

Compte rendu de la réunion de la Commission des Finances Locales pour le Développement

Haikou – Chine, dimanche 23 novembre 11H30- 13H30

- **Président de séance** : Fathallah OUALAOU, Maire de Rabat –Maroc, Président de la Commission des Finances Locales pour le Développement / CGLU
- **Présentation des activités** : Nathalie LE DENMAT, en charge de l’animation de la commission

I. Illustration du plaidoyer : la décentralisation financière en Chine

Le Président de la Commission des Finances Locales pour le Développement (CFLD) de CGLU a ouvert la séance et a pris appui sur l’expérience chinoise relative à la décentralisation financière, pour présenter le plaidoyer de CGLU.

- En Chine, **les dépenses publiques d’investissement sont réalisées à 70% par les collectivités locales**, dont 20% par les provinces-régions, et 50% par les communes. Ce chiffre tend à montrer que le principe de subsidiarité, qui est un des fondements de la décentralisation, et son corolaire économique, la meilleure allocation des ressources lorsque celles-ci sont réalisées au niveau local, est à l’œuvre en Chine. Ce pays s’inscrit donc de ce point de vue, dans le groupe de pays qui a compris que sa croissance économique devait prendre racine sur ses territoires, et que les investissements locaux accompagnent cette croissance ;
- Bien sûr, la décentralisation ne se résume pas à ces seules considérations. Le rapport mondial sur la décentralisation, GOLD II, montre un certain nombre de faiblesses du système de décentralisation financière chinois. Le pouvoir fiscal des gouvernements locaux par exemple est très limité, et de ce fait leur capacité à mobiliser les richesses produites sur leur territoire est faible. Or, un bon niveau **d’autonomie financière** constitue un gage d’accès à des financements externes comme l’emprunt et les PPP.
- Dans beaucoup de pays en développement, la faible autonomie financière des collectivités locales constitue un des principaux obstacles à cet effet levier **des financements externes**. La Chine fait exception apparemment, puisqu’elle compense au contraire l’étroitesse de ses ressources structurelles par l’accès à l’emprunt. Certaines sources mentionnent même qu’elles financent parfois leur déficit de fonctionnement par l’emprunt. Les conditions d’un endettement « soutenable » ne sont donc pas forcément réunies ; nous plaidons certes, à CGLU, en faveur de l’accès à l’emprunt des collectivités locales, qui constitue une des principales pistes permettant de répondre à l’urgence des besoins en investissement, mais à des conditions pérennes, respectant certains critères prudeniels et évitant les situations de surendettement ;

- Le système de financement de l'urbanisation en Chine, a mobilisé **la plus-value foncière**, en captant une partie de la valeur foncière produite par les investissements publics réalisés sur ses territoires, pour financer ces mêmes équipements. L'accroissement urbain en Chine a été phénoménal ces dernières années : les chiffres en la matière sont un peu fluctuants, mais globalement, nous pouvons dire que la Chine a accueilli en 20 ans au moins 300 millions de nouveaux urbains, soit l'équivalent de la population des Etats Unis. C'est à ce même défi qu'est confrontée l'Afrique subsaharienne dans son ensemble pour les 20 prochaines années, mais contrairement à la Chine, celle-ci ne dispose que dans très peu de pays la possibilité d'extraire la rente foncière, laquelle bénéficie majoritairement aux seuls propriétaires privés.

