,6	-0,9
Malte	-4,7	-4,6	-	0,0	63,6	63,5	-	0,0	0,3	0,2	-0,1
Pays basque	0,7	0,5	-	-0,4	58,2	53,6	-	7,2	7,4	8,9	1,5
Pologne	-3,6	-3,9	-	-0,2	39,9	38,4	-	2,0	8,9	3,7	-5,2
Portugal	-2,7	-3,3	-	-0,1	66,3	67,2	-	3,8	1,6	4,5	2,8
Rép. tchèque	-2,1	-2,4	-	0,0	27,8	25,6	-	2,3	11,0	4,1	-6,8
Rumanie	-5,4	-4,4	-	-0,9	12,2	12,4	-	1,7	1,5	2,5	1,0
Slovaquie	-2,3	-2,7	-	-0,1	28,7	27,7	-	1,9	4,1	2,5	-1,6
Slovénie	-1,8	-1,2	-	-0,6	22,5	22,3	-	0,9	2,9	2,0	-0,9
Suède	2,5	1,4	-	0,1	33,6	29,6	-	4,8	11,0	9,4	-1,6
Royaume-Uni	-5,0	-4,8	-	-0,2	43,5	42,6	-	4,0	2,7	5,5	2,8
U.E. 27	-2,3	-2,3	-0,1	-0,2	61,5	53,3	5,0	5,1	-	-	-
Islande	-13,6	-13,0	-	-0,9	34,7	31,4	-	3,3	9,2	10,6	1,4
Norvège	18,8	20,0	-	-1,2	49,9	40,4	-	9,5	8,5	12,8	4,2
Suisse	2,2	1,1	0,8	1,1	41,1	22,5	10,3	8,3	-	-	-

Nota bene : Les références correspondent à l'année 2005 pour le Luxembourg et à 2007 pour Chypre, l'Islande et le Royaume-Uni.
Source : *Eurostat*, sources nationales, et calculs DEXIA.

Les collectivités locales européennes face à de nouveaux défis

Les effets de la crise mondiale sur les finances des collectivités locales

Les effets à court terme

Les finances des collectivités locales ont été directement affectées par la crise mondiale et le brusque ralentissement de l'activité économique qui a suivi la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008[22]. Les principales conséquences pour les collectivités locales ont été les suivantes : *a*) baisse des revenus (fiscalités propre et partagée et transferts, baisse qui n'a été que partiellement enrayée par les plans de relance économique mis en place dans certains pays) ; *b*) accroissement des dépenses en liaison avec l'augmentation du chômage et de la demande de protection sociale ; *c*) conditions financières plus strictes et accès plus difficiles et coûteux au crédit quand ils ne sont pas tout simplement interdits. L'impact varie d'un pays à un autre et entre les collectivités locales.

(22) Voir C.C.R.E. (2009b) pour une analyse des effets de la crise mondiale sur les autorités locales en Europe et pour son point de vue sur les façons dont les collectivités locales pourraient s'impliquer dans les réponses politiques nationales à la crise. Voir aussi C.D.L.R. (2009) pour plus d'informations sur une enquête menée auprès des administrations locales européennes.

Le ralentissement de l'activité économique, notamment vers la fin de l'année 2008 et le premier semestre 2009, a affecté la collecte des impôts locaux. Cela s'est surtout vérifié dans les pays nordiques et dans plusieurs économies d'Europe centrale et orientale où les collectivités locales dépendent des impôts sur le revenu, sur les bénéfices et sur le capital, qui sont très sensibles aux fluctuations des cycles économiques et financiers. L'affaiblissement des activités de construction et la baisse des prix du logement se sont également répercutés sur les revenus locaux en Espagne, Irlande et Islande, pays qui avaient connu un boom immobilier ces dernières années et où les collectivités locales sont très dépendantes des impôts fonciers ou des droits de mutation immobilière.

Les budgets locaux souffrent concurremment des faibles performances de l'administration centrale dans la collecte des impôts, même dans les pays où les sources de la fiscalité locale sont peu sensibles aux fluctuations de l'activité économique ou des biens financiers. Dans la plupart des pays, les collectivités locales sont alimentées par la fiscalité partagée et des transferts de l'État ou des régions, souvent sous la forme d'une part fixe des revenus. Dans les pays comme la Grèce et la Lituanie, où les transferts constituent une partie importante des budgets locaux et où leurs montants ne sont pas un pourcentage prédéfini des revenus de l'État, l'incertitude sur le volume des transferts pèse fortement sur la planification des budgets locaux. Cette tendance continue à s'affirmer alors qu'on poursuit une consolidation d'après crise dans les pays où ses effets sur les finances publiques ont été les plus dévastateurs.

En ce qui concerne les dépenses, les collectivités locales doivent répondre à la demande croissante d'aide sociale et de services de retour à l'emploi, deux domaines où elles sont en première ligne. Plusieurs programmes liés au marché du travail, dont l'assurance chômage dans quelques pays et les programmes de réinsertion et de formation professionnelle, sont traditionnellement à la charge des collectivités locales alors que l'État se limite à définir les taux des allocations et (partiellement) à les financer[23]. La demande de ces services a augmenté proportionnellement au taux de chômage, une tendance qui, selon l'O.C.D.E., s'accentuera dans les États membres de l'organisation en 2010 (O.C.D.E., 2010). Ces dépenses vont lourdement grever les collectivités locales, notamment dans les pays tels que l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et les pays scandinaves où elles jouent un rôle important dans la mise en œuvre des programmes sociaux.

Les collectivités locales participent aux plans de relance initiés dans de nombreux pays en réponse à la crise mondiale. Ces plans prévoyant des investissements publics dont la réalisation dépend des collectivités locales, ces dernières ont reçu, dans la plupart des pays européens, une assistance financière du gouvernement central afin d'assurer les investissements nécessaires, souvent sous forme de subventions conditionnées et d'apports financiers, ou d'avances sur les transferts et subventions[24]. Selon les estimations de l'O.C.D.E. (O.C.D.E., 2009b), la plupart des programmes de dépenses prévus pour 2008-2010 en Allemagne, en Finlande, aux Pays-Bas, en Pologne, en République tchèque et au Royaume-Uni prévoient un accroissement important de l'investissement public. Le soutien à l'investissement local a été particulièrement marqué en Allemagne, en Autriche, en Espagne et au Portugal. Il faut souligner que les collectivités locales représentent environ deux tiers de l'investissement public en Europe (plus de 70% en France et en Italie).

(23) Voir O.C.D.E. (1999) pour plus d'informations.

(24) Voir Blochiger *et al.* (2010) pour plus d'informations sur les réponses politiques au niveau local, d'après une enquête menée auprès des collectivités locales. Malgré des différences considérables entre les instruments utilisés parmi les collectivités locales des différents pays et souvent dans un même pays, les réponses politiques à la crise semblent être anticycliques dans la majorité des cas.

Les perspectives budgétaires après la crise

Dans la plupart des pays européens, les collectivités locales ont été ébranlées par la crise économique alors que la situation fiscale était relativement positive. Avant la crise, la croissance et des conditions financières favorables avaient considérablement renforcé les finances publiques dans la plupart des pays européens du Sud et de l'Ouest. Les résultats budgétaires étaient, en général, encourageants et l'endettement public par rapport au P.I.B. s'était réduit. À l'inverse, les pays d'Europe centrale et orientale se trouvaient dans un contexte de consolidation de leurs finances publiques. La fragilité de leur situation budgétaire a rendu leurs économies particulièrement sensibles aux effets du ralentissement économique mondial qui a abouti à la crise de septembre 2008 et à la rapide dégradation du climat d'investissement.

La crise a entraîné une détérioration brutale des finances publiques. L'O.C.D.E. prévoyait que le déficit budgétaire des pays européens augmenterait de 2% à 7% du P.I.B. au cours de la période 2008-2010 (O.C.D.E., 2010). L'Europe a connu une hausse fulgurante de ses déficits budgétaires en 2008-2009 à cause du ralentissement économique provoqué par la crise, mais aussi en raison des mesures anticrise mises en place. Au vu des décalages existant entre le prélèvement des impôts et la mise en place des plans de relance, les effets de la crise sur les budgets (à tous les niveaux administratifs) sont susceptibles de perdurer à court terme.

L'abrupte détérioration des budgets sur le continent appellera à des mesures de rattrapage sous forme d'économies financières à moyen ou long terme. L'ampleur et la durée de la consolidation budgétaire sera variable d'un pays à l'autre en fonction du niveau initial d'endettement, de la portée des plans de relance et de la rapidité de la reprise de l'activité économique. Dans tous les cas, les efforts pour rétablir des finances publiques saines affecteront probablement les collectivités locales. Les collectivités locales les plus dépendantes des transferts discrétionnaires et subventions étatiques seront les plus touchées. Les gouvernements centraux risquent de se trouver dans l'incapacité de les soutenir financièrement et, au contraire, d'être tentés, au cours du processus d'ajustement, de se décharger de compétences sans financement sur les budgets locaux. Récemment, plusieurs pays européens ont annoncé des programmes d'assainissement budgétaire pour restaurer la viabilité à long terme de leurs finances publiques. Cela a été compromis par les effets de la crise mondiale et de la récession qui a suivi, provoquant des coupures ou des gels de transferts vers les collectivités infranationales.

Cependant, les budgets locaux peuvent également gagner à l'assainissement budgétaire des niveaux supérieurs de l'administration. Ces autorités locales qui comptent sur une part fixe des recettes perçues peuvent effectivement bénéficier de mesures visant à accroître les recettes mises en œuvre à des paliers supérieurs d'administration à l'appui de l'ajustement budgétaire. Les collectivités locales qui s'alimentent sur le marché de la finance pourraient également bénéficier de l'exercice à l'échelle nationale dans la mesure où il améliorera les conditions financières, contribuera à une reprise de la croissance du crédit et à un retour de la confiance du marché vers des actifs plus risqués tels que la dette des collectivités locales.

Les défis à long terme des collectivités locales

La plupart des pays européens doivent gérer l'impact sur les finances publiques du vieillissement rapide de leur population et des mesures d'intégration des immigrants au marché du travail et à la société. Ce sont des défis à long terme qui s'adressent aux différents niveaux d'administration et, notamment, au niveau local. En effet, dans de nombreux pays, les services sociaux, y compris d'aide à l'emploi, relèvent des autorités locales.

Le vieillissement rapide de la population transforme la demande des biens et services assurés par les collectivités locales de nombreux pays. Cette évolution est appelée à se poursuivre dans l'avenir. La part de la population âgée de 65 ans et plus approche

16% en moyenne dans les pays européens étudiés dans le présent chapitre, ce qui représente l'un des pourcentages les plus élevés au monde. Les Nations unies prévoient que l'indice de dépendance lié au vieillissement doublera pour atteindre 46% de la population européenne entre 2010 et 2050. Les tendances démographiques de l'Europe du Sud abondent dans ce sens : les taux de natalité y sont bien en dessous des ratios de renouvellement de la population et les taux de croissance de la population (hors immigration) sont déjà négatifs. C'est également le cas des économies de transition d'Europe centrale et orientale où le déclin démographique peut être attribué en partie au taux d'émigration.

La demande dans les domaines de la santé et des soins au troisième âge s'accroît ainsi que leur impact sur les finances publiques, en particulier au niveau local. Malgré les efforts pour contenir les coûts, l'O.C.D.E. estime que les dépenses publiques (à tous les niveaux d'administration) pour la santé et les soins aux personnes âgées pourraient passer, à long terme, de 6-7% du P.I.B. en 2005 à 10% en 2050, dans les pays membres de l'O.C.D.E.[25] Dans certains pays, l'augmentation pourrait être spectaculaire. Dans le même temps, la prestation d'autres services, tels que les soins à l'enfance et l'éducation, continue de peser sur les collectivités locales. Dans une certaine mesure, le déclin démographique réduira certaines dépenses, en particulier pour les services comme l'enseignement primaire, pour cause de diminution de la demande.

L'immigration et l'intégration des résidants à long terme grèvent les budgets locaux. En Europe du Sud où l'émigration nette était la norme jusqu'à récemment, les immigrants représentent déjà une grande partie de la main-d'œuvre. La proportion de personnes d'origine étrangère dépasse les 10% en Espagne et en Grèce. L'immigration représente un défi pour les finances des collectivités locales dès lors que celles-ci jouent un rôle important dans la mise en œuvre et le financement des politiques de logement, d'accès à l'emploi et des services d'assistance sociale. *A contrario*, l'immigration compense certains effets démographiques négatifs : la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs, l'augmentation de l'indice de dépendance lié à l'âge et la diminution du nombre de travailleurs cotisant au système de sécurité sociale.

Observations générales

Les compétences des collectivités locales

Les compétences à la charge des collectivités locales européennes varient considérablement d'un pays à l'autre. Les dépenses des collectivités locales sont, en général, de nature locale pour répondre à la demande de leurs habitants (bénéfices «internalisés»). Mais, en pratique, il n'est pas toujours facile de mesurer la portée géographique des bénéfices générés. Dans certains cas, les bénéfices mais aussi les coûts assurés par une collectivité locale dépassent ses frontières administratives. Des compensations financières intercommunales sont alors nécessaires pour permettre aux collectivités locales de continuer à assurer la prestation de ces biens et services. Les exemples mentionnés ci-dessous illustrent les nombreuses solutions mises en place dans différents pays européens pour surmonter ces problèmes.

Une meilleure coordination interadministrative est nécessaire pour répondre aux pressions financières croissantes qui s'exercent sur les collectivités locales. La demande de services locaux, y compris dans le domaine de la santé, augmente en raison du vieillissement de la population et de l'évolution technologique. Cette évolution constitue déjà un véritable défi en Europe. C'est aussi le cas de certains services sociaux associés à l'intégration des immigrants qui représentent aujourd'hui une part importante de la main-d'œuvre dans

(25) L'O.C.D.E. souligne que la pression vers le haut des coûts à long terme de la santé proviendra de facteurs non démographiques, à savoir les effets de la technologie et des prix relatifs. Voir O.C.D.E. (2006) pour plus d'informations.

nombre de pays européens. La réponse à ces défis va au-delà de la question de l'efficacité des politiques mises en place par les collectivités locales. Mais *il existe un réel besoin de coordination entre les différents niveaux pour trouver des solutions pratiques et efficaces, qui tiennent compte de l'expertise des collectivités locales en matière de prestation de service, et de leur connaissance des préférences et des besoins de leurs résidants*.

Toute initiative de régulation de la prestation de service doit reconnaître les bénéfices de l'autonomie locale. Des régulations et des normes sont sans doute nécessaires pour garantir le respect de standards minimaux dans la prestation des services sur tout le territoire national. Mais des régulations trop restrictives et des visions trop centralisées peuvent avoir des effets négatifs : elles affaiblissent le potentiel de la décentralisation pour l'amélioration du rapport qualité/prix par l'exploitation des différences dans les préférences régionales, et elles sapent également la responsabilité des élus locaux devant les contribuables. Cet inconvénient concerne en particulier les accords de péréquation et/ou le recours à des dotations affectées pour le financement des dépenses locales. *Les responsables politiques doivent donc s'assurer que les réglementations nationales n'empêchent pas l'adaptation des services aux préférences et besoins locaux, en particulier dans des pays présentant des différences territoriales marquées*. Ils doivent être attentifs également aux transferts de charges entre les différents niveaux d'administration, notamment lorsque l'État se décharge sur les budgets locaux. *Il faut interdire les transferts de compétences sans financement*.

Dans ses efforts pour étendre le marché intérieur, l'Union européenne doit tenir compte du choix local. En effet, les services publics font l'objet d'une attention croissante de la part des autorités européennes[26]. Des tensions sont apparues avec les collectivités locales sur des sujets que ces dernières perçoivent comme porteurs d'atteintes à leur autonomie. Une Charte européenne sur les services locaux et régionaux d'intérêt général a été proposée en 2009 pour régler ce problème. Dans ce contexte, *un effort particulier est nécessaire pour réconcilier les initiatives tendant à la construction d'un marché intérieur européen avec la nécessité de préserver les préférences et choix locaux*.

Il faudra faire preuve d'inventivité pour faire face aux externalités et aux économies d'échelle dans les services publics offerts. Par exemple, dans certains cas, l'offre locale crée des transferts de coûts considérables entre communes, situation qui ne peut pas être résolue efficacement par des dotations conditionnelles ou affectées. Aussi les possibilités de tirer un meilleur parti des économies d'échelle afin de réduire les coûts de prestation de service sont-elles parfois limitées. On peut alors être tenté de recentraliser la prestation de service. Néanmoins, les collectivités locales de presque tous les pays préfèrent l'intercommunalité et les regroupements de type syndicats de communes. Tout en tenant compte des spécificités de chaque pays, une plus grande coopération est nécessaire entre les collectivités locales elles-mêmes et entre les collectivités locales et les niveaux supérieurs de l'administration, dans la recherche de solutions mutuellement avantageuses.

Les ressources des collectivités locales

Comme pour les compétences, il existe de grandes disparités dans la répartition des sources de revenus entre les collectivités locales européennes. Dans certains pays, les budgets locaux sont financés par des sources locales : les collectivités locales jouissent d'une large fiscalité propre ou partagée avec d'autres niveaux d'administration. Dans d'autres pays, le nombre de sources de revenus propres des collectivités locales est plus limité et elles dépendent donc des transferts et subventions de l'État

(26) Les services publics, y compris ceux qui touchent à la qualité de vie des citoyens, au développement économique durable et à la cohésion sociale/régionale, sont désignés dans le langage de l'U.E. comme des services d'intérêt général.

ou d'autres niveaux administratifs. Mais, en Europe, il n'existe pas nécessairement une corrélation forte entre la structure des ressources des collectivités locales et leur situation budgétaire, à savoir l'importance des déficits, le taux d'endettement ou le volume des dépenses. Ce n'est pas le cas dans d'autres régions du monde où l'organisation des relations interbudgétaires n'a pas abouti à une discipline budgétaire aux différents niveaux de l'administration(27).

En ce qui concerne les ressources propres, la répartition des pouvoirs fiscaux entre les différents niveaux d'administration respecte en général les principes des finances publiques. Les recettes des collectivités locales proviennent principalement des impôts sur les biens immobiliers, tels que l'impôt foncier, et des tarifs publics qui représentent, pour elles, des sources idéales de revenus. Toutefois, dans les pays scandinaves et les économies de transition d'Europe centrale et orientale, les collectivités locales ont également des pouvoirs fiscaux sur d'autres sources tels que les impôts sur les revenus des personnes (*personal income tax*) et ceux sur les bénéfices des sociétés (*corporate income tax*). *L'expérience de plusieurs pays suggère que, même si l'impôt sur le revenu des personnes physiques fonctionne bien en tant qu'impôt local ou lorsque le revenu qu'il génère est partagé entre différents niveaux de gouvernement, l'impôt sur le bénéfice des sociétés est, quant à lui, mieux géré par le gouvernement central.*

Il est possible d'augmenter les revenus locaux *via* les redevances et droits sur les services. L'expérience de plusieurs pays montre que la gratuité des services publics, dont les utilisateurs ignorent alors le coût, encourage une demande excessive. On peut alors leur demander une contribution au financement pour se renseigner sur l'acceptabilité d'une facturation aux usagers; cela permet aussi aux collectivités locales d'évaluer les coûts marginaux de services dont le prix serait difficile à estimer, et de collecter des revenus pour accroître l'offre. Mais les collectivités locales sont parfois réticentes à introduire un tarif pour certains services de peur que cela n'en limite l'accès pour certains groupes sociaux. *Tout en reconnaissant les contraintes imposées par les contextes nationaux spécifiques, les collectivités locales doivent continuer à évaluer les avantages et les inconvénients des tarifs aux usagers afin d'accroître leurs revenus*.

Les règles budgétaires et les accords interbudgétaires

Les règles budgétaires favorisent un comportement budgétaire responsable des niveaux inférieurs d'administration à condition qu'elles soient assorties d'accords interbudgétaires efficaces. Les contraintes sur les emprunts et l'endettement des collectivités locales devraient donc s'accompagner d'un effort, de la part des responsables politiques à tous les niveaux, pour rendre plus performante la structure d'incitations sous-jacentes à la répartition des compétences et des ressources ainsi qu'aux transferts de péréquation et subventions complémentaires aux collectivités locales. En règle générale, les subventions et les transferts de péréquation ne sont pas faits pour colmater des brèches ou venir en aide à des collectivités locales en difficulté financière. De ce point de vue, l'expérience des pays européens constitue une réussite comme le montre la situation financière assez solide de leurs collectivités locales avant la crise.

Il est possible toutefois d'améliorer le système de financement des collectivités locales. D'une part, les règles qui restreignent l'accès des collectivités locales au marché financier peuvent encourager les collectivités locales à se tourner vers les banques pour leur financement ou à contourner les restrictions sur l'émission d'obligations. Dans ce cas, *il faut considérer la possibilité de remplacer de telles restrictions par des règles prudentielles fondées sur la capacité de remboursement de la dette, et qui ne dénaturent pas le choix des responsables politiques en matière d'outils*

(27) Voir de Mello (2000) pour une présentation de la documentation sur le sujet et des exemples de comparaison empirique.

financiers. D'autre part, les contraintes qui pèsent sur les emprunts ou l'équilibre budgétaire accentuent la difficulté pour les collectivités locales d'atténuer l'impact du cycle économique sur leurs budgets. Ceci affecte en particulier les collectivités locales dont les revenus sont plus sensibles aux cycles par la structure de la fiscalité directe ou de la fiscalité partagée avec l'État. Dans ce cas, *il est possible de redéfinir les politiques budgétaires pour mieux les adapter aux cycles économiques : faciliter l'accès à des sources de financements non gouvernementales en période de récession et à des instruments d'épargne en période de prospérité*.

Conclusions

L'Europe a une longue tradition de décentralisation budgétaire. Il existe aujourd'hui un large consensus en faveur de l'autonomie locale qui se manifeste dans la Charte européenne sur l'autonomie locale et dans la reconnaissance par l'Union européenne du principe de subsidiarité dans les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Lisbonne. Cependant, des tensions surgissent entre les collectivités locales et l'État ou les autorités régionales sur la répartition des compétences entre les différents niveaux, celles-ci étant difficiles à délimiter et évoluant rapidement. Les relations budgétaires entre les différents niveaux sont le résultat de l'histoire de chaque pays et ne sont pas immuables. Le retour de la démocratie dans de nombreux pays (notamment en Europe centrale et orientale), la diversité régionale et les demandes en faveur de plus d'autonomie politique (Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni…) ou des impératifs économiques, tels que la reconnaissance du fait que les services publics sont plus efficaces quand ils répondent aux besoins et préférences locaux, ont soutenu l'essort de la décentralisation en Europe.

En dépit des nombreux progrès réalisés, le présent chapitre montre que les collectivités locales européennes ont encore d'importants défis politiques à relever. En effet, de nouvelles demandes, comme le vieillissement de la population et les phénomènes migratoires, grèvent – pour le présent et pour l'avenir – les budgets locaux. Dans la plupart des pays, les gouvernements locaux sont aussi touchés par les restrictions budgétaires à cause de l'accroissement de la dette publique provoquée par la crise mondiale et la récession. Il est donc nécessaire de continuer à améliorer la collaboration entre les différents niveaux par des accords interbudgétaires pour garantir l'efficacité, la coopération et le respect des principes de l'autonomie locale dans la gestion budgétaire et la décentralisation des services publics.

Europe : recommandations politiques régionales

Texte fondé sur les recommandations présentées par les représentants des associations du C.C.R.E. qui ont participé à l'atelier de la ville de Sceaux-Paris en mars 2010 :

Les collectivités locales et régionales européennes souhaitent proposer des réponses aux principaux défis et pressions auxquels elles sont confrontées en matière budgétaire. Elles considèrent en particulier qu'il est nécessaire de renforcer la coopération avec les gouvernements nationaux en veillant à préserver l'autonomie locale et régionale pour l'avenir. Les points d'achoppement potentiels sont les suivants :

- Le poids des déséquilibres budgétaires ne doit pas retomber de manière excessive sur les collectivités territoriales, entraînant la réduction des revenus locaux ou des transferts ;
- Il est nécessaire de reconnaître que les collectivités territoriales ont en général moins de flexibilité que les gouvernements nationaux dans la gestion de leur financement et que la majorité d'entre elles n'ont pas de dettes cumulées importantes ;
- Les gouvernements centraux doivent reconnaître que les collectivités territoriales assument de larges responsabilités dans la gestion des services sociaux dont l'augmentation du chômage et des phénomènes de paupérisation ont accru la demande, situation sur laquelle elles ont un contrôle limité ;
- Les gouvernements centraux et infranationaux doivent reconnaître qu'il faut préserver l'investissement financé avec un nouvel endettement pour développer des infrastructures de qualité et promouvoir «l'économie verte» comme base du développement urbain futur ;
- Dans la majorité des pays, la fiscalité locale doit être élargie pour offrir une plus grande marge de manœuvre et préserver les collectivités locales de la réduction de leurs sources de revenus ;
- Les collectivités territoriales doivent disposer de plus de liberté pour augmenter les taxes et la tarification des services ;
- Le nombre de transferts vers les collectivités territoriales doit être réduit (et ceux-ci doivent être plus généraux) ; les transferts doivent être conditionnés uniquement dans des cas exceptionnels et leur mise en œuvre ne doit pas imposer des charges administratives supplémentaires ni des réglementations excessives ;
- Les règles concernant le marché intérieur et les marchés publics dans l'Union européenne doivent être moins centralisatrices et moins prescriptives et laisser davantage de liberté à la décision locale. La politique de cohésion sociale doit être maintenue.

Dans le même temps, les collectivités territoriales et régionales doivent réfléchir sur la manière d'améliorer les services aux populations malgré un amoindrissement des ressources. Cela signifie qu'elles doivent innover dans les formes de prestation des services publics, être plus efficaces et réduire les coûts. Les différentes alternatives dépendent des décisions locales : promouvoir l'intercommunalité, rechercher des financements externes ou des formes d'association avec le secteur privé (P.P.P.), partager la gestion des services entre les différents niveaux d'administration, etc. Une attention particulière doit être prêtée au renforcement de la participation citoyenne et des usagers.

Il est essentiel que, sur tous ces sujets, les collectivités territoriales et régionales développent des propositions et ne laissent pas uniquement l'initiative à l'État. Le rôle des associations nationales de collectivités locales et régionales est essentiel. Ces associations doivent conseiller et former leurs membres, directement ou à travers leurs institutions, et promouvoir le dialogue avec l'État.

Pour amorcer le dialogue avec l'État, les autorités locales formulent les propositions suivantes :

- Éviter les réformes territoriales qui poussent au redécoupage des territoires depuis le centre avec l'objectif d'améliorer l'efficacité et le rapport coût/bénéfice des services ; au contraire, il faut une approche qui parte du niveau local afin de promouvoir la coopération intercommunale pour défendre les choix et les identités locaux.
- Développer la concertation entre tous les niveaux d'administration (gouvernance multiniveaux) pour faciliter la coordination et la négociation sur les questions financières et budgétaires, en particulier sur les règles et les montants des transferts, sur la redistribution des ressources, sur les systèmes de péréquation, mais aussi sur les cadres politiques relatifs aux compétences et aux services publics les plus importants.

Il faut promouvoir l'engagement des gouvernements nationaux pour assurer la protection du principe d'autonomie locale (voir l'art. 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

Il ne faut pas oublier l'Union européenne, qui joue un rôle croissant dans les politiques économiques à travers les fonds de cohésion et la réglementation des services publics. Il est nécessaire de promouvoir des accords effectifs et équilibrés entre la Commission européenne et les associations de collectivités locales et régionales. Le but doit être d'évaluer l'impact financier et administratif des règles et des politiques européennes sur les collectivités infranationales et d'en améliorer le cadre.

8

Moyen-Orient et Asie occidentale

MEHMET SERKAN TOSUN[1]

Université du Nevada (Reno, États-Unis)

(1) L'auteur voudrait remercier Serdar Yilmaz (Banque mondiale), Isam Akel (Association des collectivités locales palestiniennes), Muaffak Al-Hajaj (ministère jordanien du Développement du secteur public) et les autres participants du séminaire de C.G.L.U. à Istanbul, en mars 2010, pour leur aide sur ce chapitre.

Par son économie, sa démographie, sa politique et la structure de ses gouvernements, la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale présente des caractéristiques uniques(2) qui distinguent cette région d'autres régions du monde, notamment sa dépendance économique envers des réserves non négligeables de pétrole, des conflits intérieurs et extérieurs récurrents, des problèmes de gouvernance et une croissance significative de la population active due essentiellement à une forte poussée démographique. Sa géographie est également complexe : la Turquie et l'Iran sont les pays les plus peuplés où se concentre plus de la moitié de la population totale de la région avec près de 150 millions d'habitants ; à l'autre extrême, le Bahreïn et le Qatar sont les pays les plus petits avec une population totale d'environ 2 millions d'habitants (voir tableau 8.1).

TABLEAU 8.1

Caractéristiques générales des pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale.

Pays	Superficie (en km²)	Régime politique	Population en 2008	Population urbaine en 2008 (% de la populat. totale)	Taux de croissance démographique en 2008 (%)	P.I.B. par habitant (en $US courant)
Arabie saoudite	2 000 000	Monarchie absolue (émirat)	24 645 686	82,4	2	18 973
Bahreïn (2006)	710	Monarchie constitutionnelle	766 926	88,5	2	21 421
Émirats arabes unis (2006)	83 600	Fédération de monarchies absolues	4 484 199	77,9	1	38 436
Iran	1 745 150	République islamique	71 956 322	68,5	1	5 352
Irak	438 320	République parlementaire	20 941 720	66,6		
Jordanie (2008)	88 780	Monarchie constitutionnelle	5 906 043	78,4	3	3 389
Koweït (2007)	17 820	Monarchie absolue (émirat)	2 728 041	98,4	2	42 102
Liban	10 400	République parlementaire	4 139 281	87,0	1	6 924
Oman (2006)	309 500	Monarchie absolue (émirat)	2 785 361	71,6	2	13 381
Palestine* (2005)	6 020	Autorité nationale	3 837 957	71,9	3	1 160
Qatar	11 000	Monarchie absolue (émirat)	1 280 862	95,6	12	52 690
Syrie	185 180	République présidentielle	21 226 920	54,2	3	2 601
Turquie	783 560	République parlementaire	73 914 260	68,7	1	10 745
Yémen	527 970	République présidentielle	23 053 462	30,6	3	1 153

* Les chiffres pour l'Autorité nationale palestinienne intègrent la Cisjordanie et la bande de Gaza.
Source : World Development Indicators (2009).

(2) Ce chapitre s'appuie sur le chapitre de la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale du *Ier Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale de C.G.L.U. (GOLD I)* (2008). Ce chapitre présente une vue d'ensemble des aspects administratifs et politiques de la décentralisation dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale. L'objectif de ce chapitre est de compléter le travail précédent en offrant une comparaison des finances des collectivités locales et en mettant en lumière les questions, contraintes et opportunités spécifiques à cette région.

Alors que la Turquie, l'Arabie Saoudite et l'Iran sont les plus grandes économies en termes de produit intérieur brut global (P.I.B.), d'autres économies exportatrices de pétrole disposent d'un P.I.B. par habitant plus élevé encore. Parmi ces pays, le Qatar, le Koweït et les Émirats arabes unis ne sont pas seulement les plus riches dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale en termes de P.I.B. par habitant mais également parmi les plus riches dans le monde. Par ailleurs, la région inclut aussi quelques-uns des pays les plus pauvres au niveau mondial comme l'Irak, le Yémen et la Palestine.

De nombreuses études ont fait état du fait que les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont des structures de gouvernement très centralisées (Tosun et Yilmaz, 2008; Arzhagi et Henderson, 2005). L'hypothèse avancée est que la plupart des gouvernements de la région ont hérité des traditions administratives de l'Empire ottoman(3). À part quelques tentatives ponctuelles de décentralisation, la région se caractérise par un système fiscal et une organisation administrative très centralisée et des collectivités locales ayant un pouvoir de décision très limité.

La Turquie et la Palestine sont les deux pays les plus décentralisés dans l'attribution de dépenses et de ressources. Des deux pays, la Palestine offre une autonomie fiscale plus importante à ses collectivités locales. Mais cette singularité doit être considérée avec prudence car il semble qu'elle résulte des circonstances politiques et de sécurité spécifiques à ce pays, avec des conflits extérieurs et intérieurs importants, une autorité centrale faible et une discontinuité des frontières géographiques.

L'ensemble des systèmes de financement des collectivités locales dans les pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale doit être amélioré. Tandis que la Jordanie, le Liban, la Turquie et la Palestine utilisent certaines règles ou formules d'attribution pour les transferts, dans les autres pays, les modalités de transfert intergouvernemental sont largement *ad hoc*. L'accès au crédit local est assez limité. Là où il est autorisé, l'endettement des collectivités locales est un problème à cause de la faiblesse des normes existantes.

Il y a eu récemment des efforts importants pour réformer les finances locales dans la région. Il s'agit par exemple : des nouvelles lois adoptées en Turquie, depuis 2002, dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne; d'un projet de réforme en Jordanie pour transférer la responsabilité de la perception et de la gestion de l'impôt foncier du ministère des Finances aux communes; des progrès de la modernisation de l'administration municipale en Syrie dans le cadre de l'actuel plan quinquennal (2006-2011), ou encore de la loi de 1997 sur les collectivités locales en Palestine. Au Liban, en octobre 2009, le gouvernement national, à son plus haut niveau, s'est engagé à soutenir la décentralisation et le renforcement des capacités des collectivités locales lors d'un séminaire international organisé par le C.G.L.U. à Tripoli.

La démocratie locale progresse elle aussi. Des élections locales ont eu lieu en 2010 au Liban, permettant le renouvellement démocratique des décideurs locaux. En Jordanie, une nouvelle loi sur les communes qui permet l'élection des conseils municipaux et des maires a été adoptée en 2007 et réserve un quota de 20% aux femmes. En Irak et au Yémen, les conseils et les gouverneurs provinciaux ont été élus, pour la première fois, en janvier 2009 et mai 2008 respectivement. Par contre, les élections locales n'ont pas, pour le moment, été renouvelées en Arabie Saoudite. Alors que les élections locales en Iran étaient planifiées pour 2011, elles pourraient être repoussées jusqu'à l'élection présidentielle de 2013.

Après cet aperçu du contexte régional, *le chapitre présente une vue d'ensemble de*

(3) Cf. Inalcik (1977) et Barkey (2008, 2e partie) qui analysent la transformation de l'administration ottomane et sa centralisation au cours des XVIIe-XIXe siècles. Le mouvement de centralisation a été particulièrement accéléré pendant la période de Tanzimat (réorganisation) au XIXe siècle quand l'Empire était en déclin rapide et que la consolidation du pouvoir du centre était vue comme une solution pour éviter l'effondrement. La centralisation, qui a commencé au XVIe siècle, n'est en aucun cas l'apanage de l'Empire ottoman.

l'organisation administrative et une comparaison des finances locales entre les pays, notamment des dépenses et des ressources, des transferts intergouvernementaux et de l'emprunt.

L'administration centralisée et le financement des collectivités locales

Cette section présente une comparaison des finances des collectivités locales dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale(4). La décentralisation fiscale est particulièrement difficile à mesurer dans cette région, notamment à cause des problèmes d'accès aux données(5).

Le tableau 8.2 et le graphique 8.1. comparent la taille des administrations centrale et locales en termes de dépenses. On remarque immédiatement le manque de données sur les dépenses des collectivités locales pour la plupart des pays(6). Ce tableau montre les différences de taille des gouvernements centraux parmi les pays de la région. Dans les pays où des données sur les dépenses des collectivités locales sont disponibles, la part des collectivités locales est beaucoup plus réduite que dans d'autres pays développés ou en développement.

TABLEAU 8.2

Comparaison des indicateurs de décentralisation et de centralisation pour les pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale.

Pays	Dépenses publiques locales en pourcentage de P.I.B.	Dépenses publiques locales en pourcentage du total des dépenses publiques	Dépenses publiques de l'État en pourcentage de P.I.B.
Bahreïn			13,92 (2002)
Émirats arabes unis			11,95 (1999)
Iran	6 (2004/2005)		24,64 (2004)
Jordanie	3,5 (2008)	9,6 (2008)	38,00 (2008)
Koweït			37,20 (2007)
Liban			35,72 (1999)
Oman			3,44 (2001)
Palestine (Autorité nationale)	2,3 (1999)	11,1 (1999)	10,68 (2005)
Qatar			26,23 (2005)
République arabe syrienne	5,6 (2007)	15,5 (2007)	36,00 (2007)
Turquie	4,8 (2008)	11,1 (2008)	23,88 (2008)
Yémen	6,4 (2004)	11,2 (2004)	27,43 (1999)

Sources : Données rassemblées par l'auteur à partir des fichiers concernant les statistiques de finances publiques publiées par le F.M.I. et des statistiques nationales des pays (pour la Syrie, le ministère de l'Administration locale). Les chiffres fournis par le F.M.I. pour les dépenses publiques locales en Turquie sont différents de ceux publiés par le ministère des Finances turc (4,8% pour 2008).

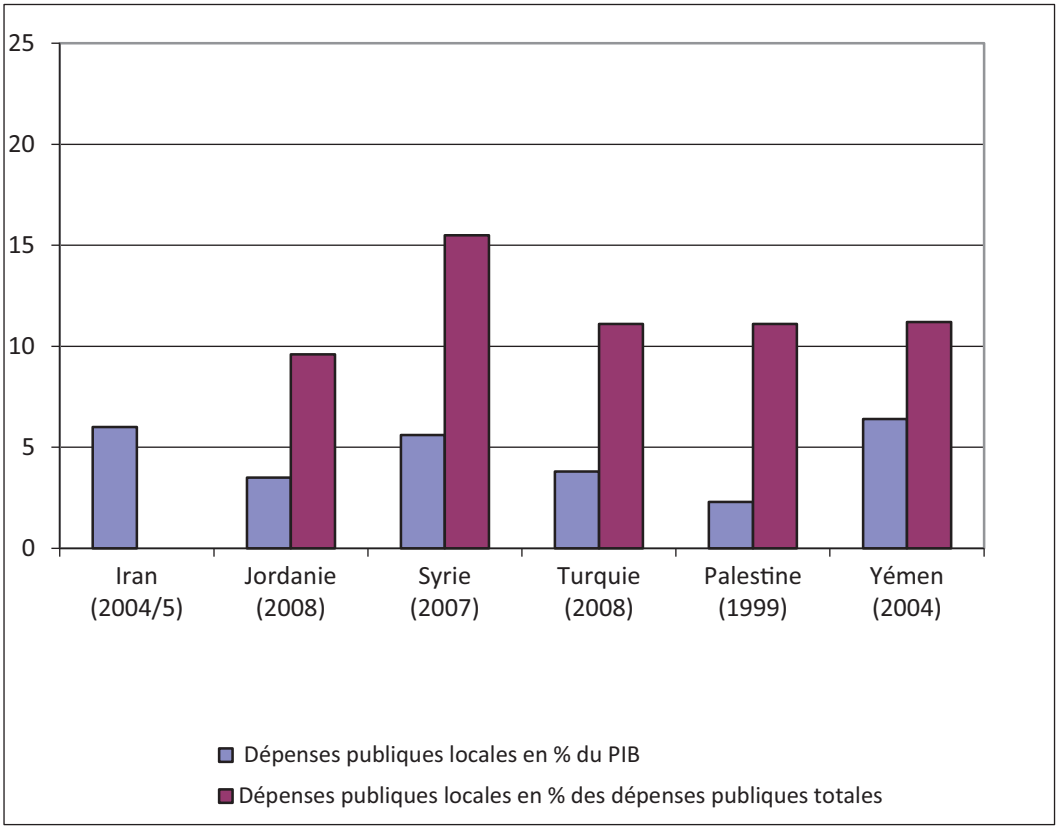
(4) Ebel et Yilmaz (2003) ont fait une étude sur les indicateurs de la décentralisation. Cf. aussi Hammond et Tosun pour une analyse des indicateurs de la décentralisation au niveau des collectivités locales (à paraître).

(5) La Jordanie et la Turquie sont en effet des exceptions par rapport à cette tendance générale. Cela s'explique essentiellement par les efforts de la Jordanie pour répondre aux normes du Fonds monétaire international pour la diffusion des données, et par les efforts de la Turquie dans le cadre du processus d'adhésion à l'U.E.

(6) La base de données sur les institutions politiques de la Banque mondiale intègre plusieurs indicateurs qui incluent des variables indiquant la présence d'élections municipales et de pouvoir en matière d'impôts, de dépenses et de décision au niveau local. Les pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale ont des scores sensiblement plus bas en comparaison des pays dans les régions voisines. Cf. Beck *et al.* (2001) et Keefer (2007) pour des descriptions détaillées de ces variables. Tosun et Yilmaz (2010a) se servent de ces variables pour leur étude de la décentralisation dans la région plus large du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

GRAPHIQUE 8.1

Dépenses publiques locales en pourcentage du P.I.B. et en pourcentage des dépenses publiques totales.



Source : Idem.

La structure de l'administration infranationale dans les pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale

Les administrations infranationales des pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale sont très hétérogènes. L'Iran a 4 niveaux infranationaux comprenant les provinces, les districts, les comtés ruraux et les communes urbaines et rurales (voir encadré 8.1). La Jordanie et la Syrie ont une structure de gouvernorats, de districts et de sous-districts. En Palestine, la Cisjordanie et Gaza sont subdivisées en gouvernorats et régions. En Turquie, les gouverneurs des districts provinciaux et les responsables des districts sous-provinciaux sont nommés par le gouvernement central alors que les maires et les membres des conseils municipaux sont élus[7]. Enfin, au Yémen, alors que les gouverneurs des gouvernorats et des districts sont nommés par le président, les conseils de ces deux niveaux d'administration sont directement élus par le peuple (voir tableau 8.3). Les dirigeants des administrations provinciales ne sont généralement pas élus par le peuple mais nommés par les ministères du gouvernement central et/ou le président. Parmi les pays qui ont institué des conseils provinciaux, seuls la Syrie, la Turquie et le Yémen prévoient l'élection directe de leurs membres.

Les communes sont dirigées par des maires et des conseils élus dans la plupart des pays bien qu'il y ait quelques exceptions. En Syrie, les membres du conseil municipal sont directement élus par les citoyens. Le maire est alors élu par le conseil municipal et ensuite approuvé par le président pour les grandes villes, et par le minis-

(7) Cf. Tosun et Yilmaz (2010b) pour des données plus détaillées sur les collectivités locales en Turquie.

tère des Collectivités locales pour les autres villes et les villages. En Palestine, les maires et les membres des conseils municipaux sont élus alors que les conseils de village et les comités de coopération intercommunale sont nommés par le ministère des Collectivités locales. En Iran, il y a un système complexe de déconcentration (et de décentralisation), cependant, la représentation du peuple est partielle et indirecte. Tout d'abord, le ministère de l'Intérieur intervient dans les communes tant urbaines que rurales. De plus, le peuple élit des conseils de ville ou de village qui, à leur tour, nomment les maires conjointement avec le ministère de l'Intérieur.

Encadré 8.1. – Un système déconcentré complexe en Iran.

L'organisation administrative en Iran comprend le gouvernement central et deux types d'unités d'administration locale : les services déconcentrés et les autorités municipales. La Constitution de la République islamique d'Iran définit les unités d'administration déconcentrées comme des unités gouvernementales alors que les communes sont des unités non gouvernementales. Le secteur public «gouvernemental» inclut les ministères et agences du gouvernement central présents dans les territoires. Il est composé d'agents nommés par le gouvernement central. À l'échelle des provinces, les services déconcentrés sont coordonnés par des organismes de planification qui sont sous le contrôle du Bureau de gestion et de planification, du ministère de l'Intérieur et du ministère du Logement et du Développement urbain. Le secteur public «non gouvernemental» inclut les communes urbaines et rurales ainsi que les différents échelons de conseils représentatifs, élus directement et indirectement. Il se compose d'organismes représentatifs, y compris des conseils locaux urbains et ruraux qui ont été créés en 1999 et qui sont élus directement, ainsi que de divers échelons de conseils islamiques qui sont élus indirectement (créés en 2002, ils comprennent les conseils islamiques de comté, de district, de province et le Haut Conseil islamique des provinces), tout comme les organismes administratifs des communes urbaines et rurales à l'échelle des villes et villages.

L'administration infranationale en Iran est avant tout organisée à l'échelle des provinces. Au niveau administratif, le pays est divisé en 30 provinces (*ostan*). Les *ostan* sont divisées en départements (*shahrestan*), qui sont eux-mêmes ensuite encore divisés en comtés ruraux (*bakhsh*). *Ostan, shahrestan et bakhsh* sont des entités déconcentrées du gouvernement et couvrent l'ensemble du territoire de l'Iran.

À la tête de l'administration de l'*ostan* se trouve *l'ostandar,* qui est un fonctionnaire nommé par le gouvernement central. Les dépenses à l'échelle de l'*ostan* sont organisées à travers les différents services. Ces unités sont responsables des dépenses au niveau des provinces tandis que les services publics nationaux comme la défense et les biens publics comportant des externalités importantes sont affectés à des services centraux.

TABLEAU 8.3

Les systèmes de déconcentration et de décentralisation dans quelques pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale.

	Iran	Jordanie	Liban	Syrie	Turquie	Palestine	Yémen
Ministère du gouvernement central	Ministère de l'Intérieur.	Ministère de l'Intérieur et ministère des Affaires municipales.	Ministère de l'Intérieur et des Communes.	Ministère de l'Administration locale.	Ministère de l'Intérieur.	Ministère des Collectivités locales.	Ministère de l'Administration locale.
Province, district, comté	30 provinces (*ostan*), 318 districts (*shahrestan*), 854 comtés ruraux (*bakhsh*).	12 gouvernorats, 51 districts et 56 sous-districts.	8 provinces (*muhafazah*), 25 districts (*caza*).	14 gouvernorats, 55 districts et 210 sous-districts.	81 provinces (*il*), 892 districts de province (*ilce*).	16 gouvernorats (11 en Cisjordanie et 5 dans la bande de Gaza).	22 gouvernorats.

