

# Rapport de synthèse 2022

## Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales



# SNGWOFI

World Observatory on Subnational  
Government Finance and Investment



# Rapport de synthèse 2022 de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales

## **Avis de non-responsabilité**

Le présent document et toutes les cartes qu'il contient sont sans préjudice du statut ou de la souveraineté sur tout territoire, de la délimitation des frontières internationales et du nom de tout territoire, ville ou zone.

Les données statistiques relatives à Israël sont fournies par les autorités israéliennes compétentes et relèvent de leur responsabilité. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut du plateau du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies israéliennes en Cisjordanie au regard du droit international.

### Note de la République de Türkiye

Les informations contenues dans ce document concernant « Chypre » se rapportent à la partie méridionale de l'île. Il n'existe pas d'autorité unique représentant les populations chypriotes turques et grecques. La Türkiye reconnaît la République turque de Chypre du Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations unies, la Türkiye maintiendra sa position concernant la « question chypriote ».

### Note de tous les États membres européens de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations unies, à l'exception de la Türkiye. Les informations contenues dans ce document concernent la zone placée sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

© OCDE 2022

L'utilisation de cette œuvre, sous forme numérique ou imprimée, est régie par les conditions générales disponibles à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation/>.

# Avant-propos

L'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales (SNG-WOFI), le plus grand référentiel international de connaissances sur la structure et les finances des collectivités territoriales, est une initiative conjointe de l'OCDE et de CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis). Cette troisième édition (2022) du rapport de synthèse de l'Observatoire a été soutenue par la Banque asiatique de développement (BAD), l'Union européenne, l'Agence Française de développement (AFD), la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), le ministère Français de l'Europe et des Affaires étrangères, l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), l'Agence suédoise pour le développement international (ASDI), le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) et le réseau DeLoG.

L'objectif de l'Observatoire est d'accroître les connaissances et de promouvoir le dialogue sur la gouvernance multiniveau et les finances infranationales dans le monde, en collectant et en analysant des données quantitatives et des informations qualitatives normalisées. L'Observatoire vise également à contribuer au suivi de la contribution des collectivités territoriales aux Objectifs de développement durable (ODD) et à d'autres programmes de développement mondiaux.

Plus précisément, l'Observatoire poursuit trois objectifs clés :

- Garantir l'accès à des données et des informations normalisées, fiables, transparentes et comparables sur la structure, le financement et l'investissement des collectivités territoriales.
- Nourrir le dialogue international et aider la prise de décision en matière de gouvernance multiniveau et de financement des collectivités territoriales.
- Servir d'outil de renforcement des capacités en matière de gouvernance et de financement infranationaux, tant à l'échelle internationale que nationale et infranationale.

L'objectif principal est de soutenir les mécanismes de décision politique à tous les niveaux de gouvernement et d'aider à améliorer les cadres de gouvernance multiniveau et de décentralisation, en particulier les cadres financiers et budgétaires. Cette édition 2022 élargit la couverture des pays étudiés et comprend désormais des données provenant de 135 pays, couvrant 93 % de la population mondiale et 94 % du PIB mondial.

L'Observatoire comprend une base de données financières qui couvre des dizaines d'indicateurs sur les dépenses, les investissements, les recettes et la dette des administrations infranationales pour l'année 2020, ainsi que sur l'organisation et les réformes des collectivités territoriales en 2021-2022. Le site web ([www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)) donne accès à la base de données ainsi qu'à un outil permettant de comparer les pays selon des dimensions clés. La plateforme fournit également des fiches pays et territoires présentant des systèmes de gouvernance et de finances infranationales multiniveau dans 135 pays fédéraux et unitaires. Ces fiches présentent des informations structurées et harmonisées sur les cadres de gouvernance multiniveau, l'organisation territoriale, la décentralisation et les réformes territoriales, les responsabilités des collectivités territoriales et les finances infranationales (dépenses, investissements, recettes, réformes de décentralisation budgétaire et règles budgétaires). Ils constituent un outil puissant et simple pour analyser les liens entre décentralisation politique, administrative et budgétaire.

L'édition 2022 examine également dans des sections spécifiques la gestion de la crise de la COVID-19 et son impact sur les finances infranationales, la dimension territoriale des plans de relance, la fiscalité foncière, les partenariats public-privé infranationaux, les pratiques budgétaires infranationales innovantes ainsi qu'une analyse approfondie sur les pays les moins avancés. Enfin, l'Observatoire mondial propose également un rapport de synthèse qui présente les principales conclusions de l'édition 2022.

# Remerciements

L'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales (SNG-WOFI) est une initiative conjointe lancée par le Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (CFE), sous la direction de Lamia Kamal-Chaoui, directrice, et CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), sous la direction d'Emilia Saiz, secrétaire générale. L'Observatoire mondial soutient les travaux du Comité des politiques de développement régional (CPDR) de l'OCDE, de son Groupe d'experts sur la gouvernance multiniveau et l'investissement public ainsi que du Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les niveaux de gouvernement. Il alimente également les travaux de recherche et de politique de CGLU sur la démocratie locale et la décentralisation, notamment par le biais du rapport triennal de l'Observatoire mondial de la démocratie locale et de la décentralisation (rapports GOLD), ainsi que des rapports annuels au Forum politique de haut niveau des Nations Unies sur la localisation des objectifs de développement durable.

Pour cette édition 2022, la troisième après les éditions 2016 et 2019, l'OCDE et CGLU tiennent à remercier leurs partenaires – la Banque asiatique de développement (BAsD), l'Union européenne, l'Agence Française de développement (AFD), la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), le ministère Français de l'Europe et des Affaires étrangères, l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), l'Agence suédoise pour le développement international (ASDI), le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), et le réseau DeLoG – pour leur soutien inestimable.

L'édition 2022 (disponible à <http://www.sng-wofi.org>) comprend 135 fiches pays et territoires, une base de données contenant des données sur l'organisation territoriale et les finances infranationales, un outil de visualisation (« Comparez votre pays ») et un rapport comparatif de synthèse qui présente les principales conclusions de cette troisième édition.

À l'OCDE, l'édition 2022 du SNG-WOFI a été coordonnée par Isabelle Chatry, cheffe de l'unité Décentralisation, Finances infranationales et Infrastructures, Margaux Vincent et Charlotte Lafitte, analystes politiques, sous la supervision de Dorothee Allain-Dupré, cheffe de la division Développement régional et de la gouvernance multiniveau au CFE/OCDE. À CGLU, la coordination a été assurée par Serge Allou, conseiller spécial, Mathilde Penard et Paloma Labbé, chargées de mission.

L'OCDE a élaboré la méthodologie globale et les modèles pour la collecte des données et les fiches pays et territoires. L'OCDE a également recueilli des données et préparé 75 fiches pays et territoires (y compris des pays de l'OCDE et de l'UE, des pays partenaires de l'OCDE, des pays des Balkans et des pays d'Asie-Pacifique, d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient et d'Asie occidentale), développé la base de données et la plateforme web, et assuré le contrôle de la qualité de toutes les fiches pays et territoires.

CGLU a collecté des données et préparé des fiches pays et territoires pour 60 pays de différentes régions du monde, en particulier d'Afrique, d'Amérique latine, d'Eurasie et du Moyen-Orient et d'Asie occidentale. CGLU a également fourni des commentaires et des contributions sur la méthodologie, les modèles et le rapport de synthèse, et a traduit le guide méthodologique et les modèles de collecte de données de l'anglais vers le français et l'espagnol.

## Rapport de synthèse

Le rapport de synthèse a été coordonné par Isabelle Chatry, sous la direction de Dorothee Allain-Dupré. Il a été rédigé par Miquel Vidal-Bover, Isabelle Chatry, Charlotte Lafitte et Margaux Vincent avec les

précieuses contributions de Courtenay Wheeler, toutes et tous membres du Secrétariat CFE/OCDE. Les analyses statistiques ont été menées par Miquel Vidal-Bover. Le rapport a bénéficié des commentaires de Nadim Ahmad, directeur adjoint de CFE. Il a été révisé par Serge Allou, Kader Makhoulf et Paloma Labbé du Secrétariat mondial de CGLU et par Christel Alvergne, Nan Zhang et Mkhululi Ncube du FENU (chapitre 5 sur les pays les moins avancés). Paloma Labbé a également fourni des exemples pays pour nourrir le rapport.

#### Fiches pays et territoires

Les fiches pays et territoires préparées par l'OCDE ont été rédigées par Margaux Vincent, Charlotte Lafitte, Antti Moisio, Miquel Vidal-Bover, Courtenay Wheeler, Kate Power, Grace Marshall et Isidora Zapata du Secrétariat FCE/OCDE ainsi que par des spécialistes externes – Rose Camille Vincent, Mathieu Berrone, Manuel Barroso, Majda Eddaifi et Karol Rodriguez. Varinia Michalun, Stephan Visser et Yingyin Wu du Secrétariat FCE/OCDE ont également apporté des commentaires et des contributions sur les fiches pays et territoires.

L'OCDE tient également à remercier les délégué·e·s du Comité des politiques de développement régional (CPDR) et de son Groupe d'experts sur la gouvernance multiniveau et l'investissement public pour leurs commentaires sur les fiches pays et le présent rapport, qui a été présenté le 30 novembre 2022 et approuvé le 9 décembre 2022 par procédure écrite sous la référence [CFE/RDPC(2022)29].

L'OCDE remercie aussi les associations régionales de CGLU pour leurs précieux commentaires sur les fiches pays et territoires, ainsi que Rachana Shrestha, spécialiste de la gestion publique, et les bureaux de représentation nationale de la Banque asiatique de développement (Bhoutan, Cambodge, Indonésie, Inde, Kazakhstan, RDP lao, Malaisie, Mongolie, Népal, République populaire de Chine, Thaïlande et Viet Nam), Elisa Muzzini, conseillère technique pour le développement urbain et régional à la Banque de développement du Conseil de l'Europe, ainsi que le Bureau des finances des collectivités territoriales du ministère philippin des Finances. L'OCDE souhaite également remercier Junghun Kim, président de l'Institut coréen de politique budgétaire et président du Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les niveaux de gouvernement. L'OCDE remercie également Sean Dougherty du Secrétariat du Réseau sur les relations budgétaires, Camila Vammale de la Direction de la gouvernance de l'OCDE, Monika Kurian de l'OCDE/SIGMA, William Tompson du Secrétariat des relations mondiales de l'OCDE, Clara Thiemann et Lawrence Pacewitz du Département juridique de l'OCDE pour leurs révisions et leurs conseils.