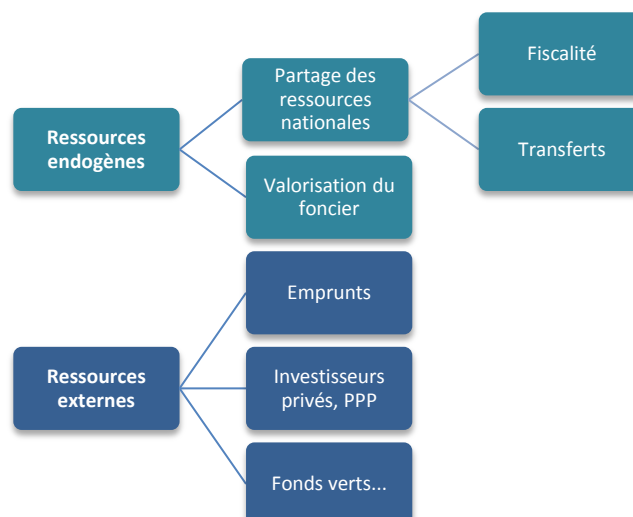
II. Les grands axes du plaidoyer

L'écart entre les besoins d'investissement et les montants qui y sont aujourd'hui effectivement affectés est énorme : **il faudrait en moyenne consacrer, dans les 20 ans à venir, le double des montants actuels pour répondre aux besoins générés par l'urbanisation**. Il s'agit d'une moyenne, dans certains pays les montants devraient être triplés, quadruplés ou plus ! Un seul instrument de financement ne suffira pas, et il faut donc mixer les sources de financement, internes et externes.

Nous avons donc beaucoup à faire sur les finances locales, car la décentralisation financière n'est pas encore aboutie dans de nombreuses régions du monde, principalement dans les pays en développement, mais même les pays développés ressentent aujourd'hui cruellement les effets de la crise financière internationale. Alors que les compétences des collectivités locales ont tendance à s'accroître, de nombreux pays ont engagé des réformes qui tendent à opérer un repli quant à l'autonomie financière des gouvernements locaux.

Or, pour développer les politiques que nous avons en charge, répondre aux besoins de nos habitants, préparer l'urbanisation à venir, nous avons besoin de pouvoir mobiliser des ressources en conséquences : **le renforcement des ressources locales est nécessaire pour rendre la décentralisation crédible »**

La Commission des Finances Locales pour le Développement travaille autour de plusieurs grands axes de plaidoyer.



1. **La mobilisation des recettes structurelles** qui constituent le fondement même de la santé financière d'une collectivité et donc de sa capacité à mettre en œuvre ses missions, à financer les services publics pour tous, et à investir pour équiper son territoire. Celle-ci dépend en premier lieu des **modalités de partage des recettes nationales entre les différents niveaux de gouvernement**. Celles-ci s'opèrent trop souvent en défaveur des gouvernements locaux :

- auxquels reviennent des impôts peu dynamiques, difficiles à recouvrer comme l'impôt foncier (qui nécessitent a minima des registres fiscaux, des cadastres, sans parler des système d'information géographique), et dont le rendement est globalement insuffisants. Nous militons donc pour un élargissement des bases fiscales des collectivités ;
- ainsi que pour l'obtention d'une véritable marge de manœuvre sur les taux, nécessaire en termes d'autonomie financière ;
- et pour la mise en place de mécanismes performants de péréquation entre les territoires par le biais des transferts financiers de l'Etat.

Ce plaidoyer s'adresse en priorité aux **gouvernements nationaux**, qui doivent permettre de financer les recettes courantes, les services publics essentiels, tout en dégagant une capacité de remboursement des ressources externes.

2. Car cette capacité d'autofinancement est indispensable effectivement pour **accéder à l'emprunt** dans de bonnes conditions, ainsi que pour **mobiliser le secteur privé** sur de grands équipements. Nous ne pouvons-nous passer de ces financements externes pour équiper nos villes et répondre à l'urgence.

