



DOCUMENTS DE TRAVAIL D'HABITAT III

7 - FINANCE LOCALE

New York, 31 May 2015





DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LA FINANCE LOCALE

MOTS CLÉS

Accroissement des recettes, gestion financière, cessions, décentralisation, impôts, système cadastral, partage de la valeur foncière, infrastructure de base, services, actifs locaux, transparence, responsabilité

CHIFFRES ET PRINCIPAUX FAITS

- La mondialisation continue à un rythme effréné ; mais la localisation, processus visant à conférer une responsabilité renforcée aux gouvernements locaux en matière de fourniture d'infrastructure et de services, connaît elle aussi une hausse. Si la mondialisation est rapide, l'urbanisation l'est encore plus ; aujourd'hui dans le monde, on recense plus de 4 000 villes peuplées de plus de 150 000 habitants, et quelque 500 autres en comptent plus d'un million.¹ Les villes du monde produisent plus de 80 % du PIB, et ce même dans les économies des pays en développement.²
- Malgré leur importance économique, les villes sont privées de ressources pour le développement. Dans de nombreux pays, les impôts locaux et les autres générateurs de revenus peuvent être une source majeure de financement du développement, mais les gouvernements territoriaux ne sont pas autorisés à étendre l'assise de leurs revenus. Dans les pays en développement, les impôts locaux représentent 2,3 % du PIB, contre 6,4 % dans les pays industrialisés.³
- Les gouvernements locaux sont sous pression pour faire plus avec moins. Dans beaucoup de cas, les fonctions municipales deviennent de plus en plus complexes, et englobent la question de la production d'emploi, de l'intégration sociale et du réchauffement climatique. Les municipalités doivent donc faire preuve de créativité pour trouver des sources de revenus et rationaliser judicieusement leurs dépenses. La plupart des villes des pays en développement comptent encore beaucoup sur les transferts et les subventions, et beaucoup d'efforts sont déployés pour limiter cette dépendance aux gouvernements centraux. La structure des recettes locales montre que la taxe foncière a un fort potentiel en tant que source de revenus locaux mais, dans la plupart des pays en développement, cette taxe représente moins de 3 à 4 % des revenus locaux, contre entre 40 et 50 % dans les villes d'Australie, du Canada, de France, du Royaume-Uni et des États-Unis.⁴

Les administrations locales apprennent à proposer des services plus efficacement, en améliorant la gestion des finances publiques lorsqu'elles bénéficient de davantage de responsabilité et autonomie. Une étude de la Banque mondiale, qui couvrait 190 projets menés autour de 3 000 projets de développement municipal a conclu qu'une hausse de l'autonomie et de la responsabilité des villes permettait d'améliorer l'accès aux services, par exemple à l'eau et aux cliniques, et d'augmenter l'étendue de ces services.⁵

Elles représentent d'importantes opportunités à même de permettre aux gouvernements de tirer profit de leurs propres ressources, avec le soutien du gouvernement national et de la communauté internationale. Les gouvernements locaux des pays en développement utilisent rarement des sources de financement alternatives, telles que celles mises à disposition par le secteur privé, qui revêtent notamment la forme de prêts accordés par des banques commerciales ou des partenariats public/privé. Seulement 4 % des 500 villes des pays à

1 UNDESA (2011) Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development. [LINK](#)

2 World Bank (2015) Urban Development Overview

3 Bird, Richard & Roy Bahl (2008) Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. Institute for International Business, Working Paper Series IIB Paper No. 16.

4 Farvaque-Vitkovic, Catherine & Mihaly Kopanyi, Editors (2014) Municipal Finances: A Handbook for Local Governments. World Bank.