Les fiches pays et territoires préparées par CGLU ont été rédigées par des spécialistes externes sous la coordination et la responsabilité de CGLU. Ces spécialistes sont notamment : Atelier de développement – Allan Cain, Pedro Domingos et Paposseco Manuel (Angola), Marc Dokoui (Bénin), PDG – Brendon van Niekerk (Botswana, Namibie, Afrique du Sud, Eswatini), Martial Wilfried Bassole (Burkina Faso), Térance Ntabangana (Burundi), Herman Touo (Cameroun), Gilberto Neves (Cap-Vert), Kertché Am-Salama (Tchad), Jean-Pascal Boah (Côte d'Ivoire), Hassan Ali Ahmed (Djibouti), Patrick Karanja (Éthiopie, Kenya, Malawi), Alieu Saho (Gambie), William Hagan Amoah (Ghana), Aboubacar Sylla (Guinée), PSDL (Libéria), Hanitra Rasamison (Madagascar), Simbo Tounkara (Mali), Cheikh Mohamed Zeidane (Mauritanie), Shyam Nath (Maurice), Berta Hermenegilda Gregório Bunguele (Mozambique), FENU – Idrissa Moussa et Emilienne Songaizé, DGD/CT – Moussa Oumarou, INS – Halimatou Issa, HCME – Mahamadou Koné, DGCD – Doka Mahamadou, ANIFCT – Kallamou Sahabi (Niger), Basirat Oyalowo (Nigeria), Aimable Kabanda (Rwanda), Mamadou Sembene (Sénégal), Macsuzy Mondon (Seychelles), SLURC – Joseph Macarthy (Sierra Leone), Raymond Mutyaba (Somalie), FENU – Prisca Mgomberi (Tanzanie), Kossi Dodji Agbolan (Togo), FENU – Dmitry Pozhidaev (Ouganda), Andrew Chitembo (Zambie), Tinashe Carlton Chigwata (Zimbabwe), Golam Moinuddin (Bangladesh), Thi Dar New (Myanmar), Usman Ahmed Chaudhry (Pakistan), Subakaran Arumaithurai (Sri Lanka), Center for Fiscal Policy – Galina Kurl'yanskaya et Yana Polyakova (Arménie, Azerbaïdjan, Kirghizistan, Tadjikistan, Ouzbékistan), Lorena Heller (Bolivie), Gabriel Junqueira (Brésil), Demetrio Holguin (République dominicaine), UCLAEH (Équateur), Carlos Pérez Trejo (El Salvador), Carlos Tzub (Guatemala), Luc Desbiens (Haïti), David Carías Dávila (Honduras), Asociación Centroamericana por la Democracia y por el Desarrollo Red Local (Nicaragua), Andrew Nickson (Paraguay), CGLU – Kader Makhoulf et Paloma Labbé (Uruguay), María Antonia Moreno (Venezuela),

Amjad Attar (Jordanie), Abdalmughni Nofal (Autorité palestinienne). Camille Tallon, CGLU Recherche, a contribué à la compilation des données sur les indicateurs socio-économiques pour les fiches pays.

CGLU souhaite remercier l'Union européenne et l'Agence suédoise pour le développement international, ASDI, pour leur contribution, en particulier pour la rédaction des fiches pays sous la responsabilité de CGLU.

Ce travail a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de l'OCDE et de CGLU et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

Ce travail a également été financé par l'Agence suédoise pour le développement international, ASDI. L'ASDI ne partage pas nécessairement les opinions exprimées dans ce document. Son contenu relève de la seule responsabilité de l'auteur.

CGLU souhaite également remercier les sections régionales de CGLU ainsi que plusieurs partenaires, notamment Rainer Rohdewohld, Sanjeev Pokharel (GIZ), Hemanthi Goonasekera (FSLGA), SP/CONAFIL, Hervé Agossou et Ruediger Wehr (Projet de renforcement des compétences régionales en matière de décentralisation en Afrique de l'Ouest, GIZ), Ana María Vargas et Johan Lilja (ICLD), Jean-François Habeau et Émilie Maehara (FMDV), Thibaud Gaubrie (Expertise France), Francisco Juarez Lopez (Cities Alliance), Ellen Pratt, Jacqueline Moustache-Belle, Dana de la Fontaine (GIZ), Roger Shotton (Asia Foundation), Axel Radics, Huascar Eguino, Andrés Muñoz (BID), François de Bremaeker, José Roberto Afonso, Marie Alexandra Kurth (GIZ) et Christian Fournier, FENU.

Plateforme internet, base de données et communication de l'Observatoire mondial

L'OCDE et CGLU sont très reconnaissants à Samuel Pinto Ribeiro de la Direction des statistiques et des données de l'OCDE pour son soutien dans la mise en place de la base de données ainsi qu'à Miquel Vidal-Bover pour la vérification et le nettoyage des données. Ils souhaitent également remercier Vincent Gallart de la Direction des affaires publiques et de la communication de l'OCDE pour ses conseils sur la plateforme web, ainsi que Yingyin Wu et Nikki Trutter pour leur travail sur le site web de SNG-WOFI. Ils remercient également Mediactive pour avoir mis au point les différents processus de mise en page du site web.

Enfin, des remerciements particuliers sont également adressés à l'équipe de communication du CFE dirigée par Shayne Maclachlan, en particulier Pilar Philip et François Iglesias, ainsi que Jeanette Duboys, Leslie Greenhow et Nikolina Jonsson du secrétariat du CFE/OCDE pour leur soutien inestimable.

## Le Comité de pilotage de l'Observatoire

L'OCDE et CGLU sont également reconnaissants au Comité de pilotage de l'Observatoire mondial qui rassemble des gouvernements nationaux, en particulier des membres du Comité des politiques de développement régional de l'OCDE et du Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les niveaux de gouvernement, des collectivités territoriales, des organisations et réseaux internationaux, des banques de développement, des bailleurs de fonds et des groupes de réflexion. Mettant en pratique la gouvernance multiniveau, le Comité de pilotage a suivi et validé les différentes étapes des travaux.

La troisième réunion du Comité de pilotage a été organisée en format virtuel le 20 janvier 2022. Les institutions ci-après étaient représentées et ont participé activement aux débats :

- **Représentant-e-s de gouvernements nationaux** : Australie, Chili, Estonie, France, Italie, Pologne, Royaume-Uni et Suède.
- **Représentant-e-s de collectivités territoriales** : Antioquia, Colombia.
- **Représentant-e-s d'associations de collectivités territoriales** : Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV), Gouvernements locaux pour la durabilité (ICLEI), Mercociudades, Metropolis, Réseau des associations de pouvoirs locaux de l'Europe du Sud-Est (NALAS), Cités et gouvernements locaux unis Afrique (CGLU-Afrique), Cités et gouvernements locaux unis Asie-Pacifique (CGLU-ASPAC), Cités et gouvernements locaux unis Moyen-Orient et Asie de l'Ouest (CGLU-MEWA).

- **Institutions européennes** : Commission européenne (DG Regio), Comité des régions de l'UE
- **Organisations et institutions internationales** : Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), ONU-Habitat.
- **Banques de développement et agences de coopération** : Banque africaine de développement (BAfD), Agence française de développement (AFD), Banque asiatique de développement (BAsD), Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), Agence allemande de coopération internationale (GIZ), Banque européenne d'investissement (BEI), Banque interaméricaine de développement (BID), Banque mondiale.
- **Fondations, instituts et autres réseaux** : Réseau DeLoG, Lincoln Institute of Land Policy, Local Government Revenue Initiative – Université de Toronto, Local Public Sector Alliance, Cities Alliance et universitaires spécialistes.

# Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	5
Principales conclusions	12
Introduction	21
1 Comment les collectivités territoriales sont-elles structurées et organisées dans le monde ?	26
2 Quelles sont les responsabilités des collectivités territoriales ?	44
3 D'où viennent les revenus des collectivités territoriales ?	79
4 Quel est l'accès des collectivités territoriales aux financements externes ?	102
5 Quelle est la situation en matière de gouvernance pluri-niveaux et de financement dans les Pays les Moins Avancés ?	111
Annexe A. Échantillon des pays du SNG-WOFI	138
Annexe B. Indicateurs sociaux économiques de base	149
Annexe C. Résumé de la méthodologie sur les finances des collectivités territoriales	151
Annexe D. Fiches-pays et territoires	154
Annexe E. Définir et mesurer la décentralisation	160
Annexe F. L'impôt foncier : les principes directeurs de l'OCDE pour la réforme	163
Références	165

## GRAPHIQUES

Graphique 1.1. 663 639 collectivités territoriales aux niveaux municipal, intermédiaire et régional	29
Graphique 1.2. Nombre de collectivités territoriales par région du monde	29
Graphique 1.3. Nombre de niveaux d'administration par région du monde (2020)	32
Graphique 2.1. Dépenses des collectivités territoriales par classification fonctionnelle en pourcentage du PIB (2020)	49