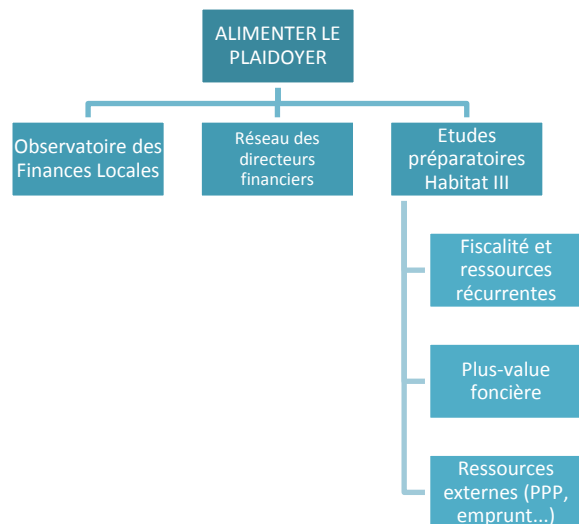
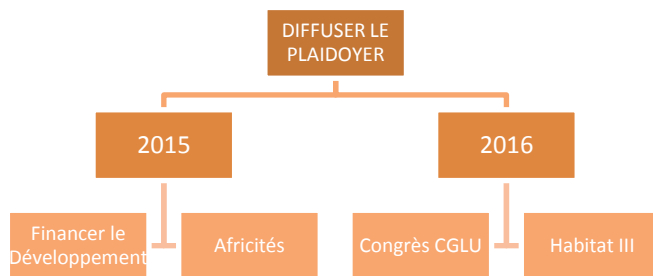
Notre plaidoyer s'adresse donc également aux **institutions internationales**, qui doivent également intégrer le développement local dans leurs stratégies d'intervention, et l'accompagner des financements nécessaires. L'appui des bailleurs de fonds est indispensable pour accompagner la transition, sécuriser les investisseurs et les banques locales.

3. Enfin, la commission milite pour que l'ingénierie financière liée à la **valorisation du foncier** devienne un véritable axe de financement dans les pays où il 'est pas utilisé car le développement de nos territoires ne pourra pas se passer de cette source de financement. Nous engageons d'ailleurs en ce moment même une importante étude sur ce sujet, qui devrait nous permettre d'arriver à Habitat III avec des recommandations argumentées sur ce sujet.

Notre ligne de mire actuellement en terme de **diffusion du plaidoyer est très axée sur l'agenda post 2015 et Habitat III**. Ces grands RV internationaux seront l'occasion de réunir les gouvernements nationaux et les grandes institutions internationales autour des enjeux de demain.

Et ces enjeux ne pourront être relevés sans donner aux gouvernements locaux les moyens financiers de développer leurs territoires. Il nous faut donc **être convaincants, trouver des alliés**, c'est à quoi nous nous consacrons à travers les activités portées par la commission.

III. Les activités développées



3.1 Diffuser le plaidoyer : participations envisagées de la CFLD à l'agenda international

Participations 2014: passage d'un focus sur l'Afrique (2012-2013) à un élargissement sur l'ensemble des sections régionales de CGLU:

- Forum Urbain Mondial de Medellin, organisation d'une session sur le financement de l'urbanisation
- REolutions Europe du FMDV, Paris, organisation d'un atelier sur la situation des finances locales en Europe
- 1^{ère} PrepCom d'Habitat III à New-York

Participations envisagées pour 2015 :

- Conférence sur le financement du développement, Addis-Ababa en juillet 2016 : à ce jour CGLU n'est pas encore partenaire de cette conférence, mais notre lobbying en la matière vient de porter ses fruits car le comité d'organisation de la conférence va envoyer une lettre officielle à CGLU en ce sens. Les membres de cette réunion ont validé l'implication de la CFLD sur cet événement international qui doit également être abordé lors du Conseil Mondial le 26 novembre 2014.
- 2^{nde} PrépCom de la conférence Habitat III et peut-être tenue d'une conférence thématique de préparation d'Habitat III également sur les finances municipales (demande formulée par le SG d'UN Habitat lors de la 1^{ère} PrepCom)

Participations envisagées en 2016:

- Congrès mondial de CGLU, Bogota,
- Habitat III

3.2. Alimentation du plaidoyer : activités envisagées

3.2.1. Le projet d'observatoire des finances locales : un outil indispensable de suivi de la décentralisation

- Avancement:

2012-2013: réalisation de l'étude de pré-faisabilité et termes de références de l'étude de faisabilité

Démarrage sur l'Afrique porté par CGLU Afrique sur 150 villes

- Points problématiques :

Recueil de données et mises à jour difficiles dans une majorité de pays ;