	Iran	Jordanie	Liban	Syrie	Turquie	Palestine	Yémen
Responsabilité	Le gouverneur de la province (*ostandar*) est nommé par le président. Le gouverneur du district (*farmandar*) est nommé par le ministère de l'Intérieur. L'administrateur du comté rural (*bakhshdar*) est nommé par l'*ostandar*.	Les gouverneurs sont nommés par le Cabinet sur recommandation du ministre de l'Intérieur.	Les gouverneurs des provinces (*muhafez*) sont nommés par le ministère avec l'approbation du Conseil de gouvernement. Les gouverneurs des districts (*kaymakam*) sont nommés par les gouverneurs avec l'approbation du ministère.	Le gouverneur est nommé par un décret présidentiel.	Les gouverneurs des provinces et des districts (*vali/kaymakam*) sont proposés par le ministre de l'Intérieur et nommés par le Conseil des ministres et le président.	Le gouverneur est nommé par le président.	Le gouverneur est nommé par le président. Le gouverneur du district est nommé par le Premier ministre.
Conseil	Conseil provincial de planification et de développement (présidence : *ostandar*; représentants du ministère responsable). Comité de planification du district (présidence : *farmandar*; représentants du ministère responsable).	Chaque gouvernorat a deux conseils présidés par le gouverneur : le conseil exécutif composé des direc-teurs de service des ministères responsables, et le comité consultatif composé de 25 membres nommés, choisis parmi les organismes suivants : les membres du parlement du gouvernorat concerné, les maires des communes, les organisations du secteur privé et de la société civile.	Conseil de reconstruction et de développement (au niveau national), nommé par le Conseil de gouvernement.	Conseil du gouvernorat directement élu par le peuple.	Administra-tion provin-ciale spéciale (A.P.S.). L'assemblée générale de la province est le corps législatif de l'A.P.S. et ces membres sont élus par suffrage direct.		Conseil du gouvernorat directement élu par le peuple. Conseil du district directement élu par le peuple.
Communes urbaines / communes rurales	Plus de 1000 communes (*shahr*), plus de 68 000 communes rurales (*deh/roosta*).	93 communes et le Grand Amman.	42 fédérations municipales, 944 communes.	11 villes de gouvernorat, 96 grandes villes, 248 villes, 207 villages.	2 951 communes, 35 402 villages.	133 communes, 251 conseils de village, 49 conseils intercommunaux.	322 districts de commune.
Responsabilité	Le maire d'une commune urbaine (*shahrdar*) est nommé conjointement par le ministère de l'Intérieur et par le conseil municipal, qui est directement élu par le peuple. Le maire d'une commune rurale (*dehyar*) est nommé conjointement par le ministère de l'Intérieur et le conseil du village, qui est directement élu par le peuple.	Le maire d'une commune et les membres du conseil sont directement élus par le peuple.	Le maire d'une commune et les membres du conseil sont directement élus par le peuple.	Le conseil municipal est directement élu par le peuple. Le maire est élu par le conseil municipal, l'élection est approuvée par le président pour les grandes villes et par le ministère de l'Administration locale pour les villes et les villages.	Le maire d'une commune et les membres du conseil sont directement élus par le peuple.	Le maire d'une commune et les membres du conseil sont directement élus par le peuple. Les conseils des villages et les conseils intercommunaux sont nommés par le ministère des Collectivités locales.	Donnée non disponible

Compétences et dépenses publiques au niveau local

Dans la région, les administrations infranationales déconcentrées ou décentralisées ont un nombre très limité de compétences «propres». La plupart des compétences locales sont «déléguées[8]». Ce sont les ministères qui prennent les décisions dans la plupart des services publics qui sont traditionnellement sous la responsabilité des collectivités locales dans d'autres pays (voir tableau 8.4[9]). Parmi les pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, la Turquie, la Palestine et la Syrie sont plus décentralisées sur le plan des compétences que l'Iran, la Jordanie, le Liban et le Yémen[10].

Dans la plupart des pays étudiés, les collectivités locales assurent les services d'entretien des infrastructures (routes, éclairage public, espaces verts), la gestion des déchets, de l'assainissement et des marchés, développent des activités sportives et culturelles, assurent souvent la planification urbaine et octroient des permis de construire. Les compétences et les dépenses correspondant aux missions de service public sont assez similaires à la pratique internationale en Turquie et, en théorie, en Palestine. Dans ce dernier pays, la loi sur les collectivités locales (1997) énumère 27 domaines d'activités dont les communes sont directement responsables, notamment : la délivrance de permis de construire et la réglementation du commerce et de l'artisanat. Cependant, dans de nombreux cas (réseaux d'eau et d'électricité, permis de construire, déchetteries municipales, planification routière, etc.), l'État d'Israël garde le contrôle sur le territoire à l'intérieur ou aux confins des frontières municipales. Pour intervenir, les autorités municipales ont besoin de son autorisation.

En Iran, en Jordanie et au Liban, beaucoup de services publics locaux ont été fortement centralisés. En Iran, la législation n'établit pas de distinction très claire entre les compétences de l'État et celles des collectivités locales. En Jordanie, après 2001, le gouvernement central a récupéré 13 des 39 domaines de compétence des collectivités locales énumérés par la loi et de nombreux services publics ont été transférés au secteur privé. Au Liban, le rôle des communes est aussi très limité. Les autorités centrales exercent la plupart des pouvoirs et des compétences qui sont théoriquement attribués au niveau municipal, en particulier en ce qui concerne la planification, les transports, l'éducation, les services sociaux, les services d'hygiène publique, la gestion et la distribution de l'eau, l'énergie et le développement économique. Même les décisions de planification urbaine sont prises par le Haut Conseil à la planification urbaine, qui agit sous l'autorité du ministère.

Les villes syriennes ont des compétences complètes ou partielles en matière de services locaux tels que les routes, les déchets, l'eau et les eaux usées, la planification, le transport.

(8) Les compétences déléguées sont celles qui sont transférées aux unités déconcentrées du gouvernement central pour la prestation de services publics alors que les vraies décisions concernant le budget et le financement sont prises au niveau central.

(9) Tosun et Yilmaz (2009) ont développé des indicateurs sur l'attribution de compétences des administrations centrales, provinciales et municipales et ont ainsi créé un indicateur sur la décentralisation des dépenses. Selon cet indicateur, la Turquie est le pays le plus décentralisé du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, suivi de près par la Palestine.

(10) *Le Profil Pays 2005 pour la Jordanie,* publié par l'Economic Research Forum (E.R.F.) et l'Institut de la Méditerranée (FEMISE), remarque que les communes de Jordanie, à l'exception du Grand Amman, disposent d'une autonomie financière très limitée. Les dépenses des collectivités locales ne représentent que 6% des dépenses publiques totales (E.R.F., p. 17, 2005).

TABLEAU 8.4

Compétences et responsabilité du financement des services dans quelques pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale.

	Financement des services								Prestation de service							
Missions	**Iran**	**Jordanie**	**Liban**	**Syrie**	**Turquie**	**Palestine**	**Yémen**	**Global**	**Iran**	**Jordanie**	**Liban**	**Syrie**	**Turquie**	**Palestine**	**Yémen**	**Global**
Protection sociale	C	C	C	C, P	C	C	C	C	C	C	C	C, P	C	C	C	C, P, M
Hôpitaux	C	C	C	C, P	C	C	C	C, P	C	C	C	C, P	C	C	C, P	C, P
Santé publique	C	C	C	C, P	C	C	C	C, P, M	C	C	C	C, P	C	C	C, P	C, P, M
Enseignement supérieur	C	C	C	C, P	C, P	C	C	C, P	C	C	C	C, P	C, P	C	C	C, P
Enseignement secondaire	C	C	C	C, P	C	C	C	C, P, M	C	C	C	C, P	C	C	C	C, P, M
Enseignement primaire	C	C	C	C, P	C	C	C	C, P, M	C	C	C	C, P	C	C	C	C, P, M
Habitat	C	C	C	C	C, M	C	C	C, P	C	C	C	C	C, M	C	C	C, P, M
Transport urbain	C, P, M	C	C	M	M	C, P, M	C, P	C, P,M	C, P, M	C, P	C	M	M	C, P, M	C,P, M	C, P, M
Trains	C	C	C	C	C	--	C	C, P	C	C	C	C	C	--	C	C, P
Aéroports	C	C	C	C	C	C	C	C, P	C	C	C	C	C	C	C	C, P
Ports et voies navigables	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Périph. urbains	C, P, M	M	C	C, P, M	C, M	C, P, M	C, P	C, P, M	C, P, M	M	C	C, P, M	C, M	C, P, M	C, P, M	C, P, M
Autoroutes	C	C	C	C, P, M	C, M	C, P, M	C, P	C, P	C	C	C	C, P, M	C, M	C, P, M	C, P, M	C, P
Electricité	C	C	C	C	M	M	C	C,P, M	C	C	C	C	M	C	C	C, P, M
Collecte de déchets	M	M	C	M	M	M	P	M	M	M	C	M	M	M	P	M
Eaux et assainissement	P, M	C	C	C, P, M	M	M	C, P	M	P, M	C	C	C, P, M	M	M	C, P	M
Sécurité incendie	C	C	C	C	C, M	C, P, M	C, P	M	C	C	C	C	C, M	C, P, M	C, P	M
Chauffage	C	C	C	C	M	M	--	M	C	C	C	C	M	M	--	M
Irrigation	C	C	C	C		C, P	C, P	M	C	C	C	C		C, P	C, P	M
Police	C	C	C, M	P, M	C, P, M	C	C	C, P, M	C	C	C, M	P, M	C, P, M	C	C	C, P, M

C : gouvernement central. P : province ou gouvernorat (niveau intermédiaire). M : commune.
Source : Données rassemblées par Mehmet S. Tosun et Serdar Yilmaz et des fiches pays de C.G.L.U.

Les ressources au niveau local

Les modalités de partage des ressources dans les pays de la région ne sont pas clairement définies et sont sous contrôle strict du gouvernement central (voir tableau 8.5).

TABLEAU 8.5

Sources de revenus au niveau local dans quelques pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale.

Pays	Sources de revenu au niveau local
Iran	Tous les impôts locaux doivent être conformes aux orientations établies dans le budget annuel du gouvernement, dans les plans d'investissement quinquennaux nationaux, et respecter les directives du ministère de l'Intérieur (plafond pour le ratio impôts locaux/ressources locales). Avec l'adoption de la loi sur l'unification fiscale (2003), la perception des ressources a effectivement été recentralisée et quasiment tous les impôts sont perçus par le gouvernement central. Un des impôts les plus importants collecté au niveau local est un impôt sur l'usage du sol et l'augmentation de la densité foncière urbaine.
Jordanie	Les communes exercent un certain contrôle sur les ressources suivantes : les redevances pour la collecte des déchets, les licences d'exploitation, les permis de construire, l'impôt foncier (sur le bâti et le non-bâti), les amendes pour infraction de circulation, les frais de stationnement municipal.

Pays	Sources de revenu au niveau local
Liban	Les collectivités locales ne peuvent pas librement introduire de nouveaux impôts. Elles sont libres de définir le taux d'imposition pour certains impôts, mais elles n'ont pas le droit de changer l'assiette d'imposition. Le gouvernement central contrôle les décisions prises par les collectivités locales concernant leurs ressources et leurs autres décisions budgétaires. Certains impôts locaux sont collectés et gérés par les collectivités locales et les redevances des usagers sont exclusivement collectées et gérées par celles-ci.
Palestine (Autorité nationale)	Selon le rapport de la Banque mondiale, le cadre réglementaire en Palestine offre une autonomie très grande aux collectivités locales. Alors que celles-ci ont le droit de déterminer la base et le taux de leurs impôts et d'en introduire de nouveaux, elles ne peuvent le faire qu'en proposant des amendements à la législation fiscale. Beaucoup d'impôts et redevances sont collectés et gérés au niveau local par les collectivités locales.
Syrie	Les collectivités locales ne peuvent pas librement introduire de nouveaux impôts. Elles sont libres de définir le taux d'imposition pour certains impôts, mais elles n'ont pas le droit de changer l'assiette d'imposition (droits d'inspection et d'abattage, droits sur l'immatriculation des motocyclettes, droits sur la vente, location, vente aux enchères de propriété, redevances pour l'utilisation du domaine public, droits sur les permis de construire, redevances de services publics). Le gouvernement central contrôle les décisions prises par les collectivités locales concernant leurs ressources et leurs autres décisions budgétaires. Les droits et redevances sont exclusivement collectés et gérés par les collectivités locales.
Turquie	Les collectivités locales ne peuvent pas librement introduire de nouveaux impôts ni définir le taux d'imposition ni changer l'assiette d'imposition. Ces limites existent en raison de la séparation de lois sur les collectivités locales et les budgets municipaux. Le gouvernement central contrôle les décisions prises par les collectivités locales concernant leurs ressources et leurs autres décisions budgétaires. Certains impôts locaux sont collectés et gérés par les collectivités locales et les redevances sont exclusivement collectées et gérées par celles-ci.
Yémen	Le gouvernement central définit les taux et les assiettes d'imposition, les collectivités locales peuvent faire des propositions pour des impôts et redevances. L'impôt religieux (*zakat*) mis à part, la plupart des impôts dans beaucoup de districts ne sont pas collectés, plus particulièrement encore dans des zones rurales.

Sources : Données rassemblées par Mehmet S. Tosun et Serdar Yilmaz et fiches pays de C.G.L.U.

La Palestine est le seul pays où les collectivités locales ont un contrôle sur les taux et les assiettes d'imposition. De plus, les communes créent de nouveaux impôts ou droits sans l'accord exprès du gouvernement central et elles les perçoivent et les administrent localement(11). Pour certains types de ressources, il y a des différences de pratique entre la Cisjordanie et Gaza. Par exemple, alors que les impôts fonciers sont collectés et gérés par le gouvernement central pour la Cisjordanie, les communes de Gaza perçoivent et administrent leurs impôts fonciers elles-mêmes. À Gaza, 90% des recettes ainsi générés sont conservés par les communes alors que les 10% restant sont transférés au gouvernement national. Les autres impôts, comme la taxe sur le carburant, sont collectés au niveau central et devraient être partiellement transférés aux communes conformément aux lois en vigueur. L'application de ces dispositions est toujours en cours de discussion. Les communes mettent en œuvre la plupart des projets d'infrastructure avec des financements de pays donateurs qui supervisent les projets et dont les priorités passent souvent en premier(12).

En Palestine, l'autonomie municipale en matière de ressources n'est toutefois pas garantie par la loi. Du fait des circonstances spéciales au niveau de la sécurité et de la discontinuité géographique du territoire de la Palestine, les communes ont inventé leurs propres procédés pour lever des ressources et elles trouvent souvent le moyen de rationnaliser ces pratiques (Banque mondiale, 2006). En général les communes palestiniennes sont très pauvres financièrement.

L'Iran, la Jordanie, la Turquie et la Palestine reconnaissent un certain pouvoir en

(11) Cela malgré la législation concernant les autorités locales de 1997 qui a mis en place, au moins sur le papier, un contrôle important des autorités centrales sur les administrations locales (cf. encadré 8.3 pour plus d'informations concernant cette législation).

(12) http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=6&cid=14.

matière d'imposition foncière au niveau local. Alors que l'impôt foncier local est généralement reconnu dans de nombreux pays développés et en développement comme un revenu qui favorise l'autonomie fiscale des collectivités locales, son usage est très limité dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale à cause du contrôle du gouvernement central à la fois sur le taux et sur l'assiette de l'impôt. En Turquie, les communes sont en partie présentes dans le processus d'évaluation de la valeur foncière pour l'impôt mais elles n'ont aucun contrôle sur les taux d'imposition. En Jordanie, il existe un projet financé par le P.N.U.D. pour transférer peu à peu la gestion de l'impôt foncier vers les communes. La Jordanie et la Turquie ont des systèmes d'impôt foncier basés sur la valeur de la terre et du bâti, alors que l'Iran a un impôt sur le changement d'usage des terres et l'augmentation de la densité foncière.

En Jordanie, les communes dépendent du gouvernement national pour la plupart de leurs ressources. Les revenus générés en interne représentent moins de 40% des budgets municipaux et viennent de plus de 70 sources différentes. Tous les budgets municipaux doivent être approuvés par le ministère des Affaires municipales, qui peut modifier les budgets locaux (Al-Hajad, 2010; PNUD-POGARa).

Les communes au Liban et en Syrie ont un certain contrôle (limité) sur les taux d'imposition locaux, mais le gouvernement central garde le contrôle de l'assiette d'imposition et des autres décisions budgétaires locales. Au Liban, les communes se sont vu attribuer 16 impôts locaux directs (taxe d'habitation, taxe sur les espaces de rencontre et les clubs, taxe sur la publicité, etc.), cependant, les collectivités locales ne peuvent pas créer d'impôts supplémentaires ni modifier l'assiette d'imposition. En Syrie, les collectivités locales se voient attribuer une série de taxes dont elles peuvent fixer le taux(13). Cependant, ces modifications de taux doivent être approuvées par le gouvernorat. Les autorités locales reçoivent aussi 20% des revenus sur la consommation de l'électricité. En 2003, les droits perçus au niveau local représentaient 9,6% du total des budgets locaux.

Environ deux tiers des communes libanaises ont des ressources inférieures à 65 000 $US par an. On estime que seulement 30 des 700 autorités locales ont une assiette d'imposition suffisante pour pouvoir assurer la prestation des services publics locaux. Et le système fiscal local connaît une autre difficulté : les revenus municipaux viennent de plus de 35 sources différentes (Bassil et Karam, 2009; PNUD-POGAR).

Le gouvernement central exerce un fort contrôle sur les taux et les assiettes d'imposition au Yémen où les collectivités locales peuvent seulement faire des propositions pour les redevances des usagers. Dans la majorité des pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, ces dernières sont majoritairement perçues et administrées par les collectivités locales.

Un rapport récent du PNUD sur la gouvernance en Arabie Saoudite remarque qu'«il n'y a pas de séparation fiscale entre les administrations centrale et municipales» (PNUD-POGARc). Il est aussi écrit dans le même rapport que «les dépenses de l'administration concernant les services publics municipaux, le développement des infrastructures municipales et les subventions locales en Arabie Saoudite s'élèvent à 7% du budget de l'administration pour 2003» et que «le ministère des Affaires municipales et rurales et le ministère des Finances sont actuellement en train d'élaborer la législation qui privatisera la perception des impôts municipaux» (PNUD-POGARc).

Transferts interbudgétaires

Les règles d'attribution des transferts aux collectivités locales sont aussi essentielle-

(13) Les compétences principales concernent les permis de construire et autorisations de rénovation, les amendes, les enregistrements de baux, les alcools, les enchères, le revêtement des rues, l'assainissement, les véhicules, le nettoyage des rues, l'abattage, la publicité, le commerce ambulant, la consommation et le stockage de combustible, les ports, etc. (loi de finances 1/1994).

ment *ad hoc*, excepté en Jordanie, au Liban et en Turquie et en partie en Palestine (voir annexe 8.1). Dans ces pays, le système de transfert est basé sur une formule qui recourt à différentes ressources. En Jordanie, les ressources transférées aux collectivités sont alimentées par les recettes des droits d'immatriculation des véhicules (40% du total perçu) et une taxe spéciale de 6% sur les produits du pétrole produits ou importés (sauf le fioul) par la Jordan Petroleum Refinery Company. Ces recettes sont d'abord déposées sur un compte spécial au ministère des Finances et ensuite transférées à la Banque de développement des villes et villages «sur une base mensuelle régulière pour être distribuées aux communes conformément à un ratio établi par le Premier ministre sur la base des recommandations du ministre des Affaires municipales» (ministère jordanien des Affaires municipales, 2009, p. 8). Le ratio (ou formule de transfert) est déterminé en prenant en considération des facteurs aussi généraux que la population, la contribution de la commune à la génération globale des ressources, son emplacement sur le territoire ou la prise en charge de responsabilités déléguées.

En Turquie, le système des transferts est alimenté par des dotations et des revenus partagés (des pourcentages spécifiques des ressources fiscales du budget général telles que les impôts sur le revenu et sur la consommation) qui sont fixés par le gouvernement central. L'annexe 8.1 montre les pourcentages alloués aux divers niveaux d'administration locale. Certains critères comme la population, la taille du territoire, le nombre de villages ou de villes, la population rurale et l'indice de développement urbain sont utilisés pour la répartition des transferts entre les collectivités locales(14). La Palestine utilise des redevances en matière de transport pour les transferts généraux et un compte séparé pour les transferts discrétionnaires/d'urgence.

Au Liban, 10% des droits perçus par les services publics nationaux du téléphone, de l'électricité et de l'eau ainsi que 3% des impôts sur les transferts de propriété sont censés être transférés directement aux collectivités locales. Cependant, le paiement requiert une décision du ministre qui subit souvent d'importants retards. De plus, le revenu de 13 taxes indirectes perçues par l'État pour le compte des collectivités locales va à la Caisse municipale autonome. Après déduction des coûts de perception et des salaires du personnel, les fonds restant sont transférés aux collectivités locales (75% vers les communes et 25% vers les groupements de communes). Le ministère des Finances effectue la distribution aux communes selon une formule de transfert basée sur des facteurs tels que la population, la contribution fiscale de la commune au budget national, son emplacement territorial ou la prise en charge de compétences déléguées. Les règles d'attribution sont décidées annuellement par le ministère de l'Intérieur et des Communes et le ministère des Finances avec l'accord du gouvernement central. Les fonds venant de la Caisse municipale autonome constituent approximativement 80% des budgets des collectivités locales(15). Mais les transferts sont réalisés irrégulièrement et manquent de transparence (voir plus bas, «Disparités spatiales significatives dans les dépenses publiques»).

En Syrie, 90% des ressources des collectivités locales sont des ressources attribuées par le gouvernement central(16) et transférées, depuis le budget général du gouvernement, par le biais du ministère des Finances au ministère des Administrations locales. Ces fonds sont redistribués indépendamment de la contribution fiscale

(14) Cf. Tosun et Yilmaz (2010b) pour plus d'information sur les changements dans la législation concernant les formules de transferts intergouvernementaux.

(15) Cela se base sur un questionnaire de 2001 sur 350 communes, réalisé par le Lebanese Center for Policy Studies, tel que cité dans Bassil et Karam (2009).

(16) Depuis 2003, en Syrie, les impôts transférés se composent de taxes à l'export et de droits de douanes : de 10% de l'impôt sur les sociétés, de 10% de l'impôt sur les revenus, de 7,5% de l'impôt foncier, de 5% sur les droits et taxes pour les voitures et leur immatriculation et de 1% de l'impôt sur la consommation de fioul (Doherty 2005).

de chaque commune, ce qui a découragé l'amélioration du recouvrement de l'impôt et tout investissement pour accroître le revenu fiscal local.

En Palestine, comparées aux autres pays de la région, les communes sont moins dépendantes des transferts du gouvernement central, essentiellement pour des raisons historiques ainsi que pour la situation politique et des raisons de sécurité actuelles. En fait, cette situation n'a pas beaucoup évolué pendant la période d'Intifada. Le montant des transferts du gouvernement central sur le total des ressources locales s'élève à environ 5% des budgets locaux(17) (Banque mondiale, 2006). Il existe une formule pour la répartition des redevances en matière de transport conformément à la loi de 1997 sur les collectivités locales, mais elle n'est que partiellement appliquée, et les transferts discrétionnaires/ d'urgence restent *ad hoc*.

Dans les autres pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, il n'y a pas en général de formules pour la distribution des transferts ou seulement des accords ponctuels non contraignants. Par exemple, l'Iran réalise des transferts sur les revenus du pétrole pour des projets de développement, mais les règles d'attribution ne sont pas claires et les montants sont décidés annuellement par le Parlement. Le Yémen distribue les revenus de 28 taxes différentes. L'impôt religieux *zakat* est la source principale, mais le Conseil des ministres se fonde uniquement sur des critères non contraignants basés sur la densité de la population, le manque de moyens financiers, le degré de pauvreté et la performance dans la perception des ressources.

Accès à l'emprunt des collectivités locales

Dans la plupart des pays de la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, l'emprunt local est soit inexistant, soit très limité, avec quelques exceptions. En Turquie, les administrations locales peuvent recourir à l'emprunt domestique ou extérieur conformément à la loi sur les communes (loi n° 5393) et à la loi sur les administrations provinciales spéciales (loi n° 5302). Mais le montant de crédit des communes est, en principe, limité en proportion des revenus annuels (O.C.D.E., 2004). L'emprunt extérieur est soumis à l'approbation du Trésor et il est fortement concentré dans les communes métropolitaines. En plus du Trésor, la Banque des provinces, sous l'autorité du ministère des Travaux publics et de l'Aménagement, joue aussi un rôle important de prêteur à court ou long terme aux administrations locales. Les créances à recouvrer des administrations locales envers la Banque des provinces étaient d'environ 5,51 milliards de livres turques, soit environ 0,6% du P.I.B. en 2009 (ministère turc de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, 2009). Après les années 80, avec la libéralisation économique, il y a eu une augmentation significative de l'emprunt local et de l'endettement. Ce dernier diminue après la crise financière de 2001 et augmente encore depuis 2005 avec un bond substantiel en 2008.

Les tendances récentes concernant la dette intérieure et extérieure des collectivités locales en Turquie sont présentées dans l'annexe 8.2. Le financement étranger de grands projets tels que la construction du métro semble avoir joué un rôle dans la hausse du stock de la dette extérieure. De plus, la dette à court terme a connu une augmentation plus importante que la dette à long terme. Globalement, la dette totale a atteint environ 2,8% du P.I.B. en 2008. Plus de la moitié de cette dette revient aux communes métropolitaines. L'endettement grandissant des communes est un problème sérieux pour les administrations locales ainsi que pour le gouvernement central.

Les communes de Jordanie peuvent aussi recourir à l'emprunt. La Banque de développement des villes et des villages (B.D.V.V.) est une banque de développement étatique spécialisée dans le prêt municipal. Elle a été créée en 1979 en tant qu'institution publique indépendante. Elle offre des prêts à des taux d'intérêts réduits

(17) C'est le chiffre moyen pour les communes palestiniennes pendant la période de l'Intifada.

pour des projets d'infrastructures et des services connexes. Les prêts en cours auprès de la B.D.V.V. étaient de 61,5 millions de dinars jordaniens (0,4% du P.I.B.) en 2010. L'emprunt municipal auprès de la B.D.V.V. est soumis à l'approbation du ministère des Affaires municipales tandis que le bureau de la B.D.V.V. peut approuver des crédits à des banques commerciales ou à toute autre institution financière. Tout emprunt extérieur fait l'objet d'une approbation du gouvernement. Dans les autres pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, l'emprunt local est largement inexistant.

Au Liban, l'aide obtenue du gouvernement central par les communes, par le biais de la Caisse municipale autonome, peut aussi prendre la forme soit d'un crédit, soit d'une aide accordée pour réaliser des projets d'infrastructure spécifiques (gestion des déchets, restauration de monuments…) dans une ou plusieurs communes.

Les finances locales dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale : enjeux et opportunités

Une structure d'administration locale essentiellement déconcentrée

Les systèmes d'administration locale, dans la plus grande partie de la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, à l'exception de la Turquie et de la Palestine, peuvent être décrits comme relevant davantage de la déconcentration que d'une véritable autonomie locale. En général, le système d'administration publique s'appuie sur un système d'offices déconcentrés qui assurent la gestion de la plupart des services. Les décisions sont prises par le gouvernement central et le rôle des autorités infranationales est largement restreint à leur exécution. Dans tous les pays, les unités déconcentrées du gouvernement central assurent des services publics, comme la santé et l'éducation, sous la stricte direction du gouvernement central. Alors que les entités décentralisées (en général les communes) assurent un nombre limité de missions telles que le revêtement et l'entretien de la voirie, la construction des routes locales, l'éclairage urbain, la collecte des déchets, les services de bibliothèques, les jardins publics et la gestion des permis de construire.

Un bon exemple de l'importance (et de la prédominance) des systèmes déconcentrés est le cas de l'Iran qui est présenté dans l'encadré 8.1. En Iran, les agences des ministères qui assurent les services tels que la distribution de gaz et de l'électricité, les transports, l'éducation et la santé sont organisées par secteur au niveau provincial. Les agences qui s'occupent des services locaux assurent, dans les villes, la santé publique, les services de loisir et les parcs, la sécurité, notamment les casernes de pompiers, et les transports publics, dont les bus et les taxis, ainsi que les services municipaux ruraux. Alors que l'Iran a une structure de conseils locaux assez élaborée qui est une composante importante du système d'administration infranational, les domaines sur lesquels les conseils locaux ont un pouvoir de décision sont limités. En fait, par rapport à l'ensemble des questions qui ont un impact sur le développement économique local, le conseil local a un rôle secondaire, voire pratiquement nul. Le rôle limité des conseils élus est un obstacle à la démocratie locale et à la participation (Tajbakhsh, 2000). Cette faiblesse des institutions locales et le contrôle accru qu'exerce le ministère de l'Intérieur sur la nomination des maires exacerbent les tensions entre le maire et le conseil local, car les maires se sentent de plus en plus dépendants du gouvernement central et, de ce fait, moins responsables devant le conseil municipal (Tajbakhsh, 2000).

Disparités spatiales significatives dans les dépenses publiques

Une autre question importante est celle de la disparité dans la distribution des dépenses publiques entre les régions dans les pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale. Les collectivités locales des régions particulièrement pauvres ont des difficultés à remplir leurs obligations en matière de dépenses car elles n'ont pas assez de reve-

nus et/ou de transferts intergouvernementaux et pas d'accès aux emprunts. Ces disparités peuvent mener à la détérioration des conditions de vie des populations dans ces régions.

Par exemple, en Jordanie, les dépenses municipales par habitant en 2007 varient entre 207 dinars jordaniens dans la province de Karak, suivie par Mafraq (146 dinars), et 7,30 dinars à Aqaba ou 14,4 à Jerash. La moyenne s'élève à 52,7 dinars par habitant. Il y a des variations importantes dans les dépenses publiques par habitant à la fois entre et au sein des trois principales régions(18). Les budgets des ménages connaissent aussi des disparités spatiales significatives, notamment dans des domaines aussi importants que l'éducation et la santé. Ainsi, malgré les transferts du gouvernement, des disparités spatiales importantes perdurent. Une telle disparité est aussi observée en Syrie où, en 2003, les dépenses locales par habitant varient de 55 523 livres syriennes à Al-Sweida à 1 575 livres à Alep et Damas. La moyenne est de 2 527 livres par habitant.

Les systèmes de transferts perpétuent tout simplement ces disparités. En Syrie par exemple, le montant des transferts est calculé sur la base du nombre d'habitants enregistrés dans chaque circonscription fiscale, mais ceci ne tient pas en compte le développement régional ou la présence de zones avec des taux de croissance plus rapides de la population.

Les transferts et l'accès au financement pour les administrations locales

Comme le montre l'annexe 8.1, les pays de la région ont des systèmes de transferts intergouvernementaux largement *ad hoc*, c'est-à-dire que la plupart des pays de la région n'utilisent pas de formules de transfert. Il y a aussi souvent une différence significative entre les pratiques *de jure* et *de facto*. Le Liban en est un exemple : 75% des ressources de la Caisse municipale autonome sont investis dans des projets de développement à grande échelle par le gouvernement central par le biais du Conseil de développement et de reconstruction et d'autres institutions de développement, et ne sont donc pas transférés aux communes. La majorité des collectivités locales au Liban n'a pas les ressources suffisantes pour répondre à ses besoins. Cela a conduit dans certains cas au surendettement (voir l'exemple de la communauté urbaine d'Al-Fayhaa dans l'encadré 8.2).

Encadré 8.2. – Le cas de la communauté urbaine d'Al-Fayhaa.

La communauté urbaine d'Al-Fayhaa se compose des communes de Tripoli, El-Mina et Baddaoui et a une population totale de 340 000 habitants.

Les ressources des fédérations municipales au Liban, conformément à la législation, se composent de 10% des ressources des collectivités locales membres (un pourcentage supplémentaire venant des budgets des collectivités qui bénéficient des projets communs entrepris par la communauté urbaine) et 25% des impôts en dépôt à la Caisse municipale autonome.

Dans la pratique, en raison de leur faiblesse financière, la plupart des communes ne sont capables ni de transférer 10% de leurs ressources aux fédérations municipales ni de faire des contributions supplémentaires au financement des services publics sur leurs territoires. Les transferts de la Caisse municipale autonome (qui se rapprochent, comme mentionné ci-dessus, plutôt de 2% que des 25% prévus par la législation) sont limités

(18) Il faut souligner que les chiffres concernant les dépenses pour la région d'Amman n'intègrent pas le Grand Amman, ce qui explique un chiffre par habitant relativement bas pour cette région. La commune d'Amman dispose d'un statut particulier et est comptée à part des 93 communes. Des données séparées pour la commune d'Amman n'étaient pas disponibles.

du fait que seulement 40% des fonds peuvent être utilisés pour financer la fourniture de services publics (alors que 60% sont réservés pour les salaires du personnel).

Bien qu'elle représente une des plus importantes fédérations municipales au Liban, la communauté urbaine d'Al-Fayhaa n'est pas capable de financer les services publics communs de sa compétence (collecte de déchets, gestion des abattoirs, décharges, etc.), qui ont été délégués à des entreprises privées, ni de payer les salaires de l'ensemble du personnel. La dette de la communauté urbaine augmente d'année en année et, depuis six ans, tous les nouveaux projets communs ont été annulés.

Les pratiques en matière d'emprunt local sont aussi largement *ad hoc*. Un des problèmes est le manque de transparence dans l'endettement local, ce qui pourrait conduire à un passif important et à une crise financière. Pour faire face, dans beaucoup de cas, à un déséquilibre entre les responsabilités et les ressources, à la réduction des transferts ou à leur imprévisibilité, les collectivités locales s'endettent. Les administrations locales en Jordanie et en Turquie se sont endettées lourdement pour répondre à leurs besoins croissants en investissement. En Jordanie, les dépenses d'investissement ont augmenté rapidement : de 41% du total de dépenses en 2003 à environ 58% en 2008, atteignant même 65% en 2007. Pour réaliser ces dépenses, les communes jordaniennes ont creusé leurs déficits budgétaires, atteignant un déficit moyen de 0,62% du P.I.B. en 2007. Selon différentes sources, cette dette est due en partie au fait que la plupart des communes de Jordanie, en particulier les plus petites, n'ont pas les ressources pour payer leurs employés et doivent se tourner vers l'emprunt pour payer leurs dépenses courantes (C.G.L.U., 2007). Un rapport récent du ministère jordanien de l'Administration locale signale que, pour faire face à l'endettement municipal, le gouvernement central a créé un fonds pour la réduction de la dette municipale (ministère jordanien des Affaires municipales, 2009).

En Turquie, les administrations locales ont cumulé un déficit budgétaire de 7,1 milliards de lires turques (0,75% du P.I.B.) en 2008 alors que le total des créances à recouvrer des collectivités locales, si on exclut les paiements différés, était de 2,8% du P.I.B. la même année (ministère turc de l'Intérieur, Direction générale pour les autorités locales, 2009). Il faut souligner que les communes turques ne sont pas obligées d'avoir des budgets en équilibre et, de ce fait, dépendent du gouvernement central pour financer leur dette en cas de ressources insuffisantes.

Les cas de la Turquie et de la Jordanie montrent que ces pays souffrent de déficits budgétaires et d'endettement au niveau local, ce qui est au moins partiellement causé par des pratiques d'endettement et des contraintes budgétaires peu strictes.

Conflits intérieurs et extérieurs et décentralisation

Les conflits revêtent une importance particulière dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale car c'est l'une des régions les plus soumises à des conflits dans le monde[19]. La Palestine dépasse tous les autres pays dans le nombre total de conflits et, en particulier, dans le nombre de conflits mineurs et internes. L'Iran et l'Irak sont en tête pour le nombre de conflits de plus grand ampleur (ou de guerres). La Turquie et la Palestine présentent le plus grande nombre d'années passées dans des conflits intérieurs. Des études démontrent les effets fortement négatifs des conflits, et notamment des conflits extérieurs, pour les processus de décentralisation dans la région (Tosun et Sen, 2008, et Tosun et Yilmaz, 2010a). Le cas particulier de la Palestine est décrit dans l'encadré 8.3 pour montrer comment l'Autorité nationale palestine s'adapte à une situation de conflit persistante.

(19) Cf. Milton-Edwards et Hinchcliffe (2004) pour une chronologie et une discussion détaillées des conflits du Moyen-Orient depuis 1945.

Encadré 8.3. – Conflits, structure administrative et loi de 1997 sur les autorités locales en Palestine.

Le système des collectivités locales en Palestine reflète les réalités de l'occupation israélienne. Le système des collectivités locales a été conçu pour assurer le contrôle du centre sur la prestation des services d'urgence et de sécurité. Par conséquent, les lois, le système politique, l'organisation administrative et les pratiques en matière de développement local des collectivités sont orientés vers cet objectif plutôt que celui de fournir des services publics aux communautés locales (Banque mondiale, 2006).

Avant l'accord de paix d'Oslo en 1994, en l'absence d'un État souverain, les collectivités locales palestiniennes ont été obligées de gérer toutes seules les services publics devant être assurés aux populations locales. Le ministère des Collectivités locales a été créé en 1994 afin d'aider à la mise en place d'un système d'administration locale efficace. Néanmoins, le cadre juridique qui en résulte accorde au gouvernement central un fort contrôle formel sur les collectivités locales (Banque mondiale, 2006).

La loi de 1997 sur les autorités locales en Palestine (L.A.L.) définit le cadre juridique de l'actuel système des collectivités locales en Palestine. La L.A.L. s'inspire fortement de la législation des autres pays de la région, notamment celle de la Jordanie. Elle accorde d'importants pouvoirs au gouvernement central, essentiellement au ministère des Collectivités locales pour l'élaboration des normes et règlements du secteur, et notamment sur un grand nombre d'activités en charge des collectivités locales, y compris la révocation d'une autorité locale (Banque mondiale, 2006).

La L.A.L. fixe les compétences des collectivités locales ainsi que les pouvoirs pour lever des ressources. Néanmoins, il existe un important décalage entre ce qui est prévu dans la loi et la réalité sur le terrain (Banque mondiale, 2006). L'absence d'une administration publique efficace oblige les villes les plus importantes à assumer des fonctions qui ne leur sont pas nécessairement attribuées par la loi telles que les services de lutte contre les incendies et l'entretien des bâtiments scolaires (Banque mondiale, 2006).

La L.A.L. accorde au gouvernement central des pouvoirs étendus sur les collectivités locales pour le contrôle de leurs revenus. Elles doivent obtenir l'approbation du gouvernement central pour fixer les taux et définir les assiettes d'imposition selon les limites fixées au niveau central. Les principales ressources des collectivités locales proviennent de l'impôt foncier, des permis de construire et des redevances d'usagers. Elles ont également le droit de gérer des marchés et d'entreprendre des activités pour dégager des revenus supplémentaires. Pourtant, dans la pratique, les communes inventent leurs propres manières de lever des ressources et trouvent souvent le moyen de justifier ces pratiques à l'aide de vieilles lois

Source : Banque mondiale (2006).

Renforcement des capacités locales et participation citoyenne

Les autorités locales de la région expriment généralement leur besoin d'avoir accès à davantage de données et d'informations. Cependant, elles ont tendance à employer du personnel insuffisamment formé et n'ont donc pas la capacité de traiter correctement les données financières ni de les utiliser pour définir les politiques locales. Tout simplement, elles n'ont pas assez de ressources (en temps, en argent ou en personnes). Le besoin de données locales dépend non seulement de la taille des collectivités locales mais aussi des compétences qui leur sont attribuées. Il serait essentiel pour la mise en œuvre des stratégies de décentralisation de disposer de plus d'information et de responsables locaux mieux formés. Au Liban par exemple, la perception des impôts locaux est entravée par un processus d'évaluation fiscale lent,

des pratiques comptables non informatisées et le manque de percepteurs des impôts (Atallah, 1999). Des problèmes similaires se retrouvent, au moins en partie, dans les autres pays étudiés ici.

Encadré 8.4. – Bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités : Jordanie et Syrie.

Dévolution de la gestion de l'impôt foncier aux communes en Jordanie

En 2004, le ministère des Finances jordanien et le ministère des Affaires municipales ont commencé un programme de transfert de la perception de l'impôt foncier du ministère des Finances aux communes.

Ce programme, financé par le P.N.U.D., a été divisé en deux phases (phase 1 : 2004-2010, phase 2 : 2010-2012) afin de permettre de tester de nouvelles stratégies dans des communes plus grandes avant de les mettre en œuvre dans celles d'une taille plus petite disposant de capacités moins importantes.

Le programme implique :

- de modifier les procédures et les lois,
- de créer une base de données intégrée ainsi qu'un réseau, à travers le pays, de centres pour la gestion de l'impôt foncier,
- de renforcer les capacités du personnel des collectivités locales (600 employés),
- de mettre en œuvre des campagnes de sensibilisation à destination des citoyens et des contribuables,
- de développer l'organisation administrative et restructurer les centres de gestion de l'impôt foncier.

Aujourd'hui, le recouvrement de l'impôt foncier a été transféré à 47 communes (sur 93, les 46 communes restantes faisant l'objet de la phase 2 du projet). Les grandes communes l'opèrent à la fois pour elles-mêmes et pour le compte des communes voisines plus petites.

Une augmentation du recouvrement de l'impôt foncier a été constatée depuis le début du programme (Al-Hajaj, 2010).

Programme de modernisation de l'administration municipale en Syrie

Cette initiative conjointe de la République arabe syrienne et de l'Union européenne a pour objectif, à long terme, d'améliorer le cadre de vie des habitants des centres urbains à travers le pays. Il s'est concentré dans un premier temps sur six grandes villes. Il est mis en œuvre actuellement à Damas, Alep, Lattaquié, Tartous, Homs, Deir ez-Zor et Palmyre.

Le but est de trouver de nouvelles bases et des bonnes pratiques en matière de gestion de la croissance urbaine à long terme. Le programme facilite une série de plans d'action et se concentre sur les réformes législatives, financières et de gestion. Il cible notamment les domaines suivants : gouvernance décentralisée; renforcement des décisions prises au niveau local; renforcement institutionnel; gestion des ressources financières; gestion du foncier; développement local; accords de jumelage et partenariats; aménagement urbain et habitat informel; systèmes d'information géographique (S.I.G.); partenariats public-privé; circulation et transports; gestion des déchets solides; Agenda 21 local, et égalité homme-femme.

Source : http://www.mam-sy.org/index.php?p_id=11&lang=en

Mais il y a aussi des bonnes pratiques dans la région, en particulier concernant le renforcement des capacités locales et la participation citoyenne, par exemple en Jordanie, en Syrie et en Turquie. La commune métropolitaine d'Eskişehir est un bon exemple d'une administration locale qui investit dans le renforcement des capacités et dans la formation de ses employés(20). La commune de Fuheis en Jordanie(21) est un exemple de succès dans la participation de la communauté locale dans le processus de planification, la création de comités d'action volontaires, la formation du personnel et des directeurs, les partenariats avec le secteur privé, l'accès à l'information (les statistiques financières) et l'usage des technologies informatiques – en particulier les systèmes d'information géographique (S.I.G.) – et enfin l'intégration de considérations sur l'égalité homme-femme et la jeunesse dans les processus locaux de prise de décision. L'encadré 8.4 décrit deux autres exemples de bonnes pratiques concernant le renforcement des capacités locales.

Conclusions

Pour diverses raisons (telles que la tradition, l'histoire et la culture), les compétences attribuées aux collectivités locales dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale ne sont pas aussi étendues que dans beaucoup d'autres parties du monde. Dans leurs efforts pour réformer le secteur local, les gouvernements nationaux doivent reconnaître que la décentralisation requiert un partage des rôles et des responsabilités fiscales entre les administrations centrales et locales, accompagné d'une solide capacité à fournir des services à la fois centralement et localement. Le défi est de déterminer comment répartir les responsabilités et les finances parmi différents types de collectivités locales.

L'une des solutions que l'on peut suggérer pour permettre au processus de décentralisation d'avancer dans la région est la mise en œuvre d'une décentralisation asymétrique. Divers critères peuvent être mis en place pour classer les collectivités locales en différentes catégories ayant des compétences asymétriques en matière d'imposition et de dépenses et en ce qui concerne le droit de recourir à l'emprunt. Cela donnerait une impulsion aux processus de décentralisation au cours desquels les administrations régionales (les gouvernorats) et les collectivités locales pourraient être investies d'une autonomie accrue dans les décisions sur les dépenses et les ressources, en accord avec leur capacité à répondre à ces responsabilités et à en développer de plus grandes. Cependant, il y a aussi un besoin de réviser les normes législatives et réglementaires attribuant les pouvoirs et les compétences aux différents types et niveaux d'administration. De plus, les engagements existants ou futurs en matière de ressources, de la part des gouvernements centraux, doivent être honorés à la fois en quantité et dans le temps pour permettre aux collectivités locales de planifier et fournir les services qu'elles doivent assurer.

Sur le long terme, les gouvernements de la région doivent décentraliser les responsabilités de dépenses aux collectivités locales tout en les rendant totalement responsables, devant leurs électeurs respectifs, de leurs résultats politiques en termes d'efficacité et d'efficience pour la prestation de services publics de qualité. Dans ce but, ils devraient continuer de renforcer les mécanismes de responsabilité des administrations locales par la collecte, l'analyse et la dissémination systématiques des informations sur la performance fiscale locale et l'accomplissement des objectifs financiers et politiques. Une telle information est essentielle à la fois pour la participation citoyenne dans le processus politique

(20) La ville d'Eskişehir est synonyme d'enseignement supérieur et c'est quasiment une ville d'étudiants. C'est le siège de l'université Anadolu, la plus grande université en Turquie en termes de nombre d'étudiants. Le maire de la commune métropolitaine d'Eskişehir, ancien président de l'université Anadolu, a maintenu de bonnes relations de travail entre la commune et l'université. Il est à noter que tous les employés contractuels de la commune métropolitaine d'Eskişehir disposent au moins d'un diplôme de licence.
http://www.eskisehir-bld.gov.tr/cityiseskisehir/index.html.

(21) Fuheis est une petite commune à environ 15 km au nord-ouest d'Amman.

et pour le suivi de la gestion locale par le gouvernement central.

Dans la réforme des systèmes de collectivités locales, la tâche la plus ambitieuse pour les gouvernements de la région est de restructurer le système de manière à offrir aux collectivités locales un «espace fiscal» pour renforcer leurs propres ressources et la gestion de leurs dépenses. Les gouvernements devraient d'abord s'assurer que les mécanismes adéquats sont en place pour garantir, d'un côté, le suivi des comptes et, de l'autre, pour encourager l'autonomie en matière de gestion de ressources en donnant aux collectivités locales des pouvoirs de décisions adéquats sur les taux d'imposition et la détermination de certaines assiettes d'imposition dans le but d'améliorer la prévisibilité budgétaire. Ils devraient graduellement lever les contrôles du gouvernement central sur les taxes et les impôts locaux après s'être assurés que le recouvrement au niveau local se maintient.

Les gouvernements de la région devraient penser à établir une instance de coordination entre les différents niveaux de gouvernement pour mettre en œuvre les réformes de décentralisation fiscale. Cette instance de coordination devrait permettre au gouvernement central d'améliorer la conception des politiques de décentralisation, d'évaluer leur direction, leur rythme et l'étendue du processus, de diffuser les informations, d'offrir des formations et d'engager directement les administrations municipales dans la mise en œuvre. Cette instance contribuerait au développement du dialogue et de la coopération intergouvernementale. Elle pourrait jouer un rôle central pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques au niveau local, notamment quand il y a des responsabilités partagées entre différents niveaux d'administration, et pour favoriser (avec des mesures financières et légales) la coopération intercommunale pour la fourniture des services publics.

Les gouvernements devraient explorer la participation du secteur privé, à la fois, dans le financement et dans la fourniture des services publics pour améliorer l'efficacité de la gestion globale des dépenses des collectivités locales. La coopération intercommunale et la collaboration avec le secteur privé pourraient être un moyen pour surmonter les inefficacités associées à la petite taille des communes. Cependant, le choix du modèle de gestion doit rester local afin d'assurer l'appropriation et l'approbation publiques des méthodes choisies.

Les gouvernements devraient étudier la rationalisation du système de transfert de façon à en faire un instrument plus efficace pour la mise en œuvre des politiques d'intérêt national au niveau local et pour réduire les disparités fiscales spatiales. Cela supposerait un examen des systèmes de transferts à la fois conditionnels et inconditionnels. Ils devraient établir des systèmes de transfert transparents, basés sur des règles, avec des formules explicites de péréquation. Ils devraient chercher des idées pour combiner des dotations inconditionnelles et de péréquation qui encouragent les administrations locales à exploiter leur fiscalité et à améliorer l'efficacité de la perception des impôts.

Le renforcement des capacités est aussi un élément important dans la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation, et ce en investissant à la fois dans les capacités du personnel et les technologies de l'information. La région a besoin de plus d'initiatives soutenues par des fonds et des agences au niveau national et international pour renforcer ses capacités.