Graphique 2.2. Dépenses des collectivités territoriales par classification fonctionnelle en pourcentage des dépenses infranationales totales (2020)	50
Graphique 2.3. Dépenses des gouvernements locaux et fédéraux par fonction dans les pays fédéraux (USD PPA par habitant, 2020)	51
Graphique 2.4. Dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et des dépenses des administrations publiques (2020)	52
Graphique 2.5. Dépenses des gouvernements locaux et fédéraux/régionaux en USD PPA par habitant (2020)	54
Graphique 2.6. Dépenses des collectivités territoriales par groupe de revenu et par région du monde en USD PPA par habitant, 2020	55
Graphique 2.7. Dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et des dépenses publiques par région du monde (2020)	55
Graphique 2.8. Dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et des dépenses publiques par groupe de revenu (2020)	56
Graphique 2.9. Dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et PIB par habitant par groupe de revenu (2020)	57
Graphique 2.10. Dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et PIB par habitant par région du monde (2020)	58
Graphique 2.11. Dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et indice de développement humain par groupe de revenu (2020)	59
Graphique 2.12. Dépenses des collectivités territoriales par classification économique (2020)	60
Graphique 2.13. Dépenses de personnel des collectivités territoriales en pourcentage des dépenses totales de personnel (2020)	61
Graphique 2.14. Investissement des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et de l'investissement public total (2020)	69
Graphique 2.15. Investissement des collectivités territoriales en pourcentage de l'investissement public par groupe de revenu et par région du monde (2020)	70
Graphique 2.16. Investissement public pour tous les niveaux de gouvernement en pourcentage du PIB (2020)	71
Graphique 2.17. Investissement des collectivités territoriales en pourcentage du PIB par groupe de revenu et par région du monde (2020)	72
Graphique 3.1. Recettes des collectivités territoriales par catégorie en pourcentage des recettes infranationales totales (2020)	80
Graphique 3.2. Recettes des collectivités territoriales par catégorie en pourcentage du PIB (2020)	81
Graphique 3.3. Part des dotations et subventions dans les recettes des collectivités territoriales par groupe de revenu et par région du monde (2020)	84
Graphique 3.4. Recettes fiscales des gouvernements locaux et fédérés dans les pays fédéraux (USD PPA par habitant, 2020)	87
Graphique 3.5. Part des recettes fiscales dans les recettes des collectivités territoriales par groupe de revenu et par région du monde (2020)	88
Graphique 3.6. Recettes fiscales des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et des recettes fiscales publiques (2020)	89
Graphique 3.7. Recettes fiscales des collectivités territoriales en pourcentage des recettes fiscales publiques par groupe de revenu et par région du monde (2020)	90
Graphique 3.8. Écart entre les dépenses et les recettes fiscales des collectivités territoriales en pourcentage des dépenses et des recettes fiscales des administrations publiques, respectivement (2020)	91
Graphique 3.9. Recettes de l'impôt périodique sur la propriété perçues par les gouvernements locaux et fédérés dans les pays fédéraux (USD PPA par habitant, 2020)	92
Graphique 3.10. Recettes issues de l'impôt foncier en pourcentage du PIB et des recettes fiscales des collectivités territoriales (2020)	95
Graphique 3.11. et 3.12. Part de l'impôt foncier dans les recettes fiscales infranationales et dans le PIB, par groupe de revenu et par région du monde (2020)	96
Graphique 4.1. Dette des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et de la dette des administrations publiques (2020)	105
Graphique 4.2. Dette des gouvernements locaux et fédérés en pourcentage de l'encours total de la dette infranationale dans les pays fédéraux (2020)	106
Graphique 4.3. Dette des collectivités territoriales par groupe de revenu et par région du monde en pourcentage du PIB et de la dette publique totale (2020)	107
Graphique 4.4. Part de la dette des collectivités territoriales dans l'encours total de la dette par type d'instrument (2020)	108
Graphique 4.5. Obligations/titres par niveau de gouvernement (>1 000 USD PPA par habitant, 2020)	109
Graphique 4.6. Obligations/titres par niveau de gouvernement (<1 000 USD PPA par habitant, 2020)	110
Graphique 5.1. Classification des PMA selon leurs niveaux de gouvernements infranationaux	115
Graphique 5.2. Taille moyenne des municipalités dans les PMA (en nombre d'habitant)	115

Graphique 5.3. Dépenses des collectivités territoriales dans les PMA en pourcentage du PIB et en pourcentage des dépenses des administrations publiques	125
Graphique 5.4. Investissement des collectivités territoriales dans les PMA en pourcentage du PIB et en pourcentage de l'investissement des administrations publiques	126
Graphique 5.5. Recettes des collectivités territoriales dans les PMA en pourcentage du PIB et en pourcentage des recettes des administrations publiques	129
Graphique 5.6. Recettes des collectivités territoriales dans les PMA par catégorie en pourcentage des recettes infranationales totales	130
Graphique A A.1. Les sept zones géographiques du SNG-WOFI	138
Graphique A A.2. Répartition des pays par zone géographique	139
Graphique A A.3. Pays par groupe de revenus et par régions du monde	141

## TABLEAUX

Tableau 1.1. Structures des collectivités territoriales par importance et forme d'État	31
Tableau 2.1. Répartition des responsabilités entre les différents niveaux de collectivités territoriales : un cadre général	45
Tableau 3.1. Principales réformes de l'impôt périodique sur la propriété dans le monde au cours des cinq dernières années	97
Tableau 5.1. Les 31 PMA inclus dans la 3e édition du SNG-WOFI, par groupe de revenu et par région du monde	112
Tableau 5.2. Structure de la gouvernance pluri-niveaux u dans les PMA	116
Tableau 5.3. Dépenses des collectivités territoriales dans les PMA (2020)	123
Tableau 5.4. Recettes des collectivités territoriales dans les PMA (2020)	127
Tableau 5.5. Règles d'endettement dans un échantillon de PMA	132
Tableau A A.1. Superficie, population et PIB des 135 pays de l'échantillon	140
Tableau A A.2. Liste des pays, codes ISO et indicateurs socio-économiques de base	143
Tableau A B.1. Description des indicateurs socio-économiques utilisés dans les fiches pays et territoires	149
Tableau A C.1. Principaux indicateurs financiers	153
Tableau A D.1. Organisation territoriale : collectivités territoriales à vocation généraliste	155
Tableau A D.2. Responsabilités des collectivités territoriales : modèle commun	158

# Principales conclusions

Au cours des quatre dernières décennies, de nombreux pays ont entrepris des réformes de gouvernance multiniveau afin d'améliorer leurs cadres de gestion institutionnels, territoriaux et publics. Dans de nombreux pays, cela s'est également traduit par des réformes qui ont délégué des pouvoirs, des responsabilités et des ressources aux collectivités territoriales. Ce processus de décentralisation a conduit les collectivités territoriales à assumer de nombreuses responsabilités en matière de services et d'infrastructures de base, notamment dans des domaines essentiels au développement, tels que l'éducation, la protection sociale, la santé, le développement économique et la protection environnementale. Dès lors, elles jouent un rôle de plus en plus important dans les dépenses publiques, l'investissement et les recettes, mais aussi dans les réponses aux défis socio-économiques, aux crises et aux tendances globales.

Cela s'est illustré de manière significative dans le sillage de la pandémie de la COVID-19, qui a placé les collectivités territoriales en première ligne de la gestion de cette crise. Plus récemment, alors qu'elles commençaient à soutenir une reprise inclusive, résiliente et durable après la pandémie, elles ont subi les répercussions du profond choc économique mondial provoqué par l'agression à grande échelle de la Russie contre l'Ukraine. Bien qu'il s'agisse avant tout d'une crise humanitaire, cela a également entraîné une crise énergétique avec de fortes répercussions sur le coût de la vie.

Par rapport aux prévisions de l'OCDE de décembre 2021, le PIB mondial devrait maintenant être inférieur d'au moins 2 800 milliards d'USD en 2023 (OCDE, 2022<sup>[1]</sup>). Dans de nombreux pays, l'inflation au premier semestre de 2022 a atteint des niveaux jamais observés depuis les années 1980. La pression inflationniste s'étend au-delà des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, les entreprises subissant des coûts d'énergie et de transport plus élevés, une hausse des coûts de main-d'œuvre dans un marché du travail tendu avec des répercussions sur une large gamme de produits de consommation. Pour les collectivités territoriales, des taux d'inflation plus élevés, et par conséquent une hausse des coûts d'emprunt, entraîneront une pression supplémentaire sur des cadres budgétaires déjà mis à mal par la pandémie. Cela obérera leurs capacités à fournir des services essentiels et à engager des investissements cruciaux, en particulier pour assurer une transition numérique et une transition verte inclusives et pour répondre aux impacts différenciés au niveau infranational. Pour comprendre les conséquences de la pandémie de COVID-19, de la crise précipitée par l'agression de la Russie, des tendances globales, ainsi que des inégalités et disparités spatiales persistantes, il faut d'abord comprendre l'étendue de cette réalité budgétaire, les cadres de gouvernance multiniveau au sein desquels les collectivités territoriales opèrent, mais aussi la nécessité de répondre aux défis qui s'imposent au financement et à l'investissement.

Cette troisième édition de l'Observatoire mondial OCDE/CGLU sur les finances et l'investissement des collectivités territoriales constitue une source d'information unique fondée sur des données fiables qui peut contribuer à une plus grande compréhension des défis et des réponses à apporter. Outre la richesse des informations et des analyses comparables à l'échelon international sur 135 pays, cette édition fournit des éclairages sur les moyens de renforcer la résilience des finances publiques infranationales. Elle met également en lumière l'impact de la pandémie sur les collectivités territoriales, la dimension territoriale des plans de relance, les systèmes d'imposition foncière et immobilière, les pratiques budgétaires infranationales innovantes, les partenariats public-privé infranationaux, et un chapitre spécifique est consacré à 31 pays parmi les moins avancés.