5 World Bank (2009) Improving Municipal Management for Cities to Succeed. http://siteresources.worldbank.org/EXTMNGT/Resources/Municipal_eval.pdf



faibles revenus ont accès aux marchés internationaux.⁶ Cependant, les prêts internationaux peuvent exposer les administrations locales au risque de change, contre lequel elles ne disposent d'aucune couverture naturelle et qui peut être accablant. Plusieurs pays ont passé des lois pour interdire cette pratique. De nombreuses administrations locales sont loin d'être solvables et doivent suivre des étapes rébarbatives mais nécessaires pour boucler leurs comptes, avant de pouvoir faire leur entrée dans le monde de l'emprunt. Il peut très bien arriver de souscrire un prêt douteux, de même qu'il peut arriver de se lancer dans un projet douteux.

PROBLÉMATIQUE

Moteurs des finances municipales dans le monde

De nombreux gouvernements centraux et locaux reconnaissent l'importance des villes dans leurs économies nationales. Ils sont également conscients que pour une urbanisation durable, les villes ont besoin d'un flux de ressources durables et que les conditions nécessaires soient réunies pour dégager des ressources financières endogènes. Il leur reste cependant à agir en conséquence. Des mécanismes de financement efficaces, déployés dans un solide cadre juridique et institutionnel, sont nécessaires pour préparer l'expansion urbaine et proposer de meilleurs services dans les zones urbaines existantes. Toutefois, les systèmes de financement de nombreuses villes sont structurés autour du rôle qu'elles jouaient dans l'économie à une époque révolue, plutôt que conformément à des pratiques exemplaires internationales.

Certains gouvernements définissent toutefois clairement les responsabilités des autorités en termes de fourniture d'infrastructures et de services urbains, et améliorent la structure des transferts et des mandats pour produire des revenus locaux, de sorte à favoriser l'efficacité dans la prestation de services et la gestion des ressources pour les opérations et l'investissement en capitaux. Ce processus doit encore être étendu et systématisé. Les sections ci-dessous présentent les principaux moteurs du développement d'un système financier efficace pour les administrations locales.

Amélioration des systèmes de gouvernance obsolètes

Les systèmes de gouvernance apportent non seulement le contexte politique et organisationnel pour le processus de mobilisation des ressources, mais surtout, le fruit d'un système de gouvernance urbaine détermine le revenu potentiel mobilisé. On recense trois principales lacunes dans la gouvernance urbaine internationale :

1. incohérence des institutions urbaines : les institutions urbaines, telles les administrations locales, ne couvrent que très rarement la totalité de la zone urbaine, et les institutions chargées de coordonner la planification n'englobent pas efficacement les silos sectoriels – elles sont incohérentes sur les plans géographique et sectoriel. En effet, cela signifie que les administrations locales sont souvent trop petites pour pouvoir disposer d'une vision à long terme cohérente (en particulier dans le domaine économique), pour bénéficier d'un effet de levier financier suffisant afin de concrétiser leurs visions et pour ne pas céder à la pression politique de groupes de pression non représentatifs qui résistent au développement, grâce à des avantages à long terme et largement répandus. Un bon exemple de création de structure cohérente sur le plan géographique est celui de la Région de Stuttgart en Allemagne, où une autorité régionale a été créée pour coordonner les initiatives de développement économique régional et de transport. Concernant l'intégration sectorielle, certains pays en développement ont donné à leurs principales villes une dimension provinciale, comme à Bangkok avec la création de BMA (Bangkok Metropolitan Administration) et à DKI Jakarta, bien que ces structures n'englobent pas l'intégralité

⁶ World Bank (2013) Planning and Financing Low-Carbon, Livable Cities.



de la zone urbaine de ces mégapoles. Le meilleur exemple d'un pays en développement est peut-être celui de l'Afrique du Sud, qui a instauré des municipalités de « catégorie A », bien autonomes et intégrées dans le territoire, pour ses grandes zones métropolitaines. Cela a permis de résoudre bien des problèmes de coordination verticale et horizontale du précédent système. Une grande partie de l'expérience internationale montre qu'il est très difficile d'introduire des mécanismes de coordination verticale et horizontale efficaces entre différents gouvernements locaux d'une même grande zone urbaine, dans les environnements à faible capacité. La coordination institutionnelle tend à être le chemin le plus efficace, lorsqu'elle est possible ;