Les gouvernements centraux de la région devraient aussi s'engager de manière crédible à renforcer la capacité de gestion des collectivités locales à la fois en termes de planification budgétaire à long terme et de viabilité de la dette. Cela impliquera d'imposer des contraintes budgétaires strictes aux collectivités locales et de s'assurer qu'elles reçoivent les fonds qui leur sont attribués d'après la loi et que ces sources de revenu soient suffisantes pour leur permettre de fournir les services qu'elles doivent assurer. Ce processus sera important, en particulier pour l'emprunt local, du fait que, pour beaucoup de collectivités locales du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, le surendettement est devenu l'une des seules options pour continuer à fournir des services publics. Dans certains cas, le manque des capacités de planifica-

tion à long terme a conduit certaines collectivités locales à accumuler une dette significative, voire non viable. Le gouvernement central devrait déterminer les compétences des collectivités locales et assurer un financement correspondant sur le long terme, mais il devrait aussi s'abstenir de venir en aide aux collectivités locales surendettées. Cela pourrait signifier de laisser certaines collectivités locales d'abord faire faillite et les soumettre ensuite à des règles de restructuration financière dictées par les autorités centrales.

Enfin, un point critique dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale réside dans le rôle des conflits dans la centralisation. Il semble que les conflits extérieurs soient un obstacle majeur au processus de décentralisation et poussent souvent à la recentralisation. La prévention des conflits régionaux devrait être vue comme un bien public régional ou international dont la fourniture collective allégerait le fardeau qui pèse sur les administrations centrales et locales des pays individuels.

Ce chapitre a présenté une vue générale et une comparaison des finances locales des pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale ainsi qu'une discussion sur certaines des questions importantes liées à la performance des collectivités locales. Il comprenait aussi des observations pour promouvoir des réformes dans la région. Comme cela a été montré tout au long de ce chapitre, les pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale ont des structures de gouvernement très centralisées. Parmi les défis auxquels font face les finances locales et la décentralisation, et qui ont été discutés dans ce chapitre, on trouve : la préférence des gouvernements centraux envers des unités administratives déconcentrées pour fournir les services publics locaux par rapport à la dévolution de pouvoirs au niveau local ; la disparité spatiale dans les dépenses publiques qui requiert un meilleur système de transfert intergouvernemental (basé sur une formule) ; des pratiques de transfert intergouvernemental et d'emprunt *ad hoc* ; des conflits extérieurs et intérieurs qui pourraient limiter l'avancée de la décentralisation fiscale et soustraire des ressources aux finances locales, et le renforcement des capacités locales et de la participation citoyenne. Malgré ces défis et l'image d'ensemble assez incertaine de la décentralisation dans la région, il semble se dégager une tendance à la réforme des structures administratives en vue de donner plus de flexibilité et de diminuer le contrôle des collectivités locales par les autorités centrales. Il est difficile de dire, cependant, si cette tendance se poursuivra étant donné l'environnement politique et macroéconomique instable de la région.

9

Le financement des aires métropolitaines

Roy Bahl[1]

Université de l'état de Géorgie (États–Unis)

(1) *Regents professor* en économie, École de sciences politiques Andrew Young, université de l'état de Géorgie. Tetyana Zelenska a fourni une assistance précieuse aux recherches pour cet article.

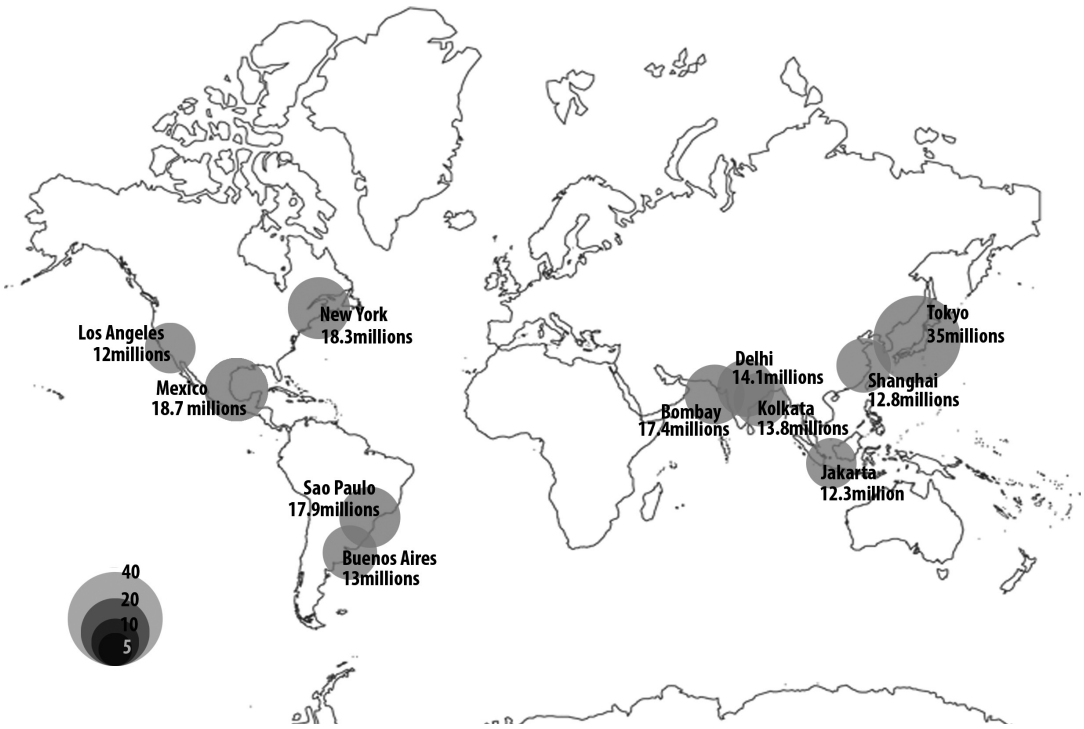
La population mondiale va à peu près doubler d'ici à 2050 et quasiment toute cette augmentation va être absorbée par les aires urbaines des pays les moins développés (O.N.U., 2008). Le nombre des mégapoles (population supérieure à 10 millions d'habitants) devrait passer de 19 actuellement à 27 en 2025. À cette date, environ 10% de la population urbaine mondiale résidera dans ces villes.

Les administrations des aires métropolitaines de nombreux pays devront trouver une façon de gérer des populations de 5 à 20 millions d'habitants et de fournir des prestations de service public abordables (graphique 9.1). Pour parvenir à une bonne formule de gouvernance et de gestion des finances, elles auront à déterminer le degré exact de décentralisation fiscale dans le cadre de l'aire métropolitaine, à coordonner le travail de nombreuses administrations et entreprises publiques différentes et à définir un plan viable pour mobiliser des ressources.

Le problème du financement des services publics dans les zones urbaines étendues est plus complexe que celui des dépenses de l'administration d'une ville, car le modèle type suppose que de nombreuses administrations et entreprises publiques différentes fournissent des services publics à l'intérieur de l'aire métropolitaine. Il faut alors apprécier qui gouverne, qui gère et qui paie. De plus, on voit poindre presque à chaque fois un conflit politique sur le «juste» équilibre des pouvoirs entre ces administrations.

GRAPHIQUE 9.1

Population des 11 plus grandes aires métropolitaines.



Source : http://www.metropolis.org/publications/metropolitan_regions

Ce chapitre concerne le financement des services publics dans les aires métropolitaines. Il traite à la fois de la gouvernance et des finances. On ne saurait dissocier ces deux sujets, car les dispositions pour le financement des services publics dans les aires métropolitaines sont largement déterminées par les compétences en matière de prestation de services publics des diverses administrations et entreprises. Cependant, les pays font des choix différents pour structurer et financer leurs prestations de services et les problèmes qui apparaissent peuvent donc différer grandement d'un pays à l'autre. Dans ce chapitre, nous examinons un échantillon d'aires métropoli-

taines dans les pays développés et dans les économies émergentes et en développement. Le choix de l'échantillon est basé sur la disponibilité de l'information plutôt que sur une quelconque tentative formelle d'avoir une couverture «représentative[2]».

Dans la première section de ce chapitre, nous analysons les fondements théoriques qui sous-tendent le choix entre diverses structures possibles de gouvernance métropolitaine. Dans les sections suivantes, nous présentons les modèles de finances utilisés dans le monde et discutons de leurs avantages et inconvénients. Le chapitre se termine par une discussion sur la variété des options de réforme politique disponibles.

Théorie de la gouvernance métropolitaine…

La théorie économique peut-elle montrer le chemin des bonnes pratiques en matière de gouvernance et de finances métropolitaines? Certainement pas de façon précise, car la dimension d'économie politique y est très importante. Le modèle économique peut cependant fournir un cadre utile pour évaluer la pratique[3]. Le problème est souvent posé dans les termes suivants : pour quel niveau de population le bien-être maximal des résidants d'une collectivité locale peut-il être atteint? L'argument central est le désormais familier «théorème de la décentralisation» : la règle de base en est que chaque fonction doit être attribuée au niveau d'administration qui permet de l'exécuter de la manière la plus efficace. L'expression consacrée est que «les gens obtiennent ce qu'ils veulent» : le bien-être général est donc amélioré (Bahl et Bird, 2008). Si on s'arrêtait là, la gouvernance métropolitaine serait entre les mains de petites administrations communales indépendantes les unes des autres.

Pour certaines fonctions cependant, l'attribution au niveau d'administration le plus bas n'est pas efficace. C'est le cas lorsque des externalités interviennent dans la fourniture du service public et lorsqu'il existe des économies d'échelle. Telles sont les questions auxquelles doit répondre la structure des finances publiques métropolitaines : les différentes collectivités locales doivent-elles supporter toute la charge du financement public, une autorité métropolitaine est-elle nécessaire pour gérer et financer des services qui s'étendent à toute l'aire métropolitaine, quelle zone géographique l'administration régionale doit-elle intégrer, et quelle importance doivent avoir les programmes verticaux étatiques/fédéraux[4]? Une fois répondu à ces questions, on peut procéder à la répartition des compétences et le financement devra suivre la fonction.

… Et structure administrative des aires métropolitaines

Chaque pays et chaque région métropolitaine ont adopté différents modèles de gouvernance pour assurer la prestation de services publics. Certains ont créé des structures très fragmentées avec une forte décentralisation alors que d'autres ont opté pour une approche plus régionale. Presque tous ont tenté de parvenir à un équilibre entre une administration qui couvre le territoire régional et le contrôle local[5]. Si l'on devait tirer une conclusion générale sur les choix effectivement adop-

(2) Idéalement, nous inclurions une analyse comparative d'indicateurs sur le financement des administrations responsables des services dans des aires métropolitaines. Malheureusement, de telles données ne sont disponibles que dans des études de cas, et même alors elles ne sont pas comparables. Le F.M.I. (différentes années) édite un recueil des finances publiques pour tous les pays du monde, présenté sous un format spécifique, mais aucune donnée n'est transmise pour les différentes administrations locales.

(3) Oates (1972) a proposé une approche qui sert de point de départ pour la plupart des étudiants de ce sujet. Pour l'application aux aires métropolitaines, voir Bahl et Linn, 1992, Bird et Slack, 2004, et Slack, 2007.

(4) Un programme vertical est un programme dans lequel le service est fourni dans l'aire métropolitaine par un plus haut niveau d'administration, et où les fonds ne transitent par le budget d'aucune collectivité locale.

(5) Pour les débats sur la gouvernance des aires métropolitaines, voir O.C.D.E. (2006) et Jouvre et Lefèvre (2002).

tés, on pourrait dire que l'attachement au contrôle local a largement freiné la formation des administrations à l'échelle métropolitaine. Une façon d'aborder les différentes approches de la gouvernance métropolitaine est de se concentrer sur le type de structure choisi : fragmentation territoriale, fragmentation fonctionnelle ou administration métropolitaine unique.

La fragmentation territoriale

Cette approche signifie que de nombreuses collectivités locales à vocation générale opèrent dans la même aire métropolitaine avec un certain degré d'indépendance dans le choix des services publics qu'elles assurent et dans celui des aménagements fiscaux, tarifs aux usagers et dispositifs de financement de la dette. Dans certains cas, ces collectivités locales coexistent avec une administration supramunicipale au niveau métropolitain et, dans beaucoup des cas, avec des districts spécialisés à l'échelle régionale.

L'avantage du modèle de fragmentation territoriale est que l'administration y est proche de la population, mais les gains en matière de bien-être de ce modèle d'«autonomie» ont un coût : l'incapacité à réaliser des économies d'échelle. L'action s'inscrit dans des circonscriptions souvent trop étroites pour internaliser des externalités importantes ou pour permettre la coordination des services. La fragmentation territoriale peut conduire à de grandes disparités fiscales parmi les collectivités locales de l'aire métropolitaine puisqu'elles auront presque sûrement des capacités inégales de financement et de prestation de service.

Dans les pays développés

Le modèle de fragmentation territoriale est celui qui caractérise le mieux la gouvernance dans la plupart des aires métropolitaines des États-Unis. Les États-Unis possèdent une forte tradition d'autonomie locale; les contribuables acceptent mieux la concurrence entre les collectivités locales et tolèrent mieux les disparités fiscales que cela n'est le cas dans beaucoup de pays européens. On a fait de nombreuses tentatives pour établir des administrations métropolitaines aux États-Unis; elles ont presque toutes échoué[6]. L'organisation type est bien illustrée par la région de New York qui comprend plus de 2 000 collectivités (Benjamin et Nathan, 2001).

On rencontre également de fortes traditions d'autonomie locale en Europe. «Les collectivités locales des pays nordiques défendent farouchement leur droit de collecter leurs propres impôts. Elles soutiennent qu'une fiscalité propre conduit à plus de transparence et augmente le degré de responsabilité de la population et des conseils locaux» (Lotz, 2006, p. 236).

La région métropolitaine de Copenhague constitue un exemple de structure administrative fragmentée. Sa population de 2,4 millions d'habitants est administrée par 45 municipalités, qui représentent le niveau prédominant en termes de fourniture de services et de fiscalité, et par une région capitale nationale. La Région Capitale est une administration élue couvrant l'ensemble de la zone dont les services de santé constituent la principale compétence, mais qui n'a pas de pouvoir fiscal.

La population de la ville de Paris est d'environ 2 millions d'habitants, mais 6 autres millions vivent dans la proche banlieue. L'administration locale de cette agglomération est prise en charge par 80 communes, 3 départements et de nombreuses entreprises qui fournissent des services publics, ainsi que par la Région Ile-de-France qui est responsable de l'autorité organisatrice des transports publics. La région métropolitaine de Stockholm comprend 65 communes et 5 comtés (O.C.D.E., 2006a), la région métropolitaine de Randstad aux Pays-Bas est composée par 50 communes (O.C.D.E., 2007a) et la métropole de Vancouver comprend 21 municipalités avec environ 2 millions d'habitants.

(6) Pour une analyse de l'histoire de la réforme des collectivités locales aux États-Unis, voir Campbell et Birlhead (1976); pour une analyse des efforts récents, voir Phares (2009).

Dans les pays avec des économies émergentes et en développement

À Manille, la plupart des services publics locaux relève de la responsabilité de 11 villes et de 6 municipalités dont le territoire s'inscrit dans l'aire métropolitaine. Chacune possède un conseil local directement élu par la population et un ensemble défini de compétences et de ressources. Ces 17 administrations locales sont regroupées dans l'Autorité métropolitaine de développement de Manille, responsable de la planification et de la coordination des fonctions qui s'étendent à l'ensemble de son territoire.

La gouvernance de l'aire métropolitaine de Mexico offre un autre exemple de fragmentation territoriale (O.C.D.E., 2004). L'aire métropolitaine de Mexico s'étend, au-delà du district fédéral et de ses 16 sous-unités de type municipal, aux états de Mexico et Hidalgo avec leurs 59 communes. Elles incluent le gouvernement fédéral. Dans ces deux états, toutes les unités locales de niveau inférieur ont des administrations élues, mais les arrondissements urbains du district fédéral n'ont pas de pouvoir fiscal.

La municipalité métropolitaine d'Istanbul compte 73 municipalités. Les municipalités n'ont cependant pas de pouvoirs réglementaires. La région métropolitaine de São Paulo, avec une population d'environ 18 millions d'habitants, est constituée de 39 communes sans administration métropolitaine supérieure. On cherche à coordonner les services publics par des accords ou des contrats entre ces municipalités *via* divers conseils et agences (Banque mondiale, 2007).

La fragmentation fonctionnelle

La seconde approche de la gouvernance métropolitaine favorise la fragmentation fonctionnelle. Dans ce modèle, l'exercice d'une fonction ou d'un ensemble particulier de fonctions est placé sous le contrôle soit d'une entreprise publique, soit d'une administration de district spécialisée. En fait, il existe un certain degré de fragmentation fonctionnelle dans presque toutes les aires métropolitaines, mais sa mise en œuvre varie très largement.

Un grand avantage de la fragmentation fonctionnelle est que l'agence autonome a des chances d'être plus efficace techniquement car elle est spécialisée. Les rémunérations peuvent échapper au barème de la fonction publique si bien que l'établissement peut attirer et retenir des employés plus qualifiés. Il peut aussi être plus efficace dans ses opérations car il a une compétence territoriale assez large pour réaliser des économies d'échelle. Comme c'est en général la seule entité responsable d'une fonction précise au sein de l'aire urbaine, les problèmes de coordination pour cette fonction sont considérablement moins élevés que dans un modèle de fragmentation administrative. Enfin, une entreprise publique peut avoir accès à toute une série de ressources qui lui sont réservées (par exemple, un impôt spécifique, un transfert obligatoire de l'administration de la ville ou des recettes tarifaires) et, si elle fonctionne bien, a sans doute un potentiel plus important pour le financement de la dette que ne l'aurait une collectivité locale à vocation générale.

Il y a des inconvénients au modèle de fragmentation fonctionnelle, qui dépendent de l'approche adoptée. Tout d'abord, il sera presque certainement moins sous le contrôle direct des électeurs locaux que ne le serait un conseil élu, par exemple. À cet égard, on perd en autonomie locale. D'autre part, les agences autonomes peuvent être à vocation unique, et donc incapables de contribuer à la coordination des services de manière transversale. Bien qu'il y ait des exceptions, la plupart des districts spécialisés sont à vocation unique.

Dans les pays développés

La fragmentation fonctionnelle peut prendre des formes diverses, y compris l'attribution de plusieurs fonctions sur l'ensemble du territoire à une seule administration ou agence. Le district régional du Grand Vancouver a réuni toutes les fonctions exercées auparavant par des districts spécialisés, plus particulièrement les hôpi-

taux, l'eau et l'assainissement, les dépenses d'investissement et la gestion des déchets. Le conseil d'administration comprend des représentants élus des collectivités locales, mais c'est une organisation volontaire qui n'a pas autorité pour mettre en œuvre des politiques.

Le financement des districts spécialisés et des entreprises publiques peut prendre des formes multiples. Comme les services fournis sont souvent payants (par exemple, les transports publics, la collecte des ordures), les recettes tarifaires fournissent une base de revenus. Dans d'autres cas, ils sont partiellement financés par des transferts obligatoires du budget de la ville à moins qu'ils ne dégagent suffisamment de profit pour financer le budget de la ville.

À Stockholm, la ville a créé un holding pour gérer plusieurs de ses entreprises et assurer des services tels que le logement social, la gestion immobilière, les opérations portuaires et l'eau. Ces entreprises publiques sont dans une situation excédentaire et versent des dividendes au budget municipal. On rencontre le même cas de figure avec les deux entreprises d'énergie dans lesquelles la ville d'Oslo possède des actions.

La ville de Paris participe au capital de différents établissements publics qui fournissent des services allant des transports aux services sociaux. Ceux-ci sont financés par les tarifs aux usagers et par des transferts obligatoires depuis le budget de la ville. La ville de Paris verse environ un tiers de ses subventions aux entreprises de transport public et couvre presque la moitié du budget de la préfecture de police. Les transferts à l'établissement public en charge des programmes sociaux représentent une part significative des dépenses inscrites au budget de la collectivité.

La ville de Madrid opère des transferts obligatoires aux deux entreprises publiques qui assurent les services de transport. Dans les grandes villes italiennes, les transferts aux entreprises de transport, de collecte et de traitement des ordures et d'épuration des eaux représentent environ 25% des dépenses totales. Les entreprises de la ville de Milan lui rapportent cependant des dividendes substantiels. La ville de Lausanne a complètement intégré l'entreprise d'électricité dans son budget et celle-ci s'est maintenue dans une situation excédentaire depuis la fin des années 2000.

Les offices de l'eau dans la région de Randstad aux Pays-Bas – qui sont responsables du contrôle des inondations, de la qualité de l'eau et de l'épuration des eaux usées – offrent l'exemple d'un autre type d'organisation (O.C.D.E., 2007a). Ce sont des autorités publiques locales indépendantes qui sont élues démocratiquement. Les limites administratives des 11 bureaux de la Région de Randstad ne correspondent à celles des communes. Les offices de l'eau ont des pouvoirs fiscaux : une redevance de l'office de l'eau et une taxe de pollution.

Dans les pays avec des économies émergentes et en développement

Les entreprises publiques jouent un rôle important dans la fourniture des services dans les aires métropolitaines des pays avec des économies en transition. La relation entre l'administration de la ville et les entreprises publiques est parfois assez complexe. Par exemple, la ville de Riga fournit des services publics par le biais de 42 entreprises dont elle est propriétaire, et d'une société de chauffage dont elle détient 49% des actions. La plupart de ces entreprises sont autosuffisantes, mais l'entreprise de transport consomme environ 10% du budget de fonctionnement de la ville.

À Zagreb, la plupart des dépenses d'investissement (et certaines dépenses courantes) est de la responsabilité d'un holding qui a été créé suite à la fusion de 22 entreprises municipales. Plus de 15% du budget de la ville de Zagreb est consacré au subventionnement du holding. Dans d'autres villes métropolitaines est-européennes, il est plus fréquent de voir les villes soutenir l'activité déficitaire d'une entreprise unique, tout particulièrement en ce qui concerne les transports. Les villes métropolitaines de Sofia, Budapest et Odessa en sont des exemples.

Il arrive que les agences spécialisées jouent un rôle important dans la gestion et le financement des services publics dans les pays en développement. Parfois, c'est parce que le statut de district spécialisé permet la séparation de la fonction de fourniture du service et de la politique locale, d'autres fois, parce que cela rend la gestion plus facile et sans conteste plus professionnelle et, enfin, parfois, parce que c'est un moyen plus facile d'accéder à une série de ressources dédiées et à un financement de la dette.

Ce sont les collectivités locales qui créent les entreprises publiques, comme c'est le cas pour les transports publics à Bogota, en Colombie. Celles-ci peuvent aussi être polyvalentes, comme l'entreprise de l'eau, de l'énergie et des télécommunications à Medellin, en Colombie. Dans certains cas, les agences spécialisées peuvent devenir un acteur prépondérant des finances de la collectivité locale. Webster (2000, p. 7) souligne que plus de 65% des dépenses d'infrastructure urbaine dans la métropole de Bangkok sont prises en charge par des entreprises d'État, contre environ 25% par le gouvernement national et moins de 10% par la ville.

L'administration métropolitaine

La troisième approche générale est celle de l'administration métropolitaine. Dans ce modèle, les services généraux sont fournis par une administration métropolitaine couvrant l'ensemble de l'aire métropolitaine. Idéalement, les autorités métropolitaines sont élues et disposent de pouvoirs significatifs pour réglementer la fourniture de services et leur financement dans l'aire métropolitaine. Si, dans de grandes aires urbaines, nombre d'administrations couvrent toute la zone, peu d'entre elles possèdent des pouvoirs si étendus. Elles ont le plus souvent une gamme limitée de responsabilités fonctionnelles, parallèlement aux niveaux d'administration inférieurs. L'accent est mis dans cette approche sur la gouvernance métropolitaine, mais les administrations de niveau inférieur conservent un certain degré d'autonomie locale.

Cette approche comporte des avantages significatifs, plus particulièrement la coordination intégrée de toutes les fonctions assignées à l'administration métropolitaine. Cela permet une meilleure affectation des ressources par rapport au cas où la compétence pour les services publics locaux se répartit entre de multiples municipalités et administrations spécialisées. Ce type d'administration métropolitain offre également un *plus grand potentiel* de péréquation, car la qualité des services publics locaux n'est pas liée à la richesse de chaque circonscription locale comme on le voit dans le modèle de fragmentation administrative.

Les administrations métropolitaines ont souvent une compétence territoriale suffisante pour réaliser des économies d'échelle et pour internaliser les coûts. Cela peut mener à la fois à une diminution des coûts du service et à des gains d'efficacité(7). Enfin, parce que les facteurs sont moins mobiles vers l'extérieur qu'à l'intérieur des aires métropolitaines, on aboutit à plus de possibilités pour une fiscalité efficace. L'administration fiscale peut en outre réaliser des économies substantielles en collectant ses ressources sur l'ensemble de la zone.

Mais cette forme de gouvernance métropolitaine présente également des inconvénients non négligeables. Le plus important est que les électeurs locaux ont moins d'influence sur le budget local. En fait, l'élection du conseil local est remplacée par l'élection de représentants locaux au conseil métropolitain qui est plus distant. Un second inconvénient est que la gouvernance métropolitaine génère souvent des conflits interadministratifs. Si des collectivités locales de niveau inférieur sont présentes dans l'organisation métropolitaine, elles sont susceptibles de résister à la direction (et surtout à la domination) de l'administration métropolitaine.

Enfin, les limites territoriales de l'administration métropolitaine peuvent ne pas

(7) Si cela ne conduit pas en une diminution du coût des services, cela peut conduire à des prestations de meilleure qualité grâce à un effet d'harmonisation par le haut.

être suffisantes pour intégrer la totalité des bénéfices d'une gouvernance étendue sur toute l'aire métropolitaine. Dans cette situation, l'un des avantages les plus significatifs de l'administration métropolitaine peut être considérablement diminué[8]. Par exemple, New York compte 8 millions d'habitants, mais cela représente moins de 40% de la population de la région métropolitaine de New York. Dans ce cas, les services fournis en dehors des frontières de l'administration métropolitaine ne sont pas coordonnés avec ceux fournis à l'intérieur et on perd certains des avantages de la gouvernance globale. On rencontre une situation similaire à Toronto qui comprend seulement un tiers environ de la population de la région métropolitaine. À Copenhague, où 45 municipalités constituent la grande aire métropolitaine de Copenhague, l'administration régionale – la Région Capitale nationale – inclut seulement 33 d'entre elles.

Dans les pays développés

Le *Metropolitan Service District* de Portland, en Orégon, est sans doute ce qu'on a créé aux États-Unis de plus proche de la gouvernance d'une aire appréhendée dans son ensemble. Cette administration métropolitaine comporte 25 villes et fournit des services publics sur toute la zone en matière de transports, de retraitement des déchets et pour plusieurs autres compétences environnementales. Mais Portland («*Metro*») est loin d'être une administration régionale à part entière. Comme le remarque Lefèvre (2008, 2146) : «Selon les standards américains, *Metro* est une organisation métropolitaine innovante; selon les standards européens, elle est critiquée comme une organisation de gouvernance métropolitaine faible avec des compétences et des ressources limitées.»

Le Canada présente quelques contrastes intéressants dans la structuration de l'administration métropolitaine. Toronto se rapproche d'une véritable autorité métropolitaine. Elle a remplacé l'ancienne administration métropolitaine à deux niveaux par une administration métropolitaine à un seul niveau en 1998 (Slack, 2000; O.C.D.E., 2009). Toutes les fonctions des collectivités locales, y compris celles précédemment attribuées à des districts spécialisés et à aux communes membres, reviennent à la nouvelle administration métropolitaine. Deux autres réformes structurelles au Canada ont cependant retenu une approche moins centralisatrice. Vancouver a créé une administration régionale avec compétence limitée à certains services publics, mais ont été conservées les communes de niveau inférieur comme unités premières d'administration locale. Montréal a fusionné plusieurs communes pour créer deux villes plus fortes, mais a laissé en place une structure de collectivités locales fragmentées.

On observe d'autres exemples d'administration territoriale globale dans les pays de l'O.C.D.E. À Madrid, la Communauté autonome de Madrid gère l'aire métropolitaine que d'aucuns considèrent comme faisant la même taille que la région urbaine fonctionnelle de Madrid (O.C.D.E., 2007). La Communauté autonome comprend 179 communes dont la ville de Madrid qui représente environ la moitié de la population de l'aire métropolitaine. Les fonctions de la Communauté autonome sont plus importantes que celles des communes.

L'administration métropolitaine de Tokyo assure une part substantielle des services publics à une population d'environ 12 millions de personnes (Togo, 1995; *Tokyo Metropolitan Government,* 2010). Elle a le statut d'une préfecture (état) dans le système administratif japonais. L'administration métropolitaine compte 23 unités spéciales dans la zone centrale auxquelles s'ajoutent 26 villes, 5 communes et 1 village. Tous ont des assemblées élues. Les unités spéciales prennent en charge la fourniture de services pour des fonctions définies par l'administration métropolitaine alors que les communes sont des collectivités locales à vocation générale.

(8) L'O.C.D.E. (2006) offre une comparaison des limites territoriales des aires métropolitaines avec les limites administrative des collectivités locales dans de nombreuses villes.

On a rétabli l'Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority – G.L.A.*) en 1999. Il s'agit d'un niveau supérieur d'administration dans la métropole de Londres. Le maire et le conseil sont élus séparément au suffrage universel direct.. Le *G.L.A.* est compétent pour un certain nombre de fonctions dont le transport, le développement économique, la protection de l'environnement et la police. Environ 80% des dépenses sont réalisées pour les transports et la police. Cela est financé par des subventions du gouvernement central (63%), des recettes tarifaires (20%) et des impôts sur la propriété (10%) (Bird et Slack, 2004). Il est difficile de considérer Londres comme une administration métropolitaine forte, notamment parce que ses ressources sont très restreintes. Les 33 bourgs de Londres sont indépendants du *G.L.A.* et assurent les services publics urbains de base tels que l'éducation, le logement, les services sociaux, la propreté urbaine et l'entretien de la voirie. Il existe une séparation claire des compétences entre les niveaux supérieur et inférieur d'administration au sein de l'aire métropolitaine.

Dans les pays avec des économies émergentes et en développement

L'administration métropolitaine a eu un parcours plus facile dans de nombreux pays en développement et avec des économies émergentes. Des administrations couvrant une vaste aire urbaine étaient souvent déjà en place. Leurs limites se sont simplement étendues avec leur population alors que, dans d'autres cas, elles ont été créées pour répondre à des besoins spécifiques. La plupart du temps, les collectivités locales démocratiquement élues sont relativement jeunes et les traditions d'autonomie locale sont beaucoup moins enracinées. De plus, le faible niveau d'infrastructures et les contraintes que les migrations font peser sur les finances locales renforcent l'attractivité d'une administration territoriale globale.

Avant 1994, Le Cap, en Afrique du Sud, était composée de 61 collectivités locales. On en a réduit le nombre à 6 municipalités à vocation générale et à une autorité métropolitaine, en 1996, pour aboutir finalement à une seule autorité locale, Le Cap Unicité, en 2000 (O.C.D.E., 2008). La grande inégalité des services fournis et le besoin de coordination des services sur l'ensemble de l'aire ont poussé à la fusion.

On a opté pour un modèle quelque peu différent à Manille où l'Autorité de développement de la métropole de Manille (*M.M.D.A.*) a été créée pour gérer des fonctions concernant l'ensemble de l'aire métropolitaine alors que les collectivités locales ont compétence pour des fonctions locales. Les collectivités locales (villes et municipalités) sont administrées par des conseils élus alors que le président de la *M.M.D.A.* est nommé par le chef de l'État tandis que ses membres sont déterminés par la loi. La formation du *M.M.D.A.* (et des instances qui l'ont précédé) répondait au problème posé par les services publics qui devaient être assurés à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine, et à l'idée, selon le gouvernement, que le bien-être de la métropole de Manille était une priorité nationale. L'histoire de la gouvernance métropolitaine à Manille a été celle d'une lutte pour le pouvoir entre l'administration métropolitaine et les collectivités locales de niveau inférieur.

Impôts, tarifs et transferts[9]

La culture, la structure économique et la politique jouent un rôle dans la détermination des caractéristiques d'un régime de financement public dans les aires métropolitaines. Mais il existe aussi une théorie sur l'affectation des impôts qui montre le chemin des «bonnes pratiques» dans le financement des services publics métropolitains[10]. Les orientations qui résultent de

(9) Pour d'autres articles sur ce sujet, voir Bahl et Linn (1992), Bird et Slack (2004) et Chernik et Reschovsky (2006).

(10) L'un des meilleurs exposés de la théorie est celui de McLure (1998). Pour des critiques et des applications, voir Musgrave (1983) et Martínez-Vázquez (2008).

cette théorie sont en général suivies dans la plupart des pays développés, mais le sont beaucoup moins dans les pays émergents et en développement.

La théorie de l'affectation des impôts

Existe-t-il un moyen meilleur que les autres de financer les services publics dans les aires métropolitaines? Existe-t-il des recommandations permettant d'identifier les ressources fiscales les plus appropriées pour financer des collectivités locales et les administrations métropolitaines dans les aires métropolitaines? La réponse à ces deux questions est un «oui» nuancé.

Les décisions relatives à l'affectation des impôts dans les aires métropolitaines peuvent se fonder sur quatre considérations. La première est la responsabilité. Si l'on veut augmenter la responsabilité des représentants élus des collectivités locales vis-à-vis de leurs électeurs, il est nécessaire de leur donner des pouvoirs fiscaux indépendants. La règle de la responsabilité pour l'affectation des impôts est respectée pour les collectivités locales de niveau inférieur dans les aires métropolitaines où le conseil municipal est élu. Les partisans de la règle de la représentation pour le pouvoir fiscal auront tendance à limiter les pouvoirs des instances non élues aux recettes tarifaires prélevées sur les usagers pour couvrir leurs coûts. S'il doit y avoir un pouvoir fiscal général exercé par une instance non élue, celui-ci doit être autorisé par un référendum.

La deuxième question devient plus complexe quand on en arrive à l'administration métropolitaine ou à la compétence territoriale des administrations spécialisées. Si une autorité compétente pour un territoire déterminé est élue, ses pouvoirs fiscaux vont augmenter sa responsabilité envers les électeurs. Cela s'appliquerait, par exemple, aux cas des aires métropolitaines de Portland, Toronto ou Londres où les dirigeants des administrations métropolitaines sont élus. Certaines administrations à l'échelle du territoire métropolitain (districts spécialisés comme l'Autorité portuaire de New York ou le Bureau des services de Toronto) sont dirigées par des agents nommés. Dans ce cas, la responsabilité envers les électeurs n'augmentera pas avec les pouvoirs fiscaux. Ces agences devraient facturer les services fournis, mais leurs pouvoirs de monopole devraient être régulés. Enfin, dans un autre type d'organisation, il arrive que le conseil de l'autorité métropolitaine soit constitué de tous les maires élus de l'aire métropolitaine. En raison du nombre important de membres du conseil, cette organisation tend à diluer la responsabilité des maires élus par rapport à leur circonscription électorale. On relève beaucoup d'exemples de ce type dont le district régional du Grand Vancouver.

Un troisième principe, et c'est celui qui semble être sacralisé dans les pays développés, est le principe de «correspondance» selon lequel les collectivités locales ne devraient pas percevoir d'impôt dont la charge peut être transférée à ceux qui ne bénéficient pas des services publics fournis par la collectivité locale (McLure, 1998). Ce principe pose d'importantes limites aux collectivités locales dans les aires métropolitaines du type à fragmentation territoriale. D'une part, il suppose que les collectivités locales de niveau inférieur ne se financent que sur des impôts supportés par ceux qui bénéficient des services rendus(11) et sur la propriété. D'un autre côté, les administrations métropolitaines et les districts spéciaux, dans la limite de leur compétence territoriale, peuvent se voir offrir l'accès à des impôts jouissant d'une base plus large, parce que les travailleurs ont moins de chance de traverser les frontières administratives.

Enfin, la théorie de l'affectation des impôts prend également en considération les coûts relatifs de l'administration fiscale au moment de décider du niveau auquel un impôt va être attribué. Les collectivités locales, en particulier dans les pays en déve-

(11) Dans ce cas, un «impôt supporté par ceux qui bénéficient des services rendus» pourrait se référer à tout impôt pour lequel les recettes perçues sont supportées par ceux qui bénéficient des services qu'elles financent. Un revenu basé sur la résidence ou une taxe sur les salaires remplirait les conditions, mais pas une taxe à la source sur l'activité économique.

loppement, risquent de se voir refuser l'accès à certains impôts pour cette raison alors qu'une administration couvrant l'ensemble d'une aire urbaine pourrait bénéficier des avantages inhérents à l'administration de ces impôts.

L'affectation des impôts : la pratique

Les pays suivent-ils «les règles» générales établies par la théorie discutée ci-dessus? Dans la plupart des pays développés, l'affectation des impôts dans les aires métropolitaines correspond effectivement à ces orientations (en dépit de quelques exceptions). Les administrations des aires métropolitaines dans les pays en développement disposent de beaucoup moins d'options fiscales et semblent moins en phase avec ce que beaucoup d'analystes politiques voient comme les bonnes pratiques.

Dans les pays développés

Les pays riches semblent avoir accordé plus d'attention à la structuration de la gouvernance dans les grandes aires métropolitaines et aux moyens de la financer. Les exemples de régimes budgétaires «spéciaux» comprennent les orientations suivantes : *a*) accorder à l'administration métropolitaine à la fois le statut de ville et celui d'état (Tokyo, Shanghai, Berlin) ; *b*) prévoir des pouvoirs fiscaux spéciaux (ville de New York), et *c*) instituer des transferts spéciaux de péréquation (Londres, Rome). Un échantillon de ces régimes est décrit dans le tableau 9.1.

TABLEAU 9.1

Sélection de dispositifs spéciaux de revenus pour les collectivités locales métropolitaines.

Administration	Dispositif spécial
Région Capitale nationale de Copenhague (O.C.D.E., 2007).	Financée à 75% par des transferts centraux et à 25% par des transferts municipaux.
Administration métropolitaine de Tokyo (Tokyo, 2010).	L'administration possède à la fois un pouvoir fiscal et des compétences de dépenses de préfecture (état) et municipales.
Toronto (Slack, 2000).	Ville métropolitaine sans niveau inférieur de collectivité, créée par loi provinciale.
Communauté autonome de Madrid (O.C.D.E., 2007).	À la fois administration étatique et métropolitaine, et pouvoir fiscal étatique.
Londres (*Greater London Authority*).	Les transferts centraux spéciaux couvrent environ deux tiers des dépenses.
Pays-Bas : offices de l'eau élus et indépendants.	Peut lever la redevance du Bureau de l'eau et la taxe de pollution.

Source : http://www.metropolis.org/publications/metropolitan_regions

L'un des objectifs sous-jacents dans beaucoup de pays développés est d'augmenter l'autonomie fiscale des autorités locales métropolitaines. Dans certains pays de l'échantillon présenté au tableau 9.1, cette stratégie a fonctionné. L'administration de l'aire métropolitaine de Tokyo jouit à la fois du statut de ville et de celui de préfecture (état), et a ainsi accès à une base d'imposition plus large que ne l'ont d'autres collectivités locales japonaises. Environ 70% de l'ensemble des revenus de l'administration métropolitaine proviennent des impôts locaux[(12)]. Toronto a une structure de financement plus traditionnelle pour une collectivité locale. Elle dépend en premier lieu de l'impôt sur la propriété et des tarifs aux usagers. La ville métropolitaine de Toronto finance environ 60% de son budget par l'impôt sur la propriété et les tarifs aux usagers. L'impôt sur la propriété représente à lui seul environ 41% de ses revenus (O.C.D.E., 2009).

(12) La plus grande source de revenu est l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les immatriculations. Tokyo et New York sont les administrations métropolitaines les plus grandes étudiées ici, qui dépendent à un degré significatif des impôts sur les entreprises.

Les administrations métropolitaines de certains pays nordiques et d'Espagne dépendent majoritairement des impôts sur les revenus des personnes physiques, et New York recourt abondamment à une combinaison des impôts sur la vente au détail et sur les sociétés et les revenus des personnes et des taxes sur les activités économiques. Les collectivités locales de Stockholm couvrent environ 80% de leurs dépenses par des ressources locales, en premier lieu, un impôt sur le revenu. À Paris, le principal impôt local était la taxe professionnelle, une sorte de taxe sur les immobilisations, plafonnée en fonction de la valeur ajoutée; elle a été remplacée en 2010 par une cotisation foncière, une allocation du produit de la T.V.A. en fonction de bases locales et de diverses taxes de moindre rendement sur les activités de réseau, ce qui se traduit globalement par une perte de pouvoir fiscal et une perte de revenus.

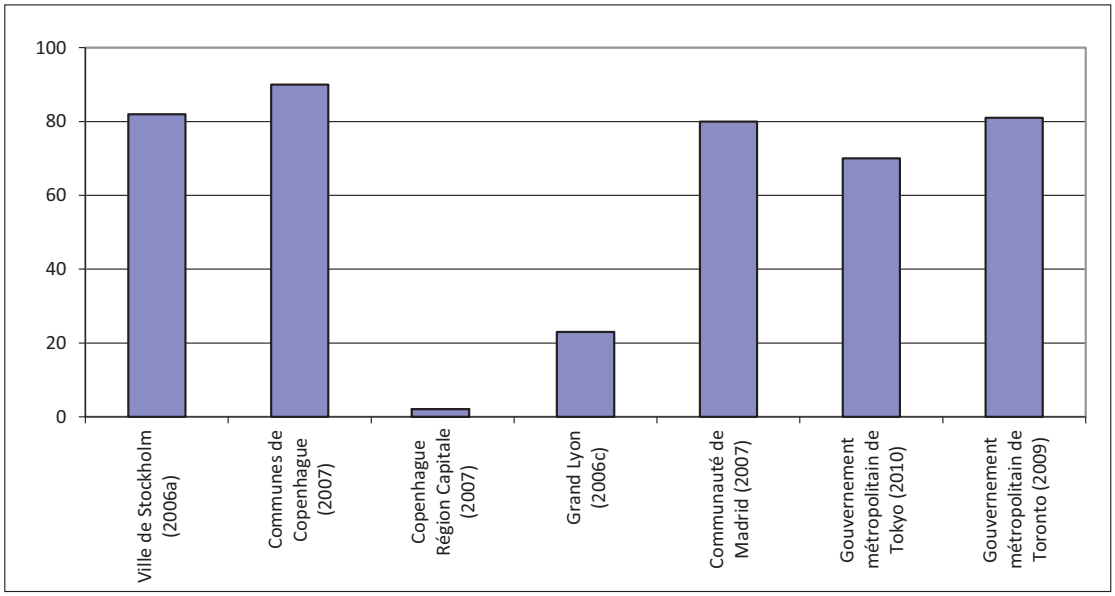
Il existe d'autres pays développés où les administrations métropolitaines n'ont pas de pouvoir fiscal significatif (Slack, 2007). L'Autorité du Grand Londres tire la majeure partie de ses revenus de subventions du gouvernement central. L'Autorité régionale de Stuttgart n'a pas de pouvoir fiscal. Le district régional du Grand Vancouver est financé en premier lieu par les tarifs aux usagers et des transferts de péréquation.

Dans les pays avec des économies émergentes et en développement

En pratique, les grandes administrations urbaines de la plupart des économies émergentes et des pays en développement s'appuient modérément sur la fiscalité locale. Malgré les arguments soutenant l'idée que les collectivités locales des aires métropolitaines pourraient gérer un éventail d'impôts plus important, la majeure partie d'entre elles se limitent à des impôts sur la propriété et des tarifs aux usagers comme principales sources de revenu. Cette situation générale comporte des exceptions, en particulier le Brésil, et celles-ci sont présentées plus bas.

GRAPHIQUE 9.2

La part des revenus provenant de sources propres dans une sélection de collectivités locales métropolitaines.



Source : toutes les informations sont issues des rapports territoriaux de l'O.C.D.E., à l'exception de celles concernant l'administration métropolitaine de Tokyo issues de : http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/index.htm

L'impôt sur la propriété

Le choix presque unanime d'un instrument majeur de la fiscalité locale va à l'impôt sur la propriété. Il réussit beaucoup des tests théoriques visant à déterminer un bon impôt local, mais il coûte cher à administrer et il est politiquement impopulaire.

Dans les pays développés

Parmi les pays développés, l'impôt sur la propriété domine dans les pays fédéraux de langue anglaise, mais il est beaucoup moins important parmi les pays non anglophones et les pays unitaires en général (Lotz, 2006). Les revenus de l'impôt sur la propriété représentent la moitié ou plus du financement des collectivités locales dans les aires métropolitaines de Toronto, Montréal et Melbourne et représentent 34% du budget de New York.

Pour les administrations métropolitaines d'autres pays de l'O.C.D.E. et de pays de transition, différents modèles se rencontrent. Les communes des Pays-Bas, y compris celles de la Région de Randstad, tirent moins de 5% de leurs revenus de l'impôt sur la propriété. Il n'y a d'impôt local sur la propriété ni en Suède ni en Norvège (O.C.D.E., 2006a, p. 176). À Copenhague, la source principale de revenus des communes est l'impôt sur le revenu et les impôts sur la propriété ne jouent qu'un rôle minime. Cela se vérifie également à Stockholm, Tokyo et dans les villes suisses. L'impôt sur la propriété est plutôt plus important à Madrid au niveau de la ville, mais le financement est dominé par les impôts sur le revenu perçus au niveau de l'administration régionale. A Busan et Daegu, en Corée, l'impôt sur la propriété est une source importante de financement local mais l'essentiel des revenus provient des droits de mutation immobilière.

Dans les pays avec des économies émergentes et en développement

Les administrations de la plupart des pays émergents ne semblent pas acquises à l'idée que l'impôt sur la propriété soit un moyen approprié pour financer les services publics fournis dans les aires métropolitaines. S'il est vrai que la valeur de la propriété augmente dans la plupart des aires métropolitaines, leur évaluation ne reflète généralement pas cette augmentation. Cela semble le cas même dans des pays ayant de grandes aires métropolitaines (Mathur *et al.,* 2009; de Cesare, 2004). De plus, les retards dans la réévaluation générale des biens immobiliers sont monnaie courante, diminuant significativement l'élasticité du revenu de l'impôt sur la propriété. Tel qu'il est pratiqué dans les pays en développement, celui-ci échoue généralement aux tests d'un bon impôt local du fait de son coût administratif et de son impopularité auprès des électeurs.

Il y a beaucoup de variations dans les revenus que génère l'impôt sur la propriété pour les villes métropolitaines. Au Cap, environ 20% des revenus de l'administration métropolitaine proviennent d'un impôt prélevé sur la valeur actualisée du sol et des aménagements. C'est à peu près la même part de revenus qui est reçue des transferts de péréquation.

La principale source de revenu pour les municipalités dans l'aire métropolitaine de Mexico et dans celle d'Istanbul est l'impôt sur la propriété. Cependant, dans aucun des deux cas, les collectivités locales n'ont le pouvoir de fixer le taux de l'impôt ni de déterminer son assiette. Il en résulte que les collectivités locales métropolitaines ont relativement peu d'autonomie pour déterminer leur niveau de revenu, et dans les deux cas l'impôt sur la propriété est bien en dessous de son potentiel. Les villes métropolitaines indiennes jouissent d'un certain pouvoir discrétionnaire local mais les résultats sont à peu près les mêmes. Ce faible rendement est largement attribué à la mauvaise administration de l'impôt. Par exemple, à Bombay, seuls 70% environ des propriétés sont imposés et, à Calcutta, les propriétés sont imposées à environ 20% de leur valeur (Mathur *et al.*, 2009).