## L'impact budgétaire de la COVID-19 a été asymétrique entre les pays et au sein des pays

- L'impact budgétaire de la COVID-19 a été asymétrique à la fois entre les pays et au sein de chaque pays. Régions urbaines et rurales, capitales, régions métropolitaines, municipalités grandes ou petites, zones rurales, toutes ont subi la pandémie de manière différenciée. En outre, leur situation géographique, leur participation aux chaînes de valeur mondiales et leur exposition au commerce international, mais aussi leur profil financier sont autant d'éléments qui ont déterminé l'ampleur et la nature des effets de la COVID-19. À titre d'exemple, contrairement aux régions intérieures, les finances publiques des régions côtières d'Espagne et d'Italie ont été plus fortement touchées par la pandémie en raison des restrictions de voyage et de la fermeture des hôtels qui ont réduit la fréquentation touristique, l'une de leurs principales sources de revenus infranationaux.
- **La pandémie a suscité des débats sur la manière de réformer les systèmes de gouvernance pluri-niveau afin qu'ils soient mieux adaptés à la gestion des crises et aux risques émergents.** La pandémie a mis à rude épreuve les cadres de gouvernance multiniveau. Les systèmes fortement décentralisés ont été confrontés à d'importants problèmes de coordination, tandis que les systèmes fortement centralisés ont montré un manque de flexibilité et de marge de manœuvre pour expérimenter des solutions au niveau local. La pandémie a de nouveau souligné l'importance d'une coordination efficace entre les différents échelons de gouvernement pour la gestion des crises. Dans certains pays, les gouvernements centraux ont été en mesure de favoriser cette coordination en impliquant les différents échelons infranationaux mais aussi d'autres parties prenantes dans la conception et/ou la mise en œuvre de leurs réponses, généralement en créant ou en réactivant des espaces de dialogue conjoints. En outre, la rigidité ou le manque de clarté des cadres de gouvernance multiniveau ont, dans certains cas, entravé ou paralysé l'action concertée, mettant en lumière les défis qui limitent l'émergence et l'efficacité de processus de coordination verticale et horizontale.
- **La pandémie de COVID-19 a conduit de nombreuses collectivités territoriales à subir, à divers degrés, un « effet ciseaux » d'augmentation des dépenses et de baisse des recettes.** L'ampleur de cet effet dépend du niveau de décentralisation ainsi que des cinq principaux facteurs de différenciation du système financier infranational en place, à savoir les responsabilités en matière de dépenses et les ressources nécessaires pour les assumer, le degré de diversification et de stabilité des sources de revenus, la santé budgétaire de chaque collectivité locale avant la pandémie, la flexibilité ou la suspension des règles budgétaires ainsi que la portée des mécanismes de solidarité tels que les politiques de péréquation. L'effet ciseaux a également été réduit dans les pays où les gouvernements centraux ont soutenu les finances locales (voir ci-dessous).
- **Les pays plus décentralisés ont vu leurs dépenses infranationales augmenter entre 2019 et 2020 en raison de la COVID-19.** Bien que cela varie sensiblement d'un pays à l'autre, les dépenses infranationales ont augmenté en moyenne de 2,6 % en termes réels entre 2019 et 2020 pour 61 pays. Par ailleurs, l'échantillon comprend une minorité de pays qui ont choisi de recentraliser les responsabilités normalement déléguées aux collectivités territoriales, conduisant ainsi à une augmentation des dépenses des gouvernements centraux et à une baisse de ces mêmes dépenses à l'échelle infranationale.
- **Entre 2019 et 2020, l'augmentation des dépenses infranationales dans 61 pays** est principalement due à l'augmentation des dépenses courantes (2,7 % en termes réels), avec une augmentation quasi nulle des dépenses en capital. Les dépenses sociales courantes ont explosé de 4,0 % en moyenne en termes réels pour 53 pays et les subventions et les transferts courants ont monté de 24,0 %, principalement en raison des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19. En revanche, les investissements directs infranationaux ont diminué en moyenne de 0,4 % en termes réels dans 56 pays, avec 28 pays qui ont vu une augmentation et 28 pays qui ont vu une baisse.
- **Pour contrer l'impact de la crise sur les dépenses infranationales, les gouvernements centraux**

**ont adopté une série de mesures** telles que le soutien temporaire de certains coûts liés aux dépenses (par exemple, les intérêts de crédit), l'octroi aux collectivités territoriales d'un délai de grâce pour le remboursement de la dette ou encore l'allègement des responsabilités en matière de dépenses transférées aux collectivités territoriales. Les règles budgétaires ont également été temporairement assouplies pour les collectivités territoriales dans plusieurs pays de l'OCDE et de l'UE en 2020, en augmentant les plafonds de dépenses de fonctionnement et d'investissement liées au coronavirus.

- **Les recettes des collectivités territoriales ont diminué dans un grand nombre de pays à travers le monde en 2020.** L'ampleur de l'impact varie toutefois d'un pays à l'autre, en fonction notamment de la capacité des gouvernements centraux/fédéraux à intervenir pour soutenir les finances infranationales. Dans plusieurs pays, la baisse des taxes et des redevances a été compensée par une augmentation des transferts inter-gouvernementaux et des fonds d'urgence et d'indemnisation. À titre d'exemple, alors que les recettes fiscales infranationales ont diminué de 5,0 % en termes réels entre 2019 et 2020 en moyenne dans 58 pays et que les droits et redevances ont diminué de 10,4 % en moyenne dans 59 pays, ces baisses ont été compensées par une forte augmentation (10,4 %) des dotations et subventions en moyenne. En conséquence, les recettes infranationales totales sont restées relativement stables, avec une augmentation moyenne de 0,6 % dans 61 pays en 2020 par rapport à 2019.
- **Parmi les autres mesures concernant les recettes,** on peut citer des mesures fiscales (impôts partagés et autonomes) et l'activation des fonds et des réserves fiscales pour les dépenses exceptionnelles. Dans certains pays, les mécanismes de péréquation et de stabilisation ont également atténué l'impact différencié de la COVID-19 entre les collectivités territoriales.
- **Les règles d'emprunt ont généralement été assouplies** pour faciliter le recours à la dette pour les besoins à court et à long terme, en particulier pour les collectivités territoriales dont la santé budgétaire avant la pandémie était déjà inférieure à la moyenne. Certains pays ont également réduit le poids de la dette, mis en place des lignes de crédit, développé l'accès aux emprunts à long terme et aux marchés financiers et/ou mis en place des facilités de liquidité municipales. En moyenne, l'encours total de la dette dans 47 pays de l'OCDE a augmenté de 7,6 % en termes réels entre 2019 et 2020 et la dette financière totale (numéraire et dépôts, prêts et obligations) a également augmenté de 9,7 % dans 46 pays.
- **Les collectivités territoriales jouent un rôle actif dans la reprise après la COVID-19 car elles sont les principales bénéficiaires des fonds de relance et conçoivent leurs propres plans de relance locaux.** Ceux-ci comprennent souvent des objectifs sociaux et verts qui tiennent compte des chocs sociaux et économiques sur les économies locales. C'est particulièrement le cas dans les pays de l'UE, où 37 % de la facilité pour la reprise et la résilience est fléchée sur des actions en faveur du climat.

## **Il est nécessaire de renforcer la résilience des cadres de gouvernance et de financement multiniveau pour faire face aux chocs actuels et aux crises futures**

- **La crise de la COVID-19 a incité les gouvernements centraux/fédéraux et les collectivités territoriales à repenser leurs cadres de gouvernance multiniveau.** Cette crise a mis en évidence la nécessité d'une approche territorialisée de la gestion des crises et de la relance tout en soulignant l'importance de disposer d'un système de gouvernance multiniveau fondé sur la souplesse, l'adaptabilité, la coordination et la consultation entre les différents échelons de gouvernement. Un dialogue régulier associant les échelons territoriaux et l'ensemble des acteurs peut, lorsqu'il s'appuie sur des données fiables et qu'il intègre une vision prospective, s'avérer particulièrement utile pour éviter des réponses politiques fragmentées.
- **Pour renforcer la résilience infranationale, les cadres de gouvernance multiniveau doivent trouver un équilibre entre les responsabilités et les ressources disponibles pour les collectivités territoriales, afin d'éviter les mandats sous-financés ou non financés.** L'équilibre entre les responsabilités décentralisées et les sources de financement est essentiel pour mettre en place un système financier infranational résilient. La crise a révélé que disposer d'un système de financement

diversifié fondé sur un panier de recettes constitué de subventions (pour des fonctions déléguées ou des objectifs prioritaires), de recettes fiscales, de droits et de redevances ainsi que de revenus de la propriété contribue aussi à diversifier les risques et à mieux faire face aux chocs externes. Cela permet également de mieux assurer la continuité de la prestation des services publics en période de crise.

- **Des mécanismes de péréquation horizontaux ou verticaux souples et efficaces contribuent à atténuer l'impact différencié d'une crise sur le plan territorial.** Dans plusieurs pays, l'activation de mécanismes de péréquation a atténué l'impact différencié de la pandémie entre collectivités territoriales (par exemple, l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse). Cependant, les mécanismes de péréquation n'ont pas toujours eu les effets escomptés, selon les formules de péréquation en vigueur. Leurs effets peuvent être limités, car de nombreux systèmes de péréquation sont sensibles aux contractions de l'activité économique et peuvent donc avoir un impact procyclique sur les finances infranationales.
- Pour se préparer au prochain choc exogène, il faudra **reconstituer des marges de manœuvre budgétaire**. Cela est particulièrement difficile dans un contexte de hausse des taux d'intérêt et d'assainissement des finances publiques. Toutefois, la refonte des systèmes financiers infranationaux devrait établir des mécanismes de stabilisation, tels que les fonds pour les dépenses exceptionnelles et des fonds de réserve, qui servent à accumuler des réserves dans les périodes de croissance. Ces réserves sont mobilisées en période de contraintes budgétaires afin de compenser les réductions des recettes infranationales. C'est le cas au Japon, au Mexique et aux États-Unis.
- **Compte tenu de la marge de manœuvre budgétaire restreinte après la COVID-19, il est essentiel de faciliter l'accès des collectivités territoriales aux financements extérieurs pour réaliser des investissements de qualité dans les infrastructures et les équipements.** Cela nécessite un environnement favorable créé par des systèmes de gouvernance multiniveau souples, adaptables et capables d'identifier efficacement les sources de financement innovantes, notamment les ressources externes et la participation du secteur privé (OCDE, 2022<sup>[2]</sup>).
- **Il est essentiel de collecter des données fiables sur les finances des collectivités territoriales pour permettre aux administrations centrales et infranationales d'évaluer les forces et les faiblesses de leurs finances publiques, de mieux anticiper les chocs extérieurs ou encore de renforcer leur résilience pour y faire face.** Cependant, dans de nombreux pays, en particulier en Afrique, en Asie-Pacifique et en Amérique latine, les données financières des collectivités territoriales ne sont pas régulièrement mises à jour, sont difficiles d'accès et ne sont pas accessibles au public.