2. structures inadéquates pour l'aménagement urbain intégré et les relations fiscales intergouvernementales. Bien que cela ne saute pas aux yeux, la planification est intimement liée au financement, étant donné que des revenus potentiels ou réels significatifs issus des impôts et des commissions sont issus du développement urbain ; l'échelle et l'efficacité de ce développement sont, en retour, largement contrôlées par le processus de planification. Hormis le niveau des transferts, que les administrations locales considèrent toujours trop bas, la structure de nombreux systèmes de transfert a pour effet pervers d'inciter différents comportements qui nuisent à l'efficacité des gouvernements locaux. Ne baser les transferts que sur la population, par exemple, n'encourage nullement à l'amélioration des performances. Dans beaucoup de pays en développement, la relation entre planification et développement ne tient pas, à cause d'un manque de mise en œuvre de contrôles du développement. Outre apporter des résultats négatifs sur le plan environnemental et social, le risque accru pour les investisseurs, posé par un contexte réglementaire instable, se propage jusqu'aux prévisions de revenus et aux coûts du financement, ce qui augmente en retour le coût de l'infrastructure et du reste du développement urbain.

Néanmoins, il existe de bons exemples de planification, de développement, de récupération de la valeur et de financement. Le métro de Hong Kong, l'un des rares systèmes de transport à véritablement couvrir le capital et les coûts d'exploitation, est peut-être l'un des exemples les plus efficaces. Des mesures d'incitation existent aussi pour promouvoir l'utilisation efficace des subventions (et des actifs). Le département philippin de l'intérieur et de l'administration locale a mis en place un « Fonds défi », pour inciter les administrations locales à investir en infrastructure environnementale ; au Bangladesh, un projet d'amélioration de la gouvernance urbaine récompense les bonnes performances des administrations locales, en accordant à ces dernières des ressources supplémentaires ;

3. soutien inapproprié pour créer un processus de développement urbain efficace et viable sur le plan financier. Ce soutien est souvent insuffisant pour faire évoluer la base institutionnelle et renforcer les capacités des villes. De nombreux pays ont mis en place des écoles administratives locales pour renforcer la performance financière du gouvernement local. Cependant, les programmes proposés tendent à se concentrer largement sur le développement de compétences individuelles, qui sont essentielles mais insuffisantes. Néanmoins, on trouve des exemples d'approches plus structurelles pour créer des capacités à base large. Par exemple, en Indonésie, le projet de création de capacité pour la gestion de l'infrastructure urbaine a été formulé pour soutenir les institutions nationales et locales dans la mise en œuvre du programme de développement d'infrastructures urbaines intégrées. Dans le cadre de ce programme, chaque ville participante devait produire un plan d'action pour l'amélioration des revenus afin de présenter les ressources disponibles pour entretenir l'infrastructure créée avec le programme. La Banque mondiale dispose également d'un vaste portefeuille de projets de prêt axés vers des contrats municipaux, qui permet aux administrations locales de travailler tant sur le renforcement de leurs fonctions quotidiennes (gestion financière et mobilisation des revenus comprises) que sur leurs investissements. Le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Guinée, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Rwanda, le Sénégal et d'autres pays sont engagés dans ce processus depuis de nombreuses années.



Comblent les lacunes en ressources endogènes

Bien que les transferts nationaux évoqués ci-avant soient importants, c'est leur capacité à mobiliser des ressources financières sur leurs propres actifs qui est cruciale pour la durabilité des villes en développement, à moyen et long terme. Plusieurs problèmes sont liés à ce facteur majeur :