Les impôts sur le revenu et les taxes professionnelles

L'impôt sur le revenu des personnes physiques peut remplir beaucoup des condi-

tions d'un bon impôt métropolitain. Il peut générer un revenu significatif à partir d'une base d'imposition souple. Il est *grosso modo* conforme au principe de correspondance en ce que la charge est supportée, la plupart du temps, par ceux qui bénéficient des services publics fournis, bien que des problèmes de correspondance apparaissent effectivement concernant ceux qui travaillent en dehors de leur circonscription de résidence(13). Sa gestion peut être simplifiée par un complément d'impôt appliqué sur l'impôt direct perçu par un gouvernement de niveau supérieur ou par le partage d'informations avec le niveau supérieur.

Le principal inconvénient de l'impôt sur le revenu en tant que ressource pour l'administration métropolitaine est sans doute qu'il est sensible à la conjoncture économique et peut conduire une collectivité locale à une situation financière difficile lors d'un ralentissement économique. Cette sensibilité est un plus grand problème encore quand la structure du revenu de la ville est peu diversifiée et quand le gouvernement central n'a pas les moyens financiers de compenser les pertes de revenu. Durant la récente crise économique, les impôts sur le revenu dans les villes de Riga, Bucarest et Budapest ont tous décliné de manière significative et ont eu un impact majeur sur le budget. Au contraire, Stockholm et Lausanne, qui dépendent aussi de l'impôt sur le revenu, n'ont pas été soumises à un stress budgétaire comparable pendant la crise économique parce que leurs structures de revenu étaient plus diversifiées.

Dans les pays développés

New York a longtemps perçu un impôt sur le revenu, et jusqu'en 1999 l'assujettissement concernait tant les résidants que les non-résidants. L'impôt sur le revenu finance maintenant environ 16% du budget municipal. La plus grande source de revenu local à Cleveland est un impôt sur le revenu.

Les impôts sur le revenu des administrations urbaines sont plus courants en Europe qu'aux États-Unis et au Canada, et dans de nombreuses villes elles sont la source principale de revenu local. La méthode de la surtaxe locale à l'impôt sur le revenu offre des avantages considérables à certaines administrations métropolitaines. Elle permet aux collectivités locales de déterminer elles-mêmes les taux mais évite le problème de la définition de la base d'imposition et de la gestion de l'impôt. La source première de revenu des villes suisses est une surtaxe locale à l'impôt sur le revenu des personnes. Rome prélève un impôt sur le revenu basé sur le lieu de résidence selon une assiette définie par le gouvernement central. La principale source de revenu municipale dans la métropole de Copenhague est l'impôt sur le revenu des personnes (O.C.D.E., 2009). Le gouvernement central en détermine la base d'imposition et en effectue la collecte. En théorie, les 45 communes de l'aire métropolitaine sont libres de fixer le taux de la taxe, mais le pouvoir central l'a gelé depuis 2002. Environ 80% du revenu communal vient de l'impôt sur le revenu. La Région Capitale, l'administration métropolitaine couvrant le territoire du Grand Copenhague, n'a pas de pouvoir fiscal.

Les collectivités locales dans la région métropolitaine de Stockholm dépendent presque exclusivement d'un impôt local sur le revenu des résidants. Le gouvernement national en détermine la base d'imposition mais les autorités locales sont libres d'en fixer le taux. Les plus grands problèmes de l'impôt sur le revenu à Stockholm sont : *a*) qu'une dépendance aussi totale rend les communes vulnérables aux cycles économiques, et *b*) la formule de péréquation qui limite les revenus qu'une collectivité locale peut recevoir en réduit la mobilisation.

L'administration métropolitaine à Madrid (la communauté de Madrid) dépend de l'impôt sur le revenu qui représente l'essentiel de ses ressources. Le gouvernement central

(13) Le principe de correspondance supposerait un impôt sur le revenu basé sur le lieu de résidence et, pour les non-résidants, de remplir une déclaration et de payer un montant qui servirait comme contrepartie pour les services locaux reçus. Pour un débat, voir McLure (1998).

en détermine la base d'imposition[14], mais le gouvernement régional (la Communauté autonome) peut en fixer le taux (avec quelques restrictions) et a droit à un tiers du produit (O.C.D.E., 2007).

Les collectivités locales ont moins recours à l'impôt sur les sociétés dans les aires métropolitaines, probablement en raison de la sensibilité des revenus à la conjoncture économique et par peur de faire fuir les investissements. Certains l'utilisent néanmoins. Genève et Lisbonne tirent des revenus significatifs d'une majoration de l'impôt sur les sociétés. Une part non négligeable des ressources budgétaires de New York provient de l'impôt sur les sociétés.

Dans les pays avec des économies émergentes et en développement

Les villes est-européennes font appel à un autre modèle de fiscalité locale. En l'occurrence, il s'agit d'un partage du produit de l'impôt national sur le revenu en fonction du produit local (Zagreb et Bucarest) ou de la population (Riga). Le gouvernement central fixe le taux de ce qui revient à la ville, par exemple, 26% à Riga en 2008. La ville de Zagreb peut lever jusqu'à 30% de surtaxe sur les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes, et actuellement elle en prélève seulement 18%.

En général cependant, l'impôt sur le revenu est rare au niveau infranational dans les économies émergentes et dans les pays en développement. Il y a quatre raisons à cela. La première réside dans sa complexité administrative. La seconde est la concurrence fiscale. Les gouvernements centraux dans certains pays en développement dépendent fortement de cette source de revenu et ont même du mal à percevoir suffisamment d'impôt sur le revenu des personnes (Bird et Zolt, 2005). La troisième raison est que l'impôt sur le revenu est souvent lié à des objectifs de redistribution, ce qui est perçu comme étant de la responsabilité exclusive du gouvernement central. Enfin, la production de revenu dans le secteur structuré de l'économie est, dans la plupart des pays en développement, relativement concentrée et il est improbable qu'un revenu important soit généré en dehors des aires métropolitaines.

Les états et le district fédéral de la ville métropolitaine de Mexico financent une partie de leurs budgets à partir d'une taxe professionnelle. Ils sont libres de fixer le taux de l'impôt, de définir sa base et de l'administrer. L'impôt est collecté auprès de l'employeur. La taxe professionnelle de Mexico comporte trois inconvénients incontournables. Tout d'abord, il s'agit d'un impôt sur les salaires qui peut, s'il est perçu à un taux trop élevé, favoriser le travail au noir. Deuxièmement, étant perçu sur le lieu de travail, il va aboutir à une exportation fiscale sur les non-résidants[15]. Troisièmement, il est sensible à la conjoncture et peut créer des problèmes budgétaires importants en cas de crise économique.

Les impôts sur les ventes

Les impôts sur les ventes constituent une option attractive pour financer la fourniture de services publics locaux dans les aires métropolitaines car, compte tenu de la part importante de la consommation qui se concentre dans le cadre des grandes aires urbaines, le potentiel de revenu est considérable. De plus, comme le point de collecte de la taxe pour la plupart des transactions est identifiable, son administration est aisée dans les pays développés et dans certains pays en développement. Cependant, les impôts sur les ventes des administrations métropolitaines font naître le risque d'introduire des distorsions indésirables dans l'allocation des ressources s'ils ne sont pas correctement structurés.

(14) La Communauté peut accorder certains traitements préférentiels, réduisant de ce fait la base d'imposition.

(15) Pour un débat sur la taxe professionnelle à Mexico, voir Diaz-Cayeros et McLure (2000).

Dans les pays développés

La taxe sur la vente au détail est une source importante de revenu pour beaucoup de collectivités locales dans les aires métropolitaines des États-Unis (par exemple, environ 11% du revenu total du budget de New York). Au Canada, les collectivités locales des aires métropolitaines se limitent, pour la plupart, à l'impôt sur la propriété et ne peuvent percevoir de taxe générale à l'achat, même si beaucoup de collectivités locales imposent diverses taxes sélectives à l'achat. En Italie, les autorités régionales prélèvent une taxe sur la valeur ajoutée fondée sur l'origine (Bordignon, Gianni et Panteghini, 2001). Pour Bird et Slack (2004), cette forme d'imposition des affaires mérite plus d'attention. Les impôts sur les ventes des collectivités locales ne sont pas très largement utilisés dans les aires métropolitaines de l'Europe de l'Est.

Dans les pays avec des économies émergentes et en développement

En théorie, un impôt sur les ventes fondé sur la destination pourrait remplir les conditions d'un bon impôt local dans les économies émergentes. Théoriquement, il pourrait être perçu soit au niveau de l'administration métropolitaine, soit à un niveau inférieur. La théorie et la pratique, cependant, ne vont pas toujours de pair du fait des contraintes administratives que connaissent la plupart des économies émergentes et en développement.

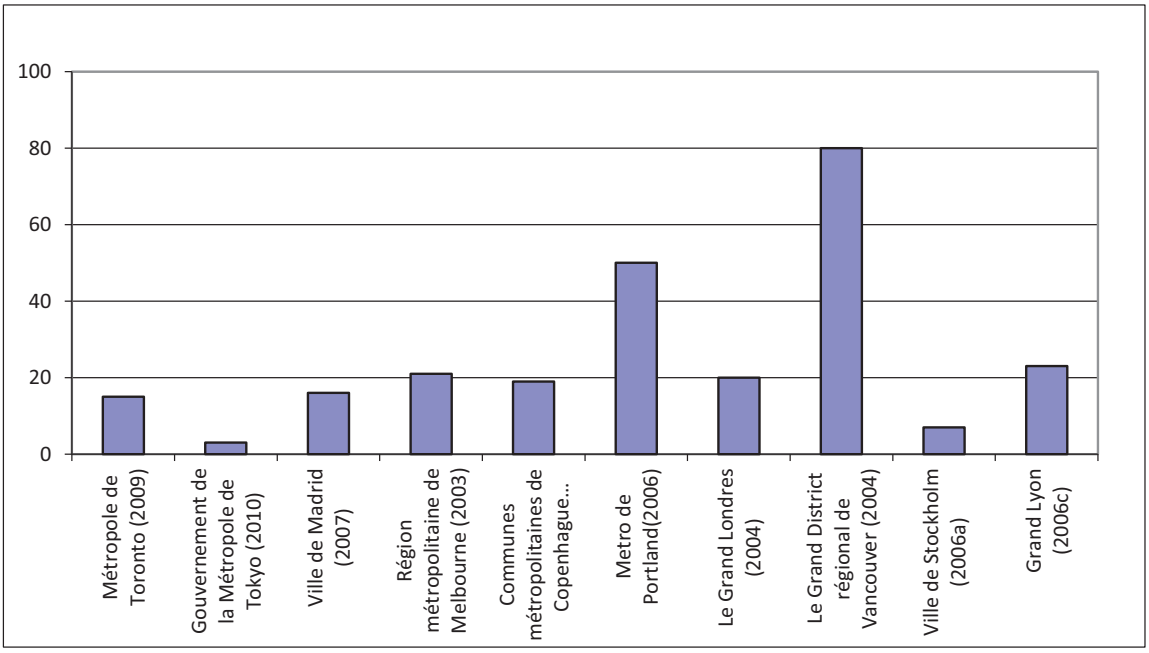
L'État perçoit généralement une taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) en tant qu'impôt sur les ventes fondé sur la destination. Malheureusement, dans la plupart des pays en développement, il n'est pas très réaliste que l'administration fiscale puisse soutenir une T.V.A. à un niveau infranational[16]. La perception au niveau de la ville métropolitaine d'une taxe sur la valeur ajoutée est presque complètement irréalisable, excepté peut-être dans le cas particulier où une ville métropolitaine couvre un territoire important et possède le statut légal d'état ou de province, par exemple, Shanghai ou Berlin. Une majoration sur la taxe perçue par le gouvernement central ou bien la mise en place d'un partage des recettes représenteraient une meilleure voie. Des expériences de ce type existent. Un quart de la taxe sur la valeur ajoutée étatique au Brésil est redistribuée aux communes en fonction de points de collecte. On observe une organisation similaire en Chine dans les villes de niveau provincial (Fu, 2007).

Les taxes sur la vente de détail posent un problème de faisabilité administrative dans les pays en développement, même dans les grandes aires métropolitaines. Une grande part des ventes est réalisée au sein de l'économie parallèle et une taxe sur la vente de détail fondée sur la destination augmenterait probablement encore davantage leur nombre. Les revendeurs du secteur informel ne tiennent en général pas de livres de compte précis et les petits vendeurs tiennent souvent une comptabilité «spéciale» pour le fisc.

(16) On a assisté à des efforts et même à des expériences de mise en œuvre. Au Brésil, existe depuis longtemps une taxe sur la valeur ajoutée au niveau des états. L'Inde a aussi mis en place une taxe sur la valeur ajoutée au niveau des états mais travaille toujours sur son mode de fonctionnement, en particulier en ce qui concerne les échanges entre les états.

GRAPHIQUE 9.3

La part des tarifs aux usagers dans le revenu total d'une sélection d'administrations métropolitaines.



Source : toutes les informations sont issues des rapports territoriaux de l'O.C.D.E., à l'exception de Tokyo (http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/index.htm), de l'Autorité du Grand Londres et du district régional du Grand Vancouver (Bird et Slack 2004).

Une taxe sur les recettes brutes perçue sur tous les vendeurs du secteur structuré de l'économie, fondée sur l'origine, peut être productive de revenus. Mais cela va créer des distorsions en déplaçant le poids de la taxe des régions productrices vers les régions consommatrices en introduisant un effet de cascade sur les prix et en discriminant les vendeurs du secteur déclaré. Un impôt sur les ventes fondé sur l'origine est aussi sujet au «problème du siège social» – le problème qui apparaît quand les entreprises paient leurs impôts sur le lieu du siège central. Si toutes ces raisons suggèrent qu'une taxe sur les recettes brutes n'est pas un bon choix pour financer les administrations dans les aires métropolitaines, l'attrait d'un revenu significatif l'emporte parfois sur la raison.

La source de revenus propres la plus importante des communes brésiliennes est un impôt sur les services (I.S.S.) dont la presque totalité est perçue par les plus grandes communes (Rezende et Garson, 2006). L'I.S.S. et la taxe urbaine sur la propriété représentent à eux deux environ 60% du revenu fiscal local total. Buenos Aires, ville et province, perçoit une taxe sur les recettes brutes. Cette taxe est compliquée car son taux varie fortement selon le type de produit. Bogota tire une bonne partie de son revenu d'une taxe sur les recettes brutes. La taxe professionnelle aux Philippines est perçue sur les recettes brutes et représente environ 30% des ressources locales (Taliercio, 2005).

Les prix et tarifs des services

La plupart des analystes considèrent que le prix des services fournis sous une forme ou une autre est la source de revenu la plus appropriée pour les collectivités locales (Oates, 1972; Musgrave, 1983; Bahl et Bird, 2008). Cela constitue une redevance pour service reçu et peut permettre de couvrir les coûts de fourniture du service en question. Dans de nombreux pays, les gouvernements centraux cèdent cette source de revenu aux collectivités urbaines car cela ne réduit pas les revenus nationaux comme pourrait le faire un impôt local sur le revenu ou une taxe sur la consommation.

Dans les pays développés

Les tarifs aux usagers sont particulièrement importants pour financer les dépenses de fonctionnement des districts spécialisés et des entreprises publiques dans les aires métropolitaines. La comparaison entre des aires métropolitaines sélectionnées présentée dans le graphique 9.3 donne une idée de l'importance relative des tarifs aux usagers dans le financement des services métropolitains. Ces montants mêmes sont cependant minorés car ils n'incluent pas les tarifs aux usagers perçus par les entreprises publiques. Les villes européennes sont souvent propriétaires en totalité ou en partie de divers types d'entreprises de service public (par exemple, les transports publics, l'eau, l'énergie, le logement) qui financent leurs opérations par les tarifs aux usagers. Parfois, les recettes tarifaires sont complétées par une subvention du budget de la ville et, d'autres fois, elles génèrent un surplus pour la ville.

Dans les pays avec des économies émergentes et en développement

Les tarifs aux usagers représentent une option particulièrement attractive pour les collectivités locales métropolitaines des économies émergentes et des pays en développement. D'un côté, le prélèvement peut être lié à des services reçus – les contribuables étant donc moins réticents à payer – et l'estimation comme la collecte sont souvent plus faciles que dans le cas d'impôts généraux. D'un autre côté, les tarifs correspondent souvent à des services publics essentiels, ce qui rend le sujet sensible quand des augmentations sont nécessaires pour couvrir des coûts en hausse. On peut citer l'exemple des loyers des logements sociaux, des tarifs de l'eau et du prix du ticket de bus.

La ville du Cap perçoit environ 35% de ses revenus des tarifs aux usagers, essentiellement l'électricité, l'eau, l'assainissement et la collecte des déchets. Bien que le revenu en soit assez important par comparaison avec d'autres villes métropolitaines, on relève un taux de fraude élevé et le montant des recettes est insatisfaisant (O.C.D.E., 2008). C'est un cas de figure courant dans les pays en développement. Par exemple, l'Administration métropolitaine de Bangkok perçoit seulement 20% environ du prix du ramassage des ordures (Webster, 2000, p. 17). Mohanty *et al.* (2007) ont fait état d'un taux de couverture faible des coûts pour les villes métropolitaines indiennes de Bombay et Calcutta. En revanche, les tarifs aux usagers à Bogota sont suffisants pour couvrir les coûts de fonctionnement de l'entreprise de transport par bus de la ville (R.T.I., 2005).

Les transferts de péréquation

Il est nécessaire d'adapter le flux des transferts de péréquation aux villes métropolitaines. Elles sont exclues parfois de certaines ressources afin d'encourager l'autosuffisance ou reçoivent un traitement singulier pour répondre à leurs besoins spécifiques. Rome, par exemple, bénéficie d'un transfert central spécifique équivalant à environ 15% des revenus actuels de la ville, attribué sous la forme d'une subvention récurrente en reconnaissance du statut de ville capitale de Rome. Certaines aires métropolitaines ont le même statut que des états ou des provinces, auquel cas elles ont droit à des transferts de péréquation à la fois en tant qu'état et en tant que ville. À la différence de ce qui se pratique pour les autres collectivités locales, on peut mettre en place un programme spécial de partage des revenus au sein de l'administration métropolitaine.

Dans les pays développés

Les administrations des aires métropolitaines dans certains pays développés ne dépendent pas aussi lourdement des transferts budgétaires que d'autres collectivités locales. Par exemple, les villes de Stockholm, Paris, Madrid et Lausanne tirent toutes plus des deux tiers de leurs ressources propres des impôts locaux et des tarifs aux usagers.

Quelques illustrations peuvent aider à décrire la pratique générale. Les subventions jouent un rôle mineur dans le financement des communes de la métropole de Copen-

hague. Les subventions spécifiques représentent environ 10% des ressources et elles servent principalement au recouvrement des missions assurées par la ville au nom du gouvernement central. D'un autre côté, l'administration de la Région Capitale, dont les services de santé sont la mission première, n'a pas de pouvoir fiscal indépendant. Environ 75% de son financement viennent du gouvernement central et 25% de transferts des municipalités.

Le gouvernement régional de Madrid reçoit environ 20% de son revenu d'impôts partagés et de subventions. Les communes, cependant, dépendent de transferts pour 40% de leur revenu. Les grandes communes perçoivent la plupart de leurs transferts sous la forme d'impôts partagés, alors que les communes plus petites reçoivent des subventions calculées en fonction d'une formule basée sur des indicateurs de besoin et d'effort fiscal. Les transferts de péréquation ne financent que 15% des budgets respectifs de Melbourne et Toronto.

Cette tendance générale comporte des exceptions. L'Allemagne en est une : les collectivités locales y disposent de peu de sources de revenu indépendantes et dépendent presque exclusivement des transferts. Aux Pays-Bas, les collectivités locales ont seulement des pouvoirs fiscaux limités ; elles sont financées essentiellement par des transferts de péréquation.

Dans les pays avec des économies émergentes et en développement

Les administrations métropolitaines des économies émergentes sont fortement dépendantes des transferts des gouvernements fédéraux et étatiques/provinciaux, bien qu'elles y soient en général moins assujetties que ne le sont les autres collectivités locales. Il y a plusieurs raisons à cela. Les villes métropolitaines ont une base d'imposition plus importante et possèdent parfois plus de pouvoirs fiscaux que les autres collectivités locales. Les grandes administrations urbaines ont souvent de meilleures capacités de collecte des impôts. Elles peuvent aussi avoir plus d'intérêt à collecter leurs impôts que les autres collectivités locales. Si le niveau supérieur de gouvernement utilise des subventions de péréquation, les villes métropolitaines ne peuvent prétendre qu'à une part inférieure en raison de la taille de leur population et vont ainsi être poussées à augmenter leurs propres sources de revenus.

Au Cap, 20% seulement des revenus de la ville métropolitaine proviennent de subventions. Le transfert le plus important du système – «la dotation d'équité» (*equitable shares grant*) – est alloué en fonction d'un principe de péréquation. Le résultat est que Le Cap et les autres villes métropolitaines d'Afrique du Sud perçoivent environ la moitié du montant *per capita* qui va aux villes plus petites.

L'Autorité de développement de la métropole de Manille n'a pas de pouvoir fiscal et n'a qu'une autorité limitée pour percevoir des tarifs aux usagers. Elle dépend presque exclusivement des subventions des gouvernements central et provincial et des contributions des collectivités locales de son territoire. En effet, le niveau inférieur des collectivités locales paie les services fournis par les administrations métropolitaines.

Mexico a une structure de financement hautement centralisée. Les impôts de l'administration infranationale représentent moins de 1% du P.I.B. La plupart des services métropolitains sont financés par des transferts conditionnels (22% des dépenses) et inconditionnels. Cependant, le district fédéral de Mexico est beaucoup moins dépendant des transferts que ne le sont les autres états mexicains.

Les transferts de péréquation alimentent environ 50% des revenus de la ville métropolitaine d'Istanbul. Le plus important (50% du revenu) est le transfert au titre du partage des recettes fiscales, attribué sur le fondement de l'origine (origine de la perception). Cette base de distribution favorise grandement Istanbul du fait de l'importance de sa base d'imposition, et parce qu'elle reçoit un pourcentage de l'impôt payé par

toutes les entreprises qui ont leur siège social à Istanbul[17].

Le Brésil alimente ses collectivités locales à la fois par des subventions discrétionnaires et par des subventions de péréquation. Les premières, pour l'éducation et la santé, favorisent probablement les villes métropolitaines, ce qui n'est pas le cas des secondes. Rezende et Garson (2006, p. 20) font état du fait que les 10 plus grandes aires métropolitaines, qui abritent 30% de la population brésilienne et génèrent environ la moitié du P.I.B. national, perçoivent seulement 13% environ de l'impôt partagé sur les revenus et sur les produits industriels.

Les communes du cœur des aires métropolitaines de l'Europe de l'Est bénéficient de transferts importants, souvent sous la forme d'un impôt partagé sur le revenu des personnes (par exemple, Bucarest, Budapest et Zagreb). Les revenus de ces transferts étaient à la hausse pendant l'expansion économique du début des années 2000, mais se sont réduits significativement à la fin de la première décennie. Dans d'autres cas, les transferts prennent la forme de dotations affectées à des utilisations spécifiques. Zagreb fournit des services mais en fonction d'affectations précises du gouvernement central. La structure de revenu de Budapest est dominée par des transferts de formes variées, comprenant à la fois des recettes partagées et des dotations affectées. Le gouvernement central fournit environ 70% des ressources de la ville de Sofia par des transferts.

Conclusion : existe-t-il une solution facile?

Supprimer les contraintes en vue de fournir un niveau adéquat de services publics dans les aires métropolitaines figure en priorité à l'agenda des réformes politiques de nombreux pays. Mais fournir des services publics dans de grandes agglomérations urbaines et les financer demeurent une question ouverte. Cette section fait apparaître que la pratique internationale est assez variée.

Quel est le vrai problème?

Le problème sous-jacent à la gouvernance et aux finances métropolitaines est de trouver un moyen de combiner deux unités spatiales très différentes. La région économique fonctionnelle a des frontières informelles et toujours changeantes ainsi qu'on peut s'y attendre dans une aire géographique au sein de laquelle se structure un marché du travail. Celui qui défend la région en tant qu'entité administrative est le planificateur ou le réformateur social qui voit les gains importants d'efficacité et d'équité qu'apporterait la fourniture des services publics au niveau régional. L'autre unité spatiale, la collectivité locale, a des frontières fixes. Ceux qui défendent la collectivité locale sont les électeurs et leurs élus qui veulent maintenir leur contrôle sur les services publics fournis sur leur territoire. Il est peu probable que ces deux unités, avec leurs priorités différentes, puissent s'unir dans le soutien d'une administration régionale à vocation générale. La question se complique encore davantage avec les districts spéciaux et les entreprises publiques dont la compétence territoriale peut ne pas correspondre avec l'aire métropolitaine (aire du marché du travail) ni avec les collectivités locales à vocation générale.

La solution serait alors de trouver un moyen d'assurer certains services publics avec un degré de contrôle et de financement locaux, tandis que d'autres seraient fournis à l'échelle du territoire régional avec un financement plus large. Toutes les administrations s'identifieront probablement à un modèle produisant de meilleures perspectives pour une croissance économique à long terme et de meilleurs services de transport et d'équipements publics. On peut faire bouger les collectivités locales par des stratégies qui leur donnent voix au chapitre et la promesse de garder un certain contrôle sur la fiscalité. Mais aucun de ces

(17) Pour un débat sur «le problème du siège social», voir Bahl et Solomon (2003).

arguments ne semble convaincant lorsqu'il s'agit de transférer des services publics de base à une autorité éloignée du niveau local ou, de manière encore plus drastique, de supprimer les collectivités locales. La pratique montre que la gouvernance et les finances de certaines aires métropolitaines se sont orientées vers cette solution, mais presque personne ne soutiendra que la fourniture de services régionaux y est correctement coordonnée.

Que peut-on faire pour améliorer et rationaliser le financement des grandes villes dans les aires métropolitaines? Trois orientations politiques méritent l'examen.

La gouvernance

Il est peut-être temps de s'éloigner du bon conseil académique qu'une administration locale à vocation générale s'étendant à l'ensemble du territoire métropolitain est la réponse aux problèmes de financement des aires métropolitaines. L'autonomie locale est trop fermement ancrée pour qu'on l'ignore, du moins dans l'immédiat. Ce recadrage conduit à une structure métropolitaine à deux niveaux avec, au niveau supérieur, un ou des districts spécialisés chargés des infrastructures et des services payants dans le cadre de leur compétence territoriale, et un district chargé de la coordination et à la planification régionales. On pourrait alors se concentrer davantage sur la conception d'un système fiscal et de tarification mieux adapté à cette gouvernance à deux niveaux.

Le modèle ci-dessus pourrait aussi fonctionner dans les pays en développement et dans les économies émergentes où on observe une tradition d'administration locale, par exemple, Manille, Calcutta ou São Paulo. On rencontre, dans ces trois aires métropolitaines, une sorte de gouvernance à deux niveaux, mais le système de mobilisation des ressources est mal conçu. Quand il existe quelque chose ressemblant à une administration métropolitaine, on peut la placer sous l'autorité d'un district chargé des infrastructures et d'un organisme de coordination. Une des difficultés majeures est de parvenir à ce que les frontières administratives croissent de pair avec celles de la région économique. Une fois de plus, la question serait de savoir comment concevoir un système de financement qui corresponde au système de gouvernance.

En quoi cela différerait-il du système actuel? Premièrement, l'une des différences est que les districts régionaux devraient être élus et être envisagés à la fois comme des instances de financement et comme des aires de fourniture de services. C'est aux niveaux supérieurs de légiférer pour le rendre possible. Deuxièmement, les instruments fiscaux utilisés par les administrations de niveau inférieur devraient être conçus pour répondre aux règles d'efficacité de base de la fiscalité en évitant, par exemple, les solutions permettant l'exportation de la charge fiscale. On pourrait mettre en place un certain suivi pour réguler les pratiques intra-métropolitaines qui faussent le commerce entre les collectivités qui en sont membres. Troisièmement, les niveaux supérieurs devraient assurer une meilleure correspondance entre la répartition des compétences et la répartition des ressources. Cela requerrait des changements importants du côté des compétences – plus de transparence et moins de mandats – et nécessiterait de transférer aux administrations métropolitaines davantage d'impôts ayant une base fiscale dynamique par rapport à la croissance économique. Enfin, on devrait repenser le système interadministratif provincial et national pour accorder plus d'autonomie aux collectivités locales de l'aire métropolitaine et limiter concurremment le flux des subventions afin d'encourager une mobilisation locale des ressources.

Les finances métropolitaines

Comme toujours, une partie du problème des aires métropolitaines est que les ressources sont limitées et ne correspondent pas bien avec la demande en matière de services publics. Mais le niveau de la fiscalité dans certains pays de l'O.C.D.E. est très haut, ce qui limite la possibilité d'introduire de nouveaux impôts. Il y aurait de l'espace pour des augmentations de la fiscalité aux États-Unis, mais la combinaison du déficit fédéral et des conséquences politiques d'un tel choix pourrait étouffer la

plupart des opportunités d'augmenter ainsi la fiscalité locale.

Idéalement, on devrait pouvoir comparer le niveau et le régime de la fiscalité dans les aires métropolitaines. Malheureusement, on dispose de peu d'éléments sur les finances des diverses administrations que recoupent les aires métropolitaines, comme le montre le relativement petit nombre (et le fait qu'elles soient quelque peu datées) des études spécifiques analysées plus haut. Des éléments plus récents sont disponibles pour les administrations des villes centres et auprès des agences de notation qui évaluent régulièrement ces communes(18).

Le plus gros obstacle au développement d'un modèle de finances métropolitain réside dans les collectivités locales de niveau inférieur. Les défenseurs de la décentralisation fiscale au sein des aires métropolitaines se prononceront en faveur de l'attribution des compétences à ces administrations locales. Si ces collectivités locales doivent avoir une indépendance budgétaire, cela doit s'associer à l'attribution d'impôts suffisants. L'impôt sur la propriété et les tarifs aux usagers ne supporteront probablement pas à eux seuls la charge des dépenses, aussi longtemps que l'impôt sur la propriété demeure le sujet de controverse politique que l'on connaît. Mais des impôts sur une base large dans des aires métropolitaines administrativement fragmentées risquent de se caractériser par un montant significatif d'exportation des charges vers les résidants d'autres collectivités. La solution est de recourir à un impôt sur le revenu basé sur le lieu de résidence, assorti d'une sorte de mécanisme de compensation comme c'est le cas au Danemark, ou de mettre en place d'importants transferts de péréquation pour financer les services publics locaux.

Les administrations métropolitaines (régionales) disposent d'opportunités pour contribuer davantage au financement des services publics. Premièrement, un impôt sur le revenu basé sur le lieu de résidence, assorti d'un barème approprié pour les travailleurs vivant dans d'autres collectivités, constituerait une alternative attractive. Cela se justifierait tout d'abord par le fait que des services offerts à l'échelle métropolitaine bénéficient aussi aux non-usagers : il serait donc efficace de ne pas les financer uniquement par les tarifs aux usagers. Deuxièmement, cet impôt pourrait soutenir un fonds de péréquation intramétropolitain. Cela supprimerait la démotivation pesant sur l'effort fiscal de niveau inférieur telle qu'on a pu l'observer dans certains pays nordiques. Le partage intramétropolitain des revenus présente de nombreux avantages par rapport à un programme national ou provincial de subventions.

D'autres impôts qui peuvent être appropriées à une circonscription fiscale métropolitaine sont l'impôt sur la propriété, ou du moins la partie industrielle et commerciale de celle-ci, et les taxes sur les permis de conduire des véhicules motorisés. Les tarifs aux usagers continueraient à jouer un rôle majeur dans le financement du district régional mais pas les subventions provenant des niveaux supérieurs.

Pour les districts spécialisés, on pourrait continuer à concentrer la mobilisation du revenu sur les tarifs aux usagers comme c'est le cas actuellement. On pourrait attribuer au district spécialisé les impôts perçus dans les aires métropolitaines destinés au financement de certains services. Il y a ici beaucoup plus d'opportunités pour le financement public. Enfin, on peut envisager de financer un service par un impôt général (on a essayé cette option dans divers lieux), mais à la condition exclusive que cela soit soumis à référendum.

Dans les pays émergents, les villes métropolitaines ont besoin de faire progresser leur niveau de ressources propres mais ont moins de capacité administrative ou d'autorité légale pour le faire. Malheureusement, il manque souvent la volonté d'augmenter la fiscalité locale. Si l'on écarte certaines de ces contraintes, il est possible de générer

(18) Les données des agences de notation, cependant, sont centrées sur les collectivités locales individuelles. Elles ne prennent pas en compte l'impact des administrations recouvrant les municipalités noyaux. Pour un exemple de rapport de notation, voir Standard et Poors.

des revenus significatifs dans les plus grandes villes métropolitaines. Les options les plus viables pour augmenter la part de mobilisation des ressources pourraient inclure :

- L'augmentation du taux et de l'efficacité de la collecte des tarifs aux usagers. Donner aux collectivités locales métropolitaines le pouvoir de déterminer le niveau des tarifs aux usagers.
- Améliorer l'administration de l'impôt sur la propriété de manière à percevoir la totalité du taux effectif. Il y a mille façons de le faire, et la littérature spécialisée a longuement exploré ce sujet dans les pays en développement. Parmi les options à prendre en considération, on peut, dans la plupart des pays, supprimer les traitements préférentiels, augmenter les taux d'évaluation, intégrer les propriétés non exploitées dans l'assiette, instaurer un système de « paiement de substitution » pour les propriétés de l'administration, simplifier les options de paiement et augmenter les sanctions en cas de non-paiement.
- Percevoir des impôts sur les revenus soit directement, soit sous la forme d'une surtaxe à l'impôt national sur le revenu.

Les transferts

Les gouvernements centraux et étatiques (provinciaux) pourraient adopter une stratégie explicite d'utilisation des subventions de péréquation pour discriminer les grandes villes et les pousser ainsi à un effort fiscal plus important. C'est déjà le cas dans certains pays développés. En fait, les transferts intégrés pourraient se limiter à des dotations affectées qui stimuleraient la dépense pour une priorité nationale. Cette stratégie de financement s'inscrira dans les limites des compétences des collectivités locales dans les aires métropolitaines.

Dans les pays en développement et avec des économies émergentes, les administrations locales métropolitaines ont tendance à être plus dépendantes des transferts des niveaux supérieurs. Cela n'incite pas les collectivités locales à mobiliser plus de ressources propres. La stratégie qui consisterait à remplacer la plupart du revenu des transferts par un pouvoir fiscal local accru ne serait pas accueillie avec grand enthousiasme par les politiciens locaux du fait de la difficulté politique associée à l'exercice du pouvoir fiscal. Dans de nombreux pays, il existe une réserve de capacité fiscale non exploitée dans les villes métropolitaines. L'autorisation d'un modèle de fiscalité locale, tel qu'il a été discuté plus haut, pourrait permettre aux administrations des aires métropolitaines de trouver un moyen d'exploiter cette capacité.

10

Conclusion

JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ
Université de l'état de Géorgie, États-Unis

PAUL SMOKE
Université de New York, États-Unis

Vue d'ensemble

Au cours des vingt dernières années, les collectivités locales sont devenues des acteurs clés du secteur public. La décentralisation figure désormais parmi les réformes les plus répandues à travers le monde (voir le *Ier Rapport GOLD sur la Décentralisation et la Démocratie locale*). Cette tendance pourrait même avoir un impact aussi important que les grandes mutations institutionnelles qui ont marqué le siècle dernier, comme par exemple la décolonisation en Afrique et en Asie ou la transition d'une économie planifiée à une économie de marché dans l'ex-Union soviétique, en Chine et dans d'autres pays. En effet, les collectivités locales sont arrivées à maturité à de nombreux égards. Leur rôle a été reconnu par les organisations internationales, notamment grâce à la *Charte européenne de l'autonomie locale* (1985) et aux *Lignes directrices sur la décentralisation et le renforcement des collectivités locales* d'ONU-Habitat (2007).

Dans de nombreuses régions du monde, la décentralisation a renforcé les compétences et l'autonomie des entités locales. Les collectivités locales jouent un rôle de plus en plus important dans la prestation de services et des infrastructures essentielles, telles que les routes, les transports, la fourniture d'eau, et les services sociaux comme l'éducation et la santé. Cette évolution a contribué, de différentes manières, à un enracinement progressif de la démocratie locale, à l'atténuation des tensions internes dans les secteurs sujets à conflits de même qu'à promouvoir la participation citoyenne dans les affaires locales et à renforcer le secteur public tout en accroissant son efficacité.

La décentralisation a fait naître également beaucoup d'espoirs. Les citoyens se tournent davantage vers les collectivités locales pour des services publics dont ils ont besoin pour améliorer leurs conditions de vie. Le pouvoir central dépend des collectivités locales pour réaliser ses politiques de développement et de réduction de la pauvreté. Les sociétés privées comptent de plus en plus souvent sur les collectivités locales pour assurer les services dont elles ont besoin pour produire et créer des emplois.

L'un des facteurs les plus critiques sur lesquels repose la capacité des collectivités locales à répondre à ces attentes est la qualité de l'architecture et du fonctionnement du système de financement local. Le *IIe Rapport GOLD* est consacré aux finances des collectivités locales à travers le monde. Les finances des collectivités locales sont importantes non seulement parce que le rôle de ces dernières s'est développé de façon spectaculaire, mais aussi parce que ces progrès se sont récemment heurtés à des obstacles qui ont remis en cause leur existence.

La crise économique et financière mondiale survenue en 2008 — la plus importante depuis la Grande Dépression — fait peser de fortes contraintes financières sur les collectivités locales. Face à la crise, les gouvernements nationaux de certains pays ont pris des mesures de recentralisation et renforcé le contrôle sur les collectivités locales. Il est encore trop tôt pour savoir si ces mesures constituent un changement durable de la tendance à la décentralisation, mais elles affectent de manière immédiate les activités et la viabilité des collectivités locales. La réduction des ressources dans une période où les collectivités locales sont davantage appelées à intervenir, pour répondre à des besoins accrus, représente pour elles une menace, au même titre que les freins à leur autonomie, quand l'autonomie est une condition nécessaire de la décentralisation.

Au-delà de l'impact de la crise financière mondiale, les collectivités locales sont confrontées à d'autres problèmes structurels importants. L'urbanisation se poursuit à un rythme accéléré dans plusieurs régions du monde; la demande en services publics augmente plus rapidement que les capacités d'un grand nombre de collectivités locales. Les changements environnementaux et les grandes mutations démographiques, dont le nombre croissant de personnes âgées dans certains pays et l'arrivée en masse des jeunes dans la population dans d'autres, créent de nouveaux besoins. Ces nouveaux défis offrent également des possibilités de renforcer et de réinventer le rôle

des collectivités locales, qui occupent une position unique pour s'attaquer aux problèmes locaux dont les solutions ont des conséquences au niveau national.

Dans les chapitres précédents, nous avons décrit les forces et les faiblesses des systèmes de financement local dans différentes parties du monde et examiné la capacité des collectivités locales à mobiliser des ressources et à gérer leurs charges. Nous avons également évalué les relations entre les différents niveaux d'administration et l'évolution de la gouvernance avec, par exemple, la participation de la population aux processus de planification budgétaire locaux.

La section suivante présente le contexte global qui affecte le financement des collectivités locales à travers le monde, avant de résumer les principales tendances, expériences et enjeux politiques. Ceux-ci sont examinés d'après les principes de financement des collectivités locales qui ont été décrits dans l'Introduction et débattus dans les chapitres consacrés aux différentes régions. *Pour finir, nous formulons quelques conclusions et recommandations pour une réforme des finances locales.*

Le contexte de la réforme : diversité, politique et changement

Les collectivités locales peuvent jouer un rôle important comme partenaires dans la réalisation des politiques publiques et elles contribuent à la gouvernance locale ainsi qu'à une meilleure fourniture des services. Mais, dans de nombreux pays, ce rôle n'est que partiellement rempli. C'était prévisible dans une certaine mesure car la décentralisation se développe dans des contextes très différents, elle dépend des forces politiques et nécessite un minimum de capacité pour progresser. Même dans les environnements les plus favorables, la décentralisation est un processus extrêmement dynamique qui exige une adaptation continue à l'évolution des conditions économiques, sociales et politiques.

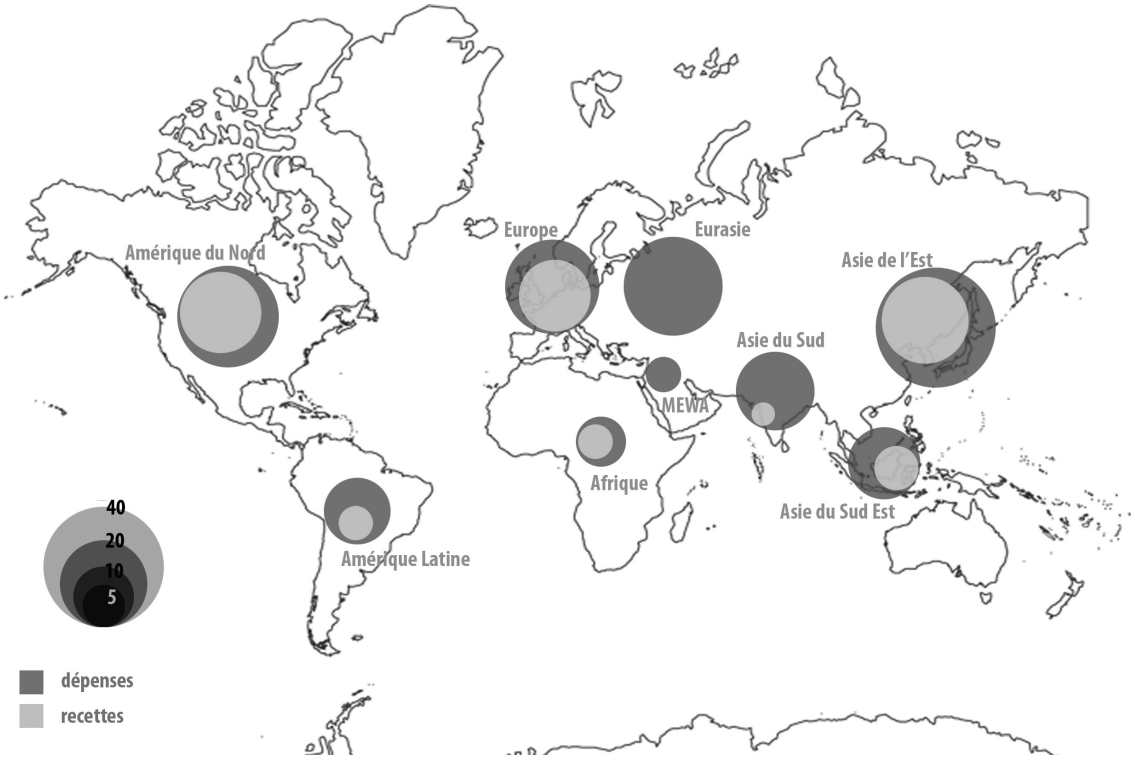
Comprendre la diversité

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre d'introduction**,** les pays sont soumis à différentes influences historiques et puisent par conséquent dans différentes traditions institutionnelles et de gouvernance. L'histoire façonne leur expérience et les formes de la décentralisation ainsi que leur capacité à absorber les réformes. Le poids des collectivités locales dans les finances publiques varie considérablement d'une région à l'autre (tableau 10.1) et il existe également de grandes disparités au sein des régions. Par conséquent, les réformes nécessaires pour renforcer les finances locales diffèrent entre les pays qui ont une longue tradition de décentralisation et ceux dont l'expérience est plus neuve.

Les finances des collectivités locales sont prospères dans une grande partie de l'Europe et de l'Amérique du Nord et dans certaines régions de l'Asie orientale et du Pacifique (Corée, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande). Le processus démarre à peine dans d'autres régions comme le Moyen-Orient et l'Asie occidentale où la plupart des collectivités locales sont des unités déconcentrées du gouvernement central, disposant d'une autonomie limitée. En Asie du Sud, où la tradition démocratique est récente, les collectivités locales sont soumises à un contrôle important de la part des administrations des niveaux supérieurs. En Amérique latine et en Eurasie, les finances locales s'améliorent de manière générale, mais des obstacles associés aux anciennes traditions centralisatrices perdurent. En Chine et dans la majeure partie de l'Asie du Sud-Est, le processus progresse, mais la répartition des ressources entre les différents niveaux d'administration est inégale et fait toujours l'objet d'enjeux importants. En Afrique, les collectivités locales sont rarement autonomes, mais on observe des avancées, en particulier dans certains pays anglophones tels que l'Afrique du Sud ou la Tanzanie.

GRAPHIQUE 10.1

Le poids des collectivités locales comparé aux dépenses et revenus de l'État dans les différentes régions du monde.



Commentaire : le poids important des dépenses et des revenus locaux comparé à ceux de l'État en Asie orientale, en Eurasie et dans l'Asie du Sud ne signifie pas nécessairement que la décentralisation dans ces régions soit très avancée.

TABLEAU 10.1

Comparaison du rôle des collectivités locales dans les budgets.

Régions	Recettes locales en pourcentage des recettes publiques totales	Dépenses locales en pourcentage des dépenses publiques totales
Afrique	*3,2* *(3,6)*	*7,9* *(6,8)*
Asie		
Asie du Sud	*1,5* *(0,9)*	*16,0* *(0,9)*
Asie orientale	*20,0* *(0,3)*	*40,0* *(0,3)*
Asie du Sud-Est	*5,3* *(0,8)*	*15,5* *(0,6)*
Eurasie	*N.A.*	*26,5* *(15,1)*
Europe (2008)	*13,0* *(0,7)*	*23,9* *(0,5)*
Amérique latine	*4,0* *(4,5)*	*11,1* *(7,3)*
Moyen-Orient et Asie Occidentale	*N.A.*	*4,6* *(1,7)*
Amérique du Nord	*17,8* *(0,6)*	*26,8*

Notes :

Coefficient de variation entre parenthèses. La moyenne a été établie à partir des pays suivants :
Afrique : Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Égypte, Éthiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Malawi, Mali,

Maroc, Mozambique, Niger, Nigeria, Ouganda, Sénégal, Tanzanie, Togo, Tunisie, Zambie, Zimbabwe ; *Asie du Sud :* Bangladesh, Inde, Pakistan ; *Asie de l'Est :* Chine, Corée, Japon ; *Asie du Sud-Est :* Indonésie, Philippines, Thaïlande, Vietnam ; *Eurasie :* Arménie, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Russie, Ukraine ; *Europe :* Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Ireland, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Romanie, Slovaquie, Slovénie, Suède, République tchèque, Royaume-Uni, Suisse ; *Amérique latine :* Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Salvador, Honduras, Jamaïque, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou. *Moyen-Orient et Asie occidentale :* Iran, Jordanie, Liban, Palestine, Syrie, Turquie, Yémen ; *Amérique du Nord :* Canada, États-Unis.

L'une des principales conclusions que l'on peut tirer de la diversité des systèmes de collectivités locales, c'est que plusieurs approches sont nécessaires pour faire face aux problèmes de financement, même les plus fréquents. Aucune formule ne peut garantir que les systèmes de collectivités locales fonctionneront de façon efficace. Pour réussir, il est nécessaire d'appliquer de façon cohérente et ordonnée les principes élémentaires des finances publiques locales exposés dans le chapitre d'introduction. Ces principes sont peu nombreux et suffisamment flexibles pour permettre à chaque pays de structurer son système de répartition des ressources entre les différents niveaux d'administration d'après son histoire et ses objectifs nationaux.