## Structure et organisation des collectivités territoriales dans le monde

- **L'étude a identifié 663 639 collectivités territoriales** dans les 135 pays que compte la base de données. Cela comprend 648 741 municipalités, 12 385 collectivités de niveau intermédiaire et 2 513 États et régions.
- **Près de la moitié des pays de l'échantillon (61 pays) ont un niveau municipal et un niveau régional.** Dans 38 pays (soit 28 %), il y a seulement un niveau municipal. Dans 36 pays (soit 27 %), il existe un niveau intermédiaire entre le niveau municipal et le niveau régional.
- **Les cadres de décentralisation ont continué d'évoluer dans de nombreux pays à travers le monde.** Nombre de ces cadres ont été réformés afin de répartir plus clairement les responsabilités entre les niveaux de gouvernement et de leur affecter les fonds nécessaires correspondants (par exemple la réforme 3DS en France en 2022 ou la réforme au Ghana en 2020). Éviter l'émergence de mandats non financés ou sous-financés (c'est-à-dire avec une inadéquation entre les responsabilités et les ressources disponibles) est de la plus haute importance afin de créer des cadres opérationnels décentralisés qui garantissent une prestation efficace des services publics au niveau infranational. D'autres pays, en particulier en Afrique, ont réformé leurs systèmes décentralisés pour renforcer la démocratie et la participation des citoyens et citoyennes (par exemple, le Kenya et l'Ouganda).
- **Au fur et à mesure que les pays se décentralisent, des réformes territoriales telles que des fusions mais aussi des divisions de communes ont lieu.** Une grande majorité des divisions de communes se trouvent dans les régions d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie occidentale,

principalement pour répondre aux changements démographiques dans certaines régions et/ou municipalités, mais aussi dans le cadre de processus de décentralisation en cours. Les fusions de communes sont quant à elles plus fréquentes en Europe et en Eurasie, où elles sont souvent encouragées par des incitations fiscales dans le but de réaliser des économies d'échelle, des gains d'efficacité et des économies de coûts. Si des économies peuvent en effet être réalisées, les fusions ou les divisions ne sont pas la panacée pour générer une croissance économique locale. Elles dépendent aussi de facteurs tels que la taille des territoires fusionnés, la capacité technique de l'administration locale et la participation active des décideurs des collectivités territoriales et de toutes les parties prenantes locales dès le début du processus de fusion ou de division.

- **Comme alternative aux fusions, de nombreux pays mettent en œuvre des coopérations intermunicipales sous des formes très diverses**, des plus superficielles, comme les accords de coopération, aux formes d'intégration les plus profondes, comme les autorités supramunicipales dotées de fonctions déléguées. Cela permet aux municipalités, tant dans les zones rurales que métropolitaines, de bénéficier d'économies d'échelle et en matière de champs d'intervention. La coopération intermunicipale est particulièrement bénéfique pour permettre aux petites municipalités disposant de ressources publiques limitées d'assurer des services publics et des infrastructures de qualité. Les réformes de la gouvernance métropolitaine constituent une forme particulière de coopération intercommunale. Une coopération efficace entre les municipalités au sein des zones fonctionnelles métropolitaines est devenue un thème prioritaire dans de nombreux pays, en particulier ceux qui sont confrontés à un niveau élevé d'urbanisation et de fragmentation administrative.
- **Les réformes de régionalisation ont continué de s'intensifier, portées par de multiples facteurs (économiques, politiques, culturels, etc.)**, en particulier dans les pays de l'OCDE et en Europe, mais aussi en Asie, en Amérique et, dans une moindre mesure, en Afrique. Plusieurs pays créent un nouveau niveau régional décentralisé (Chili, Finlande, Maroc, Ghana, etc.) tandis que d'autres améliorent la gouvernance au niveau régional (France, Grèce, Lituanie, etc.). À l'heure actuelle, plusieurs pays débattent de réformes de la gouvernance régionale – des débats qui ont été soit suspendus, soit au contraire intensifiés par la crise de la COVID-19 (par exemple, Bulgarie, Portugal, Royaume-Uni, Sénégal). Les réformes de régionalisation prennent également la forme de réformes territoriales, telles que les fusions régionales (par exemple, France et Norvège).
- **Les pays adoptent de plus en plus des mécanismes de gouvernance asymétriques**, aux niveaux régional et métropolitain. En d'autres termes, de plus en plus de pays ont tendance à accorder des pouvoirs politiques, administratifs ou budgétaires différents aux collectivités d'un même niveau territorial (régional/étatique, intermédiaire ou municipal). Il s'agit de transférer davantage de responsabilités ou de missions spécifiques à des collectivités territoriales dotées de compétences accrues, de reconnaître un statut différent pour les territoires qui ont une histoire particulière, une identité forte ou une géographie particulière ou encore de protéger et de promouvoir des droits spécifiques, tels que le droit spécifique des peuples autochtones à administrer leur propre territoire. La gouvernance régionale asymétrique semble plus « naturelle » dans les pays fédéraux, mais elle se développe dans les pays unitaires. Des arrangements asymétriques sont de plus en plus utilisés pour la gouvernance métropolitaine afin de reconnaître les spécificités des zones métropolitaines et des villes-régions, en particulier dans les grandes villes et les districts des capitales.

## Les dépenses des collectivités territoriales représentent plus de 21,5 % des dépenses publiques totales dans le monde

- **En 2020, les dépenses des collectivités territoriales représentaient 21,5 % des dépenses publiques totales et 8,3 % du PIB en moyenne pour les 122 pays de l'échantillon pour lesquels des données étaient disponibles.** Dans les pays fédéraux, les collectivités territoriales représentaient 41,9 % des dépenses publiques, soit 16 % du PIB. Dans les pays unitaires, les dépenses des collectivités territoriales sont légèrement inférieures à la moyenne mondiale : 6,6 % du PIB et 17,1 %

des dépenses publiques. Les dépenses de personnel constituent le poste de dépense le plus important, et représentent 35,3 % des dépenses des collectivités territoriales en 2020. Cela confirme le rôle clé des collectivités territoriales en tant qu'employeurs publics.

- **Les dépenses infranationales sont passées de 8,6 % à 9,1 % en termes de PIB, tandis qu'elles ont diminué de 24,1 % à 23 % en termes de recettes publiques totales**, en comparant le même échantillon de 106 pays de l'édition précédente de ce rapport entre 2016 et 2020. Cela peut s'expliquer par la diminution des dépenses infranationales dans les dépenses publiques totales en raison d'une augmentation mondiale des dépenses publiques totales pour répondre à la pandémie de COVID-19, ainsi que par la réorientation des dépenses publiques qui s'est opérée au niveau central pendant la pandémie de COVID-19. Étant donné que le PIB a également chuté en raison de la crise de la COVID-19, les données reflètent en moyenne une augmentation.
- **Le niveau des dépenses publiques infranationales varie considérablement d'un pays à l'autre**, selon que le pays est fédéral ou unitaire, et suivant sa taille et son organisation territoriale, le degré de décentralisation et la nature des responsabilités décentralisées (santé, protection sociale, éducation, etc.). Le Danemark et le Canada se distinguent du reste des pays par leurs dépenses infranationales particulièrement élevées en pourcentage du PIB et des dépenses publiques totales. Dans la plupart des pays fédéraux, ainsi que dans quelques pays unitaires (Finlande, Japon, Corée, Norvège, Suède et Viet Nam), les collectivités territoriales ont mobilisé en 2020 plus de 30 % des dépenses publiques, représentant entre 15 % et 30 % du PIB. En général, les pays à revenu élevé ont tendance à avoir une part infranationale plus importante dans les dépenses publiques totales que les pays à revenu faible.
- À l'autre extrême, **les autorités locales de 58 pays ont des responsabilités limitées en matière de dépenses** (moins de 8 % du PIB et 20 % des dépenses publiques), principalement en Afrique mais aussi en Amérique latine. Dans sept pays de l'OCDE, les dépenses infranationales représentaient moins de 5 % du PIB en 2020 (Costa Rica, Irlande, République de Türkiye, Chili, Grèce et Nouvelle-Zélande). Les pays plus petits et généralement plus centralisés (par exemple, Malte, Maurice, Gambie, Eswatini, République dominicaine) ont également tendance à afficher des taux de dépenses publiques infranationales inférieurs à 2 % du PIB en 2020.
- Au niveau mondial, **l'éducation, les services publics généraux (principalement l'administration) et la protection sociale sont les principaux domaines de dépenses infranationales en pourcentage du PIB**. Toutefois, les principaux domaines de dépenses infranationales varient considérablement d'un pays à l'autre.
- **Les collectivités territoriales utilisent de plus en plus leurs politiques budgétaires comme un moyen pour réaliser leurs priorités stratégiques, atteindre leurs objectifs climatiques et accroître la participation citoyenne et la transparence**. Bien que la plupart des politiques budgétaires visent à réformer les systèmes de gestion financière, des politiques budgétaires infranationales innovantes (telles que la budgétisation sensible au genre, verte et participative) commencent à émerger, principalement dans les pays décentralisés, en tant qu'outil permettant aux collectivités territoriales d'atteindre leurs objectifs environnementaux et climatiques et d'accroître leur redevabilité.

## Les collectivités territoriales jouent un rôle clé dans l'investissement public, mais cet investissement reste faible dans de nombreuses régions

- **Les collectivités territoriales jouent un rôle clé dans l'investissement public. En 2020, l'investissement public infranational s'élevait à 39,5 % de l'investissement public total** et le niveau de l'investissement public infranational dépassait 50 % de l'investissement public total dans 29 pays, et même 65 % dans 14 pays (36 et 17 pays respectivement en 2016), principalement dans les économies à revenu élevé et intermédiaire supérieur. La part des investissements infranationaux est plus importante dans les pays fédéraux, où elle atteint 59 %. Les disparités entre les régions du monde sont considérables : en Afrique, l'investissement public infranational représente moins de 25 % de l'investissement public total, alors qu'il s'élève à 47,2 % en Asie-Pacifique.