- le premier consiste à savoir si les villes lèvent tous les impôts et droits d'usage auxquels elles peuvent prétendre (et qui génèrent des revenus nets – cela ne sert à rien de prélever un impôt dont la collecte coûte plus que ce qu'elle rapporte) ; si elles lèvent vraiment les impôts et droits d'usage qu'elles lèvent en théorie et si elles les lèvent au bon niveau (maximum ou recouvrement des coûts). La question clé est : des mesures d'incitation sont-elles en place pour veiller à ce que les gouvernements locaux lèvent vraiment tous les impôts qu'ils sont supposés lever ? En théorie, les fonds de l'administration centrale étaient liés à un programme de réformes mais, en pratique, rares sont les réformes (en particulier en ce qui concerne le recouvrement des recettes propres) à avoir été effectuées. Il convient de réfléchir au type d'« infrastructure » nécessaire pour gérer la fiscalité locale.⁷ En particulier lorsqu'il s'agit de fiscalité foncière, comme l'inscription au registre foncier, il faut s'intéresser au fonctionnement des systèmes judiciaires. Dans beaucoup de villes en développement, qui croissent rapidement et de manière informelle, où les titres de propriété sont difficiles à établir et où les systèmes d'inscription ne fonctionnent pas correctement, l'évaluation foncière et les cadastres fiscaux peuvent ne pas être les options les plus rentables ;
- le second problème est lié à la conception de systèmes fiscaux locaux, tels que déterminés par les administrations nationales, régionales ou départementales. De nouveau, ces conceptions avaient été adoptées en réponse à des circonstances applicables il y a plusieurs années mais ne reflètent plus la situation, les ressources ou pratiques exemplaires actuelles. Par exemple, les impôts fonciers sont-ils basés sur l'utilisation optimale du terrain ou sur la valeur foncière ?
- Le troisième problème concerne le besoin d'augmenter les ressources des administrations locales, dans le contexte de ressources insuffisantes pour le développement urbain – même face à des systèmes de mobilisation de ressources bien conçus et bien mis en œuvre – par l'intermédiaire d'impôts supplémentaires ou de l'extension de ceux existants. Ces mesures peuvent par exemple prendre la forme de l'amortissement ou d'une majoration d'un certain montant de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, aux échelles nationale et locale, ou de la levée d'un supplément de taxe foncière à des fins spécifiques, par exemple avec le financement fiscal aux États-Unis ou les prélèvements sur les plus-values en Colombie.⁸ Les États-Unis donnent de bons exemples d'augmentation des impôts pour les gouvernements locaux, car les administrations locales peuvent par exemple lever un supplément sur l'impôt sur le revenu. {O>Hong Kong has excellent systems of capturing land value increase to finance infrastructure investments and the US PACE system of paying for environmental improvements is an excellent example of investment financed by property tax surcharges.<}0{>Hong Kong dispose d'excellents systèmes pour prendre en compte les hausses de la valeur foncière afin de financer des investissements en infrastructure, et le système PACE des États-Unis, qui consiste à payer le coût des améliorations de l'environnement, est un très bon exemple d'investissement financé par des suppléments de la taxe foncière.

7 The property valuation exercise may not be the most effective, since will run the risk of (1) cover a small part of the city; (2) have to be updated very quickly; (3) run its course after the international consultant leaves; (4) does not yield the expected revenue increase in the expected timeframe, so a better alternative is to explore the possibility of working directly with the municipality on street addressing which is much better suited for this type of environment and can be directly connected to many municipal applications. In municipalities where street addressing has been implemented, a 25 to 30% increase in local revenues has been achieved across the board, just by reconciling the street index with the fiscal registers.

8 World Bank (2013) Planning, Connecting and Financing Cities - Now.



De nouveau, il est important que les gouvernements nationaux soient attentifs au traitement de ces questions, aux évolutions nécessaires pour les mettre en œuvre et au renforcement des capacités dans le domaine de la mobilisation de ressources. Ce processus implique une coordination entre plusieurs ministères ou services nationaux et locaux. Le point central de la coordination doit être défini dans un mandat clair avant d'entreprendre ce processus.