Réagir à la réalité politique et...

La décentralisation est un processus éminemment politique puisqu'il consiste, pour l'État, à transférer des pouvoirs et à reconnaître l'autonomie des collectivités locales. Si les forces politiques ouvrent souvent la voie à la décentralisation, comme nous l'avons vu tout au long de ce rapport, elles peuvent également constituer un obstacle : résistance des responsables politiques nationaux à transférer des pouvoirs aux collectivités locales par peur d'en perdre le contrôle, opposition des bureaucrates du gouvernement central, dont les objectifs institutionnels et personnels sont contraires à la décentralisation, ou opposition des élites et des services déconcentrés de l'État aux réformes. Au niveau local, les leaders politiques peuvent compromettre la décentralisation s'ils n'associent pas leurs électeurs au processus. Il convient de comprendre ces réalités politiques et d'y réagir afin de donner à la décentralisation une dynamique forte.

... Développer les capacités locales

Il est nécessaire de renforcer les capacités administratives des collectivités locales pour qu'elles puissent assurer leurs fonctions. Le manque de capacités au niveau local peut se révéler être une contrainte importante, en particulier dans les pays en développement. Parfois, et c'est peut-être paradoxal, c'est la faiblesse des institutions étatiques qui fait échouer la décentralisation pour cause d'instabilité politique ou d'absence de contrôle sur les actions de l'administration, par exemple : une direction fiscale trop centralisatrice ou des contrôles de la trésorerie et du budget locaux trop tatillons. Pour que la décentralisation tienne ses promesses, ces différentes contraintes doivent être identifiées et des efforts doivent être mis en œuvre pour développer les capacités qui permettront de les surmonter.

S'adapter au changement

Le contexte et les motivations qui conditionnent la décentralisation évoluent souvent de façon rapide et spectaculaire. Parfois, ce sont des changements attendus qui transforment le contexte comme l'adoption d'une nouvelle législation ou l'arrivée d'un nouveau gouvernement après une élection. Parfois, ce sont des événements soudains comme, par exemple, un revirement politique majeur ou une crise économique et financière. Les collectivités locales doivent pouvoir répondre de façon efficace et s'adapter à ces changements. La crise financière mondiale de 2008 a montré cependant que cette adaptation peut avoir des conséquences négatives. Les collectivités locales et leurs défenseurs doivent rester vigilants et prêts à défendre leurs intérêts dès lors qu'ils sont menacés.

Principaux enjeux et tendances politiques

Avant d'aborder les principales conclusions sur le financement des collectivités locales, il est important de situer ces conclusions dans leur contexte ainsi que de relever les tendances générales et les problèmes communs susceptibles, comme le montre notre *Rapport,* d'affecter les performances budgétaires locales. Certains de ces problèmes et tendances sont perceptibles à l'échelle internationale, d'autres sont spécifiques à certaines régions ou, au-delà des découpages régionaux, à des groupements supranationaux.

La crise mondiale

La crise économique et financière évoquée ci-dessus a un impact mondial sur les collectivités locales. Les pays émergents d'Asie et certains pays d'Amérique latine ont été moins touchés par la crise, d'autres ont été frappés de plein fouet. En mars 2010, par exemple, le gouvernement grec a réduit par décret le nombre de collectivités locales de 1 034 à 355 dans le but d'économiser, selon les estimations, 1,2 milliard d'euro par an.

Les politiques de réduction des déficits budgétaires issues de la crise ont été cruellement ressenties par les collectivités locales sur les cinq continents. Dans plusieurs pays d'Afrique, d'Eurasie et d'Amérique latine, l'État a réduit les transferts aux collectivités locales ou pris des mesures de recentralisation. Dans certaines régions, la crise se combine aux problèmes déjà existants. En Afrique, par exemple, et plus généralement dans les pays en développement, la libéralisation des échanges, la transition fiscale ainsi que la pauvreté et l'économie informelle pèsent depuis longtemps sur les finances publiques et les collectivités locales.

Même dans les pays les plus avancés, les politiques de stabilisation visant à réduire la dette publique, comme celles adoptées en Europe et en Amérique du Nord, touchent profondément les finances locales. Dans bon nombre de ces pays, les collectivités locales redoutent qu'une part disproportionnée du coût des restrictions budgétaires ne leur soit imputée sous la forme de réductions des transferts intergouvernementaux, de restrictions au crédit local et autres mesures d'austérité.

La crise économique et financière n'est pas la seule crise mondiale qui affecte les collectivités locales. Le financement des politiques de lutte contre le changement climatique et les investissements nécessaires à la gestion des risques naturels pourraient augmenter considérablement les besoins en ressources des collectivités locales à travers le monde. On commence seulement à mesurer les répercussions financières sur les collectivités locales des réponses aux problèmes environnementaux.

Une décentralisation partielle ou interrompue

La crise mondiale n'est qu'un exemple de la façon dont le processus de décentralisation peut être interrompu ou inversé. C'est un problème plus général qui se présente sous des formes diverses, comme nous l'avons montré dans les chapitres consacrés aux différentes régions. Le financement des collectivités locales est un ensemble de systèmes complexes constitués d'un grand nombre de composants interdépendants. Certains sont politiquement plus faciles à mettre en œuvre ou plus réalisables que d'autres. Par conséquent, l'architecture de certains systèmes de financement locaux peut être inachevée (par rapport aux principes et aux meilleures pratiques) ou leur mise en œuvre partielle, même par rapport au cadre juridique en vigueur.

La réalisation partielle ou incomplète de ces systèmes entraîne d'autres problèmes dus aux interdépendances multiples existant entre leurs différentes composantes. Les déficiences d'une partie du système compromettent souvent la capacité du système tout entier. Par exemple, l'opacité dans l'attribution des compétences peut se traduire par des incertitudes concernant les besoins financiers des collectivités locales. Les problèmes qui résultent de la conception et de la mise en œuvre des systèmes de transfert intergouvernementaux peuvent

décourager ou affaiblir les capacités locales à assurer les services, à mobiliser des revenus et à recourir à l'emprunt.

Une des pratiques les plus fréquentes et les plus dommageables d'une décentralisation incomplète est l'insuffisance des fonds attribués aux collectivités locales pour financer leurs compétences. À l'échelle mondiale, très peu de pays ont réussi à limiter les écarts entre compétences et recettes locales. Ces écarts peuvent résulter d'un défaut de conception du système ; mais l'insuffisance des revenus s'explique le plus souvent par des raisons politiques ou un manque de ressources, même dans les pays où le transfert de compétences aux collectivités locales sans contrepartie financière est interdit par la loi. Ce problème est plus grave dans certaines régions : en Afrique, par exemple, les recettes sont en règle générale moins décentralisées que les compétences, ce qui se traduit par des écarts particulièrement importants entre les ressources et les dépenses.

Les évolutions démographiques

Les finances publiques de nombreux pays d'Europe doivent faire face au vieillissement de la population et à la nécessité d'intégrer les immigrés dans le marché du travail et dans la société en général. Le problème du vieillissement de la population se pose également dans plusieurs pays d'Asie et d'Eurasie (Chine, Japon, Russie, Ukraine). Dans certains pays en développement, l'augmentation du nombre de jeunes par rapport au reste de la population pose d'autres défis pour la prestation des services, lesquels ont eux aussi de graves répercussions financières.

L'urbanisation rapide, en particulier dans de nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, crée une demande continue en services et en infrastructures publics et exige énormément de ressources. Les besoins sont encore plus importants si l'on y inclut les investissements nécessaires pour s'adapter au réchauffement climatique. Pour avoir une idée des sommes en jeu, compte tenu des frais de maintenance et de développement des investissements urbains, il semblerait raisonnable de prévoir environ 200 milliards de dollars américains par an sur les vingt-cinq prochaines années rien que pour les pays en développement(1), à savoir un tiers de l'ensemble des besoins en infrastructures publiques d'après les estimations de la Banque mondiale(2).

Le morcellement des collectivités locales

Le morcellement est un problème dans beaucoup de régions du monde. En effet, dans de nombreux pays, la structure et la taille des collectivités locales sont régulièrement sujettes à débats. Les petites collectivités locales ne parviennent pas, à elles seules, à tirer parti des économies d'échelle dans la fourniture de certains services, ce qui se traduit par des coûts plus élevés. Mais le lien politique avec les citoyens y est plus fort et les citoyens peuvent garder un contrôle plus direct sur les décisions locales. Il est donc nécessaire de trouver un bon équilibre en encourageant, par exemple, l'intercommunalité et une collaboration plus étroite avec les administrations de niveau supérieur pour les services devant desservir un bassin plus large.

La Thaïlande compte plus de 7 500 collectivités locales de niveau communal avec, en moyenne, moins de 10 000 habitants. On s'interroge sur leur capacité à fournir correctement des services. Dans d'autres pays, comme par exemple en Ouganda ou en République Dominicaine, on crée en per-

(1) *Note d'orientation de C.G.L.U. sur les finances locales,* 2007.

(2) Selon la Banque mondiale (2005), les besoins d'investissement en infrastructures dans les pays en développement s'élèveraient à 600 000 Mn $US annuellement au cours des vingt-cinq prochaines années. Toutefois, ces chiffres comprennent toutes les infrastructures publiques, nationales (électricité, communications et technologies de l'information, transport, eau et assainissement, etc.) et communales (rues, distribution de l'eau potable et assainissement, gestion des déchets, éclairage public, etc.). La commission des Finances locales pour le développement de C.G.L.U. considère qu'au moins un tiers de ce montant devra être consacré aux infrastructures urbaines (soit 0,4% du P.I.B. mondial) [Note d'orientation de C.G.L.U. sur les finances locales, 2007].

manence de nouvelles collectivités locales, ce qui a pour effet d'affaiblir leur capacité quand leur autonomie est encore récente. Cela résulte parfois d'effets pervers de la législation tels que l'allocation de transferts d'un montant similaire pour toutes les collectivités locales, quelle que soit leur taille, ce qui encourage à accroître le morcellement des communes.

Par ailleurs, dans des pays comme la France (qui compte 36 600 communes), les citoyens s'identifient fortement aux petites communes car celles-ci assurent leur représentation et un meilleur suivi des politiques locales. Afin de favoriser les économies d'échelle et de réduire les coûts des services, on encourage la coopération intercommunale. En 2002, quand on a rationnalisé les collectivités locales sud-africaines, certains analystes se sont inquiétés du fait que les nouvelles collectivités locales, plus vastes et mieux financées, avaient, dans certaines zones, perdu le contact avec leurs citoyens.

Déconcentration et décentralisation

On considère généralement la décentralisation des compétences et des pouvoirs budgétaires à des collectivités locales autonomes comme le standard de la décentralisation. Des pays dotés de conseils locaux élus maintiennent cependant des services déconcentrés de l'État au niveau local. Au Kenya par exemple, les administrations de district, qui sont des services déconcentrés de l'État, cohabitent avec les conseils de comté élus. Leurs fonctions respectives ne sont pas clairement définies, ainsi certains services sont assurés par les deux administrations et d'autres ne le sont pas du tout (des réformes constitutionnelles devraient toutefois remédier à cette situation).

Dans d'autres pays, les collectivités locales autonomes n'existent pas. Dans la région Moyen-Orient - Asie occidentale, par exemple, les collectivités locales se comportent, de fait, comme des services déconcentrés de l'État, sauf en Turquie et en Palestine. On retrouve une situation similaire en Égypte, au Pakistan, au Bangladesh, en Thaïlande et au Kazakhstan. L'utilisation des collectivités locales comme administrations déconcentrées de l'État ne permet pas d'améliorer l'efficacité des services publics comme peuvent le faire les systèmes de décentralisation, plus proches des besoins et préférences des habitants, et autorisant un meilleur contrôle des citoyens sur leurs représentants locaux.

Les administrations intermédiaires des systèmes fédéraux et hiérarchisés

On associe fréquemment fédéralisme et décentralisation. Or, dans beaucoup de pays fédéraux, les Constitutions ne reconnaissent pas directement le droit des collectivités locales à l'autonomie. Au lieu de cela, elles donnent aux états fédérés (ou à d'autres administrations intermédiaires) le pouvoir de définir le cadre juridique et d'établir les relations avec les collectivités locales. C'est ainsi que les collectivités locales brésiliennes, canadiennes, sud-africaines et américaines ont obtenu des pouvoirs budgétaires considérables.

Dans d'autres cas comme en Argentine, en Australie, en Inde, au Mexique, au Nigeria, au Pakistan ou en Russie, les collectivités locales ont encore moins d'autonomie (souvent considérablement moins) que celles des pays unitaires de tradition plus centralisée. Priver de grands pays très peuplés de collectivités locales autonomes, comme en Inde ou au Pakistan (où les autorités locales ont été suspendues, en 2009, d'un commun accord entre autorités fédérales et autorités provinciales), réduit leurs chances d'atteindre les bénéfices potentiels de la décentralisation. Dans des pays unitaires où les liens entre les administrations intermédiaires et locales sont fortement hiérarchisés, les collectivités locales ne disposent également que de pouvoirs limités. C'est le cas notamment de la Chine et du Vietnam.

Le rôle des agences internationales de développement

Les agences internationales de développement créent souvent des difficultés aux

pays en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine qu'elles sont censées assister dans leurs processus de décentralisation et de réformes des collectivités locales. Deux problèmes méritent une attention particulière. En premier lieu, il leur arrive de pousser les pays à adopter certaines réformes parce que celles-ci répondent à leurs objectifs ou parce qu'elles ont bien fonctionné ailleurs. Cela explique que, dans certains cas, les réformes mises en œuvre se soient révélées inadaptées ou n'aient pas été viables : les pays n'en voulaient pas.

En deuxième lieu, les bailleurs de fonds ont tendance à créer des institutions ou des mécanismes parallèles pour la mise en œuvre de leurs programmes de financement et de renforcement des services publics. Cette démarche vise à surmonter la faible capacité des collectivités locales, la corruption, l'inefficacité des institutions dans les pays partenaires. Qu'ils soient créés au niveau local ou central, ces mécanismes contournent les procédures de prise de décision et d'attribution des ressources des collectivités locales. Ils peuvent transitoirement contribuer à améliorer la prestation des services dans les premières étapes de la décentralisation lorsque les collectivités locales sont très faibles. Mais ils nuisent à terme à la légitimité et à l'efficacité des collectivités locales à moins qu'il ne soit prévu d'institutionnaliser ces procédures et de les intégrer au sein de l'administration publique.

Les finances des collectivités locales : principaux problèmes et difficultés

Comme nous l'avons souligné en introduction du *Rapport,* pour que les collectivités locales puissent remplir leur mission efficacement, on doit mettre en place les composants clés des systèmes de financement locaux dans le respect des principes fondamentaux. Cela comprend l'attribution et la gestion des compétences, l'existence de recettes locales propres (autonomes), des transferts intergouvernementaux bien structurés et, le cas échéant, l'accès à l'emprunt et à d'autres alternatives pour le développement des investissements. Cette section aborde les problèmes et enjeux identifiés dans les chapitres régionaux.

L'accent est mis sur les problèmes qui nécessitent une attention particulière. Nous souhaitons néanmoins rappeler que ces dernières décennies ont été le témoin d'améliorations dans les systèmes de financement des collectivités locales dans de nombreux pays développés et en développement. Ces améliorations concernent la gestion des dépenses publiques et la mobilisation des ressources ainsi que des innovations dans la gestion des affaires publiques, notamment la diffusion des budgets participatifs qui ont vu le jour en Amérique latine.

L'attribution et la gestion des compétences

Les finances locales nécessitent fondamentalement une attribution claire des compétences ainsi que des méthodologies explicites pour traduire les compétences en besoins financiers. Les insuffisances dans ce domaine affaiblissent les collectivités locales et nuisent à leur système de financement. Les problèmes se présentent souvent sous plusieurs formes :

Plus de clarté dans l'attribution des compétences

Dans de nombreuses régions, en particulier dans les pays en développement d'Afrique, d'Asie, d'Eurasie et d'Amérique latine, la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration n'est pas clairement définie. Les lois sont inachevées et des contradictions subsistent entre les lois sur la décentralisation et les lois sectorielles qui concernent des services publics spécifiques. Des ministères peuvent continuer à assumer des compétences sectorielles (eau, éducation, santé, etc.) sans coordination ou en concurrence avec les collectivités locales. On dilapide les fonds, les ministères entretenant des bureaux et du personnel comme avant la décentralisation.

C'est un cas de figure fréquent en Afrique et en Amérique latine. La situation peut être encore plus grave quand il y a plusieurs niveaux de collectivités territoriales comme c'est le cas en Chine, et dans les pays fédéraux où les niveaux intermédiaires exercent un contrôle inapproprié sur les collectivités locales qui se trouvent sur leur territoire comme c'est le cas en Inde. À cet égard, dans de nombreuses régions, de l'Australie à l'Argentine, il y a de nombreux débats pour savoir si les collectivités locales doivent accéder à un statut spécifique indépendant des administrations intermédiaires, provinces ou états.

Adéquation et respect de l'attribution des compétences

Il arrive que les autorités centrales continuent à intervenir de façon arbitraire dans la fourniture des services publics locaux, parfois même en contradiction avec les lois sur la décentralisation. La qualité et les modalités des services locaux se trouvent alors en décalage avec les attentes de la population. Dans d'autres cas, les services qui bénéficient aux habitants de plusieurs collectivités locales (avec des fortes externalités) et/ou qui sont alimentés par des transferts de péréquation, sans coordination adéquate avec les autres niveaux d'administration, s'amenuisent ou deviennent irréguliers. C'est ce qui se produit, par exemple, en Chine, au Malawi et au Mozambique où les collectivités locales sont responsables de la sécurité sociale et des régimes généraux de retraite.

Financement des compétences

Le manque de clarté dans l'attribution des compétences entraîne un transfert des coûts entre les différents niveaux d'administration, souvent sous la forme de mandats sans financement, qui pèsent lourdement sur les budgets locaux. Les collectivités locales sont parfois contraintes d'assumer des services spécifiques, de respecter certaines modalités de prestation ou, encore, de se conformer à des normes ou standards définis par l'État ou des administrations de niveau intermédiaire. C'est une pratique fréquente dans les pays en développement comme dans les pays développés. Ces compétences portent parfois sur des services que les collectivités locales ne sont pas tenues de fournir d'après la législation en vigueur.

Approbation des budgets et contrôle par des autorités de niveau supérieur

Dans de nombreux pays, en particulier en Afrique, Asie, Eurasie, Amérique latine et dans la région Moyen-Orient - Asie occidentale, l'État ou les administrations régionales assistent, contrôlent – voire approuvent – les budgets votés par les autorités locales élues. Cette pratique de contrôle *ex ante* (contrôle d'opportunité) réduit l'autonomie budgétaire des pouvoirs publics locaux.

Renforcer la gestion des compétences locales

Dans les pays en développement, la gestion des compétences des collectivités locales est souvent faible en termes de rapport coûts/bénéfices. Ceci s'explique en partie par les contraintes qui pèsent sur les ressources, et par le poids souvent excessif des charges administratives sur les budgets locaux. Mais d'autres facteurs déjà mentionnés — manque de clarté dans l'attribution des fonctions, mandats sans financement, etc. — ou qui seront abordés par la suite — dotations affectées et faible autonomie dans la gestion des recettes — affaiblissent le contrôle local et ne contribuent pas à une gestion plus efficace des ressources.

Mobilisation des ressources locales/Autonomie

La mobilisation de ressources locales et l'autonomie sont deux conditions pour que les collectivités locales puissent assumer leurs compétences de façon responsable et efficace. Pourtant, rares sont les pays qui, à ce jour, ont donné à leurs collectivités lo-

cales les moyens et l'autonomie nécessaires pour s'assurer des recettes suffisantes. Ce problème se manifeste de diverses façons en fonction de la conception et de la mise en œuvre des systèmes de ressources locales.

Déséquilibres budgétaires verticaux

Souvent, le transfert de compétences aux collectivités locales ne s'accompagne pas d'une décentralisation des ressources correspondantes (y compris les transferts de péréquation que nous examinons plus bas). Comme il a été déjà mentionné, les recettes des collectivités locales représentent dans de nombreuses régions une partie infime des budgets publics nationaux. Cela se traduit par des contraintes financières de plus en plus fortes sur le budget des collectivités locales et une plus grande dépendance vis-à-vis des transferts de péréquation.

Autonomie dans la gestion des ressources

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

Les problèmes de l'impôt foncier

L'impôt foncier est l'impôt le plus recommandé et le plus utilisé par les collectivités locales dans le monde entier. Cependant, son potentiel de recettes est rarement réalisé. En moyenne, il rapporte 0,5 pour cent du P.I.B. dans les pays en développement contre 2 pour cent dans les pays développés. Il est en outre impopulaire : même dans les pays développés où il joue un rôle important (États-Unis, Canada, Royaume-Uni), il est mal accepté par les habitants. Il est, de plus, cher et difficile à gérer, surtout pour les nombreux pays en développement qui ne sont pas dotés de registres fonciers appropriés et qui se caractérisent par des constructions informelles étendues et de faibles capacités au niveau local pour l'évaluation de la valeur des biens, la mise en œuvre de l'impôt et son recouvrement.

Diversification de la base d'imposition locale

Les bases d'imposition locales sont souvent étroites, en particulier compte tenu des problèmes de forte dépendance vis-à-vis de l'impôt foncier. Plusieurs pays d'Europe et d'Amérique du Nord recourent à un impôt local sur le revenu des personnes. Dans les pays nordiques et dans certaines économies de transition d'Europe centrale et orientale, on prélève, avec l'impôt national sur le revenu, une surtaxe à taux fixe sur le revenu des personnes. En Amérique latine, le Brésil, le Chili et la Colombie, entre autres, ont adopté divers types d'impôts locaux sur les activités économiques. Les taxes sur les ventes locales sont utilisées notamment au Canada, où il existe une T.V.A. nationale, et aux États-Unis où celle-ci n'existe pas. La faible diversification de la base d'imposition locale est souvent aggravée par l'absence de flexibilité pour s'adapter aux transformations structurelles de l'économie (par exemple, la croissance du secteur des services). L'inélasticité de nombreux impôts et taxes locaux (faible élasticité des recettes face à l'évolution de l'activité éco-

nomique) est problématique parce que la demande des services et leur coût augmente plus rapidement que les recettes. Dans un certain nombre de pays d'Afrique (Tanzanie, Ouganda et Zambie), des impôts locaux viables ont été supprimés récemment et partiellement remplacés par des transferts. D'autres pays, parmi lesquels la Corée, souffrent d'une prolifération de petits impôts indirects sur les ventes dont le produit est faible par rapport au coût de recouvrement.

Les tarifs aux usagers des services publics

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

La politique budgétaire locale

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

Le rôle des collectivités locales et celui de l'État dans la collecte des ressources

La pratique varie à travers le monde. Tous les pays s'efforcent de maximiser les recettes tout en minimisant les frais de gestion et de contrôle (ce qui favorise le rôle des niveaux supérieurs dans la gestion et la mise en œuvre), de maximiser la responsabilité face aux citoyens et l'accès aux informations locales (ce qui favorise la participation directe des collectivités locales). Bien que la gestion centralisée soit mieux adaptée pour certains impôts, dans nombre de régions, parmi lesquelles la région Moyen-Orient - Asie occidentale et l'Afrique de l'Ouest, les agences centrales ne transfèrent pas en temps voulu les ressources qu'elles perçoivent des collectivités locales. Le manque d'incitation des administrations fiscales étatiques pour assurer le recouvrement des recettes locales peut également constituer un problème. L'expérience de divers pays (Costa Rica, Jordanie) et en Eurasie montre une augmentation importante des recettes lorsque les responsabilités d'administration des impôts sont transférées aux collectivités locales.

Les transferts de péréquation

Un système de transferts de péréquation bien structuré est un élément crucial du financement local. Le recours aux transferts soulève toutefois un certain nombre de difficultés qui sont traitées de différentes façons selon les régions et les pays.

Un partage des recettes stable et approprié

Dans la plupart des pays, une partie des impôts nationaux est reversée aux collectivités locales, mécanisme simple qui présente un potentiel élevé de recettes. Ce mécanisme peut offrir une solution partielle aux déséquilibres verticaux mais est soumis à diverses contraintes. Le partage des recettes selon le lieu d'origine des ressources collectées peut être vu comme un stimulant pour l'activité

économique locale, mais il peut également renforcer les disparités horizontales et entraîner une volatilité accrue des budgets locaux. Dans les pays en développement en particulier, les montants partagés peuvent être incertains ou manquer de transparence, ce qui complique la planification à long terme pour les collectivités locales. C'est le cas dans certains pays d'Afrique de l'Ouest où les États retiennent pour leur propre usage les ressources des collectivités locales ou en retardent le versement. Le plus important à noter, peut-être, est que le partage des recettes peut avoir des effets pervers sur la génération des ressources locales, ce qui nuit à l'autonomie locale et à la responsabilité des collectivités locales envers leurs électeurs.

Les déséquilibres budgétaires horizontaux

Malgré des différences souvent importantes entre les collectivités locales en ce qui concerne les charges et les ressources, beaucoup de régions ne disposent pas de subventions de péréquation efficaces. En Afrique, quelques pays seulement (Maroc et Afrique du Sud) les ont introduites tandis qu'au Moyen-Orient - Asie occidentale, elles n'existent pas. La situation est quelque peu meilleure en Amérique latine où certains États (exemple : Brésil et Chili) font usage de la péréquation, mais la majeure partie d'entre eux n'en ont retenu que quelques éléments qu'ils intègrent à leurs programmes de partage des recettes. Plusieurs pays d'Asie recourent aux transferts de péréquation (exemple : Australie, Indonésie, Japon) tandis que d'autres ignorent les disparités budgétaires (exemple : Chine, Inde, Philippines, Nouvelle-Zélande). Les subventions de péréquation sont utilisées en Eurasie, en Europe et en Amérique du Nord (sauf au niveau fédéral aux États-Unis) avec plus ou moins de bonheur. Les méthodes de redistribution des ressources appliquées dans nombre de pays eurasiatiques manquent de transparence mais la situation s'améliore.

La conception des transferts de péréquation

Les mécanismes de péréquation présentent presque toujours des failles ; par exemple, on ne tient compte que des différences de capacité budgétaire ou que des charges, non des deux ; on se fonde sur les recettes réelles plutôt que sur la capacité fiscale, ce qui freine la mobilisation des ressources locales. Le fonds commun qui alimente les transferts peut être instable ou mal défini, ou encore l'usage des fonds soumis à des conditions rigides transforme, dans la pratique, les transferts de péréquation, qui sont habituellement des subventions sans restrictions d'utilisation, en dotations affectées. Dans les pays fédéraux tels que l'Australie, la façon dont les administrations intermédiaires (les états) interprètent les politiques fédérales de péréquation génère des conflits.

La conception des transferts affectés ou conditionnés

Les transferts affectés alloués par l'État ou les administrations intermédiaires entrent également dans la composition des budgets locaux. Ils servent à promouvoir les normes et les objectifs nationaux pour la prestation de services décentralisés comme, par exemple, certains aspects de l'éducation et de la santé. Ils permettent en outre de gérer les externalités interadministratives concernant, par exemple, les questions environnementales ou soutiennent les collectivités locales dans leurs investissements. Les dotations affectées existent dans de nombreux pays, en particulier pour les investissements d'infrastructure. Toutefois, dans certaines régions, comme l'Eurasie par exemple, les dotations affectées ne sont encore qu'à un stade embryonnaire. D'autres pays, comme l'Égypte, le Nigeria, la Tanzanie et l'Ouganda, y recourent de façon presque exclusive. Ce type de subvention s'accompagne fréquemment de plusieurs problèmes, parmi lesquels : leur nombre et leur complexité, synonymes de coûts de mise en œuvre élevés pour les collectivités

locales; leur manque de transparence et de stabilité, y compris dans le temps, et les risques de manipulation politique. De plus, une dépendance excessive vis-à-vis des dotations affectées peut faire peser des contraintes trop lourdes sur l'autonomie des collectivités locales et les pousser à délaisser les priorités locales au profit des priorités nationales, détruisant ainsi tout ce qui fait leur force.

Les subventions à la performance

Innovation relativement récente dans le domaine des transferts, les subventions à la performance ont été introduites dans certains pays d'Afrique et d'Asie sous l'influence des organisations internationales. Les subventions à la performance conditionnent le transfert de fonds au respect de normes et objectifs définis. Les collectivités locales restent généralement libres de décider de la meilleure façon d'utiliser les fonds. Ce type de transfert associe la flexibilité des subventions inconditionnelles à une forme atypique de conditionnalité. Elles peuvent néanmoins avoir pour effet de privilégier les communes jouissant d'un plus grand potentiel administratif et risquent de reproduire les défauts des programmes traditionnels de soutien. À ce jour, elles ont surtout servi à promouvoir le respect des procédures de gestion financière et administrative, non à améliorer la fourniture des services. Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'efficacité des subventions à la performance, mais elles constituent un mécanisme prometteur et il ne fait aucun doute que d'autres essais sont souhaitables.

L'accès des collectivités locales à l'emprunt et aux marchés financiers

L'emprunt est peut-être l'aspect le plus négligé des finances des collectivités locales dans de nombreuses régions du monde. Dans le contexte d'urbanisation rapide évoqué plus haut, en particulier dans les pays en développement d'Afrique et d'Asie, la nécessité d'investir dans les infrastructures revêt une importance capitale. Dans ce contexte, l'emprunt, qui comporte une certaine équité intergénérationnelle, est un moyen adapté pour financer les investissements à long terme. De nombreux écueils doivent néanmoins être pris en compte.

Les règles sur l'emprunt et les responsabilités budgétaires des collectivités locales

Elles sont souvent peu développées et mal mises en œuvre. Certaines sont extrêmement restrictives et empêchent de fait les collectivités locales d'emprunter (du Danemark au Chili, en passant par le Kenya et la Tunisie), tandis que d'autres sont trop laxistes et autorisent des comportements à risques. Cela a été le cas dans les années 90 au Brésil et en Argentine.

L'accès au crédit

Dans de nombreux cas, et en particulier dans les pays en développement, les collectivités locales ont souvent du mal à accéder à des crédits fiables. Les marchés financiers ne sont pas bien développés et bon nombre de collectivités locales n'ont jamais emprunté ou ne remplissent pas les conditions techniques imposées par les institutions de prêt. La situation est meilleure à moyen et court terme dans les économies émergentes où les marchés financiers tendent à être plus développés avec un meilleur accès aux informations financières, avec des mécanismes de notation des capacités de remboursement, des comparaisons de prix, etc.

Les institutions spécialisées

Les résultats des établissements de crédit aux collectivités locales (tels qu'ils existent dans plus de 60 pays, souvent avec le soutien d'organisations internationales d'aide aux pays en voie de développement) sont plutôt décevants. On attribue cela à la politisation des décisions de prêt et à la conception même du système de crédit. Nombre d'établissements intermédiaires ne sont pas suffi-

samment indépendants de l'État; ils ne sont pas autorisés à travailler avec les marchés du crédit nationaux et ne s'y essaient pas. À cet égard, aucune mesure ne vient aider les collectivités locales à se familiariser avec les marchés ni à développer leurs capacités à répondre à leurs exigences en ce qui concerne les informations financières, le provisionnement, etc.

Les pratiques étatiques

Un certain nombre de pratiques étatiques, parmi lesquelles la faiblesse des mécanismes d'évaluation des demandes de prêts, le renflouement des collectivités locales et la rétention des transferts, perturbent le développement normal des marchés locaux du crédit. Il arrive souvent que des prêts sollicités auprès des institutions de crédit public n'aient pas été suffisamment étudiés et qu'on approuve des projets qui n'étaient pas viables. Les pratiques de renflouement, lorsque les collectivités locales ne peuvent pas ou ne veulent pas rembourser leurs emprunts, nuisent à la discipline budgétaire et provoquent une distorsion du marché du crédit. Bien que le recours à des rétentions automatiques sur les transferts soit en règle générale associé à un meilleur taux de remboursement des crédits et contribue à développer l'accès au crédit, leur maintien sur le long terme ne suffit pas à encourager les collectivités locales à se tourner vers le marché financier. Les collectivités locales et les établissements de crédits sont peu motivés à évaluer les projets locaux.

Les liens avec le système de financement local

D'autres aspects du financement des collectivités locales déjà mentionnés ne favorisent pas le recours à l'emprunt, notamment l'insuffisance des ressources. Les transferts de péréquation dissuadent parfois des collectivités locales relativement riches d'emprunter pour financer elles-mêmes leurs projets de développement. L'absence de pratiques de gestion financière appropriées nuit également à la capacité des collectivités locales à préparer correctement les projets, à se qualifier pour obtenir un prêt et à gérer leur portefeuille de dettes.

Recommandations

D'après les conclusions de GOLD II, il apparaît clairement que les collectivités locales dans le monde — des pays les plus industrialisés aux pays les moins développés — sont confrontés à de nombreux problèmes et défis dans le cadre de leurs systèmes budgétaires et qu'à certains égards la situation est restée la même ou s'est aggravée ces dernières années. En Afrique, les collectivités locales représentent moins de 10 pour cent des dépenses publiques et encore moins des recettes publiques. Dans les pays de la région Moyen-Orient - Asie occidentale, les ressources sont également limitées et l'autonomie encore plus restreinte. Dans de nombreux pays d'Amérique latine, d'Asie, d'Eurasie et même d'Europe, les collectivités locales voient leur légitimité sapée parce qu'elles sont incapables d'assumer certaines de leurs compétences avec les ressources dont elles disposent. Bien que certaines mesures nécessaires soient difficiles à mettre en œuvre rapidement, beaucoup peut être fait.

Affectation et gestion des compétences

L'attribution claire des compétences doit être inscrite en tête des programmes nationaux de réforme du financement des collectivités locales. D'importants problèmes politiques, y compris le manque de volonté, ne facilitent pas sa mise en œuvre. Plusieurs principes doivent être respectés pour avancer dans cette réforme essentielle qui obligera, dans certains cas, à réviser le cadre juridique et à harmoniser les politiques sectorielles avec les lois sur la décentralisation.

- **Il est nécessaire d'identifier les compétences exclusives des collectivités locales** pour qu'elles puissent assumer clairement leurs responsabilités devant les électeurs. Dans les cas où le contexte juridique est précis mais n'a pas été mis

en œuvre, il est nécessaire de faire appliquer la législation.

- Quand le partage de compétences est nécessaire pour assurer certains services, il est important d'**identifier les responsabilités de chaque niveau d'administration** en ce qui concerne la réglementation, le financement et la mise en œuvre de ces services.
- **Les contrôles des niveaux supérieurs sur les compétences locales doivent être limités.** Au sein de l'U.E., par exemple, la Commission ne devrait pas contrôler ni s'immiscer de façon excessive dans la fourniture des services locaux. Dans les systèmes présentant plusieurs niveaux d'administration, le rôle joué par les niveaux intermédiaires (états fédérés, régions et provinces) dans le contrôle des compétences locales doit être adapté et restreint. Il faut brider les atteintes à l'autonomie locale et empêcher les niveaux intermédiaires d'intervenir dans la gestion des services locaux.
- Dans les pays en développement où il existe des écarts importants dans les capacités administratives entre les différentes collectivités locales, **une attribution asymétrique des compétences peut se justifier,** au moins provisoirement. Les collectivités locales auront l'opportunité d'acquérir — si elles bénéficient du soutien et des mesures d'incitation appropriés — plus de compétences au fur et à mesure qu'elles développeront leur capacité.
- Pour qu'une meilleure attribution des compétences contribue à l'amélioration du financement local, **les compétences attribuées au niveau local doivent se traduire par une équation «charges = besoins en financement»**, calculée selon une méthode standard appropriée. Tout transfert de compétences et de ressources devrait être précédé d'une évaluation systématique du coût des compétences déléguées.

Au-delà de l'attribution des compétences, plusieurs autres réformes peuvent s'avérer nécessaires.

- ***Financer toutes les compétences.*** – Il convient que le niveau d'administration qui a le pouvoir de réglementer la fourniture d'un service soit également obligé d'assumer le coût de ses décisions. Par ailleurs, il faut renforcer la coordination et le dialogue entre les différents niveaux d'administration sur l'attribution des compétences. Enfin, un contrôle préalable de l'ensemble de la législation sur les collectivités locales serait recommandable pour identifier les mandats sans financement.
- ***Veiller à la formation des ressources humaines.*** – Le financement et la dotation en personnel des agences déconcentrées des ministères dont les fonctions concurrencent les collectivités locales devraient être réduits ou supprimés. Ces mesures doivent refléter le transfert de compétences aux collectivités locales tout en veillant à ce que celles-ci disposent du personnel pour les exécuter.
- ***Réduire et supprimer progressivement le contrôle préalable des budgets des collectivités locales.*** – Cela peut s'avérer impossible à faire rapidement dans les pays en développement, mais, au fur et à mesure que le système de finances locales se consolide, il est important de réduire les contrôles préalables (d'opportunité) et de renforcer les contrôles postérieurs (de légalité), tels que les audits, et de garantir une plus grande transparence envers les citoyens.
- ***Avoir une approche plus stratégique de la décentralisation des compétences.*** – Les asymétries susmentionnées, les incitations à la performance, le développement des incitations à plus d'efficacité dans la gestion ainsi que des programmes de renforcement institutionnels peuvent s'avérer pertinents. Ces derniers ainsi que l'assistance technique doivent aider les collectivités locales à consolider leurs bases dans les premières étapes de la décentralisation puis à s'adapter aux mécanismes de gestion à la performance.

Générer des recettes locales et autonomie

Dans la majorité des pays, le premier défi à relever est la mobilisation de ressources

locales. Les principales réformes envisagées sont les suivantes :

- ***Accroître l'autonomie locale par la mobilisation de ressources propres.*** – Cela renforce le lien entre les bénéfices et le coût des services locaux et accroît la responsabilité des représentants locaux envers les contribuables. Les ressources des collectivités locales doivent correspondre à leurs besoins. Il faut renforcer leur capacité afin que les coûts du recouvrement n'excèdent pas les recettes.

- ***Réformer et moderniser l'administration de l'impôt foncier.*** – Le faible rendement de l'impôt foncier est souvent dû à des problèmes administratifs. Mais des contraintes politiques limitent l'utilisation de cet impôt, et par conséquent la nature et l'étendue des réformes doivent être définies au cas par cas.

- ***Diversifier la base d'imposition locale.*** – C'est une nécessité dans beaucoup de pays pour accroître la mobilisation des ressources et l'autonomie des collectivités locales. Il faut toutefois reconnaître que le nombre d'impôts locaux susceptibles de générer des recettes est limité :

  – **Les nouveaux impôts locaux doivent rassurer les autorités centrales et les entreprises** sur le fait qu'ils n'affaibliront pas l'activité économique locale ni l'esprit d'entreprise ; à court terme, les impôts indirects sur les ventes sont considérés comme inopportuns. Parmi les impôts particulièrement bien adaptés aux collectivités locales figurent les taxes sur les véhicules, les licences professionnelles et l'impôt sur les plus-values foncières pour financer les infrastructures. Tous peuvent générer des recettes substantielles.

  – **Les impôts sur l'activité économique peuvent adopter différentes formes,** mais le chiffre d'affaires sert souvent d'assiette fiscale ; il convient de veiller aussi à ne pas les transformer en taxes sur les ventes, qui entreraient en concurrence avec d'autres impôts sur la consommation, en particulier la T.V.A. nationale.

  – Pour aller plus loin dans le renforcement de l'autonomie budgétaire locale, nous recommandons de **mettre en place une surtaxe à taux fixe** en complément de l'impôt sur le revenu des personnes, qui serait collectée en même temps que l'impôt national.

  – **Les prélèvements exceptionnels sont un bon moyen de financement des investissements dans les pays où ils sont utilisés.** Toutes ces sources de financement peuvent être extrêmement productives et sont particulièrement pertinentes pour les collectivités locales et les gouvernements de niveau intermédiaire (états, provinces).

  – Dans la plupart des régions, **la fiscalité verte,** liée au retraitement des déchets, aux activités polluantes de l'air et de l'eau et à la production d'énergie, **représente une autre ressource potentiellement productive** mais relativement inexploitée. Les impôts verts font d'une pierre deux coups puisqu'ils favorisent à la fois la génération de ressources et la préservation de l'environnement.

  – La majeure partie de la fiscalité repose sur la production, les ventes et les bénéfices, mais on pourrait aussi **développer une fiscalité sur l'économie de la connaissance** dont l'importance est de plus en plus grande. On devra également adapter la fiscalité au secteur informel, en particulier dans les pays en développement.

- ***Élargir la liberté des collectivités locales en gérant les tarifs aux usagers.*** – Ces recettes dépendent d'une quantité d'enjeux économiques, techniques et politiques, néanmoins elles pourraient être plus largement utilisées dans la plupart des pays. Une meilleure tarification, plus explicite, des services publics peut contribuer à améliorer leur efficacité à condition de lever les obstacles politiques à leur facturation. Le principe de la récupération du coût des services publics devrait être privilégié dès lors que cela est possible, sans compromettre l'accès aux services de base des personnes défavorisées.

- ***Organiser soigneusement la répartition des compétences dans la collecte des impôts locaux.*** – Comme nous l'avons noté plus haut, le juste équilibre dans l'attribution des compétences entre l'État et les collectivités locales est un compromis délicat. On a besoin de mécanismes solides et de mesures d'incitation pour stimuler le recouvrement au niveau local. Si on choisit de centraliser la gestion des impôts locaux, il faut mettre en place des systèmes de primes pour encourager l'administration fiscale. On doit favoriser et institutionnaliser le dialogue et la coopération entre les différents niveaux de l'administration fiscale. Il est nécessaire que les collectivités locales aient accès à l'information sur le recouvrement et prennent part à la gestion.

- ***Encourager les autorités locales à mobiliser les ressources locales avec plus de transparence et en établissant un lien entre impôts et prestation de services.*** – Les élus locaux doivent mobiliser les ressources locales pour améliorer la prestation des services. On doit initier des campagnes de sensibilisation pour améliorer la discipline fiscale des citoyens, les informer sur la façon dont les ressources sont utilisées et les décisions sont prises. Les élus locaux doivent également s'efforcer à la transparence et encourager la participation des citoyens dans le processus d'élaboration du budget.

Les transferts interadministratifs

Compte tenu des obstacles et faiblesses décrits ci-dessus, on peut proposer différentes mesures pour améliorer la structure et le fonctionnement des transferts interadministratifs.

- ***Garantir des mécanismes de transfert prévisibles, réguliers et transparents.*** – La loi doit définir un seuil minimal de ressources publiques à transférer chaque année aux collectivités locales et établir des garanties suffisantes pour que ces ressources soient distribuées de façon transparente et impartiale.

- ***Trouver le juste équilibre entre les différents types de transferts.*** – Il n'existe aucune règle claire pour décider s'il vaut mieux distribuer les recettes fiscales selon l'origine du lieu de collecte (principe d'origine des ressources) ou selon une formule. Le premier système risque d'aggraver les disparités budgétaires entre les collectivités locales (on donne plus à celles où le produit de l'impôt est le plus important) et augmenter par conséquent la nécessité d'appliquer des subventions de péréquation (voir ci-dessous). De même, il n'existe pas de formule d'équilibre idéal entre les transferts non conditionnels et les dotations affectées. Une proportion importante de fonds non conditionnés renforce l'autonomie et la responsabilité des collectivités locales devant leurs électeurs. C'est la meilleure solution pour soutenir l'autonomie locale ainsi que le développement dès lors que les collectivités locales ont acquis un minimum de capacité.

- ***Étendre et améliorer l'utilisation des transferts de péréquation.*** – Les pays qui ne les utilisent pas devraient les envisager afin de compenser les écarts de ressources entre les collectivités locales pour assurer la prestation des services essentiels. Les pays qui les utilisent devraient faire un bilan et privilégier un système doté de règles explicites et stables pour constituer les fonds de péréquation, évaluant mieux les compétences de charges et de revenus lors de l'attribution des fonds (par opposition aux dépenses ou aux recettes existantes) et facilitant une utilisation inconditionnelle des fonds transférés. Dans les pays où les variables de péréquation sont déjà intégrées dans les modalités de distribution des transferts, comme c'est souvent le cas en Amérique latine, il serait souhaitable, conformément à la règle d'un instrument unique pour chaque objectif, de décomposer les programmes et de mettre en place séparément un transfert de péréquation doté des caractéristiques indiquées ci-dessus.

- ***Contrôler et améliorer les mécanismes utilisés pour l'attribution des ressources dans le cadre des subventions conditionnées.*** – La meilleure

pratique concernant les systèmes de subventions conditionnées consiste à simplifier, à limiter le nombre de transferts et à bien différencier les différents instruments avec des objectifs sectoriels clairs. Il faut donner aux collectivités locales plus de flexibilité pour décider de la meilleure utilisation des fonds dans la réalisation des objectifs sectoriels définis par l'État.

- ***Rationnaliser les subventions là où il existe un grand nombre de programmes mal coordonnés.*** – Dans plusieurs pays d'Europe et d'Asie, les subventions sont trop nombreuses et entrent en concurrence les unes avec les autres. Les ressources seraient utilisées de façon plus productive dans un système consolidé.

L'emprunt et le financement des investissements des collectivités locales

Dans de nombreux pays, plusieurs voies sont possibles pour augmenter le recours à l'emprunt et aux autres mécanismes de financement de l'investissement et pour élargir et améliorer les sources de financement.

- ***Promouvoir l'emprunt pour les collectivités locales.*** – L'emprunt est l'un des piliers du financement local. L'emprunt local responsable, soumis à une réglementation prudente (un cadre de responsabilités budgétaires), devrait être autorisé quand cela est possible, concurremment au renforcement des capacités locales.
- ***Développer et renforcer les cadres juridiques et réglementaires de l'emprunt des collectivités locales*.** – Les règles relatives au niveau d'endettement et aux coefficients du service de la dette ne doivent pas être trop restrictives, mais les pouvoirs publics centraux doivent imposer des contraintes budgétaires strictes et éviter tout renflouement. Un suivi centralisé de l'emprunt local est indispensable, en particulier quand la discipline des marchés privés est défaillante. Ce suivi devrait porter non seulement sur la dette classique mais aussi sur «la dette flottante», à savoir les arriérés auprès des organismes officiels et des bailleurs de fonds privés, et sur les garanties octroyées aux entreprises municipales. Il devrait être complété par un système crédible de pénalités en cas d'infraction à la réglementation.
- ***Étendre et améliorer les options et les mécanismes de soutien pour faciliter l'emprunt des collectivités locales avec l'assistance, si nécessaire, d'organismes financiers intermédiaires ou de fonds de développement municipaux.*** – Au-delà de la réglementation et du suivi, un défi plus important encore attend la plupart des pays en développement : promouvoir une augmentation substantielle de la disponibilité du crédit pour les collectivités locales, en particulier pour les petites communes, afin de permettre des emprunts responsables. Une des solutions est la création d'intermédiaires financiers officiels ou d'organismes de prêt municipaux tels que les banques ou les fonds municipaux de développement. L'expérience internationale suggère toutefois qu'ils doivent se consacrer exclusivement aux opérations de prêt et éviter les autres activités (par exemple, l'assistance technique aux collectivités locales), être gérés selon des critères bancaires stricts (parmi lesquels l'évaluation des projets) et augmenter progressivement la part des capitaux privés dans leurs ressources. Les politiques visant à encourager le développement de marchés privés pour le crédit local sont tout aussi importantes. La combinaison exacte de ces activités dépendra du contexte de chaque pays, la règle générale voulant que le marché soit utilisé dans la mesure du possible et qu'il soit fait appel à des mécanismes de prêt publics ou mixtes de façon à préparer, finalement, les collectivités locales à l'emprunt commercial.
- ***Réformer les autres aspects du système des finances locales afin d'améliorer les perspectives pour l'emprunt des collectivités locales.*** – Les collectivités locales doivent pouvoir utiliser de façon efficace les impôts locaux existants (et si nécessaire de nouveaux impôts), les tarifs aux usagers et les dotations étatiques affectées. Il est

en outre nécessaire d'instaurer des pratiques de bonne gestion financière.