- **Toutefois, par rapport aux investissements nécessaires pour atteindre les objectifs zéro, la part de l'investissement public infranational dans le PIB reste faible dans de nombreux pays.** En effet, au niveau mondial, plus de 95 000 milliards d'USD d'investissements publics et privés dans les infrastructures seront nécessaires entre 2016 et 2030 pour soutenir la croissance et le bien-être et contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable (OCDE, 2017<sup>[3]</sup>). L'investissement public infranational ne représente que 1,5 % du PIB dans le monde. Ce chiffre est encore plus bas dans les pays à revenu faible. En 2020, il représentait 0,7 % du PIB en moyenne en Afrique. Il était comparativement plus élevé en Amérique latine (1,1 %) et plus de trois fois plus élevé en Asie- Pacifique (2,4 %).
- **Entre 2016 et 2020, dans les pays de l'OCDE, l'investissement public infranational a augmenté pour passer en moyenne de 620 à 845 USD PPA par habitant en termes réels, et de 13,1 % à 15,6 % de l'investissement public.** Néanmoins, cette augmentation devrait ralentir après 2020, au fur et à mesure que la pandémie de COVID-19 et d'autres chocs survenus en 2022, tels que la crise énergétique (voir ci-dessus), se résorbent.
- **Dans certains pays, les partenariats public-privé (PPP) infranationaux sont encouragés afin de stimuler l'investissement dans des contextes budgétaires infranationaux tendus.** L'utilisation de cet instrument est plus répandue dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires. La forte dépendance à l'égard des dotations et des subventions en tant que principale source de revenus infranationaux, l'absence de cadres juridiques d'appui ainsi que le manque de compétences techniques appropriées sont les principaux obstacles auxquels se heurtent les collectivités territoriales lorsqu'elles cherchent à mettre en œuvre des PPP. Pourtant, les PPP ne sont pas une solution miracle : ils nécessitent des capacités adéquates au niveau infranational pour être soigneusement conçus et mis en œuvre à la bonne échelle.

## Les collectivités territoriales dépendent encore largement des transferts et subventions pour plus de la moitié de leurs revenus

- **Les recettes des collectivités territoriales représentent 25,9 % du total des recettes publiques,** soit 8 % du PIB en moyenne non pondérée dans les 122 pays inclus dans l'échantillon pour lesquels des données sont disponibles.
- **Les recettes infranationales ont augmenté de 8,6 % à 9,3 % du PIB et de 25,7 % à 28,1 % des recettes publiques totales** pour le même échantillon de 104 pays de l'édition précédente de ce rapport entre 2016 et 2020. Cela peut s'expliquer par une augmentation globale des dotations du gouvernement central pour soutenir les collectivités territoriales dans leur réponse à la pandémie en 2020, ainsi que par une baisse du PIB.
- **Les dotations représentent plus de la moitié (51,5 %) des recettes des collectivités territoriales, devant les impôts (31,5 %), les droits et redevances (10,3 %) et les revenus de la propriété.** Dans les pays fédéraux, la part des dotations et subventions dans les recettes infranationales est plus faible (44,9 %), alors qu'elle est légèrement plus élevée dans les pays unitaires (53 %).
- **Les recettes fiscales des collectivités territoriales représentent en moyenne 2,9 % du PIB, avec de grandes disparités entre les pays.** Dans 53 pays sur 116, elles représentent moins de 1 % du PIB et dans 15 pays, elles dépassent 8 % du PIB, les niveaux les plus élevés étant observés en Argentine, en Suède, au Danemark et en Allemagne.
- **En moyenne, les recettes fiscales infranationales représentent 14,5 % des recettes fiscales publiques.** En République populaire de Chine, en Allemagne, en Suisse, en Argentine et en Inde, les collectivités territoriales représentent plus de 50 % des recettes fiscales publiques, tandis que dans 45 pays, elles représentent moins de 5 % des recettes fiscales publiques.
- **Les recettes fiscales infranationales englobent à la fois des impôts partagés et des impôts propres.** Toutefois, l'importance des recettes fiscales en soi n'est pas représentative du niveau de discrétion dont les collectivités territoriales disposent pour les fixer. En effet, la marge de manœuvre

permettant aux collectivités territoriales de fixer les assiettes et les taux d'imposition varie d'un pays à l'autre, ce qui engendre des différences sur le degré d'autonomie fiscale à l'échelle infranationale. L'autonomie fiscale est plus faible lorsqu'il existe des accords de partage de l'impôt (par exemple sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés, les droits d'accise ou la TVA), dès lors que les taux d'imposition et les montants redistribués aux collectivités territoriales sont définis au niveau national. Elle demeure toutefois plus importante pour les impôts propres lorsque les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre pour fixer l'assiette et le taux d'imposition. Cependant, ce pouvoir d'imposition peut également être réglementé et restreint dans certains pays.

- **L'impôt sur la propriété est une pierre angulaire de la fiscalité locale dans de nombreux pays du monde.** Au niveau mondial (87 pays), les impôts périodiques sur la propriété représentent 0,7 % du PIB, 34,1 % des recettes fiscales infranationales et 8,2 % des recettes des collectivités territoriales en moyenne non pondérée. Cependant, **l'impôt sur la propriété, malgré ses mérites en tant que source de revenus pour les collectivités territoriales, reste largement inexploité dans de nombreux pays**, en particulier les pays en développement, en raison d'obstacles liés à sa mise en œuvre, sa gestion et sa perception dans la pratique. En Amérique latine et en Afrique, l'impôt périodique sur la propriété représente une part élevée des recettes fiscales infranationales, mais une part très faible du PIB. Afin de bénéficier davantage de cette source importante de recettes locales, plusieurs pays entreprennent des réformes de leurs systèmes d'impôt sur la propriété. Certaines réformes ont porté sur l'évaluation de l'assiette fiscale (par exemple au Kenya, aux Philippines), l'extension de l'impôt à de nouveaux actifs (par exemple en Allemagne, en Pologne), le système de perception ou l'amélioration des systèmes de cadastre et des registres fonciers (par exemple en Angola, au Cambodge et en Italie).

## La dette des collectivités territoriales demeure faible

- **L'encours de la dette brute infranationale est limité par rapport à la dette du gouvernement central** et représentait 7,9 % du PIB et 9,8 % de la dette publique totale en 2020 dans l'échantillon de pays (75 pays). Il est très inégalement réparti entre les pays, allant d'une dette quasiment nulle à une dette atteignant 75,8 % du PIB et 53,6 % de la dette publique au Canada.
- Entre 2016 et 2020, **l'encours de la dette brute infranationale a légèrement augmenté, passant de 7,5 % à 7,9 % du PIB**, alors qu'il a diminué de 11,5 % à 9,8 % en termes de dette publique totale, si l'on compare avec le même échantillon de l'édition précédente de ce rapport. Une partie de cette augmentation en termes de PIB est attribuable aux dépenses importantes de soutien liées à la COVID-19.
- **En 2020, la dette infranationale s'élevait à 20,3 % du PIB et à 22,7 % de la dette publique dans les pays fédéraux**, alors qu'elle représentait 4,6 % du PIB et 6,2 % de la dette publique dans les pays unitaires. La dette des collectivités territoriales, comparée à la dette des États fédérés ou des régions, est nettement inférieure à la fois dans les pays fédéraux et unitaires, représentant 4,5 % du PIB et 6,1 % de la dette publique totale en 2020.
- **Les prêts constituent l'essentiel de la dette publique infranationale (53,4 % de l'encours de la dette)**, devant les « autres comptes à payer » (29,2 %) et les « obligations/titres » (11,4 %).

## Pays les moins avancés (PMA)

- **Les 31 PMA figurant dans la base de données sont principalement des pays unitaires, à l'exception de l'Éthiopie, du Népal et de la Somalie.** La plupart d'entre eux ont connu des réformes de décentralisation dans une démarche de démocratisation et d'amélioration de la prestation de services publics. De nombreux pays ont mis en place un système qui se situe entre décentralisation et déconcentration.
- **Les PMA sont presque exactement divisés entre des systèmes à un, deux et trois niveaux d'administration.** Les différents héritages historiques et les différentes géographies ont abouti à une grande diversité d'organisations territoriales et de structures institutionnelles.

- **La répartition floue des responsabilités, les mandats non financés ou sous-financés ou encore le manque de participation des collectivités territoriales aux exercices de programmation budgétaire** sont des problèmes particulièrement répandus dans les PMA ; ils touchent ou ont touché la plupart des pays mentionnés dans le présent rapport.
- Dans de nombreux PMA, **les dépenses totales des collectivités territoriales représentaient une faible part du PIB par rapport au reste des pays inclus dans le présent rapport**, c'est-à-dire moins de 1 % du PIB dans 11 pays et entre 1 % et 3 % du PIB pour 6 autres pays en 2020.
- **Le rôle des collectivités territoriales dans l'investissement public varie considérablement d'un pays à l'autre dans les 10 PMA pour lesquels des données sont disponibles.** Si l'investissement infranational représente plus de la moitié de l'investissement public total au Népal, ce chiffre tombe à moins de 10 % de l'investissement public total au Mali, en Ouganda, au Sénégal et au Togo.
- **Dans la plupart des PMA, les recettes des collectivités territoriales sont limitées en comparaison avec les autres pays inclus dans le présent rapport.** Sur 21 pays unitaires, 15 ont des recettes qui représentent moins de 2 % du PIB et 10 % des recettes publiques.
- **Les PMA sont fortement tributaires des dotations et subventions des gouvernements centraux, tant pour les pays fédéraux que pour les pays unitaires.** La plupart des pays à revenu faible bénéficient également d'aides internationales et de subventions, lesquelles transitent en général d'abord par le gouvernement central. Les droits et les redevances représentent une part importante des recettes infranationales dans certains PMA, pouvant atteindre un maximum de 41 % du total des recettes infranationales. À l'inverse, les recettes fiscales sont plutôt limitées.
- Bien que les données restent rares dans les PMA, en particulier concernant la dette, les emprunts sont généralement autorisés au niveau infranational pour financer des investissements en capital sous réserve de l'approbation préalable du ministère des Finances. Dans la pratique, **l'endettement local demeure toutefois très limité, même dans les pays où il est légalement possible d'emprunter.**
- **Les PMA doivent renforcer la solvabilité de leurs collectivités territoriales** afin d'améliorer leur accès au financement extérieur au niveau infranational et mettre en place un cadre réglementaire qui leur permette d'emprunter. Cela nécessite de disposer de sources de revenus suffisantes et diversifiées. Une fois cet objectif atteint, des modalités innovantes de financement peuvent être envisagées, telles que le financement mixte.

