

LE FINANCEMENT LOCAL, CONDITION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE ET INCLUSIF



L'urbanisation croissante renforce la concentration des fonctions de gestion, de la population, des services et des équipements. Les pays du Sud doivent donc faire face aux défis liés à de cette mutation urbaine tout en s'engageant sur une voie durable en matière de développement. La majorité des investissements qui devront être réalisés pour atteindre les ODD devront donc l'être au niveau local, sous la responsabilité des collectivités territoriales, urbaines et rurales. Or dans la majorité des pays en développement, les moyens dont disposent les autorités locales ne sont pas à la hauteur des défis à relever. La pénurie en matière de financement des investissements dans le secteur des infrastructures est évaluée à 919 mille milliards d'euros par an jusqu'en 2020 (*World Bank, Financing for Development Post-2015, October 2013, p.4*).

Ainsi, la question du financement local est l'enjeu critique de la réussite de l'agenda post 2015, tant sur ses aspects développement que climatique. Elle se pose en termes d'échelle territoriale, de pouvoirs et de compétences mais également d'outils financiers.

LES AUTORITÉS LOCALES FACE AU DÉFI DE L'AUTONOMISATION FINANCIÈRE ET BUDGÉTAIRE

Le respect de l'**autonomie locale** est le principe qui doit guider toute politique publique mise en œuvre à l'échelle territoriale. Au plus proche des habitants, les autorités locales sont les mieux positionnées pour répondre aux besoins des habitants, mettre en œuvre une démarche de développement territorial intégré, tout en assurant l'articulation entre les citoyens et les différentes institutions. La transparence et la redevabilité doivent guider ces démarches, gages d'un soutien citoyen aux politiques locales. Les budgets participatifs contribuent, par exemple, à renforcer ce soutien par un meilleur

dialogue entre la société civile et les autorités locales.

Afin de conduire une politique publique efficace et être de véritables moteurs du développement urbain durable, les autorités locales doivent avoir une approche globale du financement local et trouver le bon équilibre entre les différentes sources de financement possible. Celles-ci peuvent être endogènes : transferts par l'État (dotations), souvent limités, et la fiscalité locale (impôts locaux et taxes), souvent insuffisamment maîtrisée ; ou externes : ressources remboursables, essentiellement emprunts.

Ces différents leviers sur lesquels peuvent jouer les autorités locales sont très dépendants des spécificités de chaque contexte national (réglementaire,

économique, financier). La mise en œuvre de la **décentralisation financière et fiscale** détermine le niveau d'autonomie des collectivités territoriales, leur capacité à développer une politique fiscale propre et à accéder aux marchés bancaires et financiers.

Au regard des investissements importants requis par l'action d'aménagement du territoire, la solidité financière des autorités locales est un facteur de réussite de mise en œuvre de projets ambitieux pour leur territoire.

ORIENTATIONS FRANÇAISES EN FAVEUR DU FINANCEMENT DES AUTORITÉS LOCALES

Afin de répondre aux défis de l'agenda urbain, les autorités locales doivent disposer de réelles capacités en matière de mobilisation des ressources financières. L'écart entre les besoins et les financements est tel qu'il convient d'adopter une démarche centrée sur l'optimisation des ressources ayant des effets de levier significatifs, en particulier pour les dépenses dédiées aux investissements.

Orientation 1 :

Assurer une gestion transparente et efficace

Les autorités locales doivent assurer une gestion des finances publiques basée sur des principes de discipline budgétaire, d'allocation stratégique des ressources et de prestation efficace des services publics. Cette bonne gestion conditionne **la crédibilité** des collectivités et donc leur solvabilité.

Les programmes d'investissements doivent s'inscrire dans un cadre budgétaire réaliste et pluriannuel pouvant reposer sur un processus d'élaboration participative. La qualité du cadre budgétaire et comptable est primordiale afin de garantir la transparence, l'efficacité et bonne allocation des ressources.

Les partenaires des villes doivent inscrire leurs financements dans ce cadre afin d'assurer une efficacité de la dépense et une coordination des actions. La maîtrise d'ouvrage des autorités locales doit en effet être respectée.