Cout élevé du projet

- 2015 : démarche pragmatique et réalisation d'un premier produit sur les grands indicateurs dans 80 pays du monde

Réalisation OCDE sur financement AFD : janvier-septembre 2015 :

- Fiches pays,
- synthèse comparative,
- annexe sur les difficultés rencontrées préfigurant la feuille de route de l'observatoire

Appel aux associations nationales pour renseigner le questionnaire qui leur sera adressé prochainement,

Tour de table des partenaires et fixation des objectifs de déploiement

3.2.2. Animation d'un réseau mondial de directeurs financiers des villes

Ce réseau est en premier lieu mobilisé sur le projet d'observatoire des finances locales dont ils estiment avoir besoin. Il exprime également sa volonté d'échanger entre pairs sur les pratiques, élément de renforcement de leurs capacités, notamment sur les thèmes suivants : autonomie financière, ingénierie financière liée au foncier, accès à l'emprunt et aux PPP.

- 2012-2013 : Afrique, réseau de 40 CFOs, en provenance de 33 pays, porté par CGLU Afrique ;
- 2014 : début d'extension à l'Amérique latine et à l'Europe
 - Amérique latine, une 1^{ère} délégation de 5 pays a été réunie à l'occasion du Forum Urbain Mondial. Son extension est prévue en 2015 à une vingtaine de membres, le portage de ce réseau régional est assuré par le FMDV ;
 - Europe: délégation 3 pays, extension 2015 portée par la ville de Bruxelles
- 2015 : projet d'extension Asie et moyen orient 2015

3.2.3. Etudes de préparation de la conférence Habitat III

Lancement d'une étude sur "les conditions de la mobilisation des ressources du financement local en faveur de l'urbanisation":

Trois composantes regroupant les principaux outils de financement des gouvernements locaux :



- Quels sont **les ressorts de la réussite** des politiques publiques de financement de l'urbanisation?
- Analyse **systemique, transversale** de l'utilisation effective des instruments financiers.

Méthodologie identique pour les 3 composantes :

- **Phase 1: revue de littérature:**

1^{ère} base de données;

1^{er} rapport publiable,

Des hypothèses à approfondir

- **Phase 2: études de cas**

1 séminaire d'échanges avec les correspondants locaux;

Une analyse approfondie des études de cas;

Validation des hypothèses et propositions de recommandations.

- La composante « foncier » est financée, les demandes sont en cours pour les 2 autres composantes

IV Discussions

Les membres de la Commission ont adopté le plan de travail présenté pour 2015-2016, et ont validé :

1. L'implication de la commission sur la conférence « financer le développement » d'Addis-Ababa ;
2. Le principe relatif à l'animation du réseau des directeurs financiers des villes. Le rôle de la Commission est d'impulser, promouvoir et animer le réseau mondial. La gestion des réseaux régionaux sur lesquels le réseau mondial s'appuie, est en revanche

assurée par les sections régionales de CGLU participant au projet, ou, le cas échéant, par des réseaux de villes.

3. L'observatoire des finances locales recherchera une gouvernance partenariale, a minima sur la constitution et la mise à jour de la base de données, chaque partenaire restant en revanche libre de ses propres analyses.

Les participants ont également abordé plusieurs sujets que la commission pourrait aborder, comme :

- la corruption ;
- les recettes fiscales liées aux activités internet
- le développement économique local.

* * *

Participants :

- Marie-Christine BOURGEOIS, Région Ile de France, Métropolis
- Alain LE SAUX, Métropolis
- Boris TONMAUSER,
- Nompumelelo MABASO, ville de Durban
- Peter WOODS, UCLG ASPAC
- Desra Hilou DEFRIANA, UCLG ASPAC
- Jacques CARRIERE, FCM, Canada
- Salim KORKMAZ, UCLG MEWA
- Yasin DURDU, Union des municipalité de Turquie
- Rasikh SAGITOV, UCLG Eurasia
- Mohamed BOUSSRAOUI, UCLG
- Edgardo Bilsky, UCLG
- Jean-Baptiste BUFFET, UCLG