Améliorer les systèmes financiers et de gestion des actifs locaux

Tant d'un point de vue théorique (OCDE) que d'après certaines preuves disponibles (transferts nationaux aux États-Unis), le financement de projets locaux avec des sources locales est considéré efficace. Cependant, sa mise en œuvre est un défi permanent. Une fois les revenus mobilisés, il est essentiel que les produits soient utilisés aussi efficacement que possible.

Les administrations sous-nationales devraient améliorer la transparence, en proposant des données publiques facilement consultables concernant la fourniture d'infrastructure et de services, et faire le lien entre ces dépenses et la hausse des impôts/redevances. L'utilisation efficace de l'argent public est une préoccupation clé. Il est essentiel que les administrations locales puissent rédiger des rapports sur leur situation financière de manière transparente et responsable, à destination de : a) leur ministère des finances ; b) leurs citoyens et c) leurs partenaires financiers. La Banque mondiale travaille sur un outil d'autoévaluation des finances municipales, qui vise à mettre en évidence des actions prioritaires pour améliorer la transparence et l'efficacité de l'utilisation de l'argent public.

Le processus budgétaire doit servir de moyen pour mettre en œuvre un programme convenu. La priorisation des dépenses – qu'il s'agisse de dépenses en capital ou de dépenses récurrentes – devrait être effectuée en établissant la manière la plus rentable d'apporter à la ville les services prévus et requis au titre du mandat. Rares sont les villes en mesure de préparer un plan d'investissement, et les programmes d'équilibrage des investissements, des charges opérationnelles et de maintenance posent les plus grands défis. Il existe des structures de soutien tant régionales (par exemple, l'initiative pour le développement des villes en Asie) que nationales pour développer des plans d'investissement prioritaires, mais elles ne sont pas automatiquement intégrées aux processus de gestion financière et des actifs des villes. Une fois les investissements décidés et financés, l'agence municipale responsable est tenue d'assurer un usage optimal des fonds, lorsqu'elle obtient l'investissement. Les systèmes de passation de marchés sont donc des composants critiques des systèmes financiers des villes. Ils doivent être tant flexibles que rigoureux dans le respect de la probité – une association délicate qui requiert des compétences considérables.

On trouve des exemples de systèmes structurés qui permettent de tirer profit des revenus locaux et transférés avec des ressources de la communauté ou du secteur privé. La ville de Chicago a mis en place le Chicago Infrastructure Trust (fonds fiduciaire pour l'infrastructure de Chicago), qui est parvenu à exploiter les ressources de la ville pour plusieurs projets, dont de rénovation énergétique, pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments gouvernementaux.

L'utilisation efficace des actifs d'une ville est une importante composante d'un bon système financier et de gestion des actifs. La question est : le gouvernement a-t-il besoin de conserver ou de recycler ses propres actifs ? La vente des actifs publics est controversée, mais il existe des programmes efficaces qui font le lien entre nouveaux actifs et services, comme celui de l'administration australienne de la Nouvelle-Galles du Sud



et son programme de recyclage des actifs. Les ministères des finances tendent à ne pas aimer cette affectation des recettes, mais les citoyens y voient des avantages directs et peuvent la soutenir. Une utilisation plus flexible des actifs du gouvernement est également possible, mais les administrations tendent à défendre farouchement leurs stocks. De nouveau, il est plus pertinent de confier ces décisions à un organisme inter-juridictionnel et intersectoriel.

De nombreuses villes sont légalement tenues de préparer et de mettre en œuvre des plans d'investissement en capitaux. Cependant, beaucoup ne disposent pas des ressources nécessaires pour ce faire. La Banque mondiale a, en parallèle à l'outil d'autoévaluation des finances municipales, développé l'audit urbain, qui aide les administrations locales à : 1) évaluer leurs besoins en termes de services et d'infrastructure et 2) prioriser leurs programmes d'investissement d'une manière cohérente avec leur capacité financière. Cet outil ne prétend pas remplacer les documents obligatoires en matière de planification et de programmation locales mais vise plutôt à relancer le processus de priorisation des investissements et à servir de plate-forme pour renforcer la coordination entre les différents services municipaux chargés des finances, de l'aménagement urbain, de l'infrastructure et des services publics.