Ainsi, des actions de renforcement des capacités en matière d'ingénierie financière doivent être mises en œuvre pour l'autorité locale, dans un cadre national par le gouvernement, ou international par le biais de partenaires internationaux. L'accompagnement des agents locaux peut prendre différentes formes : études, assistance technique, formation des maîtrises d'ouvrage, échanges d'expertise. Ces actions doivent permettre d'améliorer les capacités des autorités à définir des objectifs, à suivre la réalisation des projets, à mettre en place des financements adaptés.

Orientation 2 :

Renforcer l'autonomie budgétaire et assurer un partage des ressources nationales équitables

Les processus de décentralisation, et les transferts de compétences associées, visent à assurer une allocation équilibrée et efficace des ressources, au plus près des populations. Les pays doivent donc engager les réformes institutionnelles permettant que le transfert de compétences soit accompagné d'une décentralisation financière assurant l'allocation de moyens pour les exercer. Il convient ainsi de développer un cadre réglementaire (au niveau national, régional et local) favorable à la mobilisation des ressources propres, notamment à travers une fiscalité locale plus importante.

Il est nécessaire que les autorités puissent disposer de ressources (transfert ou subvention) stables et prévisibles dans le cadre d'un système de dotation de l'État transparent. **La régularité et la prévisibilité** sont les conditions de l'autonomie budgétaire des collectivités. De même, garantir la libre affectation des transferts permet de renforcer cette autonomie.

Enfin, les transferts financiers de l'Etat, doivent contribuer à réduire les inégalités entre les territoires par des mécanismes de péréquation, même si les dotations de l'État représentent souvent une part plutôt faible des ressources de ces villes.

Orientation 3 :

Mobiliser davantage de ressources propres au niveau des territoires

Une partie importante des ressources propres des villes provient de leurs recettes fiscales et non fiscales (taxes, impôts, contributions, redevances). La capacité de décision de la collectivité au regard de l'impôt - définition de l'assiette et du taux - et le cadre réglementaire conditionnent leur autonomie financière. Plusieurs facteurs concourent à rendre le recouvrement de l'impôt local complexe : niveau de revenus de la population, identification des contribuables, rendements de certains impôts, capacités de l'administration locale, corruption ou pratiques apparentes.

Les autorités locales doivent ainsi pouvoir renforcer et diversifier leurs bases fiscales à travers notamment :

- la tarification adaptée des services urbains de base : elle permet de recouvrir l'ensemble des coûts inhérents au fonctionnement de ces services tout en garantissant un accès pour tous ;
- l'optimisation de la fiscalité foncière par la modernisation et optimisation des systèmes d'information et de recouvrement fiscal ;
- la valorisation foncière, issue notamment des équipements financés par l'autorité locale, pourrait financer de nouveaux investissements. Au-delà de la production de recettes immédiates, ce mécanisme renforce l'efficacité des marchés fonciers urbains et contribue à orienter la croissance urbaine vers les lieux les plus aptes à accueillir les équipements. Néanmoins, ce mécanisme complexe, notamment utilisé dans le cadre de projets de transport (*transit oriented development*), nécessite des réformes en matière de législation foncière, la création d'outils et d'opérateurs spécialisés afin d'assurer une gestion efficace pour éviter une captation de la rente par les agents privés.

Orientation 4 :

Diversifier les ressources externes et renforcer l'accès des autorités locales à des financements de long terme

Dans de nombreux pays en développement, les autorités locales souhaitant diversifier leurs sources de financement n'accèdent pas facilement à l'emprunt et cela pour plusieurs raisons. Elles peuvent ne pas être autorisées juridiquement à recourir à l'emprunt sur les marchés financiers, ceux-ci peuvent être trop faibles et inadaptés ou leur solvabilité ne leur permet pas d'emprunter. Le secteur bancaire n'est en effet pas incité à prêter aux collectivités locales du fait notamment de leurs faibles capacités de remboursement.

L'accompagnement des partenaires techniques pour les aider à élargir leurs ressources externes peut se faire de plusieurs manières. Il doit se concentrer sur **l'accès aux ressources financières existantes**. Les villes dont les finances locales sont consolidées peuvent ainsi accéder à l'emprunt auprès de banques commerciales, de sociétés financières ou des marchés internationaux.