# Introduction

Améliorer la gouvernance multiniveau et les systèmes financiers nécessite l'accès à des données fiables, harmonisées et comparables. Cela est d'autant plus essentiel en temps de crise, lorsque les collectivités territoriales sont en première ligne de réponse, comme on l'a vu lors de la pandémie de COVID-19. Plus récemment, alors qu'elles commençaient à soutenir une reprise inclusive, résiliente et durable après la pandémie, les collectivités territoriales ont subi les répercussions du profond choc économique mondial provoqué par l'agression à grande échelle de la Russie contre l'Ukraine. Bien qu'il s'agisse avant tout d'une crise humanitaire, cela a également entraîné une crise énergétique avec de fortes répercussions sur le coût de la vie.

En comparaison avec les prévisions de l'OCDE datant de décembre 2021, on estime actuellement que le PIB mondial devrait être inférieur d'au moins 2 800 milliards d'USD en 2023 (OECD, 2022<sup>[1]</sup>), l'inflation atteignant au premier semestre 2022 des niveaux jamais vus depuis les années 1980 dans de nombreuses économies. Pour les collectivités territoriales, des taux d'inflation plus élevés (et par conséquent une hausse des coûts d'emprunt) entraîneront une pression supplémentaire sur les marges budgétaires déjà érodées par la pandémie. Cela obérera leurs capacités à fournir des services essentiels et à engager des investissements cruciaux, en particulier pour assurer une transition numérique et une transition verte inclusive. Ces chocs ont compliqué la mise en œuvre de mécanismes de gouvernance et de financement multiniveau adéquats pour faire face aux impacts différenciés des crises au sein des pays et des régions, ainsi qu'entre les différents niveaux de gouvernement. Outre les urgences à court terme, les collectivités territoriales doivent également prendre des mesures pour s'adapter aux différentes tendances globales auxquelles elles sont confrontées, comme les changements démographiques ou la transition verte et la transition numérique. Pour comprendre les conséquences de la pandémie de COVID-19, de la crise précipitée par l'agression de la Russie, des tendances globales, ainsi que des inégalités et disparités spatiales persistantes, il faut d'abord comprendre les cadres de gouvernance multiniveau au sein desquels les collectivités territoriales opèrent, ainsi que leur réalité budgétaire.

L'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales (SNG-WOFI) est un référentiel mondial et une source d'information unique fondée sur des données fiables qui rassemble et analyse des données quantitatives et qualitatives pour contribuer à une plus grande compréhension du rôle clé que jouent les collectivités territoriales dans les politiques publiques. Il aide à identifier les lacunes et à mettre en lumière les principaux défis structurels qui empêchent les systèmes de gouvernance multiniveau de fonctionner correctement. Si les collectivités territoriales ont démontré – peut-être aujourd'hui plus que jamais auparavant – qu'elles sont capables de répondre efficacement aux besoins urgents et aux défis à long terme, il est également évident qu'elles sont très vulnérables aux chocs internes et externes et qu'elles sont confrontées à des obstacles, liés à l'inefficacité des cadres de décentralisation, qui les empêchent de s'acquitter dûment de leurs responsabilités.

**Cette nouvelle et troisième édition de l'Observatoire mondial présente des données et des analyses pour 135 pays, dont 22 fédérations et 113 pays unitaires, couvrant près de 90 % de la superficie mondiale, 93 % de la population mondiale et 94 % du PIB mondial.** L'Observatoire mondial est ainsi devenu la plus grande plateforme internationale de connaissances sur la structure et les finances des collectivités territoriales jamais créée, avec des dizaines d'indicateurs sur les dépenses, l'investissement, les recettes et la dette. Outre les principales conclusions globales présentées dans ce rapport, l'Observatoire mondial comprend également 135 fiches pays contenant des informations facilement

comparables, notamment sur les cadres de gouvernance multiniveau, les mécanismes de coordination horizontale et verticale, les processus de décentralisation, les réformes territoriales, les responsabilités en matière de dépenses et d'investissement, les cadres budgétaires, les dotations et les réformes fiscales ou encore les règles budgétaires et d'emprunt. Cette édition fournit également des éclairages sur l'impact de la crise de la COVID-19 sur les collectivités territoriales, la dimension territoriale des plans de relance, les systèmes d'imposition foncière, les partenariats public-privé infranationaux, et comprend un chapitre consacré à 31 pays parmi les moins avancés.

## **Une troisième édition marquée par la crise de la COVID-19**

Les collectivités territoriales ont joué un rôle clé dans la réponse à la pandémie de COVID-19 et continuent en ce sens en prenant des mesures pour assurer une reprise résiliente. Cependant, toutes les collectivités territoriales n'ont pas été confrontées aux mêmes défis dans la gestion de leur réponse à la crise, selon la gouvernance multiniveau et les cadres financiers au sein desquels elles opèrent (encadré 0.1).

L'Observatoire mondial recueille les expériences des collectivités territoriales de 135 pays concernant la gestion territoriale de la crise, les mesures d'urgence mises en œuvre aux différents échelons de gouvernement et les impacts de la crise sur les finances des collectivités territoriales. Il aborde également les plans de relance économique et sociale conçus pour sortir de la crise avec résilience.

Dans sa présentation des principales conclusions, ce rapport comprend, pour chaque chapitre, des encadrés avec des informations spécifiques sur la réponse à la COVID-19. Des fiches pays et territoires fournissent des détails supplémentaires sur les actions entreprises par chacun des 135 pays figurant dans la base de données.

### Encadré 0.1. Impact différencié de la crise de la COVID-19 sur les collectivités territoriales à travers le monde

L'impact de la crise de la COVID-19 sur les collectivités territoriales a été inégal selon les pays, les niveaux de gouvernement, les régions et les municipalités, en fonction de la gouvernance multiniveau et des cadres financiers des pays à travers le monde.

Plus particulièrement, la différenciation de l'impact sur les finances infranationales est principalement due à cinq facteurs :

1. Le degré de décentralisation et, en particulier, l'attribution des responsabilités en matière de dépenses (par exemple, la santé, la protection sociale, le développement économique, etc.).
2. Les caractéristiques des recettes des collectivités territoriales et la mesure dans laquelle ces recettes sont vulnérables face aux chocs et aux fluctuations économiques (par exemple, baisse des recettes fiscales due à un arrêt de l'activité économique et de la consommation, diminution des droits et redevances) et sensibles aux décisions politiques (par exemple, exonérations, abrogations, reports).
3. La santé budgétaire ou les conditions financières avant la pandémie (c'est-à-dire l'état des soldes budgétaires et de la dette, le niveau des liquidités et des réserves).
4. Le degré de marge de manœuvre budgétaire ou, en d'autres termes, la capacité des collectivités territoriales à absorber les tensions exceptionnelles et à ajuster leurs dépenses et leurs recettes pour répondre à des besoins urgents ainsi qu'à accéder à un financement extérieur.
5. La portée et l'efficacité des politiques de soutien des niveaux supérieurs de gouvernement et l'existence de mécanismes de péréquation ou de solidarité.

Les régions urbaines et rurales, les capitales, les zones métropolitaines, les municipalités plus ou moins grandes et les zones rurales ont été touchées de différentes manières et à des degrés divers en fonction des facteurs susmentionnés. En outre, leur situation géographique, leur participation aux chaînes de valeur mondiales et leur exposition au commerce international, mais aussi leur profil financier sont autant d'éléments qui ont déterminé l'ampleur et la nature des effets de la COVID-19. À titre d'exemple, contrairement aux régions intérieures, les finances publiques des régions côtières d'Espagne et d'Italie ont été plus fortement touchées par la pandémie en raison des restrictions de voyage et de la fermeture des hôtels qui ont réduit la fréquentation touristique, l'une de leurs principales sources de revenus infranationaux. En général, les mesures prises en réponse à la COVID-19 pour soutenir les finances infranationales peuvent être classées en quatre groupes principaux. Il s'agit notamment de : 1) mesures relatives aux recettes ; 2) mesures relatives aux dépenses ; 3) mesures de gestion financière ; et 4) mesures relatives aux règles budgétaires et à la dette (y compris les mesures visant à faciliter l'utilisation de la dette pour les besoins à court et à long terme). Les mesures relatives aux recettes et les mesures relatives aux règles budgétaires et à l'emprunt semblent être les plus fréquemment appliquées, bien que les mesures visant à améliorer la gestion financière soient également assez répandues.

### Vers des finances infranationales plus résilientes ?

Au cours des 15 dernières années, la crise financière mondiale de 2008 et la pandémie de COVID-19 ont mis les finances des collectivités territoriales à rude épreuve. La pandémie de COVID-19 a récemment montré que les collectivités territoriales subissent un effet ciseaux : elles sont dans l'incapacité d'encaisser des recettes suffisantes précisément au moment où les dépenses montent en flèche, ce qui se traduit par une augmentation des déficits et de la dette. Aujourd'hui, l'agression à grande échelle de la Russie contre l'Ukraine intensifie la pression sur les finances publiques. Les collectivités territoriales sont confrontées à la hausse des prix des importations, à l'augmentation des déficits et à l'alourdissement de la dette dans un

contexte très incertain de hausse de l'inflation combinée au ralentissement de la croissance. En outre, la fréquence des catastrophes naturelles (inondations, tremblements de terre, pandémies, etc.) a augmenté et l'on estime que cette tendance devrait se poursuivre à l'avenir (WMO, 2021; IMF, 2022). Compte tenu de la faiblesse des finances publiques après la crise de la COVID-19 et de la hausse des taux d'intérêt, les investissements essentiels dans les infrastructures sont moins probables, en raison du coût plus élevé de l'emprunt (OECD, 2022).