De meilleurs systèmes pour les finances d'infrastructure

L'infrastructure est un cas particulier car il s'agit d'un actif irrégulier, ce qui signifie que son coût de construction est élevé par rapport aux recettes récurrentes de la plupart des collectivités, qu'il est souvent sur plusieurs collectivités ce qui signifie que sa provision doit être coordonnée par au moins deux collectivités politiques si l'on veut qu'il soit viable sur le plan financier, et il s'agit d'un actif à long terme qui fait émerger des problèmes de financement intergénérationnels. Il s'agit également d'un actif sujet à la mauvaise gestion, en termes d'insuffisance des fonds ou de gonflement des coûts de maintenance ou de capital.

La priorisation des investissements d'infrastructure et le financement de ces investissements doivent donc s'inscrire dans le contexte d'un plan rationnel pour le développement des villes. Cependant, le financement de l'infrastructure primaire d'une zone urbaine étendue dépasse en général la capacité d'un seul gouvernement local. Paradoxalement, même si un projet est mis en œuvre par un organisme transversal et couvrant plusieurs collectivités inter-juridictionnel et intersectoriel,⁹ la réussite du projet et du financement requiert souvent la coopération de toutes les administrations locales concernées. La mise en œuvre de ces processus transversaux menés à la bonne échelle s'est révélée difficile dans les environnements à faibles capacités.

Les projets de développement attentif à l'offre de transports publics (Transit Oriented Development), comme celui d'Atlanta, aux États-Unis, constituent souvent de bons exemples de développement intersectoriel. Ces projets constituent de bonnes interventions du côté de la demande en infrastructure, apportant une base de planification et de revenus à long terme, sur laquelle faire reposer un paquet financier viable. Du côté de l'offre en financement d'infrastructure, il existe différentes solutions dépendant du degré de sophistication des marchés des capitaux et des emprunteurs – du financement de projets par emprunt obligataire souscrit par les

⁹ For example, water and sewerage infrastructure needs to be augmented if densities are being increased in a Transit Oriented Development project.



institutions (principalement des fonds de pension) comme au Canada, aux mécanismes de financement conjoint du fonds de développement urbain comme celui de Tamil Nadu, utilisés pour financer les infrastructures des petites administrations locales en Inde.

La mise en œuvre de ces mécanismes requiert des innovations en termes de gouvernance, d'incitations fiscales et de mesures incitatives pour améliorer la gestion financière et des actifs ; elle doit être soutenue par des réformes sur les marchés des capitaux ainsi que par les agences internationales d'aide au développement et le secteur privé. Il est aussi nécessaire de disposer d'une agence dédiée pour ce faire, et il peut s'agir du ministère des finances. On recense en particulier les mécanismes suivants :

- le financement basé sur le foncier devient une source potentielle majeure de financement pour l'infrastructure et d'autres services, mais pour être efficace, il doit être assorti de dispositifs institutionnels adaptés. Les administrations centrales et territoriales doivent travailler ensemble pour améliorer les sources potentielles de financement par l'intermédiaire de mécanismes, tels que banques de développement municipal ou sociétés de développement municipal, adaptés aux besoins financiers des villes pour leur infrastructure ;
- la capacité technique pour la planification, l'accès et l'administration de la gamme des instruments financiers pose un défi majeur pour les petites municipalités. Les programmes de renforcement des capacités, qui servent de base à la gestion financière efficace, peuvent faire la différence et produire des résultats rapides. Pour les plus petites administrations locales, des programmes mieux structurés, qui encouragent la gestion plus efficace des recettes et des charges locales et qui apportent des financements sur mesure pour l'infrastructure, peuvent être plus efficaces ;
- pour les plus grandes villes, il existe un besoin de diversifier les sources de financement, de les encourager à exploiter les marchés des capitaux et à faire participer le secteur privé, par l'intermédiaire de mécanismes comme l'émission d'obligations (qui doit être accompagnée de la notation du crédit), l'emprunt souscrit auprès de banques commerciales et les partenariats public/privé.