- ***Envisager, quand c'est possible, d'autres mécanismes de financement de l'investissement.*** – Le financement par de nouvelles taxes foncières, les taxes sur les plus-values des propriétés immobilières (valorisation) et les partenariats public-privé peuvent également apporter aux collectivités locales le financement dont elles ont besoin pour leurs investissements. Ces mécanismes requièrent toutefois également certaines capacités et conditions et ne peuvent pas être considérés comme une solution de facilité pour éviter l'emprunt.

- ***Définir le rôle adéquat des organismes financiers internationaux dans le financement de l'infrastructure.*** – Ces organismes jouent depuis longtemps un rôle important dans les pays en développement et de transition, et ils continueront souvent de le faire dans un avenir proche. Les fonds sont habituellement versés aux États, qui les rétrocèdent aux collectivités locales. Cette rétrocession devrait se faire en conformité avec les principes exposés ci-dessus et «le prêt infrasouverain», cela signifie que le prêt direct aux collectivités locales devrait jouer un rôle accru où cela est possible, en particulier pour les grandes villes.

Concevoir la réforme institutionnelle

Les réformes des systèmes de financement décrites ci-dessus devront être complétées par d'autres mesures de nature plus institutionnelle dont la plupart ont été évoquées dans les différents chapitres. Parmi les questions institutionnelles clés qui ont un impact sur les finances locales, on peut citer :

- ***Analyser et trouver des solutions aux problèmes de morcellement des collectivités locales.*** – Le morcellement n'est pas un mal en soi, mais comme nous l'avons vu plus haut, il peut créer des problèmes. Ces problèmes se classent en deux catégories.

  – Premièrement, **la création de nouvelles communes doit suivre des critères clairs** afin d'éviter la multiplication d'entités qui ne sont pas viables. Dans certains pays, la législation favorise la création de nouvelles communes (exemple : octroi automatique d'une subvention forfaitaire à toutes les communes), entraînant des effets pervers. Ceci est à proscrire.

  – Deuxièmement, **limiter le morcellement des collectivités locales** lorsque cela génère des difficultés. On doit, dans la mesure du possible, encourager la fusion de petites communes non viables, mais cela peut affaiblir la représentation politique des habitants et limiter la maîtrise des politiques locales. Une autre alternative est de favoriser l'intercommunalité, notamment pour la prestation des services publics nécessitant des économies d'échelle. Ces partenariats contribuent également à réduire les problèmes des externalités et favorisent le partage des coûts des services locaux entre les circonscriptions voisines. D'autres solutions à envisager sont le regroupement volontaire des communes, la création de syndicats de communes à des fins spécifiques pour bénéficier d'économies d'échelle sur certains services ou pour la délégation d'un service à des sociétés privées.

- ***Définir les rôles et les modalités de collaboration entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales*.** – Quand des services déconcentrés de l'État et ceux des collectivités locales cohabitent sur un même territoire, leurs fonctions respectives doivent être définies clairement. Les uns et les autres doivent être dotés du personnel, du financement et de la capacité nécessaires pour accomplir leurs missions. Les pays ne disposant que des agences d'État déconcentrées pour la gestion des territoires devraient réfléchir à la mise en place de collectivités locales démocratiquement élues et jouissant d'une certaine autonomie pour répondre aux demandes des habitants. Les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales peuvent cohabiter à condi-

tion que ce système soit conçu pour tirer parti des avantages comparatifs des deux modes d'administration et qu'il leur soit interdit d'empiéter sur l'administration partenaire.

- ***Évaluer le rôle et le fonctionnement des agences internationales d'aide au développement dans les pays en développement.*** – Comme nous l'avons déjà mentionné, on relève deux types de dysfonctionnements : l'implication trop directe des fonctionnaires internationaux dans la mise en place de certaines réformes en faveur de la décentralisation; la tendance à créer des institutions et des mécanismes parallèles pour la mise en œuvre de leurs programmes. Ces dernières contournent les procédures de prise de décision et d'attribution des ressources des collectivités locales. Cette démarche obéit, en règle générale, à la volonté des bailleurs de fonds d'éviter des problèmes éventuels ou réels comme la faible capacité des collectivités locales, la corruption, l'inefficacité ou la bureaucratie des fonctionnaires. Ces mécanismes parallèles peuvent transitoirement contribuer à améliorer la prestation des services dans les premières étapes de la décentralisation lorsque les collectivités locales sont très faibles. Mais ils nuisent à terme à la légitimité et à l'efficacité des collectivités locales. Aucune de ces approches des bailleurs de fonds n'est en accord avec la pensée actuelle sur l'efficacité de l'aide telle qu'elle a été définie dans la *Déclaration de Paris* (2005) et le *Programme d'action de l'Accra* (2008). Ces accords mettent l'accent sur l'harmonisation de l'aide au développement avec la politique nationale et soulignent la nécessité d'utiliser les systèmes nationaux pour fournir les services, ce qui renforce la capacité des administrations nationales et infranationales et leur responsabilité vis-à-vis des citoyens.

  – **Veiller à ce que les partenaires internationaux observent les politiques nationales relève idéalement de l'État.** Dans les pays où les capacités institutionnelles sont faibles et où les besoins en assistance sont importants, cela peut s'avérer difficile. Dans ce contexte, il incombe aux partenaires au développement de prendre eux-mêmes des mesures pour vérifier qu'ils sont en conformité avec les priorités nationales.

  – **Éviter autant que faire se peut de recourir à des organisations parallèles.** Si toutefois cela s'avère nécessaire pour les raisons évoquées ci-dessus, elles doivent être conçues comme des mécanismes provisoires et assorties d'un plan clair pour les remplacer progressivement par les institutions publiques locales. Lorsque les mécanismes locaux sont suffisamment crédibles, les agences externes devraient prévoir une aide budgétaire pour renforcer les mécanismes de décisions au niveau local.

  – **Les agences internationales doivent veiller à ce que les programmes d'aide budgétaire contribuent au renforcement des collectivités locales et à leur autonomie.** Les programmes sectoriels sont souvent un moteur de la centralisation, mais ils peuvent aussi être utiles pour renforcer et mettre en œuvre les pouvoirs locaux s'ils respectent le cadre légal de la décentralisation.

- ***Instaurer un dialogue régulier et systématique entre les collectivités locales et l'État sur les finances locales et les relations financières entre l'État et les collectivités locales*.** – Bien que ce point n'ait pas été abordé en détail, le présent rapport arrive clairement à la conclusion que les collectivités locales de nombreux pays ne sont pas toujours consultées sur les politiques nationales qui les concernent directement. Les collectivités locales devraient participer au processus de préparation du budget national sur toutes les questions qui affectent directement ou indirectement leur financement. Pour cela, un mécanisme (législatif et exécutif) destiné à rassembler les acteurs nationaux et les collectivités locales serait nécessaire. Pour que cette approche soit efficace, on doit garantir l'accès à des informations appropriées sur les finances publiques en général et sur les questions relatives aux collectivités locales en particulier.

Des perspectives pour le futur

Les collectivités locales gagnent en importance et en autonomie à travers le monde et doivent répondre à de plus grandes attentes. Parce que cette évolution s'est faite dans un environnement international complexe d'urbanisation rapide, de mutation démographique (vieillissement de la population), de dérèglement climatique et de l'augmentation des risques, on doit accorder une plus grande attention au développement d'une architecture des systèmes budgétaires qui permettra d'améliorer les performances des collectivités locales. Comme nous l'avons souligné tout au long de ce Rapport, si des progrès non négligeables ont été réalisés sur de nombreux fronts, des déficits et des problèmes persistent dans la plupart des pays tant au niveau de la structure du système de financement en place que de la capacité des collectivités locales à fonctionner de façon efficace. Si aucune solution n'est apportée à ces problèmes, des risques importants menacent aussi bien les économies avancées que celles des pays en développement. Les pays ne pourraient pas répondre aux besoins les plus urgents, parmi lesquels la réduction de la pauvreté et les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Malgré une grande diversité, certains problèmes semblent ignorer les frontières. La clarification de l'attribution des compétences dans la législation et la pratique quotidienne est un défi à relever pour de nombreux pays en développement. Les mandats sans financement représentent un problème encore plus répandu. Nombre de pays doivent de toute urgence réviser les structures budgétaires locales et le niveau d'autonomie dont jouissent les collectivités locales pour les concevoir et les mettre en œuvre. Dans de nombreux cas, il sera souhaitable d'élargir les sources de revenus locaux traditionnelles et de trouver une répartition plus adaptée des ressources entre l'État et les collectivités locales, d'une part, et entre administrations infranationales, d'autre part, tandis que naissent de nouvelles collectivités locales et de nouveaux niveaux d'administration territoriale. Les besoins croissants en investissement impliquent un accès élargi des collectivités locales au capital de plus en plus par des mécanismes orientés sur les marchés et non traditionnels. Il est également nécessaire de développer des approches plus innovantes pour mobiliser des ressources et fournir les services, y compris par des formes nouvelles et élargies de partenariat avec les différents acteurs (secteur privé et société civile).

Alors que, dans le monde entier, les États s'efforcent d'améliorer leurs systèmes de collectivités locales, il leur faudra ne pas perdre de vue certains problèmes importants à long et à court termes. Le plus immédiat est la crise économique et financière mondiale qui a éclaté à la fin de l'année 2008 et entraîné une réduction des ressources de nombreuses collectivités locales, voire, dans certains cas, des tentatives de recentralisation. Les pays sont également confrontés à des problèmes à plus long terme qui touchent tous les niveaux d'administration, et dont certains peuvent avoir des répercussions particulièrement importantes pour les collectivités locales en raison du rôle croissant que ce niveau d'administration joue dans la fourniture des services sociaux, le contrôle sur l'environnement, etc. Certains de ces problèmes sont communs (dérèglement climatique, crise énergétique, etc.), d'autres varient selon les régions du monde. L'urbanisation rapide, par exemple, en particulier dans beaucoup de pays en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, crée une demande aiguë en services publics et en infrastructures, alors même que, dans de nombreux pays de ces régions, les collectivités locales n'ont pas les pouvoirs ni l'autonomie nécessaires pour y répondre et, souvent, ne parviennent pas à couvrir leurs frais de fonctionnement.

Bien que de nombreuses suggestions aient été faites pour améliorer les systèmes financiers des collectivités locales (dans les chapitres consacrés aux différentes régions et dans ce dernier chapitre), il est important de rappeler encore une fois quelques points fondamentaux au sujet de toute réforme.

Premièrement, chaque pays est unique, et les principes qui guideront toute réforme doivent être adaptés à ses réalités

économiques, politiques, fiscales et sociales. En Europe, par exemple, les capacités institutionnelles sont très importantes, mais le système a besoin de réformes et d'un accès élargi au financement de l'investissement. À l'autre extrême, les pays moins développés de plusieurs régions doivent progressivement créer des institutions locales pour que les réformes puissent se développer et deviennent durables, au-delà des grandes villes disposant de davantage de potentiel, pour assumer des compétences et mobiliser des ressources.

Deuxièmement, le dialogue et la collaboration entre les différents niveaux d'administration et avec les autres acteurs sont essentiels pour renforcer l'avancée des systèmes de finances locales. Chaque acteur joue un rôle important mais aucun d'entre eux ne peut agir seul. Les États doivent en particulier traiter les collectivités locales comme des partenaires, les consulter sur toutes les questions de leur compétences. Les collectivités locales doivent également poursuivre les efforts initiés dans de nombreux pays pour associer les citoyens à la prise de décision locale, développer des partenariats avec les organisations non gouvernementales et des sociétés privées et rechercher des moyens innovants de remédier aux problèmes auxquels ils sont confrontés.

Troisièmement, alors que le contexte politique est essentiel et qu'il est inutile de poursuivre des réformes si la situation politique ne s'y prête pas, il est également important pour réaliser les réformes de disposer d'informations et d'analyses fiables. L'absence de ces informations n'a pas facilité la préparation de ce Rapport. De meilleures informations, des analyses de qualité ainsi qu'une diffusion plus large et plus transparente de celles-ci peuvent créer et favoriser un environnement plus propice aux réformes. En outre, le succès des premières réformes, si modestes soient-elles, peut créer un élan politique pour l'adoption future de réformes plus avancées et plus conséquentes.

Enfin, la coopération régionale et internationale, le partage des expériences et l'apprentissage empirique présentent une valeur ajoutée considérable dans la mise en œuvre des réformes du financement local. Le rôle de Cités et Gouvernements Locaux Unis, des organisations régionales qui le composent et des collectivités locales des pays membres constituent une base solide pour favoriser l'apprentissage. Les autorités locales doivent continuer à renforcer ces liens. Des conférences internationales et régionales, l'accès en ligne à l'information, le travail en réseaux au niveau national, régional ou international, l'assistance pour aider les pays et les collectivités locales à développer de nouvelles initiatives, les forums et mécanismes de partage d'expériences et du savoir-faire, sont autant de moyens efficaces pour favoriser les réformes du financement local. Des possibilités existent déjà dans ces domaines, mais il reste beaucoup à faire afin de consolider, améliorer et développer les connaissances, favoriser leur diffusion et leur utilisation.

Annexes

Afrique

ANNEXE 2.1.

Trois indicateurs des compétences en dépenses dans 21 pays d'Afrique (2009).

Pays	Indicateurs de légalité/réalité		Indicateur d'autonomie budgétaire	Indicateurs d'autonomie dans le domaine du personnel	
	Inscrite dans la Constitution (ou les lois)	Différence entre la législation et la réalité (1)	Restrictions imposables par autorités supérieures (2)	Responsabilité de l'embauche des cadres locaux	Responsabilité dans la fixation des salaires
Afrique du Sud	Oui	Non	Lignes	Collectivités locales (CL)	Collectivités locales (CL)
Algérie	Oui	Non	Lignes	Etat/Régions/CL	Etat/Régions/CL
Bénin	Oui	Oui	Structure	Collectivités locales	Condition
Burkina Faso	Oui	Oui	Structure	Etat/CL	Etat/CL
Côte d'Ivoire	Oui	Non	Lignes/Structure	Etat/CL	Etat/CL
Égypte	Oui	Non	Lignes/Structure	Etat	Etat
Éthiopie	Oui	Non	Non	Collectivités locales	Régions
Kenya	Oui	Non	Structure	Etat	CL
Ghana	Oui	Oui	Lignes/Structure	Etat/CL	Etat/CL
Malawi	Oui	Oui	Lignes	Etat/CL	Etat
Mali	Oui	Oui	Lignes/Structure	Etat/CL	Etat/CL
Maroc	Oui	Oui	Lignes/Structure	CL	Etat
Mauritanie	Oui	Oui	Lignes/Structure	Etat/CL	Etat/CL
Mozambique	Oui	Oui	Non	Etat	Etat
Niger	Non	Oui	Lignes/Structure	Etat/CL	Etat/CL
Ouganda		Oui	Structure	CL	Etat
Rwanda	Oui	Non	Lignes/Structure	CL	Etat
Sénégal	Oui	Oui	Lignes/Structure	Etat/CL	Etat/CL
Tanzanie	Oui	Oui	Lignes	CL	CL
Togo	Oui	Oui	Lignes/Structure	Etat/CL	Etat/CL
Tunisie	Non	Oui	Lignes/Structure	Etat	Etat

1. Un «Oui» indique que la réalité diffère de la Constitution.
2. Le contrôle de l'autorité de tutelle est exercé sur les «lignes» du budget ou sur la «structure» global du budget ou sur les deux.

Source : Compilation des auteurs, données collectées au niveau national par C.G.L.U. et autres sources.

ANNEXE 2.2.

Certaines caractéristiques des transferts aux communes dans 20 pays d'Afrique (2008).

Pays	Nombre de systèmes de transferts	Nombre de transferts conditionnels/ Nombre de transferts inconditionnels	Nombre de transferts financés de façon *ad hoc*/ Nombre de transferts financés par un % des impôts	Observations synthétiques sur les systèmes de transferts
Algérie	2	2/0	2/0	Un des fonds n'a pas de formule, l'autre est lié à l'équilibre budgétaire (côté recettes).
Afrique du Sud	15	14/1	13/0/autres formules uniques	La plupart des fonds ont des formules précises tenant compte de la population et des besoins; certains sont *ad hoc* (FIFA 2010).
Bénin	5	4/1	5/0	Le Fonds d'appui au développement des communes (FADeC) a été créé en 2009. Deux fonds utilisent la population : l'un est un fonds d'équilibre budgétaire et l'autre est un fonds de remplacement d'un ancien impôt.
Burkina Faso	8	7/1	2/0	On retrouve des fonds de dotation générale et d'équipement (DGF/DGE) attribués selon la population; paiements pour les salaires, paiements pour les investissements et dépenses de fonctionnement. Un seul fonds (d'investissement) tient compte de la pauvreté.
Côte d'Ivoire	4	4/0	3/1	Un système de partage des impôts locaux selon l'origine et 3 autres fonds, dont un, la DGF, utilise une formule reposant en pratique sur la population.
Égypte	1	1/	1	Un système de partage de certaines surtaxes selon la population, la superficie et les besoins et des transferts d'équilibre budgétaire. On partage la surtaxe associée au canal de Suez entre les cinq gouvernorats qui le bordent.
Kenya	2	2/1	2/2	Un système tenant compte de la part de la population et de la part de la population urbaine et un système sur la base de projets routiers.
Malawi	3	2/1	2/1	Un transfert inconditionnel selon la population et la pauvreté, un transfert finançant des dépenses dévolues en agriculture et un transfert en éducation selon le nombre d'enfants d'âge scolaire.
Mali	3	3/0	3/0	Aucune formule ne serait utilisée.
Maroc	3	0/3	0/3	30% de la T.V.A. va aux communes et aux provinces/préfectures; aux communes avec un forfait, une péréquation fiscale et un effort fiscal et aux P/P surtout pour couvrir la masse salariale. 1% des impôts sur le(s) revenu/bénéfices (I.R.P.P. et I.S.) va aux régions.
Mauritanie	1	1/0	1/0	Le FRD se divise en dotation de fonctionnement et dotation d'équipement. On tient compte de la population, de la pauvreté et de l'équipement dans la répartition.
Mozambique	3	2/1	2/1	Le transfert F.C.M. (Fonds de compensation municipal) distribue 1,5% des recettes de l'État selon la population (75%) et la superficie (25%). Les deux autres n'utilisent pas de formules.
Niger	2	1/1	2/0	Aucune formule ne serait utilisée.
Ouganda	3	2/1	3/0	88% des montants des subventions sont conditionnés à des fins sectorielles et pour réduire la pauvreté, 11% des transferts sont de libre utilisation et 0,5% des montants sont utilisés à des fins de péréquation.
Sénégal	2	2/0	0/2	Il y a le fonds de dotation de la décentralisation (F.D.D.) réparti selon la population et le F.E.C.L. qui finance la contrepartie domestique des projets à financement international.
Tanzanie	3	2/1	3/0	Les 3 transferts sont distribués chacun à l'aide d'une formule qui inclut des éléments tels que la population, la pauvreté et la ruralité.
Togo	1	1/0	1/0	Le F.A.C.T. n'est pas opérationnel.

Pays	Nombre de systèmes de transferts	Nombre de transferts conditionnels/ Nombre de transferts inconditionnels	Nombre de transferts financés de façon *ad hoc*/ Nombre de transferts financés par un % des impôts	Observations synthétiques sur les systèmes de transferts
Tunisie	3	3/0	3/0	On utilise un transfert général (F.C.C.L.) qui tient compte de la population et des recettes, un transfert *via* des subventions et des taux d'intérêt réduits pour les investissements (C.P.S.C.L.) et des crédits ministériels transférés.
Zambie	3	3/0	3/0	Deux subventions depuis 2007 : de restructuration et de fonctionnement. Cette dernière a été subdivisée en 2010 en 3 composantes : appui institutionnel, prestation de service et compensation pour l'abolition de la taxe sur les récoltes. La composante sur les services prend en considération 6 variables, dont la population, et un indice de pauvreté. La 3e subvention est pour l'investissement, mais avec un faible impact à ce jour.
Zimbabwe	2	2/0	2/0	Un paiement des salaires de santé et un octroi de subventions en fonction des budgets des conseils ruraux.

Source : Informations collectées au niveau national par C.G.L.U.; Hugounenq, Rocaboy et Vaillancourt, 2010 (Kenya); Dafflon et Madies, 2009 (Burkina Faso); Hugounenq, Gilbert, Taugourdeau, 2009 (Sénégal); Vaillancourt, 2008 (Côte d'Ivoire); Martínez-Vázquez et Timofeev, 2009 (Égypte).

ANNEXE 2.3.

Indicateurs de finances publiques dans 18 pays d'Afrique.

Afrique	Dépenses					Revenus				
	Gouvernement général		Gouvernements locaux			Gouvernement général		Gouvernements locaux		
	Millions $US	% du P.I.B.	Millions $US	% du PIB	% du G.G. (1)	Millions $US	% du P.I.B.	Millions $US	% du P.I.B.	% du G.G.
Afrique du Sud (2007)	94625	33.3	16513	5.8	17.4	104826	36.9	18633	6.6	17.7
Bénin (2007)	1301	23.5	53	1	4.1	1149	20.7	49	0.9	4.3
Burkina Faso (2007)	1820	26.9	45	0.7	2.5	1407	20.8	31	0.5	2.2
Côte d'Ivoire (2007)	3826	19.3	237	1.2	6.2	3775	19.1	252	1.3	6.7
Egypte (2007)	55600	42.1	6067	4.6	10.9	36496	27.6	na	na	na
Kenya (2007)	5541	20.4	252	0.9	4.6	na	na	na	na	na
Malawi (2007)	1312	36.6	111	3.1	8.5	na	na	99	2.8	na
Mali (2007)	1858	27.1	64	0.9	3.4	1599	23.3	57	0.8	3.6
Maroc (2007)	21929	29.2	1680	2.2	7.6	27691	36.8	2912	3.9	10.5
Mauritanie (2008)	957	33.4	5	0.2	0.6	691	24.1	5	0.2	0.8
Mozambique (2009)	3568	34.1	86	0.8	2.4	na	na	28	0.3	na
Niger (2007)	877	20.7	21	0.5	2.4	640	15.1	23	0.5	3.6
Ouganda (2007)	2011	16.4	684	5.6	34	na	na	901	7.3	na
Rwanda (2008)	1188	26.7	274	6.1	23.1	1246	28	264	5.9	21.2
Sénégal (2007)	3017	26.6	95	0.8	3.2	2369	20.9	97	0.9	4.1
Tanzanie (2007)	4008	23.8	647	3.8	16.2	na	na	707	4.2	na
Togo (2006)	522	20.9	9	0.4	1.8	482	19.3	8	0.3	1.6
Tunisie (2008)	7906	19.6	762	1.9	9.6	12394	30.7	1020	2.5	8.2

1. Gouvernement général.

Amérique latine

ANNEXE 4.1.

Répartition des compétences.

Fonctions	Argentine	Bolivie	Brésil	Chili	Colombie	Costa Rica	Rép. Dominicaine	Équateur	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaïque	Mexique	Nicaragua	Pérou	Uruguay	Venezuela
Les compétences sont définies dans la Constitution	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Administration générale																	
Sécurité, police	C/R	C	R	C	C	C	C	C/L	NA	L	L	C	C/R/L	C	C/L	C	C/R/L
Pompiers	C/R	C	R	C	L	C	L	NA	L	C/L	L	L	L	C	L	C	C/R/L
Protection civile	C/R	C	R	C	L	C	C/L	C/L	L	C	L	C	C/R/L		C/R/L	C	C/L
Justice																	
Registre civil	C	C	C	C	C	C	C	C	L	L	L	C	R/L	L	C/L	C	L
Statistique	C/R	C	C/L	C	C	C	C	C	L	C	L	C	C/R/L		C	C	C
Registre électoral	C/R	C	C	C	C	C	C	C	L	C	L	C	C		C	C	C
Éducation																	
Préscolaire	R	C/L	L	C	L	C	C	C	L	L	C/L	L	C/R/L		C/R	C/L	C/R/L
Primaire	R	C/L	L	C	L	C	C	C	L	L	C/L	L	C/R/L		C/R	C/L	C/R/L
Secondaire	R	C/L	R	C	L	C	C	C	L	NA	C	L	C/R/L		C/R	C	C/R/L
Technique	R	C/L	R	C	L	C	C	C	L	NA	C	C	C/R		C/R		C/R/L
Université	C	C/L	C	NA	C	C	C	C	C	NA	C	C	C/R		C/R	C	C
D'adultes	R	C/L	R/L	NA	C	C	C	C	C	L	C	C	R		C/R		C
Santé publique																	
Protection de la santé	R	C/L	C/R/L	NA	L	C	C	C	L	NA	C/L	L	C/R		C/R	C/L	C/R/L
Protection infantile	R	C/L	C/R/L	C/L	L	C	C	C	L	NA	C/L	L	C/R/L	C/L	C/R	C	L
Hôpitaux	R	C/L	C/R/L	C/L	R	C	C	C	NA	NA	C/L	C/L	C/R		C/R	C	C/R
Bien-être social																	
Jardins d'enfants et garderies	R	C/L	L	L	C	C	NA	C	L	NA	NA	C	C/R			C	C/R/L
Aide aux familles	C/R	C/L	C/R/L	L	C	C	NA	C	L	NA	NA	C/L	C		C/L	C	C/R/L
Personnes âgées	C/R	C/R	C/R/L	NA	NA	C	NA	C	L	NA	NA	C	C/R		L	C	C/R/L
Sécurité sociale	C/R	C	C	C/L	C	NA	C	C	NA	NA	NA	C	C			C	C
Logement et planification																	
Logement	L	C/L	C/L	L	C/L	C	C	L	L	L	L	C	L	L	C	L	C
Planification urbaine	L	L	C/L	L	L	C	L	L	L	L	L	C/L	L	L	L	L	L
Agencement territorial	R	C/L	C/L	R	C/R	NA	NA	L	L	NA	L	C/L	R		R	L	R/L
Environnement et assainissement																	
Eau et assainissement	R	C/R/L	L	L	R/L	C/R	C	L	L	L	L	C/L	R/L	L	C/R/L	L	L

Fonctions	Argentine	Bolivie	Brésil	Chili	Colombie	Costa Rica	Rép. Dominicaine	Équateur	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaïque	Mexique	Nicaragua	Pérou	Uruguay	Venezuela
Collecte et traitement des ordures	R	C/R/L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	C/L	L	L	L	L	C/L
Cimetières et crématoriums	R	C/R/L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	na	L	L	L	L	L
Abattoirs	R	C/R/L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	na	L	L	L	L	L
Protection de l'environnement	R	C/L	C/L	L	R/L	C/R	C/L	L	L	L	L	C	C/R/L	L	C/R/L	L	C/L
Protection du consommateur	C	C	L	NA	C	C	NA	NA	L	NA	L	C	C/R/L		C		C
Culture, loisirs et sports																	
Théâtres et concerts	NA	C/R/L	R/L	NA	L	L	C	NA	L	L	L	na	R/L		C/L	L	C/R/L
Musées et bibliothèques	NA	C/R/L	C/R/L	NA	L	C	C	NA	L	L	L	na	R/L	L	C/L	L	C/R/L
Parcs et espaces verts	NA	C/R/L	C/R/L	L	L	C\L	L	NA	L	L	L	C/L	L	L	L	L	R/L
Sports et loisirs	NA	C/R/L	C/R/L	L	L	NA	C/L	NA	L	L	L	C/L	C/R/L	L	L	C/L	C/R/L
Cultes religieux	NA	C/R/L	C/R/L	NA	NA	NA	NA	NA	L	NA	L	na	C	L	L		
Autres activités culturelles	NA	C/R/L	C/R/L	L	NA	NA	NA	NA	L	NA	L	C/L	C/R/L	L	L	L	
Circulation et transports																	
Rues	C/R/L	C	C	L	C/R/L	C/L	C	R/L	NA	C/L	L	C/L	L	C/L	C/R/L	L	C/R/L
Transports	C/R	C	C/L	L	C/L	NA	C/L	R/L	NA	L	L	C/L	C/R	C/L	C/R/L	L	C/R/L
Transports urbains	C/R/L	C	L	L	L	C/L	C/L	R/L	NA	L	L	C/L	R/L	C/L	L	L	L
Chemins de fer urbains	C	C	C	NA	L	NA	NA	NA	NA	NA	C	C/L	L				L
Ports	C	C	C	NA	C/L	C	C	NA	NA	NA	C	C	C	L	R		C/R
Aéroports	C	C	C	NA	C/L	C	C	NA	NA	NA	C	C	C		C		C/R
Services																	
Gaz	R	C	C	NA	C/L	NA	NA	NA	L	NA	L	C			C	L	C/L
Chauffage	R	C	C	NA	NA	NA	NA	NA	L	NA	L	C				L	
Électricité	R	R	C/R/L	NA	C/L	C	C	NA	L	NA	L	C	L	L	C/R/L	C/L	C/L
Eau potable		R	R/L	NA	R/L	C	C	L	L	L	L	C	L	L	C/R/L	L	C/L
Économie																	
Agriculture, pêche et forêts	C/R	C/R/L	C/L	NA	C/L	C	C	L	L	NA	L	C	C		C/R	L	C
Promotion économique	C/R	C/R/L	C/L	NA	C/R/L	C	C/L	L	L	NA	L	C	C/R/L		C/R	L	C/R/L
Commerce et industrie	C/R	C/R/L	C/L	NA	C/L	C	C	L	L	NA	L	C	C/R		C/R	L	C/R/L
Tourisme	C/R	C/R/L	C/L	NA	C/R/L	C	C	NA	L	NA	L	C	C/R	L	C/R	L	L
Autres services économiques	NA	C/R/L	C/L	NA	L	C	NA	NA	NA	NA	L	C	C/R/L				C/R/L
Emploi	NA	C/R/L	C/L	L	C/L	C	C	NA	NA	NA	L	C	C/R/L				C

C = central, R = régional, L = local.

ANNEXE 4.2.

Indicateurs de finances publiques.

Pays	Total des dépenses publiques (Mn $US)	Total des dépenses publiques (% du P.I.B.)	Dépenses publiques locales (Mn $US)	Dépenses publiques locales (% du P.I.B.)	Dépenses publiques locales/ dépenses publiques de l'Etat (%)	Recettes locales (Mn $US)	Recettes locales (% du P.I.B.)	Recettes des collectivités locales / recettes publiques totales (%).
Argentine (2006)	70 468,00	32,9	6 204,00	2,9	8,8	5 277	2,5	7,3
Bolivie (2008)	7 262,00	43,6	1223,00	7,3	16,8	1 278	7,7	17,6
Brésil (2007)	420 253,00	31,5	110 693,00	8,3	26,3	108 748	8,2	18,0
Chili (2007)	31 094,00	19,0	398 209,00	2,4	12,8	4 417	2,7	9,2
Colombie (2006)	48 405,00	29,8	9 046,80	5,6	18,7	8 451	5,2	22,0
Costa Rica (2007)	5664,60	21,5	208,20	0,8	3,7	468	1,8	6,9
Équateur (2007)	10 357,00	18,9	2 422,90	4,4	23,4	2 087	3,8	22,4
Salvador (2007)	3 533,00	17,3	249,00	1,2	7,0	385	1,9	9,3
Guatemala (2009)	5 620,00	15,5	245,00	0,7	4,4	1 016	2,8	16,5
Haïti (2004)	802,00	15,0	–	–	–	–		
Honduras (2008)	3 770,10	26,6	184,90	1,3	4,9	177	1,2	4,9
Jamaïque (2006)	3 912,00	32,6	34,00	0,3	0,9	34	0,3	0,9
Mexique (2007)	339 502,00	31,2	21 969,00	2,0	6,5	23 007	2,1	7,4
Nicaragua (2006)	1 460,78	28,0	–	–	–	–	–	–
Panama (2005)	6 855,20	44,9	137,10	0,8	1,7	–	–	2,0
Paraguay (2007)	2 109,00	20,3	133,00	1,3	6,3	182	1,8	6,8
Pérou (2007)	17 136,83	15,9	2 812,00	2,6	16,4	3 977	3,7	17,8
Rép. Dominicaine (2006)	7 612,00	17,9	403,00	0,9	5,3	–		
Uruguay (2007)	8 611,00	30,8	–	–	–	–	–	–
Venezuela (2007)	58 888,00	25,8	–	–	–	–	–	–

ANNEXE 4.3.

Recettes et dépenses par niveau d'administration (%).

Pays (années les plus récentes)	Recettes (% total)			Dépenses (% total)		
	Fédéral / central	Régional	Local	Fédéral / central	Régional	Local
Argentine (2006)	55	38	7	58	33	9
Bolivie (2008)	71	12	17	72	11	17
Brésil (2007)	54	28	18	45	29	26
Chili (2007)	91		9	87		13
Colombie (2006)	64	14	22	67	14	19
Costa Rica	93		7	96		4
Équateur (2007)	78		22	77		23
Salvador (2007)	91		9	93		7
Guatemala (2002)	84		16	96		4
Haïti (2004)	100			100		
Honduras (2004)	95		5	95		5
Jamaïque (2008)	99		1	99		1
Mexique (2007)	68	25	7	69	25	6
Panama (2005)	98		2	98		2
Paraguay (2006)	93		7	94		6
Pérou (2008)	66	16	18	66	18	16
Rép. Dominicaine (2006)				95		5

ANNEXE 4.4.

Dépenses des collectivités locales par nature économique.

Pays (années les plus récentes)	Salaires / pensions (% du total)	Dépenses courantes autres que salaires (% du total)	Dépenses en capital / dette / infrastructures (% du total)
Argentine (2006)	47,40	29,27	23,33
Bolivie (2008)	65,80	26,90	7,30
Brésil (2007)	46,74	53,05	0,21
Chili (2007)	29,11	15,66	55,23
Colombie (2006)	74,05	1,96	23,98
Équateur (2007)	23,60	20,80	55,60
Salvador (2007)	45,61	39,78	14,60
Guatemala (2002)	0,00	36,00	64,00
Honduras (2004)	30,42	19,03	50,55
Mexique (2007)	82,83	12,29	4,88
Nicaragua (2002)	23,08	38,46	38,46
Panama (2005)	41,68	55,24	3,08
Paraguay (2006)	71,99	10,94	17,07
Pérou (2008)	11,73	30,31	57,95

ANNEXE 4.5.

Classement fonctionnel des dépenses des collectivités locales.

Pays (années les plus récentes)	Administration (% du total)	Éducation (% du total)	Santé (% du total)	Assainissement (% du total)	Transports (% du total)	Autres (% du total)
Argentine (2006)	28,69	4,31	9,93	–	7,35	49,72
Bolivie (2008)	4,77	22,15	7,20	1,41	0,40	64,47
Brésil (2007)	13,60	25,99	21,94	2,97	3,05	33,60
Chili (2007)	42,84	36,86	11,89	–	–	8,42
Colombie (2006)	18,56	26,51	19,58	3,76	–	31,58
Pérou (2008)	30,72	9,79	16,06	–	20,08	23,35

ANNEXE 4.6.

Source des revenus des collectivités locales (en millions de $US).

Pays (années les plus récentes)	Impôts et taxes propres (% du total)	Revenus partagés (% du total)	Transferts conditionnés	Transferts non conditionnés	Impôts et taxes propres	Revenus partagés (% du PIB)	Transferts conditionnés (% du PIB)	Transferts non conditionnés / Aide (% du PIB)
Argentine (2006)	49,80	42,40	0,00	7,80	1,22	1,04	0,00	0,19
Bolivie (2008)	11,40	17,20	0,00	71,40	2,65	4,01	0,00	16,63
Brésil (2007)	20,10	76,50	0,00	3,40	1,75	6,67	0,00	0,29
Chili (2007)	63,00	0,00	0,00	37,00	0,66	0,00	0,00	0,39
Colombie (2006)	41,20	0,00	58,80	0,00	2,11	0,00	3,02	0,00
Équateur (2007)	34,60	0,00	0,00	65,40	1,62	0,00	0,00	3,07
Salvador (2007)	69,90	0,00	0,00	30,10	0,00	2,07	0,00	3,51
Guatemala (2002)	25,00	5,00	60,00	10,00	0,53	0,11	1,28	0,21
Honduras (2004)	58,10	11,00	6,00	24,90	0,95	0,18	0,10	0,41
Jamaïque (2008)	100,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00	0,00	0,00
Mexique (2007)	15,60	45,30	0,00	39,10	2,38	6,91	0,00	5,98
Nicaragua (2002)	44,00	5,00	11,00	40,00	0,56	0,06	0,14	0,51
Panama (2005)	49,00	46,10	4,90	0,00	0,33	0,31	0,03	0,00
Paraguay (2006)	34,10	1,80	10,80	53,30	1,23	0,07	0,39	1,91
Pérou (2008)	43,20	48,30	0,00	8,50	2,62	2,92	0,00	0,52
Rép. Dominic. (2006)	58,40	10,40	31,20	0,00	0,69	0,12	0,37	0,00

Eurasie

ANNEXE 6.1.

Structure des charges des collectivités locales (2008).

Charges des coll. locales	Arménie	Biélo-russie	Géorgie	Kazakh-stan	Kirghizie	Russie	Moldavie	Ukraine
Services publiques généraux	26,3%	19,9%	8,1%	9,1%	13,4%	9,5%	9,5%	12,5%
Défense	0,1%	0,1%	0,3%	0,7%	0,5%	0,1%	0,1%	–
Ordre public et sécurité	–	1,6%	2,3%	3,0%	1,4%	1,3%	3,2%	1,6%
Affaires économiques	8,0%	10,5%	16,4%	19,8%	1,7%	6,6%	7,4%	10,6%
Protection de l'environnement	Inclus dans «Affaires économiques»	0,3%	5,5%	0,7%	–	0,2%	–	0,5%
Logement et équipements	26,4%	13,8%	40,5%	13,5%	10,6%	21,0%	8,8%	6,0%
Santé	0,1%	18,9%	2,4%	18,6%	5,2%	11,5%	2,3%	19,2%
Récréation, culture et religion	6,7%	4,5%	8,3%	6,3%	4,3%	5,7%	5,2%	3,8%
Éducation	18,0%	24,6%	11,1%	27,6%	58,8%	36,6%	53,4%	28,7%
Protection sociale	2,5%	5,9%	5,3%	3,6%	4,7%	7,5%	10,2%	17,1%

Source :
Calculs effectués par l'auteur en s'appuyant sur la base de données de l'Institut d'études fiscales; pour l'Arménie, sur *Les Réformes des collectivités locales en Arménie (2007 et 2008), livre 3,* et, pour la Russie, sur les *Rapports financiers du ministère des Finances de la Fédération de Russie*. Les données utilisées pour la Kirghizie datent de 2006.

ANNEXE 6.2.

Structure des revenus fiscaux locaux.

Revenus fiscaux locaux	Arménie	Biélo-russie	Géorgie	Kazakh-stan	Kirghizie	Russie	Moldavie	Ukraine
Impôts sur le revenu, les profits et les gains en capital :	–	47,8%	36,9%	36,2%	46,9%	75,0%	85,9%	87,2%
– Payables par les personnes	–	26,2%	36,9%	36,2%	28,0%	60,3%	69,6%	84,8%
– Payables par les entreprises	–	18,0%	–	–	15,7%	14,7%	5,7%	2,2%
Cotisations sociales	–	0,0%	–	34,0%	–	–	–	0,3%
Impôts sur la propriété (dont l'impôt foncier)	100,0%	12,5%	62,5%	14,0%	18,3%	10,5%	13,0%	4,3%
Taxes sur les biens et services	–	34,6%	–	6,6%	34,8%	14,5%	1,1%	8,2%
Taxes générales sur les biens et services	–	30,0%	–	–	31,0%	1,6%	–	–
Impôts indirects sur les ventes de détail Excises	–	1,1%	–	4,8%	1,8%	0,2%	0,1%	0,2%
Autres impôts	–	5,1%	0,6%	9,1%	–	–	–	–

Source : Calculs de l'auteur s'appuyant sur la base de données de l'Institut d'études fiscales.

ANNEXE 6.3.

Structure des transferts aux budgets locaux.

Pays / Postes de revenus	Arménie (2008)	Biélo-russie (2005)	Géorgie (2008)	Kazakh-stan (2008)	Kirghizie (2008)	Moldavie (2009)	Russie (2008)	Ukraine (2008)
Transferts	47,6%	20,9%	35,6%	55,8%	39,6%	56,9%	45,5%	46,4%
Transferts généraux	40,6%	13,8%	23,5%	24,5%	5,6%	55,1%	10,2%	23,0%
— dont dotations de péréquation	40,6%	13,8%	23,5%	24,5%	5,6%	55,1%	10,1%	22,4%
Transferts affectés	7,0%	6,4%	12,1%	26,4%	34,0%	1,8%	35,2%	23,4%
— dont financement des compétences déléguées	1,8%	–	11,3%	–	–	–	18,8%	–

Source : Calculs de l'auteur basés, pour l'Arménie, sur *Les Réformes des collectivités locales en Arménie (2007 et 2008), livre 3;* pour la Géorgie, sur *Les Collectivités locales géorgiennes,* et, pour les autres pays, sur le rapport national du ministère des Finances.

Europe

ANNEXE 7.1.

Sources de revenus des collectivités locales (2009).

Pays	Principaux impôts propres (par ordre d'importance dans les revenus)	Principaux impôts partagés (par ordre d'importance dans les revenus)	Principaux transferts
Allemagne	Taxe professionnelle, taxes foncières.	I.R.P.P., I.S., T.V.A..	Dotations globales, compensation pour des fonctions déléguées par le Land, subventions d'investissement du Land.
Autriche	Taxe professionnelle (municipale) et taxe foncière sur les propriétés bâties.	T.V.A., impôt sur les salaires, droits de mutation, I.S., T.I.P.P., I.R.P.P.	Dotations globales, soutien fondé sur les besoins financiers, transferts conditionnés et subventions de péréquation (des gouvernements intermédiaires et autres municipalités).
Belgique	Surtaxes sur l'I.R.P.P., taxe de circulation sur les véhicules, taxe régonale de rétention des terrains, large éventail de taxes locales.		Dotations globales (fonds municipaux et provinciaux) et transferts conditionnés (subventions d'exploitation et de dépenses en capital).
Bulgarie	Droits de mutation à titre gratuit, taxes foncières, taxe sur les véhicules de transport, droits de succession, taxe de patente (depuis 2008).	I.R.P.P. (jusqu'en 2008).	Depuis 2008, dotation globale supplémentaire, subventions de péréquation, subvention à l'investissement en capital.
Chypre	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères, *sobre empresas*, taxes foncières.		Dotations globales, compensations résultant de la suppression d'impôts et transferts conditionnés (pour les dépenses en capital).
Danemark	I.R.P.P. municipal, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe professionnelle.	I.S.	Dotations globales, subventions de péréquation et transferts conditionnés (incluant la compensation de la T.V.A., le remboursement des dépenses pour le bien-être social et les municipalités aux besoins spéciaux).
Espagne	Municipalités : taxes foncières, impôt sur les constructions, installations et travaux, taxe sur les véhicules à moteur, taxe sur les activités économiques, impôt sur les gains en capital dans les zones urbaines. Provinces : surtaxe sur la taxe municipale sur les activités économiques.	Municipalités de plus de 75 000 habitants et provinces : I.R.P.P., T.V.A. et droits d'accises.	Municipalités et provinces : dotations globales (composées des partages d'impôts nationaux) fondées sur un système de péréquation et de dotations spécifiques (transport, infrastructure).
Estonie	Taxe foncière sur les propriétés non bâties.	I.R.P.P.	Dotation globale, dotations spécifiques (éducation et services sociaux), fonds de péréquation, transferts conditionnés (pour les dépenses en capital) et subventions pour unifications.
Finlande	I.R.P.P. municipal, taxes foncières.	I.S.	Dotations globales, dotations spéficiques (éducation, santé, services sociaux) et subventions de péréquation.
France	Taxe professionnelle (jusqu'en 2009), taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation, transfert des droits de mutations, versement transport.	T.I.P.P., taxe spéciale sur les contrats d'assurance.	Dotations globales, subventions de péréquation, subvention générale de décentralisation, allocation de formation professionnelle et subvention pour les dépenses en capital (compensation de la T.V.A. et dotations spécifiques telles que le développement rural et le matériel scolaire).

Pays	Principaux impôts propres (par ordre d'importance dans les revenus)	Principaux impôts partagés (par ordre d'importance dans les revenus)	Principaux transferts
Grèce	Taxe de gestion des déchets et taxe de nettoyage des rues, taxe d'éclairage public, taxes foncières, charge sur les hôtels et les restaurants.		Dotations globales (fonds autonome du gouvernement central composé de partages d'impôts nationaux comme l'I.R.P.P., les taxes sur les véhicules, droits de mutation à titre onéreux, T.V.A., etc.) et transferts conditionnés (pour les dépenses en capital).
Hongrie	Municipalités : taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties (depuis 2010, une nouvelle taxe foncière remplace les autres impôts liés à la propriété), taxe de séjour.	I.R.P.P. et impôts sur les véhicules à moteur.	Dotations destinées à des dépenses réglementaires (conditionnées et inconditionnées), subventions d'investissement, subventions pour les communes en difficultés financières.
Islande	I.R.P.P. local, taxes foncières.		Fonds de péréquation municipal, fonds pour le logement, fonds de dotations globales.
Irlande	Impôt sur les locaux commerciaux.		Dotations globales (Fonds des collectivités locales : subvention générale financée en partie par le produit de la taxe sur les automobiles) et transferts conditionnés (routes, logement, approvisonnement en eau et assainissement).
Italie	Taxes foncières municipales, taxe municipale sur les permis de construire, taxe sur les déchets des ménages, surtaxe sur l'I.R.P.P. Impôt provincial d'assurance de véhicules et taxe d'immatriculation, surtaxe sur la consommation d'électricité. Impôt régional sur la production, surtaxe sur de l'I.R.P.P., taxe automobile régionale, taxe sur le carburant.	I.R.P.P. (municipalités et provinces). I.R.P.P. et I.S. (régions à statut spécial).	Communes et provinces : dotation de fonctionnement (fonds ordinaire, fonds consolidé, fonds de péréquation). Régions : dotation de fonctionnement provenant en partie des transferts de la T.V.A., fonds national de santé, fonds du fédéralisme administratif. Subventions pour les dépenses en capital.
Lettonie		I.R.P.P. et taxes foncières.	Dotations globales, transferts conditionnés (compensation pour les instituteurs, entretien des routes, programme d'investissement public), fonds de péréquation des finances locales.
Lithuanie	Taxe sur les biens immobiliers des entreprises et des organisations, taxes foncières.	I.R.P.P. et taxe sur la pollution.	Dotations globales (fondées sur la péréquation), dotations spécifiques (pour la plupart des compétences transférées, y compris les écoles et les avantages sociaux) et soins de santé.
Luxembourg	Taxe professionnelle municipale, taxes foncières.		Fonds de subvention municipal (composé du partage de l'I.R.P.P., de la T.V.A., de la taxe sur les véhicules et d'un montant forfaitaire), taxe d'exploitation et transferts en capital conditionnés.
Malte			Dotation globale, fonds pour des besoins spéciaux.
Pays-Bas	Taxes foncières municipales, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe d'assainissement. Surtaxe provinciale de la taxe sur les véhicules à moteur nationale.		Dotations globales (fonds municipaux et provinciaux fondés sur un système de péréquation), dotations spéciales (nombreuses subventions mais principalement axées sur l'éducation et les services sociaux).
Norvège	I.R.P.P. local, taxes foncières (municipalités), taxe sur les ressources naturelles.	I.S., impôt sur la fortune.	Dotations globales, transferts conditionnés aux écoles maternelles (seront inclus dans le système de dotation globale en 2011).