Il convient également d'appuyer la structuration d'un marché financier au niveau national et d'adapter les produits aux capacités des autorités locales. Des mécanismes de garantie peuvent être développés pour accompagner l'accès aux marchés financiers des autorités locales tels que des prêts sous-souverains nécessitant une garantie d'État. Certaines banques de développement peuvent également apporter cette garantie.

La mutualisation des besoins et le recours à un intermédiaire (fonds d'équipement communaux, agences de développement municipales, caisses de prêts aux collectivités locales, etc.) peut constituer un moyen d'accéder aux marchés financiers pour les autorités locales et d'amortir le risque de leurs emprunts. Cet intermédiaire lève des fonds sur les marchés et propose en retour des prêts aux autorités locales.

L'Agence France Locale (AFL), créée le 22 octobre 2013, a pour mission de financer l'investissement des collectivités locales françaises, notamment dans un contexte de difficulté d'accès au crédit bancaire. Pour cela l'AFL lève des fonds sur les marchés d'emprunt et propose en retour des prêts à court, moyen ou long terme, à taux fixes ou variables simples. Les collectivités peuvent ainsi se financer elles-mêmes en mutualisant leurs besoins, diversifier leurs sources, avoir accès à des prêts plus avantageux et réduire le coût de leur endettement. L'AFL a pour objectif de couvrir 25% du besoin de financement des collectivités locales françaises.

Au niveau international, les autorités locales peuvent s'endetter en émettant des titres de créance sur le marché obligataire. Financement direct, cette forme de prêt implique cependant d'engager des montants importants et est donc indiquée pour des autorités locales ayant une base fiscale solide et pour financer des projets d'envergure.

Outre les marchés financiers, les collectivités peuvent également souscrire des contrats de partenariat public-privé afin de financer leurs investissements. Sous réserve qu'il soit bien maîtrisé et négocié équitablement en termes de partage des risques, cet outil permet aux collectivités de s'associer avec le secteur privé et ainsi de bénéficier de son assise financière.

Enfin, certains bailleurs de fonds ont la capacité de lever des montants significatifs sur les marchés financiers internationaux : ils doivent pouvoir en faire bénéficier les collectivités – de manière bilatérale ou par le truchement d'un intermédiaire - en leur octroyant des prêts à des conditions adaptées, en attendant que les marchés régionaux ou nationaux soient suffisamment mûrs. L'accès aux prêts des banques de développement constitue ainsi un enjeu majeur pour le développement des villes. Si les prêts doivent être encouragés, les situations de fragilité doivent être prises en compte spécifiquement. Les autorités locales les plus fragiles doivent pouvoir bénéficier d'aides publiques sous forme de dons en tout ou partie.

Orientation 5 :

Renforcer les capacités des autorités locales

Pour diversifier leurs ressources financières, les autorités locales doivent comme vu précédemment être solvables, augmenter leur autonomie financière et développer de nouveaux partenariats, en particulier avec le secteur privé.

Le renforcement des capacités des responsables locaux (élus, cadres, directeurs financiers) n'est pas une option et nécessite des coalitions élargies d'acteurs. Leurs capacités à utiliser et à élargir l'utilisation des outils financiers précités revêt une dimension capitale.

Les partenaires des autorités locales peuvent également les appuyer en développant des outils innovants, mêlant des fonctions d'intermédiation bancaire « solidaire » et d'expertise. Cela permet aux autorités locales d'améliorer leur accès au marché financier (local, obligataire, prêts de long terme, Partenariat Public-Privé), et de diversifier leurs sources de financement.

Des exemples de mécanismes innovants de financement mixte existent afin d'accompagner les collectivités vers l'autonomie budgétaire : il s'agit de mêler à la fois des subventions, nécessaires pour développer leurs services et leur solidité, et en même temps de réduire la dépendance à ces subventions par le biais de prêts. Cette approche progressive permet de mieux assurer l'évaluation et le renforcement de la gestion locale. Cette condition est un préalable pour consolider la crédibilité d'une autorité locale auprès des investisseurs privés, des institutions financières ou des organisations d'aide au développement et finalement pour faciliter son accès au marché financier.