Développement de systèmes pour une utilisation efficace des sources de financement exogènes

L'amélioration des finances municipales est un processus incrémentiel et les mécanismes utilisés évoluent dans le temps, au fur et à mesure que les situations de la ville et des marchés nationaux des capitaux changent. Essentiellement, les administrations locales devraient s'attacher à réunir les conditions de base en maximisant le potentiel de leurs ressources endogènes, mais aussi en renforçant et en améliorant leurs capacités financières. Lorsque la « maison est en ordre », le gouvernement local peut, en retour, maximiser son exploitation des ressources endogènes et accéder à de plus larges sources de financement, selon les disponibilités dans le pays concerné. Par exemple, lorsque le contexte politique national le prévoit et que les marchés des capitaux sont en mesure d'apporter aux collectivités une capacité d'emprunt à long terme, les villes devraient avoir pour objectif d'atteindre les notations de crédit nécessaires pour accéder aux marchés obligataires et, potentiellement, aux marchés internationaux. Lorsque ces conditions ne s'appliquent pas,¹⁰

¹⁰ Conditions among countries differ greatly and different approaches are required to strengthening the enabling framework for financing local governments from the capital market. See, for example, Sood, Mays and Lindfield (2012) Subnational Finance for Infrastructure ADB Sustainable Development Working Paper 20.



une base financière saine leur permet d'accéder à des formes de financement plus traditionnelles, comme aux fonds de développement municipal et aux mécanismes de financement conjoint, dans les meilleures conditions possibles. Les administrations locales peuvent réussir à émettre des obligations, bien que les résultats soient mitigés. En dehors de l'Afrique du Sud, aucune ville d'Afrique n'émet d'obligation. Le cas récent de Dakar (dont l'émission d'obligations a été suspendue par le ministère des finances) montre que les villes n'en sont pas encore là dans de nombreuses parties du monde. En Inde, à l'exception de rares cas comme celui d'Ahmedabad, il n'existe aucun historique sur ce point.

La politique nationale doit s'atteler sans détour à la question du financement des villes et au besoin d'évolution des systèmes nationaux. Cependant, les institutions nationales doivent veiller à ce que les mécanismes pruden­tiels fondamentaux – comme l'évaluation rigoureuse de la capacité d'amortissement de la dette – soient préservés lorsque le système évolue.

- Il y a beaucoup à dire sur les liens entre un engagement sérieux vers la décentralisation et le financement des villes. Dans beaucoup de pays en développement, l'engagement politique vers la décentralisation reste faible même si des efforts sont déployés – en particulier dans le cas de fonds de développement municipal. Le cas de Findeter (Financiera de Desarrollo Territorial) en Colombie est instructif, car la ville s'est transformée, abandonnant son système d'ancien fonds pour passer à celui d'une banque sophistiquée pour le financement d'infrastructure des collectivités. Dans les pays développés, les systèmes financiers municipaux élaborent des mécanismes tels que des banques obligataires (Finlande, Espagne, Suède et villes aux États-Unis), qui agissent en qualité d'intermédiaires, apportant des garanties et regroupant les ressources des investisseurs locaux et internationaux.

Les gouvernements nationaux encouragent également les villes à améliorer leur notation de crédit comme marche à suivre pour améliorer les finances municipales et étendre les ressources,¹¹ et certaines villes visent à obtenir des notations « investment grade », qui pourraient même les autoriser à accéder aux marchés internationaux. Mexico est un bon exemple de l'utilisation des notations de crédit dans le cadre de systèmes de financement local pour l'infrastructure.