Pays	Principaux impôts propres (par ordre d'importance dans les revenus)	Principaux impôts partagés (par ordre d'importance dans les revenus)	Principaux transferts
Pologne	Municipalités : taxes foncières, impôt agricole, taxe sur les véhicules.	I.R.P.P. et I.S.	Dotations globales comprenant 4 partages (équilibrage, régional, éducation, péréquation). Transferts conditionnés, notamment pour assurer les compétences propres et les compétences partagées avec l'État central.
Portugal	Taxes foncières municipales, droits de mutation, taxe d'immatriculation, surtaxe sur l'I.S.	Depuis 2007, possibilité de retenir 2% de l'I.R.P.P. des résidants locaux.	Subvention globale générale constituée par le partage d'impôts étatiques (I.R.P.P., T.V.A., I.S.) et divisée entre le fonds municipal général, le fonds de cohésion municipal et le fonds social municipal.
République tchèque	I.S. payé par les entreprises municipales, taxes foncières.	T.V.A., I.R.P.P. et I.S.	La plupart sont conditionnés et conçus pour les dépenses courantes (l'Etat délègue les fonctions) et les dépenses en capital.
Roumanie	Taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties payées par les personnes morales et par les individus, taxe de patente	T.V.A. et I.R.P.P.	Transferts conditionnés et fonds spéciaux (e.g. soutien aux personnes handicapées).
Royaume-Uni	Angleterre, Écosse et pays de Galles : *council tax* (taxe d'habitation payée par les résidants). Irlande du Nord : *district rates* (taxes foncières).		Angleterre, Écosse et pays de Galles : dotation globale intégrant la dotation générale, la quote-part de l'impôt sur les activités économiques (en fonction du nombre d'habitants) et des dotations fondées sur des indicateurs de besoin. En Écosse et au pays de Galles, elle est versée en totalité, avec un coefficient favorable pour l'Écosse, au gouvernement régional, qui redistribue aux autorités locales selon ses propres règles. Irlande du Nord : dotations globales et quelques subventions spécifiques.
Slovaquie	taxes foncières, taxe sur les véhicules.	I.R.P.P.	Transferts conditionnés pour couvrir les compétences transférées (principalement éducation et services sociaux).
Slovénie	taxes foncières, droits de mutations à titre gratuit (donations, succession) et à titre onéreux (ventes de biens immobiliers), taxe sur les bénéfices des jeux de hasard.	I.R.P.P.	Subventions de péréquation, investissements, dotations globales et spéciales (soutien aux minorités ethniques).
Suède	I.R.P.P. local, taxes foncières (depuis 2008).		Subventions de péréquation pour les communes et conseils de comtés, subventions pour les prestations pharmaceutiques des conseils de comtés, plusieurs subventions ciblées pour les communes et un remboursement de la T.V.A.

Source : Sources nationales et DEXIA.

ANNEXE 7.2.

Réglementation des emprunts des collectivités locales pour la dette à long terme (2009).

Pays	Règle d'or[1]	Approbation requise par l'autorité de tutelle[2]	Niveau maximql d'endettement établi
Allemagne	Oui	Dépend de la réglementation du Land	Dépend de la réglementation du Land.
Autriche	Oui	Selon la réglementation du Land	Selon la réglementation du Land.
Belgique	Oui	Non	Non
Bulgarie	Oui	Non	Seuil sur le service de la dette.
Chypre	Oui	Oui	Non
Danemark	Oui	Non	Non
Espagne	Oui	Selon la réglementation de la communauté autonome	Seuil sur la dette existante et sur les nouveaux emprunts annuels.
Estonie	Oui	Non[3]	Seuil sur le service de la dette et sur la dette existante.
Finlande	Non	Non	Non
France	Oui	Non	Non
Grèce	Non	Non	Non
Hongrie	Non	Non	Seuil sur les nouveaux emprunts annuels.
Islande	Non	Non	Non
Irlande	Non	Oui	Seuil sur les nouveaux emprunts annuels.
Italie	Oui	Non	Seuil sur le service de la dette.
Lettonie	Oui	Oui	Seuil sur les nouveaux emprunts annuels.
Lituanie	Oui	Oui	Seuil sur la dette existante et seuil sur les nouveaux emprunts annuels.
Malte	Oui	Oui	Non
Pays-Bas	Oui	Non	Non
Norvège	Oui	Non	Non
Pologne	Non	Non	Seuil sur le service de la dette et sur la dette existante.
Portugal	Oui	Oui	Seuil sur la dette existante.
Rép. tchèque	Non	Non	Non
Roumanie	Oui	Oui	Seuil sur le service de la dette.
Royaume-Uni	Oui	Non	Non[4]
Slovaquie	Oui	Non	Seuil sur le service de la dette et sur la dette existante.
Slovénie	Oui	Oui	Seuil sur le service de la dette et sur la dette existante.
Suède	Oui	Non	Non
Suisse	Selon la réglementation du canton	Selon la réglementation du canton	Selon la réglementation du canton.

1. La règle d'or est que l'emprunt n'est autorisé que pour financer des investissements publics.
2. En général et pour les prêts ordinaires. Pour d'autres types de prêts (exemples : prêts en devises étrangères, sur des marchés étrangers, sur des obligations, pour des dépenses non autorisées, pour des découverts non autorisés), ou pour des collectivités locales en difficulté, une autorisation préalabble de l'autorité supérieure peut être nécessaire.
3. Une autorisation est requise à titre provisoire depuis 2009 et jusqu'à 2012.
4. Le gouvernement dispose d'un pouvoir de réserve pour imposer un plafonnement à la dette.
Source : Sources nationales et DEXIA.

ANNEXE 7.3.

Dépenses locales : classification fonctionnelle (2007).

Composition des dépenses (% des dépenses locales)						
Pays	**Services généraux des administrations publiques**	**Affaires économiques**	**Santé**	**Éducation**	**Protection sociale**	**Autres**
Allemagne	16,3	13,1	2,3	14,6	33,0	20,7
Autriche	18,1	13,2	17,7	16,2	18,7	16,1
Belgique	23,5	10,0	2,9	19,5	16,6	27,5
Bulgarie	4,6	14,1	10,0	30,4	7,2	33,6
Chypre	42,9	0,0	0,0	0,0	0,0	57,1
Danemark	4,2	3,6	22,8	10,8	54,1	4,5
Espagne	34,3	11,9	1,3	3,9	9,1	39,6
Estonie	6,1	13,0	14,9	38,9	6,3	20,9
Finlande	13,7	6,5	28,5	20,2	23,8	7,3
France	18,4	12,5	1,0	16,4	16,2	35,4
Grèce	40,2	17,8	0,0	2,9	11,0	28,1
Hongrie	18,0	7,2	14,4	29,2	12,5	18,7
Islande	11,4	6,5	14,6	27,3	26,0	14,2
Irlande	10,8	28,0	0,0	15,4	3,5	42,3
Italie	14,7	14,3	44,5	8,3	4,5	13,7
Lettonie	10,1	13,3	9,5	37,0	6,6	23,5
Lituanie	6,5	10,8	21,1	37,8	6,3	17,5
Luxembourg	20,8	15,8	0,5	24,1	3,8	35,0
Malte	57,5	8,9	0,0	0,0	0,0	33,6
Pays-Bas	15,0	17,1	1,7	28,1	14,2	23,8
Norvège	11,9	6,3	14,7	27,3	25,7	14,2
Pologne	9,2	15,3	15,2	28,5	12,9	18,8
Portugal	35,0	19,2	5,5	8,3	2,6	29,3
Rép. tchèque	12,2	21,5	2,2	29,3	11,7	23,1
Roumanie	11,5	25,5	0,5	27,5	13,2	21,9
Royaume-Uni	6,5	8,6	0,0	31,8	27,9	25,2
Slovaquie	14,9	14,6	0,5	39,3	7,2	23,5
Slovénie	10,5	11,5	11,1	38,8	8,9	19,2
Suède	11,3	5,9	27,0	21,4	26,8	7,7
Suisse	23,5	8,7	20,2	21,0	16,5	10,1

Source : Eurostat, sources nationales, calculs DEXIA.

ANNEXE 7.4.

Revenus locaux (2008).

Pays	Revenus locaux		Composition des revenus (% des revenus locaux)			
	Pourcentage du P.I.B.	Pourcentage des recettes publiques totales	Impôts[1]	Cotisations sociales	Subventions	Autre[2]
Allemagne	7,5	17,1	42,9	1,3	38,9	17,0
Autriche	7,7	15,9	61,4	4,7	20,0	13,9
Belgique	6,7	13,8	29,6	5,4	53,7	11,3
Bulgarie	7,2	18,5	13,6	0,0	74,3	12,1
Chypre	1,8	4,2	28,4	0,0	45,8	25,8
Danemark	33,2	60,0	36,0	1,5	55,5	7,0
Espagne	6,0	16,3	48,9	0,6	40,5	10,0
Estonie	10,4	28,0	47,5	0,0	42,8	9,7
Finlande	20,0	37,4	47,4	0,1	28,8	23,7
France	10,9	22,1	45,5	0,3	37,0	17,1
Grèce	2,7	6,7	9,6	0,0	64,2	26,2
Hongrie	11,6	25,5	22,4	0,2	65,8	11,6
Irlande	7,7	22,1	9,8	3,7	70,4	16,1
Italie	15,3	33,2	42,8	0,6	48,5	8,1
Lettonie	10,7	30,8	51,9	0,0	37,2	10,9
Lituanie	9,1	26,7	37,5	0,2	58,1	4,2
Luxembourg	5,1	12,8	31,3	0,2	48,0	20,5
Malte	0,6	1,4	0,0	0,0	92,6	7,4
Pays-Bas	15,3	32,9	8,4	2,3	69,6	19,8
Pologne	14,0	35,2	33,2	0,0	53,3	13,4
Portugal	6,1	14,0	39,4	1,4	40,3	18,9
Rép. tchèque	11,4	27,9	46,2	0,0	36,9	16,9
Roumanie	8,7	27,1	10,4	0,0	84,7	4,9
Royaume-Uni	13,1	31,0	13,0	1,9	70,0	15,1
Slovaquie	5,4	16,6	59,6	0,5	27,9	11,9
Slovénie	8,5	19,9	39,2	1,0	46,1	13,8
Suède	25,3	45,5	64,8	2,1	19,6	13,5
U.E. 27	11,3	25,4	36,1	1,2	48,7	14,0
Islande	13,1	29,6	72,7	0,0	10,3	17,0
Norvège	12,2	20,7	41,8	0,0	39,5	18,7
Suisse	8,7	24,2				

1. La catégorie «impôts» inclut à la fois les impôt propres et les impôts partagés, même dans les cas où les gouvernements infranationaux n'ont quasiment pas de pouvoirs dans la modification des taux d'imposition ou de la base d'imposition de ces impôts.
2. Cette catégorie comprend notamment les honoraires, les frais et les recettes provenant des actifs physiques et financiers (chiffre d'affaires, dividendes, intérêts).
Source : Eurostat, sources nationales, calculs DEXIA.

ANNEXE 7.5.

Recettes fiscales locales (pourcentage des revenus locaux, 2008).

Pays	Total	Impôts[1] sur :			
		Revenus, bénéfices, plus-values[2]	Foncier[3]	Biens et services[4]	Autres[5]
Allemagne	42,9	16,9	5,3	20,6	0,0
Autriche	61,4	22,1	3,9	24,4	11,0
Belgique	29,6	9,3	17,6	2,7	0,0
Bulgarie	13,6	0,4	12,0	1,2	0,0
Chypre	28,4	0,0	15,6	6,4	6,4
Danemark	36,0	32,2	3,7	0,0	0,0
Espagne	48,9	10,9	15,3	22,7	0,0
Estonie	47,5	43,9	2,9	0,7	0,0
Finlande	47,4	44,9	2,5	0,0	0,0
France	45,5	0,0	27,9	14,3	3,3
Grèce	9,6	0,0	5,1	4,5	0,0
Hongrie	22,4	0,0	3,0	19,3	0,0
Irlande	9,8	0,0	9,8	0,0	0,0
Italie	42,8	11,1	4,3	27,5	0,0
Lettonie	51,9	47,2	4,1	0,6	0,0
Lituanie	37,5	33,4	3,0	1,0	0,0
Luxembourg	31,3	28,5	1,6	1,1	0,0
Malte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pays-Bas	8,4	0,0	6,6	1,8	0,0
Pologne	33,2	20,6	10,3	2,4	0,0
Portugal	39,4	11,2	11,1	17,1	0,0
République tchèque	46,2	25,2	1,5	19,4	0,0
Roumanie	10,4	0,1	6,9	3,4	0,0
Royaume-Uni	13,0	0,0	13,0	0,0	0,0
Slovaquie	59,6	48,3	6,9	4,4	0,0
Slovénie	39,2	29,7	5,3	4,3	0,0
Suède	64,8	63,2	1,6	0,0	0,0
U.E. 27	36,1	13,3	10,4	11,8	0,7
Islande	72,7	54,8	17,9	0,0	0,0
Norvège	41,8	36,6	4,5	0,7	0,0
Suisse (2007)	56,1	45,9	9,1	1,1	0,0

1. La catégorie «impôts» inclut à la fois les impôt propres et les impôts partagés, même dans les cas où les gouvernements infranationaux n'ont quasiment pas de pouvoirs dans la modification des taux d'imposition ou de la base d'imposition de ces impôts.
2. Inclut tous les impôts sur le revenu (d51 dans la classification ESA95).
3. Inclut : impôts fonciers sur les propriétés bâties et non bâties et autres structures (d29a), les impôts courants sur le capital (d59a), autres impôts courants n.e.c. (d59f), impôts sur le capital (d91).
4. Inclut les impôts sur les produits, tels que la T.V.A. et les impôts sur les importations et autres impôts sur les consommations (d21), les impôts sur l'utilisation des immobilisations (d29b), les licences professionnelles (d29e), les impôts sur la pollution (d29f) et autres impôts sur la production (d29h).
5. Inclut les impôts sur la masse salariale et les effectifs (d29c).
Source : Eurostat, calculs DEXIA.

ANNEXE 7.6.

Transfert de l'État aux collectivités locales (pourcentage des recettes des collectivités locales, 2008).

Pays	Total	Courants	En capital
Allemagne	39,1	32,3	6,8
Autriche	20,1	16,1	4,0
Belgique	53,7	48,4	5,3
Bulgarie	81,8	74,3	7,6
Chypre	45,8	27,6	18,3
Danemark	56,5	56,0	0,6
Espagne	43,3	32,6	10,6
Estonie	42,8	36,6	6,1
Finlande	28,8	28,5	0,3
France	38,3	33,6	4,7
Grèce	65,8	44,1	21,6
Hongrie	66,0	56,8	9,2
Irlande	70,4	27,6	42,8
Italie	48,5	42,2	6,3
Lettonie	37,2	30,8	6,3
Lituanie	58,2	43,5	14,7
Luxembourg	48,0	41,2	6,9
Malte	92,6	89,2	3,4
Pays-Bas	70,0	65,7	4,4
Pologne	53,5	49,7	3,8
Portugal	40,3	20,0	20,3
République tchèque	36,9	30,5	6,3
Roumanie	84,7	81,6	3,1
Royaume-Uni	70,0	62,2	7,8
Slovaquie	27,9	19,9	8,1
Slovénie	46,4	41,7	4,7
Suède	20,0	19,7	0,3
U.E. 27	49,2	43,1	6,0
Islande	10,3	8,7	1,6
Norvège	39,5	39,5	0,0

Source : Eurostat (février 2010), calculs DEXIA.

Moyen-Orient et Asie occidentale

ANNEXE 8.1.

Caractéristiques et règles d'attribution des transferts dans quelques pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale.

Pays	Caractéristiques du transfert	Source	Règles d'attribution
Iran	Les transferts vers les collectivités locales urbaines semblent peu importants, plus particulièrement vers les grandes villes. Transferts pour les dépenses d'investissement : 60% fléchés, 30-40% discrétionnaires.	Recettes pétrolières.	Pas de formule. Les règles d'attribution sont fixées annuellement par le Parlement.
Jordanie	Transferts vers toutes les communes des revenus de l'impôt sur les combustibles collecté par le gouvernement central.	Transfert basé sur une législation spéciale, une taxe de 6% sur les produits pétroliers (sauf fioul) produits ou importés par la *Jordan Petroleum Refinery Company*. 40% des recettes des redevances pour l'immatriculation des voitures.	La Banque de développement des villes et villages distribue les fonds aux communes en fonction d'une formule de transfert basée sur des éléments tels que la population, la contribution de la commune à la génération globale des ressources, sa localisation géographique ou la prise en charge de compétences non locales.
Liban	Transferts vers toutes les communes par le gouvernement central (Caisse municipale autonome).	Impôts indirects réunis dans la Caisse municipale autonome. 10% des ressources des services publics nationaux (eau et énergie).	Le ministère des Finances distribue les fonds aux communes en fonction d'un taux (ou d'une formule de transfert) basé sur des éléments tels que la population, la contribution de la commune à la génération globale des ressources, une localisation particulière ou la prise en charge de compétences non locales. Les règles d'attribution sont fixées annuellement par le ministère de l'Intérieur et des Communes et le ministère des Finances, et approuvées par le gouvernement central.
Palestine	Les transferts courants et les dotations alimentées par les redevances de transport ne sont pas fléchés. Les transferts discrétionnaires / d'urgence sont dirigés vers des projets spécifiques.	Des redevances de transport et un budget à part réservé pour les transferts discrétionnaires / d'urgence.	Une formule pour la mise en commun et la distribution des redevances de transport existe sur papier (loi sur les collectivités locales, 1997). Mais la formule est appliquée seulement en partie. Les transferts discrétionnaires / d'urgence sont *ad hoc*.
Syrie	Deux types de transferts : le premier est inconditionnel, le deuxième, conditionnel sur la base des indemnités d'expropriation.	Recettes pétrolières, droits de douane, impôts sur le revenu, impôts fonciers.	Le montant national du transfert est *ad hoc* pour les deux types de transfert.

Pays	Caractéristiques du transfert	Source	Règles d'attribution
Turquie	Système basé sur des transferts inconditionnels. Des pourcentages spécifiques des ressources fiscales du budget général fixés par le gouvernement central sont distribués entre les différentes instances locales.	Des impôts nationaux tels que les impôts sur le revenu et la consommation.	Conformément à une nouvelle loi du 2 juillet 2008 sont transférés depuis les ressources fiscales du budget général : 2,85% pour les communes (autres que les métropoles), 2,50% pour les communes d'un district/métropole (dont 30% sont réservés pour la métropole), 1,15% pour l'administration spéciale de la province, à quoi s'ajoutent 5% pour les communes métropolitaines depuis les ressources fiscales collectées sur le territoire de la métropole, et en option 0,1% des ressources fiscales du budget général définitif qui est utilisé par le ministère des Finances comme subvention d'équilibre municipale (à verser en deux fois en mars et en juillet), dont : 60% pour les communes avec une population inférieure à 5 000 habitants, 40% pour les communes avec une population comprise entre 5 001 et 9 999 habitants. Il n'y a pas de conditions, mais certains critères fixés tels que la population, la superficie, le nombre de villages attachés à la ville, la population rurale, l'index de développement urbain.
Yémen	30% de dotations des fonds extrabudgétaires qui sont fléchés, d'autres qui ne le sont pas.	Ressources partagées de 28 impôts, principalement l'impôt *zakat.*	Pas de formule, mais le Conseil des ministres utilise des lignes directrices non contraignantes : densité de population, déficit de financement, degré de pauvreté, performance en matière de collecte de ressources.

Source : Données rassemblées par Mehmet S. Tosun et Serdar Yilmaz à partir des missions de conseil de la Banque mondiale et de C.G.L.U. et des fiches pays de C.G.L.U.

ANNEXE 8.2.

La dette totale intérieure et extérieure des collectivités locales en Turquie.

	2006	2007	2008
Dette intérieure	16 520	23 577	21 666
– *Court terme*	5 140	7 384	8 375
– *Long terme*	11 379	16 193	13 290
Dette extérieure	2 298	3 602	4 797
– *Court terme*	167	984	386
– *Long terme*	2 131	2 617	4 410
Total de la dette	18 819	27 179	26 463
Dette intérieure (% du P.I.B.)	2,18	2,80	2,28
Dette extérieure (% du P.I.B.)	0,30	0,43	0,50
Total de la dette (% du P.I.B.)	2,48	3,22	2,78

Sources : ministère de l'Intérieur de la Turquie, Direction générale pour les collectivités territoriales : http://www.mahalliidareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf

Bibliographie

Afrique

African Center for Gender and Social Development, *African Perspectives on the Global Economic and Financial Crisis, including the impact on health* (2009).

Agence française de développement (A.F.D.), *Financer les investissements des villes des pays en développement* (2005), synthèse des travaux du groupe de travail «Financement des investissements des collectivités locales» (Paris).

Akindele (S.T.) & Laopa (O.), *Fiscal Federalism and Local Government Finance in Nigeria,* république du Nigeria (2002).

Banque africaine de développement (B.A.D.), Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) & Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, *Perspectives économiques en Afrique* (Tunis, 2008).

Bird (Richard) & Vaillancourt (François), *Fiscal Decentralization in Developing Countries,* 318 pages, Cambridge University Press (Cambridge, 1998).

Boex (Jameson) & Martínez-Vázquez (Jorge), *Local Government Finance Reform in Developing Countries : the Case of Tanzania (*Palgrave MacMillan, 2005).

Boex (Jamie), Randson (Mwadiwa) & Kampanje (R.), *Malawi Intergovernmental Fiscal Transfers Study – Final Report,* Université d'état de Géorgie, P.N.U.D. (Lilongwe, Atlanta, 2001).

Bosse (Mathias), Bormann (Axel) & Mevel (Simon), *The Impact of ACP/EU Economic Partnership Agreements on ECOWAS Countries : An Empirical Analysis of Trade and Budgets Effects*, Institut of International Economics (Hambourg, 2004).

Boutayeb (N.), *Fiscalité : principal levier de mobilisation des ressources locales*, note présentée au 7th Global Forum on Reinventing Government (Vienne, Autriche, 2007).

Brun (Jean-François), Chambas (Gérard) & Martial (Laurent), *Économie politique de la réforme de transition fiscale : le cas du Maroc*, document de travail de la série «Études et documents» (2010).

Chambas (Gérard), *Afrique au sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement*, ministère délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie (Economica, 2005).

Champagne (Eric) & Ben Mamadou (Ouedraog), *Decentralization in Burkina Faso : a Policy Reform Process in Slow Motion* (2008)*; Obstacles to Decentralization : Lessons from Selected Countrie*s, International Studies Program, École Andrew Young pour les études politiques, Université d'état de Géorgie (Atlanta, 23 sept. 2008*).*

Cités et Gouvernements Locaux Unis, *Ier Rapport mondial sur la décentralisation*, L'Harmattan (Paris, 2008).

Commission économique pour l'Afrique, *Renforcer la gestion financière locale et la décentralisation fiscale en Afrique : état des lieux et proposition d'un plan d'action* (Addis-Abeba, 2004).

Dafflon (Bernard) & Madies (Thierry), *Les Finances publiques locales des collectivités territoriales au Burkina Faso*, A.F.D. (Mimeo, 2009).

Fonds d'équipement communal, *Note d'information, émission obligataire réservée aux investisseurs institutionnels*, royaume du Maroc (2003).

Gagnon (Gérard), *Le Financement du développement local : un état des lieux en Afrique de l'Ouest – Éléments de comparaison Ghana-U.E.M.O.A.,* contributions issues des ateliers de validation du chapitre Club du Sahel, O.C.D.E. (Paris, 2002)

Gilbert (Guy), Hugounenq (Réjane) & Taugourdeau (Emmanuelle), *Le Système de financement des collectivités locales au Sénégal*, A.F.D. (Mimeo, 2009).

Hinkle (Laurence), Hoppe (Mombert) & Newfarmer (Richard), "Beyond Cotono : Economic Partnership Agreements in Africa"*,* in *Trade, Doha and Development,* "A Window into the Issues" (chap. 22), Banque mondiale, Trade Department (2006).

Hugounenq (Réjane), Rocaboy (Yvon) & Vaillancourt (François), *Les Finances publiques locales des collectivités territoriales au Kenya*, A.F.D. (Mimeo, 2010).

JICA, *Local Level Service Delivery, Decentralization and Good Governance : a Comparative Study of Uganda, Kenya and Tanzania (Education, Health and Agriculture Sectors)*, rapport de synthèse (2006), groupe de recherche, Institut de coopération internationale (Tokyo, 8 mai 2009).

Martínez-Vázquez (Jorge) & Timofeev (Andrey), *Decentralizing Egypt : Not Just Another Economic Reform,* document de travail, at AYSPS, GSU, document n° 833, International Studies Program, École Andrew Young pour les études politiques, Université de l'état de Géorgie.

Mahjoub (Azzam), *L'Implantation de la zone de libre échange : situation en 2010 et perspectives pour 2010- 2015*, Université de Tunis El-Manar (2010).

Meddeb (Radhi), *La Zone de libre échange Tunisie-U.E., un modèle et un défi,* Chambre de commerce franco-arabe (Paris, 1996).

Ministère des Finances de la république d'Afrique du Sud, *Municipal Fiscal Powers and Functions Bill*. (2007).

Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.), Banque africaine de développement & Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, *African Economic Outlook 2010 – Public Resource Mobilisation and Aid (*2010)**.**

Odd-Helge (Fjeldstad), *Fiscal decentralisation in Tanzania : For Better or For Worse?*, Bergen Chr. Michelsen Institute, CMI, document de travail, 2001 : 10, 15 p. (2001).

Oriakhi (D.E.), *Fiscal Decentralization, Public Expenditure and Efficient Service Delivery : an Assessment of the Performance of Sub National Levels of Governments in Nigeria; Workshop on Public Expenditures and Service Delivery in Africa : Managing Public Expenditures to Limprove Service Quality and Access*, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (Lusaka, Zambie, 9-11 oct. 2006).

Partenariat pour le développement municipal (P.D.M.), *La Décentralisation financière en Côte d'Ivoire* (P.D.M. 2002).

San Olisa (Agbakoba) & Ogbonna (Hilary), *Local Government Administration and Development in Nigeria – A Capacity Building Manual for the Human Rights Law Service*, Hurilaws (Lagos, Nigeria, 2004).

Schoeman (Niek J.), *Rethinking Fiscal Decentralization in South Africa*, Department of Economics, Université de Pretoria, Afrique du Sud (ESSA conference held in Durban, 7-9 déc. 2005).

Steffensen (Jesper) & Trollegaard (Svend), *Sénégal : décentralisation fiscale et finances des collectivités locales en relation avec la fourniture d'infrastructures et de services* (1999).

Fonds des Nations unies pour la population, State of *World Population 2007*, *Unleashing the Potential of Urban Growth* (2007).

Vaillancourt (François), *La Décentralisation en Côte d'Ivoire : état des lieux en 2007 et observations*, Banque mondiale (Mimeo, 2008).

Yatta (François), *La Décentralisation fiscale en Afrique : enjeux et perspectives,* 324 p. (Karthala, 2009).

Yatta (François-Paul), *Villes et développement économique en Afrique : une approche par les comptes économiques locaux,* 315 p. *(*éd. Economica, Paris, 2006).

Présentations réalisées aux Séminaires sur les finances locales en Afrique, organisés par C.G.L.U. à Harare, 3 mai 2010, et à Rabat, 7 mai 2010 :

- Akoete Massan (Emilie), *Les Finances locales du Togo.*
- Awal (Mouhamadou), *Le Financement local au Gabon*.
- Ben Akezouh (Chabane), *Projet de loi portant Code communal déposé à l'A.P.N. : innovations* (Algérie).
- Djacoto (Victorin), *Grands Traits des finances des collectivités locales en république du Bénin.*
- El Madani M., *Organisation des finances locales au Maroc.*
- Gaye Amadou (Mactar), *Le Financement local au Sénégal* (ministère de l'Intérieur, Direction des collectivités locales).
- Itsana (Pacôme), *Description du système de financement local au Gabon.*
- Kadewere (Felix), *Fiscal Decentralization in Malawi.*
- Kouassi Yao (Charles), *La Décentralisation fiscale en Côte d'Ivoire*.
- Maganlal (Mayur), *State of Fiscal Decentralization in South Africa.*
- Mboga (Hamisi), *Comments on the African Chapter GOLD II on Kenya.*
- Ndifuna (Ziria A.), *State of Local Government Financing : Uganda Case Study.*
- Nguenha (Eduardo), *Fiscal Decentralization in Mozambique.*
- Ongoiba (Souleymane), *Les Transferts des ressources financières de l'État aux collectivités locales au Mali.*
- Otundo (Robinson), *Kenya Local Government Reform Programme, Local Authority Transfer Fund.*
- Shimba (Joel), *Tanzania Country Context Comments.*
- Sibhi (Mohamed), *Aperçu sur la gestion des finances locales au Maroc.*
- Yahya Ould (Kebd), *La Décentralisation fiscale en Mauritanie.*
- Zulu (Zeles), *Recent Reforms that Affect Local Government Finance in Zambia.*

Amérique du Nord

American Society of Civil Engineers, *Report Card for America's Infrastructure* (25 mars 2009).

Augustine (Nancy Y.), Bell (Michael E.), Brunori (David) & Youngman (Joan M.) (éd.), *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes, and Consequences*, Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Mass., 2009).

Bartik (Timothy J.), "*Who Benefits from State and Local Economic Development Policies",* W.E. Upjohn Institute (Kalamazoo, MI, 1991).

Benton (J. Edwin), "Trends in Local Government Revenues : The Old, The New, and The Future", présenté en 2009 à la Conférence du Lincoln Institute sur les politiques du sol, *The Changing Landscape of Local Public Revenues* (Cambridge, Mass., juin 2009).

Besley (Timoth) & Harvey (Rosen), "States Responses to Federal Tax Setting : Evidence from Gasoline and Cigarettes", *Journal of Public Economics* 73 (1998).

Bird (Richard M.) & Slack (Enid), *International Handbook on Land and Property Taxation*, Edward Elgar (Cheltenham, R.-U., 2003).

Bird (Richard M.) & Smart (Michael), "Intergovernmental fiscal transfers : International lessons for developing countries", *World Development* 30 (2002).

Bird (Richard M.) & Tassonyi (Almo), "Constraints on Provincial and Municipal Borrowing in Canada : Markets, Rules, and Norms", *Canadian Public Administration* 44 (2001).

Bird (Richard M.) & Tassonyi (Almos), "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada : Different Approaches, Similar Results?" in Rodden (Jonathan A.),Eskeland (Gunnar S.) & Litvack (Jennie) (éd.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press (Cambridge, Mass., 2003)

Bird (Richard M.) & Vaillancourt (Francois), "Fiscal Decentralization in Developing Countries : An Overview", in *Fiscal Decentralization in Developing Countrie,* éd. Richard M. Bird et Francois Vaillancourt, Cambridge University Press (Cambridge, 1998).

Bruce (Donald), Fox (William F) & Luna (Le Ann), "State and Local Government Sales Tax Revenue Losses from E-Commerce", *State Tax Notes* (8 mai 2009).

Brunori (David), *Local Tax Policy : A Federalist Perspective,* The Urban Institute Press *(*Washington, DC, 2003).

Courchene (Thomas J.), *Citistates and the State of Cities : Political-Economy and Fiscal-Federalism Dimensions,* Institute for Research on Public Policy (Montréal, 2005).

Courchene (Thomas J.), "Hourglass Federalism – How the Feds Got the Provinces to Run Out of Money in a Decade of Liberal Budgets", *Policy Options* (avr. 2004).

Esteller-More (Alex) & Sole-Olle (Albert), "Vertical Income Tax Externalities and Fiscal Interdependence : Evidence from the U.S.", *Regional Science and Urban Economics,* 31 (2001) : 247-72; et Karkalakos (Sotiris) & Kotsogiannis (Christos), "A Spatial Analysis of Provincial Corporate Income Tax Responses : Evidence from Canada", *Canadian Journal of Economics* 40 (2007).

Fédération des municipalités canadiennes, *Innovative Mechanisms for Fiscal Transfers to Municipalities – The Canadian Experience in Municipal Financing* (FCM, Ottawa, 2008).

Gallo (Theresa), "History and Evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act", *National Tax Journal* 57 (2004).

Garcia-Mila (Teresa) & Mc Guire (Therese J.), "Tax Incentives and the City", *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs* (2002).

Gendron (Pierre-Pascal), "Value Added Treatment of Public Sector Bodies and Non-Profit Organizations : A Developing Country Perspective", *Bulletin of International Fiscal Documentation* 59 (déc. 2005).

Glaeser (Edwin), "Comment on *Tax Incentives and the City*", *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs* (2002).

Harchaoui (Tarek M.), Tarkhani (Faouzi) & Warren (Paul), "Public Infrastructure in Canada, 1961-2002", *Canadian Public Policy* (3 mars 2004).

Hoene (Christopher) & Pagano (Michael A.), *Cities and State Fiscal Structure*, rapport de recherche sur les villes américaines, National League of Cities (Washington, DC, 2008).

Kitchen (Harry M.), *A State of Disrepair : How to Fix the Financing of Municipal Infrastructure in Canada*, C.D. Howe Institute (Toronto, 2006).

Merriman (David) & Skidmore (Mark), "Did Distortionary Sales Taxation Contribute to the Growth of the Service Sector", *National Tax Journal* (mars 2000).

Mintz (Jack M.) & Roberts (Tom), *Running on Empty : A Proposal to Improve City Finances,* C.D. Howe Institute (Toronto, 2006).

Mikesell (John), "State Sales Taxes in the Great Recession", *State Tax Notes* (19 juill. 2010).

Mirza (Saeed), "Danger Ahead : The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure", rapport de la Fédération des municipalités canadiennes (nov. 2007).

O'Sullivan (Arthur), Sexton (Terri A.) & Sheffrin (Steven M.), *Property Taxes and Tax Revolts : The Legacy of Proposition 13,* Cambridge University Press (New York, 1995).

Ring (Raymond), "Consumer's Share and Producer's Share of the General Tax", in *National Tax Journal* 52, 77-90 (1999).

Sexton (Terri A.), "Assessment Limits as a Means of Limiting Homeowner Property Taxes", in Augustine (Nancy Y.), Bell (Michael E.), Brunori (David) & Youngman (Joan M.) (éd.), *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes, and Consequences*, Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Mass., 2009).

Simeon (Richard) & Papillon (Martin), "Canada", in Slack (Enid Majeed), *Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth*, C.D. Howe Institute (Toronto, 2003).

Slack (Enid), "Municipal Financing of Capital Infrastructure in North America", *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, vol. 2, n° 1 (2005).

TD Economics, *Mind the Gap : Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Infrastructure* (Toronto, mai 2004).

TD Economics, *Mind the Gap : Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Infrastructure* (Toronto, 2004); Kitchen (Harry M.) & Slack (Enid), "Special Report : New Finance Options for Municipal Governments", *Canadian Tax Journal*, vol. 51, n° 6 (2003); et Vander Ploeg (Casey), *Western Cities Project Report* (30), Canada West Foundation (Calgary, 2004).

Wassmer (Robert W.), *Increasing Use of Property Tax Abatement as a Means of Promoting Sub-National Economic Activity in the United States*, Univercité de l'état de Californie (Sacramento, 2007).

Wassmer (Robert), "Can Local Incentives Alter a Metro City's Economic Development?", *Urban Studies,* 1251- 1278 (1994), et Anderson (John), "Tax Increment Financing : Municipal Adoption and Growth", *National Tax Journal (*1990).

Wasylenko (Michael J.), "Taxation and Economic Development : The State of the Economic Literature", *New England Economic Review* (mars-avril 1997).

Winters (John), "An Overview of Property Tax Limitations", *State Tax Notes* (2008).

Youngman (Joan), "The Hardest Challenge for Value-Based Property Taxes – Part I", *State Tax Notes* (mars 1999).

Yuan (Bing), Cordes (Joseph) & Brunori (David), "Tax and Expenditure Limitations and Local Public Finances", in Augustine (Nancy Y.), Bell (Michael E.), Brunori (David) & Youngman (Joan M.) (éd.), *Erosion of the Property Tax Base, Trends Causes, and Consequences*, Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Mass., 2009).

Amérique latine

Abers (R.N.), *Inventing Local Democracy – Grassroots Politics in Brazil,* Lynne Rienner Publishers (Boulder, 2000).

Acosta (Olga Lucia) & Bird (Richard), "The Dilemma of Decentralization in Colombia", in Bird (Richard),

Porteba (James) & Slemrod (Joel) (éd.), *Fiscal Reform in Colombia : Problems and Prospects*, 247-286, The MIT Press (Cambridge, Mass., 2005).

Afonso (José Roberto), *Decentralization and Budget Management of Local Government in Brazil,* http://info.worldbank.org/etools/docs/library/233842/Afonso.pdf (2006).

Afonso (José Roberto), Amorim Araújo (Érika) & Biasoto Jr (Geraldo), *Fiscal Space and Public Investments in Infrastructure : A Brazil Case Study*, rapport de recherche n° 1141 (2005).

Arze (F.) & Martínez-Vázquez. (Jorge), "Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños : Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua", *Gestión y Política Pública*, 13, 3 : 619-661 (2004).

Bahl (Roy) & Linn (Johannes), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Banque mondiale, Oxford University Press (Washington, DC, 1992).

Bahl (Roy) & Martínez-Vázquez (Jorge), "Sequencing Fiscal Decentralization Reform", in Ebel (R.) & Peteri G. (éd.), *Decentralization Briefing Notes*, Open Society Institute (Budapest, 2006).

Bahl (Roy) & Martínez-Vázquez (Jorge), "The Determinants of Revenue Performance", in Bahl (Roy), Martínez-Vázquez (Jorge) & Youngman (Joan) (éd.), *Making the Property Tax Work : Experiences in Developing and Transitional Countries,* Lincoln Institute of Land Policies (Cambridge, Mass., 2008).

Bahl (Roy), Martínez-Vázquez (Jorge) & Youngman (Joan), *Making the Property Tax Work,* Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Mass., 2008).

Bahl (Roy), Martínez-Vázquez (Jorge) & Youngman (Joan), *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax,* Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Mass., 2010).

Banque centrale du Brésil (Focus, 6 fév. 2000) : http://www4.bcb.gov.br/Pec/Gci/Ingl/Focus/F20000605-Tax%20Reform.pdf

Banque interaméricaine de dévoloppement (B.I.D.), Federacion de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), Fondo Suizo de Cooperacion Tecnica/BID, Departamento Regional de Operaciones para el Istmo Centroamericano, México, República Dominicana y Haití, *La modernización de las finanzas municipales un paso esencial para la consolidación institucional,* annales du séminaire réalisées lors de la 5e Réunion du Réseau centraméricain pour la décentralisation et le renforcement municipal (Editores Huáscar Eguino y Fabrice Henry, Antigua, Guatemala, 18-20 sept. 1998).

Banque interaméricaine de dévoloppement (B.I.D.), Proyecto Regional RG-P1186, *Aportes para el Desarrollo del Sistema Financiero Municipal : El papel de los ingresos propios municipales, estudio para los países del cono sur, país : Uruguay,* étude réalisée par Daniel Sureda, consultant, coordinateur du projet, et Huáscar Eguino, spédialiste en développement urbain et municipal (août 2007).

Banque mondiale (document n° 37456-PA), *Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe. Paraguay – Impuesto Inmobiliario : Herramienta Clave para la Descentralización Fiscal y el Mejor Uso de la Tierra,* vol. 1 (avr. 2007).

Banque mondiale, *Perú : Estudio de la Situación de la Deuda Municipal* (2004).

Batista Domínguez (Abel A.), "Panamá : Régimen Jurídico del Municipio", in Cienfuegos Salgado (David) (coordinateur), *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*, Instituto de investigaciones jurídicas, Université nationale autonome de Mexico (2008), http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/20.pdf

Bird (Richard M.), "Taxation in Latin America : Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency", *International Tax Program*, document n° 306, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, Université de Toronto (2003).

Bird (Richard) & Slack (Enid), *The Role of the Property Tax in Financing Rural Local Governments in Developing Countries*, Caribbean Update, document n° 608IT (1er juin 2002). http://www.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0608.pdf

Bliss (Catherine) & De Shazo (Peter), *El control de la corrupción en los gobiernos locales de América Latina*, documentos de política sobre las Américas, vol. XX, étude n° 1, Center for Strategic & International Studies (janv. 2009).

Brasília, Institute of Applied Economic Research, http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1141.pdf

Cardona Recinso (Rokael), "Honduras : debilidad structural de la autonomia municipal", in *Los Gobiernos locales y la decentralización del estado en Centroamérica* (Diputació de Barcelona, 2006).

Castaneda (Tarsicio), *Innovations in the Financing of Education : The Case of Chile*, discussion paper, Education and Training Series, Banque mondiale (Washington, DC, 1986).

Section latino-américaine de l'Union internationale des municipalités et des autorités locales (IULA). *Autonomia local, descentralización y desarrollo municipal en Latinoamérica*, Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL.

Cités et Gouvernement Locaux Unis, *Décentralisation et démocratie locale dans monde – Ier Rapport* (2008).

Constitución de la Provincia de Córdoba (Argentina), http://www.mininterior.gov.ar/municipales/regimen/archivos/cordoba.doc

Constitución de la nación Argentina, http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf

Constitución de la República (Uruguay), http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, http://www.venezuela- oas.org/Constitucion%20de%20Venezuela.htm

Constitución Política de Colombia, http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf

Constitución Política de Nicaragua y sus reformas, http://www.bcn.gob.ni/banco/legislacion/constitucion.pdf

Daughters (R.) & Harper (L.), "Fiscal and Political Decentralization Reforms," in Lora (E.) (éd.), *The State of State Reform in Latin America*, Inter-American Development Bank (Washington, DC, 2007).

De Cesare (Claudia) & Lazo Marín (José Francisco), *Impuestos a los patrimonios en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, n° 66, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Nations unies (2008).

Deloitte Touche (Tohmatsu*), International Tax Business Guide Brazil 2010* (2010). http://www.deloitte.com/assets/DcomGlobal/Local%20Assets/Documents/Tax/Intl%20Tax%20and%20Business%20Guides/2010/dtt_tax_guide_2010_Brazil.pdf

Dunin (Lubomir Ficinski), *Decentralizing City Management : A Successful Experimen*t, Banque mondiale (Washington, DC, 2000).

Eaton (Kent), "Designing Subnational Institutions : Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile", *Comparative Political Studies*, vol. 37, n° 2, p. 218 (mars 2004).

Faguet (Jean-Paul) & Sanchez (Fabio), *Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia,* STICERD, Development Economics, papers 47, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE (2006).

Faguet (Jean-Paul), "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics,* vol. 88 [3-4], p. 867-893, Elsevier (mars 2004).

Fonds monétaire international, *Paraguay : Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module.Country,* rapport n° 06/14 (janv. 2006).

Gamba (Ladino) & Colombia (Julio C.), "Régimen municipal", in Cienfuegos Salgado (David) (coordinateur), *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Université nationale autonome de Mexico (2008), http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/9.pdf

Glejberman (David), *El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay*. CEPAL, División Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (Santiago de Chile, déc. 2005).

Goldfrank (Benjamín), "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina : Exito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política,* Political Science Institute (26 :2), Université catholique du Chili (déc. 2006).

Gouvernement du Brésil, *Taxes on Consumption of Goods and Services in Brazil* (2009), https ://www.receita.gov.br/publico/estudotributarios/Eventos/EspecialistasPoliticaTributaria/Taxes%20on%20Consumption%20of%20Goods%20and%20Services%20in%20Brazil%20-%20Raimundo%20Carvalho.pdf

Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), *Vigilancia del proceso de descentralización*, rapport national n° 11, balance 2003-2006, Participa Perú, Vigila Perú (avr. 2007).

Gustafson (Lowell S.), "Factionalism, Centralism and Federalism in Argentina", *Publius : The Journal of Federalism,* 20 (été) : 163-176 (1990).

Imansyah (Muhammad Handry) & Martínez-Vázquez (Jorge), *Understanding Sub-National Government Fragmentation in Indonesia*, Banque asiatique de développement, Université d'Indonésie (2010).

International Budget Partnership, *The Latin American Index of Budget Transparency* (2005), http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/LA05.htm

KMPG, *International Corporate Tax Brazil #16* (nov. 2006), http://www.kpmg.com.br/publicacoes/tax/ITB/KPMG_ITB_16_Recent_Changes.pdf

Fonds monétaire international, *Paraguay : Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module.Country,* rapport n° 06/14 (janv. 2006).

Letelier (Leonardo), "La descentralización fiscal en el contexto de los gobiernos regionales chilenos" in *A diez años de la creación de los gobiernos regionales : evaluaciones y proyecciones*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Santiago, 2003).

Loi n° 136 de 1994 (ley municipal), Colombia, http://www.medellin.gov.co/ManualContratacion/Normatividad/LEY 20136 20de 201994.doc

Loi n° 40 (ley de los municipios), Nicaragua, http://www.femica.org/archivos/codigonicaragua.pdf

Loi organique des municipalités, province de Buenos Aires, Argentine, http://www.tribcctas.gba.gov.ar/secciones/inf_especifica/informacionlegal/leyOrganicaMunicipales/LEY%20ORGANICA%20DE%20LAS%20MUNICIPALIDADES.doc

Loi organique du pouvoir municipal, Venezuela, http://www.fides.gob.ve/DOCS/LOPPM.doc

Loi organique municipale, provovincia de Córdoba, Argentina, http://www.villasantarosa.gov.ar/bajando_legislacion.php?id=ley_8102.pdf

Loi organique municipale n° 9515, Uruguay, http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=09515&Anchor

López (Ghio) & Argentina (María C.), "Algunos aspectos del régimen municipal" in Cienfuegos Salgado (David) (coordinateur), *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Université nationale autonome de Mexico (2008), http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/5.pdf

Martínez-Vázquez (Jorge) & Gómez Reino (Juan Luis), "El tamaño importa : la estructura vertical de gobierno y la gestión del gasto público local", conferencia del CAF : *Las Promesas y las Realidades de la Descentralización Fiscal en América Latina* (Lima, 4 déc. 2008).

Martínez-Vázquez (Jorge) & Searle (Bob) (éd.), *Fiscal Equalization : Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers* (Springer, 2007).

Martínez-Vázquez (Jorge) & Timofeev (Andrey), "Choosing between Centralized and Decentralized

Models of Tax Administration", in Bosch (N.) & Duran (J.M.) (éd.), *Financiación, solidaridad interterritorial y políticas tributarias de las comunidades autónomas*, Edicions y Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelone (en espagnol), et Internacional Studies, document de travail n° 5-2, École Andrew Young pour les études politiques, Université d'état de Géorgie, Atlanta (en anglais). (2005).