LEVIERS D'ACTION

Marche à suivre

Il convient de mettre en place un processus national cohérent et soutenu à l'échelle internationale pour développer des systèmes urbains financièrement durables. Ces processus doivent cibler les facteurs clés du développement urbain présentés ci-avant. Dans le contexte de plans de développement économique bien conçus, les actions doivent se concentrer sur les domaines ci-dessous :

- réforme de la gouvernance : processus national pour créer des institutions et déterminer clairement leurs responsabilités, concernant la fourniture et le financement d'une infrastructure urbaine et d'autres services à travers les différents niveaux de gouvernement, de manière efficace, transparente et responsable ;

¹¹ The World Bank has introduced a Creditworthiness activity which includes some face to face workshops (Academy).



- extension des ressources endogènes : processus de réforme national et local visant à apporter des opportunités et des mesures d'incitation pour améliorer la base de ressources locales, ainsi que renforcer l'efficacité de l'utilisation de ces ressources et des actifs du gouvernement, y compris en permettant au gouvernement local d'accéder aux marchés des capitaux et d'exploiter ses fonds auprès de ressources du secteur privé ;
- amélioration de la gestion financière et des actifs : renforcement des institutions nationales et locales, pour encourager une gestion plus efficace des recettes et des charges locales, mais aussi des actifs, par les collectivités territoriales ;
- amélioration des systèmes de financement en infrastructures urbaines : processus dirigé par le gouvernement national, pour étendre les sources et les instruments de financement pour les investissements en capitaux et le recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires de ces investissements ;
- développement de systèmes pour une utilisation efficace des sources de financement exogènes : gouvernements nationaux instaurant les opportunités et mesures d'incitation pour permettre l'utilisation efficace des ressources exogènes d'un côté et les conditions pour l'approvisionnement prudent de ces ressources de l'autre.

SYNTHÈSE

Pour renforcer les processus de financement urbain dans le monde, il est urgent de :

1. reconnaître clairement la primauté économique des villes au niveau national et mettre en place des systèmes pour la soutenir et s'engager à financer le développement urbain de manière adaptée, afin de permettre un développement durable de l'économie urbaine ;
2. coordonner des actions pour : créer des institutions efficaces pour la prestation de services ; soutenir la capacité institutionnelle en planification et financement et maximiser l'intégration de l'aménagement et de la finance ; mettre en œuvre des mesures incitatives afin d'utiliser au mieux tant les revenus que les transferts propres, mais aussi pour exploiter le secteur privé dans le financement et l'utilisation efficace des actifs ;
3. demander le soutien de la communauté internationale, pour créer un réseau international des villes qui encourage des pratiques exemplaires dans les domaines ci-avant, de sorte à maximiser la contribution des économies urbaines dans la croissance nationale et internationale durable.

PLATEFORMES

- Banque mondiale : Municipal Finances: [A Learning Program for Local Governments](#).
- [ONU-HABITAT](#) : par l'intermédiaire de l'initiative Achieving Sustainable Urban Development ([ASUD](#)), ONU Habitat suit une approche en trois axes vers le développement urbain durable, qui intègre la planification ; la législation et la finance pour les extensions et les dents creuses prévues. Dans le contexte de la finance, l'organisation se concentre sur des sources de financement endogènes, comme la taxe foncière, l'évaluation de la valeur foncière, l'évaluation publique et d'autres sources de financement et prend en charge les activités de coordination avec les administrations locales.
- FENU : Fonds d'équipement des Nations Unies. Utilisé dans les pays les moins développés pour promouvoir le financement inclusif de tous les citoyens et le financement de développement local.



Les Documents de Travail d'Habitat III ont été rédigés par l'Équipe de Travail des Nations Unies, un groupe constitué d'agences et programmes de l'ONU contribuant conjointement à l'élaboration du Nouveau Programme pour les villes. Les Documents de Travail furent finalisés lors d'ateliers dédiés à l'Équipe de Travail de l'ONU qui ont eu lieu à New York du 26 au 29 Mai 2015.

This Issue Paper has been co-/led by the World Bank and UN-Habitat with contributions from CBC.

La traduction des Documents de Travail en Français a été facilitée par le Gouvernement Français.