Ministère des Finances du Brésil, *The Brazilian Tax System.* http://www.receita.fazenda.gov.br/principal/Ingles/SistemaTributarioBR/BrazilianTaxSystem/default.htm.

Ministère français des Affaires étrangères, *Politiques de décentralisation en Amérique latine* (2005).

Ministère de l'Économie et des Finances du Pérou (MEF), *Glosario del SIAF*.

Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). *Boletín de transparencia fiscal – Informe especial procesos de descentralización en Latinoamérica : Colombia, México, Chile y Perú.*

Ministère de la Présidence de l'Équateur, *Los presupuestos de los gobiernos seccionales y la Asamblea Constituyente de 1997-8;* Silke Lechner, *Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente – Componente Descentralización y Administración Pública* (La Paz, juill. 2004).

Nassuno (M.), *Burocracia e Participao : A Experienca do Orcamento Participativo em Porto Alegre,* thèse de doctorat, Université de Brasilia (2006).

Nickson (R. Andrew), *Local Government in Latin America*, Lynne Rienner Publishers (Boulder, 1995).

Oxford Analytica. *Peru Fiscal Transparency*, Country Report 2006 (déc. 2006).

Oxford Analytica. *Venezuela Fiscal Transparency*, Country Report 2006 (déc. 2006).

Parry Taryn Rounds, "Achieving Balance in Decentralization : A Case Study of Education Decentralization in Chile*",* in *World Development*, vol. 25, n° 2, p. 211-225 (1997).

Peterson (George), *Building Local Credit Systems*, P.N.U.D./C.N.U.E.H.-Habitat (1996).

Porto (Alberto), "Perfiles del sector público municipal en países del cono sur y de la región andina", Banque interaméricaine de développement, (Washington, DC, 2009).

Purohit (Mahesh C.), "Value Added Tax in a Federal Structure : A Case Study of Brazil", in *Economic and Political Weekly*, vol. 32, n° 7, p. 357-362 (15-21 fév. 1997), Bank Urban Management, Programme Urban Management and Municipal Finance, Banque mondiale (Washington, DC, 1997).

Rezende (Fernando) & Afonso (José Roberto), "The Brazilian Federation : Facts, Challenges, and Prospects", in *Federalism and Economic Reform : International Perspectives*, 143–88, éd. Jessica Wallack and T.N. Srinivasan, Cambridge University Press (New York, 2006).

Rotondo Tornaría (Felipe), "Uruguay, El municipio", in Cienfuegos Salgado (David) (coordinateur), *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Université nationale autonome de Mexico (2008), http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/23.pdf

Santos (B.) (org.), *Democratizar a Democracia – Os Caminhos da Democracia Participativa,* Civilisation brésilienne (Rio de Janeiro).

Saravia (Aldana) & Danilo (Mario), "Nicaragua. Régimen del municipio", in Cienfuegos Salgado (David) (cordinateur), *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*, Instituto de investigaciones jurídicas, Université autonome de Mexico (2008). http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/19.pdf

Sepulveda (Cristian) & Martínez-Vázquez (Jorge), *Explaining Property Tax Collections in Developing Countries : The Case of Latin America*, rapport du CEPAL (2009).

Shah (Anwar) (éd.), *Public expenditure analysis for citizen-centered governance*, Banque mondiale (Washington, DC, 2006).

Shah (Anwar) (éd.), *Local public financial management,* Banque mondial *(*Washington, DC, 2006).

Shah (Anwar) (éd.), *Local governance in developing countrie,* Banque mondiale *(*Washington, DC, 2006).

Shah (Anwar) (éd.), *Participatory Budgeting*, World Bank Institute, Public Sector Governance and Accountability Series (Washington, DC, 2007).

Sirtaine (S.), *Financing Sources for Infrastructure Projects in LAC*, Banque mondiale (Washington, DC, 2005).

Smoke (Paul), Gomez (Eduardo J.) & Peterson (George) (éd.), "Decentralization in Asia and Latin America : A Comparative Interdisciplinary Perspective", in Elgar (Edgard), *Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance* (2006).

Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, gouvernement du Chili, *Memoria de la Descentralización* (2007).

Tulchin (Joseph S.) & Selee (Andrew), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas, n° 12 (Washington, DC, 2004).

Uribe (Maria C.), "*Bogota's Betterment Levy"*, conférence sur *Unlocking Urban Land Values for Infrastructure Finance* (Bangalore, Inde, 14 sept. 2009), http://indiausp.org/brookings/Bogota-Betterment-Levy.pdf

Villegas Moreno (José L.), "Venezuela – El Municipio. Aproximación a su configuración en el nuevo ordenamiento constitucional y legal", in Cienfuegos Salgado (David) (coordinadeur), *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Université nationale autonome de Mexico (2008), http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2545/24.pdf

Asie-Pacifique

Amornvivat (Sutapa), *Fiscal Decentralization : The Case of Thailand*, ministère des Finances (Mimeo. Thaïland, 2004).

An (Jongseok), *Local Public Finance and Intergovernmental Fiscal Relations,* Institute of Public Finance, république de Corée (Mimeo, 2003).

Aoki (Ichiro), *Decentralization and Intergovernmental Finance in Japan,* compte rendu n° 84-04, *PRI*, département de recherche, Policy Research Institute, ministère des Finances (2008).

Azfar (O.), Kähkönen (S.) & Meagher (P.), *Conditions for Effective Decentralized Governance : A Synthesis of Research Findings*, document de travail n° 256, IRIS Center, Université de Maryland (2001).

Bahl (Roy) & Martínez-Vázquez (Jorge), *Fiscal Federalism and Economic Reform in China (*Mimeo. 2009).

Bahl (Roy) & Cyan (Musharraf), *Local Government Taxation in Pakistan* (Mimeo, 2008).

Bahl (Roy), Heredia-Ortiz (Eunice), Martínez-Vázquez (Jorge) & Rider (Mark), *India : Fiscal Condition of the States, International Experience, and Options for Reform,* document de travail n° 05-13 (1), International Studies Program, École Andrew Young pour les études politiques, Université d'état de Géorgie (mai 2005).

Bahl (Roy), Sally (Wallace) & Cyan (Musharraf), *Pakistan : Provincial Government Taxation*, Andrew Young School of Policy Studies, Université d'état de Géorgie, Banque mondiale (Mimeo, 2008).

Bjornestad (Liv), *Fiscal Decentralization, Fiscal Incentives, and Pro-Poor Outcomes : Evidence from Viet Nam,* document de travail n° 168, ADB Economics, Banque mondiale (Manille, 2009).

Banque asiatique de développement, *Philippines : Sources of Local Government Unit Financing*, Sector Study Report (Manille, 2008).

Banque asiatique de développement, *Decentralization and Devolution in the Philippines : Status, Triumphs, Tests, and Directions* (Manille, 2009).

Banque mondiale, *India State Fiscal Reforms*, rapport n° 28849-IN, PREM, région de l'Asie du Sud (New Delhi, Inde, 2004).

Banque mondiale, "Spending for Development : Making the Most of Indonesia's New Opportunities", *World Bank Public Expenditure Review* (Jakarta, Indonésie, 2006).

Banque mondiale, *West Bengal : Fiscal Decentralization to Rural Governments : Analysis and Reform Options* (Mimeo, 2007).

Banque mondiale & Banque asiatique de développement, *Decentralization in the Philippines : Strengthening Local Government Financing and Resource Management in the Short-Term* (Manille, 2005).

Banque mondiale, *Background Notes on Fiscal Decentralization* (Mimeo, Manillle, 2009).

Boex (Jamie), Grudgeon (Peter) & Shotton (Roger), *Role of UNDP in Promoting Local Governance & Decentralization in Bangladesh (*Mimeo, 2002).

Canel (Patrick), Varanyuwatana (Sakon) & Brunet (Françoise), *Étude sur les collectivités locales en Thaïland,* Agence française de développement (Mimeo, 2007).

Doi (Takero), *A Missing Link in Decentralization Reform in Japan : Trinity Reform Package,* document de travail n° 04A-08, PRI, Research Department Policy Research Institute, ministère des Finances (2004).

Fox (William F.) & Menon (Balakrishna), *Decentralization in Bangladesh : Change Has Been Elusive* (Mimeo, 2008).

Garcia (Beatriz Carrillo), *China's Fiscal Decentralization : Consequences for Promotion of Local Development,* analyse, vol. 11, n° 31 (2008).

Gouvernement d'Australie, *Assessing Local Government Revenue Raising Capacity,* Productivity Commission Research Report (avr. 2008).

Gouvernement d'Australie, *Local Government National Reports (de juin 2005 à août 2007),* Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Local Government.

Gouvernement d'Australie, *Report on Government Services 2008,* Steering Committee for the Review of Government Services.

Gouvernement de Nouvelle-Zélande, *Draft Copy of Observations and Trends from the 2009-2019 Long-Term Consolidated Council Plans*, département des Affaires intérieures (nov. 2009).

Gouvernement de Nouvelle-Zélande, *Policy Statement on Land Transport Funding 2009-10 to 2018-19,* ministère du Transport (mai 2009).

Gouvernement royal du Cambodge, *Implementation Plan of the National Program for Sub-National Democratic Development, 2011 to 2013,* National Committee for Democratic Development (mai 2010).

Hanai (Kiyohito) & Thi Minh Huyen (Bach), *Revenue Assignments between Central and Local Budgets in Vietnam* (Mimeo, 2008).

Hossain (M. Awal), *Administrative Decentralization : A Framework for Discussion and Its Practices in Banglades* (Mimeo, 2006).

Interim Constitution of Nepal, 2007.

Fonds monétaire international, *Thailand : Selected Issues and Statistical Appendix*, F.M.I. (Washington, 2002).

JICA, *Trends and Developments in Decentralization in Thailand* (Mimeo, 2008).

Kardar (Shahid), *Local Government Finance in Pakistan Post 2001 (*Mimeo, 2006).

Keefer (Phillip E.), Narayan (Ambar) & Vishwanath (Tara), *The Political Economy of Decentralization in Pakistan (*Mimeo, 2003).

Law on Administrative Management of the Capital, Provinces, Municipalities, Districts and Khans, *The Organic Law on Decentallization and Democratic Development* (2009).

Lee (Yongmo), *Fiscal Decentralization, Institutional Arrangements, and Economic Performance in Korea,* thèse de doctorat, Robert F. Wagner School of Public Service, Université de New York (2003).

Lee (Yongmo), "Adequacy of Korea's Tax Assignment : A Fiscal Federalism Approach. Internationa", *Journal of Public Administration*, vol. 9, n° 2 (2004).

Lee (Yongmo), "Decentralization and Fiscal Disparities in Korea : With Special Reference to Seoul Metropolitan City", *Journal of Local Government Studies*, vol. 8, n° 2 (2006).

Lewis (Blane), "Indonesia" in Smoke (P.) & Kim (Y. H.) (éd.), *Intergovernmental Transfers in Asia : Current Practice and Challenges for the Future*, Banque asiatique de développement (Manille, 2002).

Lewis (Blane), "Local Government Borrowing and Repayment in Indonesia : Does Fiscal Capacity Matter?" *World Development*, vol. 31, n° 6 (2003).

Lewis (Blane), *Property Taxation in Indonesia : Measuring and Explaining Administrative (Under-)Performance*, vol. 23, n° 3, Public Administration and Development (2003).

Lewis (Blane), "Tax and Charge Creation by Regional Governments under Fiscal Decentralization : Estimates and Explanations", in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 39, n° 2 (2003).

Lewis (Blane), "Indonesian Local Government Spending, Taxing, and Saving : An Explanation of Pre- and Post-Decentralization Fiscal Outcomes", *Asian Economic Journal*, vol. 19, n° 3 (2005).

Lewis (Blane), "Local Government Taxation : An Analysis of Administrative Cost Inefficiency", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 42, n° 2 (2006).

Lewis (Blane), "On-Lending in Indonesia : Past Performance and Future Prospects", *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, vol. 43, n° 1 (2007).

Lewis (Blane), "Revisiting the Price of Residential Land in Jakarta", *Urban Studies*, vol. 44, n° 11, 2007.

Lewis (Blane), *Fiscal Decentralization in Indonesia : Accountability Deferred* (Mimeo, 2009).

Lewis (Blane), *Philippine Local Government Unit Surpluses and Reserves : Facts, Comparative Perspective, Preliminary Questions, and a Research Agenda* (Mimeo, Manille, 2009).

Lewis (Blane) & Oosterman (Andre), "The Impact of Decentralization on Sub-National Government Fiscal Slack in Indonesia", *Public Budgeting & Finance*, vol. 29, n° 2 (2009).

Lewis (Blane) & Pattinasarany (Daan), "Determining Citizen Satisfaction with Local Public Education in Indonesia : The Significance of Actual Service Quality and Governance Conditions", *Growth and Change*, vol. 40, n° 1 (2009).

Lewis (Blane) & Pattinasarany(Daan), "A Stochastic Cost Frontier Analysis of Primary Education in Indonesia : Do Schools Need More Money?", *Education Economics* (déc. 2009).

Lewis (Blane) & Woodward (David), "Debt Restructuring in Indonesia : Reform or Reversion?", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 46, n° 1 (2010).

Lewis (Blane) & Smoke (Paul), *Incorporating Sub-National Performance Incentives in the Indonesian Intergovernmental Framework*, National Tax Association Proceedings, 101st Conference on Taxation (nov. 2009).

Lim Sung-il, *Recent Trends in Intergovernmental Fiscal Relations in Korea and the Future Tasks*, publication en attente (2010).

Local Government and Shires Associations of New South Wales, *Independent Inquiry into Financial Sustainability of NSW Local Government : Are Councils Sustainable?*, rapport final (mai 2006).

Local Government New Zealand, *Devolution – Fact or Fiction : A Report on the Extent of New Functions and Costs Acquired by Local Government Since Reform in 1989* (2006).

Local Government New Zealand, *Local Authority Funding Issues : Report of the Joint Central Government/Local Authority Funding Project Team* (juill. 2005).

Local Government Rates Inquiry, *Trends in the Level of Local Government Funding and Expenditure*, Thomas Consulting (juill. 2007).

Localcouncils.govt.nz, rapports statistiques.

Ma Jun & Norregaard (John), *China's Fiscal Decentralization* (Mimeo, 1998).

Manasan (Rosario G.), *Local Public Finance in the Philippines : In Search of Autonomy with Accountabilit,* Philippine Institute for Development Studies, document de travail, série n° 2004-42 (2004).

Manning (Nick), Porter (Doug), Charlton (Jackie), Cyan (Musharraf) & Hasnain (Zahid), *Devolution in Pakistan – Preparing for Service Delivery Improvements*, working paper (Mimeo, 2003).

Martínez-Vázquez (Jorge), *Making Fiscal Decentralization Work in Vietnam*, document de travail n° 05-13, School of Policy Studies, Université de l'état de Géorgie (2005).

Martínez-Vázquez (Jorge) & Searle (Bob), *Fiscal Equalization : Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers* (Springer, 2007).

Mathur Om Prakash and Peterson (George), *State Finance Commissions and Urban Fiscal Decentralization in India (*Mimeo, 2006).

Meemakshisundaram, *Delivering Basic Services through Local Governments in Rural India* (Mimeo, 2005).

Mochida (Nobuki), *Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan* (Routledge, 2008).

Oommen (M.A.), *Fiscal Decentralization to Local Governments in India*, Cambridge Scholars Publishing (2008).

Peterson (George), *Pakistan's Fiscal Decentralization : Issues and Opportunities* (Mimeo, 2002).

Ping Xin-qiao & Jie Bai, *Fiscal Decentralization and Local Public Good Provision in China*, document de travail n° E2005004, China Center for Economic Research (2005).

Pradhan (Hemanta K.), *India : Local Government Finance and Bond Markets* (Mimeo, 2004).

Rao (M. Govinda), "Fiscal Decentralization in Vietnam : Emerging Issues", *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 41, n° 2 (2000).

Rao (M. Govinda) & Singh Nirvkiar, *The Political Economy of India's Fiscal Federal System and its Reform* (Mimeo, 2006).

Rao (M. Govinda), *Fiscal Decentralization in Indian Federalism* (Mimeo, 2000).

Rao (M. Govinda), "Fiscal Decentralization in China and India : A Comparative Perspective", *Asia Pacific Development Journal*, vol. 10, n° 1 (2003).

Reports on and Analysis of the Operations of the Commune/Sangkat Fund, présenté par le secrétariat du Comité national du développement démocratique, gouvernement royal du Cambodge (mai 2010).

Saigal (Suraj), *Literature Review on Service Delivery in India*, Background Reference for World Development, rapport de 2004 (Mimeo, 2002).

Shen (Chunli) & Zou (Heng-fu), *Fiscal Decentralization and Public Service Provision in China* (Mimeo, 2007).

Shen (Chunli), Jin (Jing) & Zou (Heng-fu), *Fiscal Decentralization in China : History, Impact, Challenges, and Next Steps*, Banque mondiale (Mimeo, 2006).

Shun'ichi (Furukawa), *Decentralization in Japan*, Japan Center for International Exchange (Mimeo, 2003).

State Restructuring and Issues of Local Self Governance in Nepal, Association of District Development Committees of Nepal (août 2007).

Takero (Doi) & Bessho (Shunichiro), *Japan's Reform for Decentralization : Trinity Reform Package,* International Symposium on the Legislation of Fiscal Transfers, ministère des Finances, P.R. de Chine (2003).

Weerasak (Krueathep), *Fiscal Strategies of Thai Local Governments during the Decentralization Movement : A Preliminary Exploration of Characteristics and Causes*, document de travail n° 01-2549, Institute for Local Government Initiatives (2006).

Yagi (Kinnosuke), *Decentralization in Japan – Policy and Governance*, document de travail n° 30, Graduate School of Media and Governance, Université de Keio (Japon, 2004).

Yao (Yi) & Zhang (Xiaobo), *Race to the Top and Race to the Bottom : Tax Competition in Rural China*, document de travail n° 00799, International Food and Policy Research Institute (2007)

Zaidi (S. Akbar), *The Political Economy of Decentralization in Pakistan*, document de travail n° 1, NCCR North South (Mimeo, 2005).

Zhang (Xiaobo), *Fiscal Decentralization and Political Centralization in China*, rapport de recherche n° 2006/93, United Nations University, World Institute for Development Economics Research.

Zhang (Xiaobo) & Martínez-Vásquez (Jorge), *The System of Equalization Transfers in China* (Mimeo, 2003)

Eurasie

Alymkulov (Emil) & Kulatov (Marat), "Local Government in the Kyrgyz Republic", in *Developing New Rules in the Old Environment : Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*, Local Government Initiative of the Open Society Institute, éd. Victor Popa & Igor Munteanu (Budapest, 2001).

Asanakunov (Bolotbek) & Bekbasarova (Gulnara), *The Budgetary Process and Management of Municipal Resources* (*en russe*), Association des municipalités de la République kirghize, boîte à outils pour les administrations locales (Bichkek, 2009).

Assignments of Responsibilities to Different Levels of Government in Countries of Central Asia : Prospects for Further Development, Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (Budapest, 2003).

Bakanova (Marina) & Martínez-Vázquez (Jorge), "Taking Stock of Intergovernmental Fiscal Relations : Issues and Challenges", *Belarus Policy Note*, Banque mondiale, manuscrit non publié (2007).

Caucasian Institute for Economic and Social Research, *ExpenditurePpolicy of Localself-Governments in Georgia*, recherche analytique, CIESR (2009).

Chiriac (Liubomir), Munteanu (Igor), Popa (Victor) & Mocanu (Victor), "Local Government in Moldova", in Emilia Kandeva (éd.), *Stabilization of Local Governments : Local Governments in Central and Eastern Europe*, Local Government Initiative of the Open Society Institute (Budapest, 2001).

De Silva (Migara), Kurlyandskaya (Galina), Andreeva (Yelena) & Golovanova (Natalia), *Intergovernmental Reforms in Russian Federation : One Step Forward, Two Steps Back?*, Banque mondiale (Washington, DC, 2009).

Décentralisation et démocratie locale dans le monde – Ier Rapport mondial, Cités et Gouvernements Locaux Unis et Banque mondiale (2008).

Deryugin (Aleksandr), "The Kyrgyz Republic : Government Structure and Reform of the Budgetary System", in Toft (David) (éd.), *The Challenges of Decentralization in the Kyrgyz Republic,* Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (Budapest, 2007).

Expert Analysis of the Impact of the Local Governance Reform and the Intergovernmental Fiscal Relations Reform on the Financial Standing of Municipalities in the Russian Federation (*en russe),* Institute for Urban Economics (Moscow, 2009).

Expert-Group. *Impact of the Global Financial Crisis on Local Communities in Moldova*, P.N.U.D.-Moldavie (2009).

Government Finance Statistics Yearbook, IMF, Statistics Department, 2009.

Khachikyan (Sos), "A Simple Look on Local Self-government System in Armenia", in V. Klimanov (éd.), *Foreign Experience of Intergovernmental Fiscal Innovations*, Public Finance Series, vol. 19, IPFR (Moscow, 2009).

Kirn (Tanja) & Khokrishvili (Elguja), *Will an Asymmetrical System of Fiscal Decentralisation Resolve the Conflicts in the Republic of Georgia?,* Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge (2008).

Kurlandskaya (Galina), Nikolayenko (Yelena) & Golovanova (Natalia), "Local Governments in the Russian Federation", in *Developing New Rules in the Old Environment : Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia,* Local

Government Initiative of the Open Society Institute, éd. Victor Popa & Igor Munteanu (Budapest, 2001).

Kurlandskaya (Galina), "Budgetary Pluralism of Russian Authorities", *Local Government and Public Service Reform,* document de travail n° 17, Local Government Initiative of the Open Society Institute (Budapest, 2001).

Kurlyandskaya (Galina) & Golovanova (Natalia), "Decentralization in the Russian Federation", *Economic Change and Restructuring*, 9 (3) : 213–33 (2006).

Losaberidze (David), Kandelaki (Konstantine) & Orvelashvili (Niko), "Local government in Georgia", in *Developing New Rules in the Old Environment : Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*, Local Government Initiative of the Open Society Institute, éd. Victor Popa & Igor Munteanu (Budapest, 2001).

Losaberidze (David), "Kyrgyzstan and Georgia : Perspectives Based on Georgia's Decentralization Experience" in Toft (David) (éd.), *The Challenges of Decentralization in the Kyrgyz Republic,* Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (Budapest, 2007).

Losaberidze (David), *Administrative Structure of Local Self-Government : Civil Sector Perspective* (2), Policy Brief, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (mars 2009).

Losaberidze (David), "Local Self-Government in Georgia", in Tumanyan (David) (éd.), *Local Self-Government in South Caucasus : Local Finance and Services, Central-Local Relations* (en russe), 2009.

Martínez-Vázquez (Jorge), Boex (Jamie) & Timofeev (Andrey), "Country Report : An Assessment of Fiscal Decentralization Reform in Armenia", in *Fiscal Decentralization in Transition Economies : Case Studies from the Balkans and Caucasus*, P.N.U.D (2005).

Martínez-Vázquez (Jorge), Boex (Jamie) & Schaeffer (Michael), "Country Report : An Assessment of Fiscal Decentralization Reform in Georgia", in *Fiscal Decentralization in Transition Economies : Case Studies from the Balkans and Caucasus*, P.N.U.D. (2005).

Martínez-Vázquez (Jorge) & Thirsk (Wayne R.), *Fiscal Decentralization in Ukraine : Accomplishments and Challenges in the Transition*, manuscrit non publié (2008).

Martínez-Vázquez (Jorge), Timofeev (Andrey) & Boex (Jameson), *Reforming Regional-Local Finance in Russia*, Banque mondiale (Washington, DC, 2006).

Meruert (Mahmutova), "System of Local Government In Kazakhstan", in *Developing New Rules in the Old Environment : Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*, Local Government Initiative of the Open Society Institute, éd. Victor Popa & Igor Munteanu (Budapest, 2001).

Miroslav (Kobasa), Karamyshev (Alexander) & Dritz (Valentin), "Local Government in Belarus", in *Developing New Rules in the Old Environment : Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*, 161–264, Local Government Initiative of the Open Society Institute, éd. Victor Popa & Igor Munteanu (Budapest, 2001).

Morozov (Boris), *Property Tax in Republic of Moldova – Basis for Local Autonomy?*, manuscrit (2008).

Movsisyan (Vahan), *The Development of Financial Equalization Mechanism in Armenia,* Communities Finance Officers Association (2007).

Narmania (David), *Rights of Local Jurisdictions and Tax Revenue Distribution in Georgia*, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge (2007).

Navruzov (Yury). "Local Government in Ukraine", in *Developing New Rules in the Old Environment : Local Governments in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*, 161–264, Local Government Initiative of the Open Society Institute, éd. Victor Popa & Igor Muntean (Budapest, 2001).

Popa (Victor), "The Endless Reform of Local Self-government in the Republic of Moldova", in Toft (David) (éd.), *The Challenges of Decentralization in the Kyrgyz Republic,* Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe *(*Budapest, 2007).

Problems of Reforming Local Self-governance : Structural and Financial Aspects, Consortium for Economic Policy Research and Advice, IET (Moscow, 2005).

Regional Peculiarities of the Municipal Reform in the Period of Transition, Consortium for Economic Policy Research and Advice, IET (Moscow, 2007).

Shergelashvili (Tengiz) & Narmania (David), "Fiscal Equalization in Georgia", in Mshvidobadze (Natela) (éd.), *Fiscal Equalization in Caucasus*, Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (Budapest, 2006).

Slavgorodskaya (Margarita), Letunova (Tatiana) & Khrustalev (Alexey), *Analysis of Financial Aspects of Local Self governance Reform Implementation (en russe),* IET (Moscow, 2008).

Slukhai (Sergii) & Tsekhanovskiy (Ihor), *Ukrainian Local Ffinance underPpressure : Central and Local Governments Respond (*2009).

Tumanyan (David), *Local Self-government in the Republic of Armenia : Current Developments*, in *D+* (Diputación de Barcelona, 2010).

Tumanyan (David), Losaberidze (David) & Gyullaliev (Maise), *Local Self-Government in South Caucasus : Current Situation and Prospects* (en russe), GTZ (2007).

Tumanyan (David) (éd.), *Local Self-Government Reforms in Armenia (2004-2006) – Book 2,* Communities Finance Officers Association (2007).

Tumanyan (David) (éd.), *Local Self-government Reforms in Armenia (2007 and 2008) – Book 3,* Communities Finance Officers Association (2009).

Tumanyan (David), "Fiscal Equalization in Armenia", in Natela Mshvidobadze (éd.), *Fiscal Equalization in Caucasus*, Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (Budapest, 2006).

Tumanyan (David) [2], "Local Self-Government in Armenia", in Tumanyan (David) (éd.), *Local Self-Governmment in South Caucasus : Local Finance*

and Services, Central-Local Relations (en russe) (2009).

Veverita (Eugenia), "Fiscal Equalization : The Case of the Republic of Moldova", in Peteri (Gabor) (éd.), *Fiscal Equalization in South Eastern Europe,* Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe (Budapest, 2006).

World Development Indicators, Banque mondiale (Washington, DC).

Europe

Banque mondiale, *Impact Evaluation Report, Building Institutions and Financing Local Development : Lessons from Brazil and the Philippines*, 1998.

Banque mondiale, *World Development Indicators 2009* (Banque mondiale, 2009).

Banque mondiale, *World Development Report 1998/99*, Summary, Knowledge for Development., Oxford University Press (Washington, 1999).

Bibbee (A), *Making Federalism Work in Italy*, document de travail n° 590, Département des affaires économiques, O.C.D.E. (Paris, 2008).

Bergvall (D.C.), Charbit (D), Kraan (J.) & Merk (O.), *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, document de travail n° 3, Réseau de gestion de la fiscalité entre différents niveaux de gouvernement, O.C.D.E. (Paris, 2006).

Blochliger (H.) *et al.*, *Sub-Central Governments and the Economic Crisis : Impact and Policy Responses*, Département des affaires étrangères, rapport de synthèse n° 752, O.C.D.E. (Paris, 2010).

Blom-Hansen (J.), "Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark", *Public Choice*, vol. 115, p. 419-438 (2003),

Buettner (T.), "Local Business Taxation and Competition for Capital : The Choice of the Tax Rate", *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31, pp. 215-245 (2001),

Carlsen (F.), "Why Is Central Regulation of Local Spending Decisions so Pervasive? Evidence from a Case Study", *Public Budgeting and Finance*, vol. 15, pp. 43-57 (1995).

Conseil de l'Europe, *Les répercussions de la crise économique sur les collectivités locales en Europe : qu'en est-il exactement et que peut-on faire?,* recueil de textes, OSF/LGI (Strasbourg, 2010).

Conseil des Communes et Régions d'Europe (C.C.R.E.), *Concilier démocratie, identité et efficacité (a)* (2009).

C.E.M.R., *The Economic and Financial Crisis : Impact on Local and Regional Authorities (b),* Conseil des Communes et Régions d'Europe (2009).

C.E.M.R., *Le Dialogue social dans l'administration locale et régionale : aperçu général (c),* Conseil des Communes et Régions d'Europe (2009).

Christoffersen (H.), Paldam (M) & Wurtz (A.H.), "Public Versus Private Production and Economies of Scale", *Public Choice*, vol. 130, pp. 311-28 (2007).

Mello (de) (L.), "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations : A Cross-Country Analysis", *World Development*, vol. 28, pp. 365-80. (2000).

Mello (de) (L.), "Local Government Finances : The Link between Intergovernmental Transfers and Net Worth", in Ingram (G.K.) &. Hong (Y.H.) (éd.), *Fiscal Decentralization and Land Policies,* Lincoln Institute (Cambridge, Mass., 2008)

DEXIA, *Les Collectivités territoriales dans l'Union européenne – Organisation, compétences et finances*, DEXIA (Paris, 2008).

Eurostat 2009, Commission européenne (fév. 2009).

Heyndels (B.) & Vuchelen (J.), "Tax Mimicking among Belgian Municipalities", *National Tax Journal*, vol. 51, pp. 89-101 (1998).

Hulst (R.) & Van Montfort (A.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer (2007),

Magnussen (J.), Hagen (T.P.) & Kaarboe (O.M.), "Centralized or Decentralized? A Case Study of Norwegian Hospital Reform", *Social Science and Medicine*, vol. 64, 2129-37 (2007).

O.C.D.E., *Decentralising Employment Policy : Trends and Challenges* (Paris, 1999).

O.C.D.E., *Perspectives économiques*, chap. 3 (Paris, 2003).

O.C.D.E., *Projecting O.E.C.D. and Long-Term Care Expenditures : What Are the Main Drivers?*, rapport de synthèse n° 477, Département des affaires économiques, O.C.D.E. (Paris, 2006).

O.C.D.E., *Perspectives de l'emploi de l'O.C.D.E. (a)* (Paris, 2009).

O.C.D.E., *Perspectives économiques, projections intérimaires (b)* (Paris, mars 2009).

O.C.D.E., *Sub-National Dimension and Policy Responses to the Crisis (c)*, (Paris, 2009).

O.C.D.E. *Perspectives économiquse (d)*, n° 85 (Paris, juin 2009).

Richard (J.F), Tolkens (H.) & Verdonck (M.), «Dynamiques des interactions fiscales entre les communes belges, 1984-1997», *Économie et Prévisions*, vol. 156, pp. 1-14 (2002).

Solé-Ollé (A.), "Electoral Accountability and Tax Mimicking : The Effects of Electoral Margins, Coalition Governments and Ideology", *European Journal of Political Economy*, vol. 19, pp. 685-713 (2003).

Sutherland (D.), Price (R.) & Joumard (I.),"Sub-Central Government Fiscal Rules", *Economic Studies*, vol. 41, pp. 141-181, O.C.D.E (2005).

W.H.O., *Decentralized Health Systems in Transition*, World Health Organisation (Genèvre, 2008).

Wurzel (E.), "Towards More Efficient Government : Reforming Federal Fiscal Relations in Germany", *Economics Department Working Paper*, n° 209, O.C.D.E. (Paris, 1999).

Von Haldenwang (Christian), Büsing (Elke), Földi (Katharina), Goldboom (Tabea), Jenrich (Ferdinand) & Pulkowski (Jens), *Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de des-*

centralización en el Perú, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2009).

Moyen-Orient et Asie occidentale

Adib (Mustapha), "Moyen-Orient et Asie de l'Ouest", in *Décentralisation et Démocratie locale dans le monde – Ier Rapport mondial,* pp. 200-229 (2008).

Al-Hajaj (Muaffak), directeur de Follow up and Evaluation, *Local Government Finance in Jordan*, exposé présenté au cours de l'atelier organisé par C.G.L.U. à Istanbul, ministère du Développement du Secteur public (15 mars 2010).

Al-Hajjeh (Tamer), "Development of the Local Administration Structure in Syria", in *Euro Syrian Cities Congress*, ministère de l'Administration locale (2009).

Arzhagi (Mohammed) & Henderson (J. Vernon), "Why Countries are Fiscally Decentralizing", in *Journal of Public Economics* 89, 1157-1189 (2005).

Atallah (Sami), "The Legal and Administrative Dimensions of Municipalities in Lebanon", document nº 4, interventions au cours du symposium du CERMOC à Beyrouth le 17 avril 1999 (référencé par Bassil (Najwa) & Karam (Karam) en 2009), *Municipal Finance in Lebanon* (1999).

Banque mondiale, "West Bank and Gaza : Intergovernmental Fiscal Relations and Municipal Finance Policy Note", rapport n° 36519-WBG (Washington, DC, 2006).

Barley (Karen), *Empire of Difference : The Ottamans in Comparative Perspective*, Cambridge University Press (New York, 2008).

Bassil (Najwa) & Karam (Karam), *Local Finance in Lebanon*, étude réalisée par C.G.L.U./B.T.V.L. (2009).

Beck (Thorston), Clarke (George), Groff (Alberto), Keefer (Phillip) & Walsh (Patrick), "New Tools in Comparative Political Economy : The Database of Political Institutions", *The World Bank Economic Review*, 15 (1) : 165-176 (2001).

Doherty (Pat), *Municipal Administration Modernization Project in Syria : Report on Financial Resources Management, Local Taxes / Duties, Evaluation of Current Position, Proposals for interventions.* Municipal Administration Modernization Programme (MAM) (2005).

Ebel (Robert D.) & Yilmaz (Serdar), "On the Measurement and Impact of Decentralization", in Martínez-Vázquez (Jorge) & Alm (James), *Public Finance in Developing and Transitional Countries : Essays in Honor of Richard Bird*, Edward Elgar, pp. 101-119 (Cheltenham, R.-U., 2003).

Ecevit (Bulent), *Mithat Pasave Turk Ekonomisinin Tarihsel Sureci – Mithat Pasha and Historical Continuum of the Turkish Economy,* Parti Tekin Yayinevi, Demokratik Sol (Istanbul, 1990).

Economic Research Forum (ERF), *Jordan Country Profile : The Road Ahead for Jordan*, Economic Research Forum et Institut de la Méditerranée (Le Caire, 2005).

Hammond (George) & Tosun (Mehmet S.), "The Impact of Local Decentralization on Economic Growth : Evidence from U.S. Counties" (à paraître), *Journal of Regional Science*.

Hanna (Nelly), *The State and its Servants : Administration in Egypt from Ottoman Times to the Present*, The American University in Cairo Press (Le Caire, 1995).

Inalcik (Halil), "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", in *Studies in Eighteenth-Century Islamic History*, 27-52, Southern Illinois University Press, éd. Thomas Naff & Roger Owen (Carbondale, 1977).

Jordan Ministry of Municipal Affairs, *Jordan Resource Transfer Pool and Allocation to Municipalities,* bulletin n° 1, Regional Planning/Development and International Programs Department (15 sept. 2009).

Keefer (Philip), *Database of Political Institutions : Changes and Variable Definitions (DPI2006)*, http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-2007110744951276 6/dpi2006_vote_share_variable_definitions.pdf

Milton-Edwards (Beverly) & Hinchcliffe (Peter), *Conflicts in the Middle East Since 1945*, Routledge (New York, NY, 2004).

Ministère de l'Intérieur turc, Direction générale des collectivités locales, *Mahalli Idareler Genel Faaliyet Raporu* (2008), http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf.

Municipal Administration Modernization Syria (n.d), extrait de : http://www.mam-sy.org/index.php?p_id=11&lang=en.

O.C.D.E., *Economics Serveys Turkey*, vol. du 15 déc. 2004, O.C.D.E. (2004).

Saliba (Najib E.), "The Achievements of Midhat Pasha as Governor of the Province of Syria, 1878-1880", *International Journal of Middle East Studies*, 9 (3) : 307-323 (1978).

Tajbakhsh (Kian), "Political Decentralization and the Creation of Local Governments in Iran : Consolidation or Transformation of the Theocratic State?", *Social Research*, 67 (2) : 210-222 (2000).

Tosun (Mehmet S.) & Yilmaz (Serdar), "Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa" (a), *Middle East Development Journal,* 2 (1) : 1-14 (2010).

Tosun (Mehmet S.) & Yilmaz (Serdar), "Decentralization, Economic Development, and Growth in Turkish Provinces" (a), *Emerging Markets Finance and Trade,* 46 (4) : 23-44 (2010).

Tosun (Mehmet S.) & Sen (Arzu), *Preventing Regional Conflicts as a Global Public Good : the Case of the MENA Region*, manuscrit (2008).

Tosun (Mehmet S.) & Yilmaz (Serdar), "Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa", document de travail n° 4774, World Bank Policy Research, Banque mondiale, (Washington, DC, 2008).

UCLG, *UCLG Country Profiles : The Hashemite Kingdom of Jordan,* extrait de : http://www.cities-

localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Jordan.pdf2007.

UNDP, Programme on Governance in the Arab Region (POGAR), *Country Theme : Local Government : Jordan (a)* (2010), extrait de : http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=6&cid=7

UNDP, Programme on Governance in the Arab Region (POGAR), *Country Theme : Local Government : Lebanon (b) (*2010), extrait de : http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=6&cid=9

UNDP, Programme on Governance in the Arab Region (POGAR), *Country Theme : Local Government : Saudi Arabia (c), (*2010), extrait de : http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=6&cid=16

Financement des métropoles

Acosta (Olga Lucia) & Richard (Bird), "The Dilemma of Decentralization in Colombia", in *Fiscal Reform in Colombia : Problems and Prospects*, édité par Bird (Richard), Porterba (James) & Slemrod (Joel), pp. 247-286, The MIT Press (Cambridge, Mass., 2005).

Bahl (Roy), *Financing Service Delivery in Metropolitan Areas,* International Studies Program, document de travail, École Andrew Young pour les études politiques, Université de l'état de Géorgie (2010).

Bahl (Roy) & Linn (Johannes), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press (New York, 1992).

Bahl (Roy) & Solomon (David), "The Regional Service Council Levy", in *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries : Lessons from South Africa*, édité par Bahl (Roy) & Smoke (Paul), pp. 127-172, Edward Elgar (Cheltenham, R.-U., 2003).

Bahl, (Roy) & Bird (Richard), "Subnational Taxes in Developing Countries : The Way Forward", in *Public Budgeting & Finance*, vol. 28, n° 4, pp. 1-25 (2008).

Banque mondiale, Brazil São Paulo : Inputs for a Sustainable Competitive City Strategy, rapport n° 37324-BR (Washington, 2007).

Banque mondiale, *Reshaping Economic Geography – World Development Report* (Washington, 2009).

Benjamin (Gerald) & Nathan (Richard P.), "*Regionalism and Realism : A Study of Governments",* in *The New York Metropolitan Area*, Brookings Institution Press (Washington, 2001).

Bird (Richard) & Slack (Enid), *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance,* document n° 401, École de management Joseph T. Rotman, I.T.P., Université de Toronto (Toronto, 2004).

Bird (Richard) & Zolt (Eric), "Redistribution via Taxation : The limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries*", Law Review* (52), n° 6, pp. 1627-1695, U.C.L.A. (2005).

Bordignon (Massimo), Giannini (Silvia) & Panteghini (Paolo), "Reforming business Taxation : Lessons from Italy?*",* in *International Tax and Public Finance* (8,2), pp. 191-210 (mars 2001).

Campbell (Alan K.) & Birkhead (Guthrie), "Municipal Reform Revisited : The 1970s Compared with the 1920s", in *State and Local Government : The Political Economy of Reform*, édité par Campbell (Alan) & Bahl (Roy), The Free Press, pp. 1-15 (New York, 1976).

Chernik (Howard) & Rschovsky (Andrew), "Local Public Finance : Issues for Metropolitan Regions", in *Competitive Cities in the Global Economy*, *Territorial Reviews*, pp. 415-432, O.C.D.E. (Paris, 2006).

De Cesare (Claudia M.), "General Characteristics of Property Tax Systems in Latin America", document présenté au 7th International Conference on Optimizing Property Tax Systems in Latin American (Guadalajara, Jalisco, Mexico, 2004).

Diaz-Cayeros (Alberto) & McLure (Charles), "Tax Assignment", in *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, pp. 177-196, édité par Giugale (Marcelo) & Webb (Steven), Banque mondiale (Washington, 2000).

Fonds monétaire international (plusieurs numéros), *Government Finance Statistics* (Washington, DC).

Fu (Gao Guo), "Urban Infrastructure Investment and Financing in Shanghai", in *Financing Cities : Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*, chap. 6, édité par Peterson (George) & Annez (Patricia), Sage Publications et Banque mondiale (Los Angeles et Washington, DC, 2007).

Jouve (Bernard) & Lefèvre (Christian) (éd.), "Local Power, Territory and Institution", in *European Metropolitan Regions,* Frank Cass. (Londres, 2002).

Lotz (Jorgen), "Local Government Organization and Finance : Nordic Countries", in *Local Governance in Industrial Countries*, édité par Shah (Anwar), Banque mondiale, pp. 223-264 (Washington, DC, 2006).

Martínez-Vázquez (Jorge), "Revenue Assignments in the Practice of Fiscal Decentralization", in *Fiscal Federalism and Political Decentralization : Lessons from Spain, Germany and Canada,* édité par Bosch (Nuria) & Duran (Jose), Edward Elgar (Cheltenham, R.-U., et Northampton, Mass., 2008).

Mathur (Om), Thakur (Debdulal), Rajadhyaksha (Nilesh) & Bahl (Roy), *Urban Property Tax Potential in India*, National Institute of Public Finance and Policy (New Delhi, 2009).

McLure (C.E.), "The Revenue Assignment Problem : Ends, Means and Constraints", in *Public Budgeting, Accounting and Financial Management* (hiver, 1998).

Mohanty (P.K.), Misra (B.M.), Goyal Rajan & Jeromi (P.D.), "Municipal Finance in India : An Assessment", étude n° 28, Development Research Group, Department of Economic Analysis and Policy, Reserve Bank of India (Bombay, 2007).

Musgrave (Richard A.), "Who Should Tax, Where and What?", in McLure Jr (Charles E.) (éd.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University (Canberra, 1983).

Nations unies (2008), *World Urbanization Prospects : The 2007 Revision*, Affaires économiques et sociales (New York).

Oates (Wallace), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich (New York, 1972).

O.C.D.E. (2003), "The Metropolitan Region of Melbourne, Australia", *O.C.D.E. Territorial Reviews*.

O.C.D.E. (2004), "Busan, Korea", *O.C.D.E. Territorial Reviews*.

O.C.D.E. (2004), "Mexico City", *O.C.D.E. Territorial Rev*iews.

O.C.D.E. (2006), "Competitive Cities in the Global Economy", *O.C.D.E. Territorial Reviews.*

O.C.D.E. (2006a), "Stockholm", *O.C.D.E. Territorial Revi*ews.

O.C.D.E. (2006c), "Milan, Italy", *O.C.D.E. Territorial Reviews*.

O.C.D.E. (2007), "Madrid, Spain", *O.C.D.E. Territorial Reviews*.

O.C.D.E. (2007a), "Randstadt Holland, Netherlands", *O.C.D.E. Territorial Reviews*.

O.C.D.E. (2008), "Cape Town, South Africa", *O.C.D.E. Territorial Reviews.*

O.C.D.E. (2008a), "Istanbul, Turkey", *O.C.D.E. Territorial Reviews.*

O.C.D.E. (2009), "Copenhagen, Denmark", *O.C.D.E. Territorial Reviews*.

O.C.D.E. (2009), "Toronto, Canada", *O.C.D.E. Territorial Reviews.*

Phares (Don), "Prologue on Metropolitan Government and Governance", in *Governing Metropolitan Regions in the 21st Century*, pp. xi-xvii, édité par Phares (Don), Sharpe (Londres, 2009),

Rezende (F.) & Garson (S.), "Financing Metropolitan Areas in Brazil", in *Revista de economia contemporanea*, 10(1), pp. 5-34. (2006),

R.T.I., *International Case Study on Mobilization of Private Capital in Bogota, Colombia,* Research Triangle Park (Caroline du Nord, 2005).

Slack (Enid), "A Preliminary Assessment of the New City of Toronto", in *Canadian Journal of Regional Science*, XXIII : 1, pp. 13-29 (Spring, 2000).

Slack (Enid), "Managing the Coordination of Service Delivery", in *Metropolitan Cities : The Role of Metropolitan Governance*, Policy Research Working, document n° 4317, Banque mondiale. (Washington, 2007),

Taliercio (Robert), "Subnational Own-Source Revenue : Getting Policy and Administration Right", in *East Asia Decentralizes : Making Local Government Work*, pp. 107-128, édité par White (Roland) & Smoke (Paul), Banque mondiale (Washington, 2005).

Togo (Hisatake), "The Metropolitan Strategies of Tokyo : Toward the Restoration of Balanced Growth", in *The Government of World Cities : The Future of the Metro Model*, pp 177-202., édité par Sharpe (L.J.), Wiley (Chichester, R.-U., (1995).

Tokyo Metropolitan Government : 2006 (2010), http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/index.htm.

Webster (D.), *Financing City Building : The Bangkok Case Discussion Paper*, Asia Pacific Research Center, Institute for International Studies, Université de Stanford (2000).

L'accès le plus direct à toute l'information juridique
www.stradalex.com

Je ne suis pas encore abonné à Strada lex et je désire connaître les conditions qui me permettront de consulter en ligne les monographies Bruylant que j'aurai acquises

☐ Je demande à recevoir le passage d'un délégué de votre maison d'édition de préférence à l'une des dates suivantes :

_____

_____

- ✓ Lors de son passage, le délégué me fera une démonstration des fonctionnalités de Strada lex
- ✓ Lors de son passage, le délégué me communiquera le prix et les conditions générales de l'abonnement à Strada lex

Je, soussigné(e),
Nom _____ Prénom _____
Société _____
N° TVA _____
Profession _____
Rue _____ N° _____
CP _____ Localité _____
Adresse e-mail _____

Signature Date

FICOLOCMB-62267-CDU342

Nous vous remercions de compléter le formulaire ci-dessus et de nous le retourner par courrier, fax ou courriel à l'adresse ou au numéro ci-dessous :

BRUYLANT

Groupe De Boeck s.a.
rue des Minimes, 39 • 1000 Bruxelles
Tél. +32 (0)2 548 07 20 • Fax +32 (0)2 548 07 22 • info@stradalex.com
www.stradalex.com • www.bruylant.be

L'enregistrement de ces données par le Groupe De Boeck s.a., 39 rue des Minimes, 1000 Bruxelles est effectué dans un but exclusivement commercial et administratif. Conformément à la loi du 8/12/1992 relative à la protection de la vie privée, vous disposez à tout moment du droit d'accès et de rectification de ces données ainsi que du droit de vous opposer au traitement de ces données à des fins de marketing direct. Tout renseignement concernant leur traitement peut être obtenu à la Commission de la protection de la vie privée, 139, rue Haute - 1000 Bruxelles.