Étant donné que les chocs exogènes accompagnés de conséquences budgétaires deviennent progressivement plus fréquents, les collectivités territoriales, en première ligne de la gestion des risques, doivent anticiper les crises et renforcer leur résilience financière (de Mello Ter-Minassian, 2022). Comme les collectivités territoriales varient considérablement d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays en termes de responsabilités, de ressources, de pouvoir discrétionnaire en matière budgétaire et de capacités, il n'est pas possible d'élaborer des recommandations uniformes. Néanmoins, renforcer la résilience financière au niveau infranational repose sur un cadre multiniveau équilibré mettant en correspondance les responsabilités déléguées aux collectivités territoriales avec un niveau suffisant de ressources humaines et financières (OECD, 2019). Pour mettre en place un système financier infranational résilient, il est essentiel d'éviter la prolifération de mandats sous-financés ou non financés et d'équilibrer les responsabilités décentralisées et les sources de financement (Rodríguez-Pose Vidal-Bover, 2022). La crise a également révélé que disposer d'un système de financement diversifié fondé sur un panier de recettes constitué de subventions (pour des fonctions déléguées ou des objectifs prioritaires), de recettes fiscales, de droits et de redevances ainsi que de revenus de la propriété permet aux collectivités territoriales de : 1) diversifier les risques, 2) renforcer leur capacité à résister aux chocs extérieurs, et 3) continuer à assurer des services publics même en temps de crise.

La crise de la COVID-19 a aussi incité les gouvernements centraux/fédéraux et les collectivités territoriales à repenser leurs cadres de gouvernance multiniveau. Cette crise a mis en évidence la nécessité d'une approche territorialisée de la gestion des crises et de la relance tout en soulignant l'importance de disposer d'un système de gouvernance multiniveau fondé sur la souplesse, l'adaptabilité, la coordination et la consultation entre les différents échelons de gouvernement. Un dialogue régulier associant les échelons territoriaux et l'ensemble des acteurs peut, lorsqu'il s'appuie sur des données fiables et qu'il intègre une vision prospective, s'avérer particulièrement utile pour éviter des réponses politiques fragmentées. Des mécanismes de péréquation horizontaux ou verticaux souples et efficaces contribuent à atténuer l'impact différencié d'une crise sur le plan territorial. Dans plusieurs pays, l'activation de mécanismes de péréquation a permis d'atténuer la différenciation de l'impact de la pandémie sur les collectivités territoriales (par exemple en Autriche, en Allemagne et en Suisse), mais les systèmes de péréquation peuvent avoir des effets limités car ils sont sensibles aux contractions de l'activité économique et peuvent donc avoir un impact procyclique sur les finances infranationales. Les collectivités territoriales devraient également identifier les priorités de la politique de développement découlant de la crise de la COVID-19, repenser les tendances spatiales et démographiques à long terme, réévaluer leurs politiques industrielles, et recalibrer et hiérarchiser davantage les investissements liés au climat (OECD, 2022).

La plupart des pays représentés dans cette étude ont élaboré des plans de relance en réponse à la pandémie, et certains d'entre eux les ont stratégiquement orientés de façon à maximiser la résilience des finances infranationales à moyen et à long terme. Par exemple, le plan national de relance économique du Canada (Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience) repose sur quatre piliers : la réponse à la COVID-19, la création d'emplois et la croissance, une reprise résiliente et inclusive, et un gouvernement équitable et responsable. Outre les plans de relance nationaux, les provinces, les territoires et certaines municipalités ont également lancé leurs propres plans de relance économique. Dans tous les pays membres de l'UE, les subventions accordées dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience de l'UE sont subordonnées à l'engagement de mettre en œuvre des réformes structurelles et des projets d'investissement qui contribuent au progrès de la transition verte et de la transition numérique. Par exemple, 40,3 % du plan de relance de la Croatie soutiendront les objectifs climatiques et 20,4 % favoriseront la transition numérique au cours de la période 2020-2026. Dans ce cadre, plusieurs collectivités territoriales croates se préparent à réaliser des investissements verts qui soutiennent la transition écologique. Au Cameroun, le gouvernement a élaboré le « Programme d'appui à la relance économique post-COVID » qui

visé à soutenir les secteurs d'activité fortement touchés par la crise et à renforcer la résilience de la structure économique locale face aux chocs extérieurs. En Haïti, le Plan de réponse post-COVID-19 prévoit une action prioritaire consistant à adopter un plan intégré de résilience face aux catastrophes dans au moins 20 communes.

La crise de la COVID-19 a également entraîné un assouplissement des règles budgétaires, traditionnellement assez strictes. Dans la plupart des pays, les collectivités territoriales ont été autorisées à dépenser leurs fonds de réserve et leurs encaisses pour faire face aux coûts supplémentaires de la pandémie (Monténégro, Philippines, République démocratique populaire lao, etc.). Pour se préparer aux prochains chocs exogènes, il faudra reconstituer des marges de manœuvre budgétaire. Certains pays ont pris des mesures pour remédier à cette situation : l'un des piliers du plan de relance du Japon, par exemple, comprend la constitution d'un fonds de réserve d'urgence pour la COVID-19 d'environ 6 800 milliards de JPY afin d'améliorer la préparation aux crises futures. D'autres mesures, telles que des mécanismes d'assurance permettant de continuer à garantir la fourniture de services publics en cas d'événement extrême, peuvent être utiles au niveau infranational. On estime qu'inciter le recours à l'assurance privée pourrait réduire les obligations de l'État de 50 % pour les événements très extrêmes et de 67 % pour les événements de moindre importance (Banque mondiale, 2021<sup>[11]</sup>). Cette solution de transfert des risques financiers présente plusieurs avantages par rapport à un financement ad hoc ou a posteriori. Notamment, l'indemnisation sur la base de règles préétablies est préférée aux décisions ad hoc, ce qui offre une sécurité juridique qui peut également servir de base à des emprunts supplémentaires. En tout état de cause, les régimes d'assurance doivent être transparents et clairs sur les intérêts assurés ainsi que sur les risques et leur répartition. Ils doivent veiller à ce que le montant total des primes suffise à couvrir les risques et les coûts associés, et leur couverture doit être universelle, c'est-à-dire qu'elle doit englober la majorité des parties prenantes concernées (Baur, 2022<sup>[12]</sup>). Tous ces outils, y compris les règles budgétaires, les plans stratégiques de relance, la diversification des sources de revenus et les régimes d'assurance public-privé, peuvent jouer un rôle important pour renforcer la résilience.

## Structure du rapport

Le présent rapport est structuré comme suit. Le chapitre 1 analyse les différentes structures institutionnelles des pays fédéraux et unitaires et donne une vue d'ensemble de la gouvernance multiniveau et des réformes territoriales. Ces dernières comprennent les réformes municipales et régionales ainsi que les accords de coopération intercommunale. Le chapitre 2 porte sur les dépenses des collectivités territoriales et décrit leurs principaux domaines de dépenses et d'investissement, en mettant particulièrement l'accent sur les partenariats public-privé infranationaux. Il comprend également une section sur les politiques budgétaires infranationales en tant que démarche permettant d'aligner les budgets infranationaux sur les priorités stratégiques et/ou d'encourager des pratiques innovantes. Le chapitre 3 examine les différentes sources de recettes infranationales et propose une analyse approfondie de l'impôt sur la propriété en tant que source de recettes vitale pour les collectivités territoriales. Le chapitre 4 examine les règles budgétaires et d'emprunt et fait le point sur les différents niveaux d'endettement infranational. Ce faisant, il analyse les différents instruments de dette, tels que les prêts et les obligations (et compte une section spécifique sur les obligations vertes). Le chapitre 5 reproduit la structure du rapport pour les 31 pays les moins avancés, en décrivant leurs caractéristiques, les défis auxquels ils sont confrontés ainsi que les opportunités qu'ils peuvent exploiter. Toutes les moyennes calculées dans ce rapport sont des moyennes non pondérées (voir l'annexe C). Tous les exemples de pays cités dans le rapport sont tirés des fiches pays et territoires (OCDE/CGLU, 2022<sup>[13]</sup>) disponibles sur la plateforme internet de l'Observatoire mondial ([www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)).

Le rapport comprend également plusieurs annexes contenant des informations détaillées sur les 135 pays, les indicateurs socio-économiques de base rassemblés dans la base de données financières, un résumé de la méthodologie, la structure des fiche pays et territoires, les définitions et les mesures de la décentralisation, ainsi que les principes directeurs de l'OCDE pour la réforme de l'impôt périodique sur la propriété immobilière. Le rapport se termine par une liste complète de références. Les deux éditions précédentes sont disponibles sur [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org) (OCDE/CGLU, 2016<sup>[14]</sup> ; OCDE/CGLU, 2019<sup>[15]</sup>).

# 1

## Comment les collectivités territoriales sont-elles structurées et organisées dans le monde ?

### 1.1 Pays fédéraux et unitaires

Les pays peuvent être organisés en deux formes principales : unitaire et fédérale (e qui comprend les confédérations). La réalité est toutefois plus complexe, car les caractéristiques des premiers peuvent se mélanger à celles des seconds, et vice versa. Par exemple, le Royaume-Uni est un pays unitaire, mais depuis le début de son processus de déconcentration en 1998, il a acquis des caractéristiques fédérales. En Malaisie, malgré une structure fédérale inscrite dans la Constitution, le pays fonctionne plutôt comme un pays unitaire, car le gouvernement central concentre de nombreux pouvoirs, ce qui laisse relativement peu de marge de manœuvre aux collectivités territoriales (Ostwald, 2017<sup>[16]</sup>).

Les situations intermédiaires entre pays fédéral et unitaire ne sont pas rares ; ces pays sont généralement qualifiés de « quasi-fédéraux ». Bien que cette définition ne soit pas très claire, elle est souvent appliquée aux pays unitaires présentant certaines caractéristiques des pays fédéraux (par exemple, l'Espagne). En ce qui concerne l'administration locale, les régions autonomes des quasi-fédérations ont généralement moins de marge de manœuvre que dans les fédérations pour définir et réformer le fonctionnement et le financement des collectivités territoriales, entre autres fonctions (OCDE, 2017<sup>[17]</sup> ; OCDE, 2019<sup>[8]</sup>). Des aspects essentiels des fonctions et du financement de l'administration locale sont souvent énoncés dans la Constitution nationale. Même si une autonomie substantielle est conférée aux régions autonomes, qui disposent d'un pouvoir législatif propre (« primaire ») ou délégué (« secondaire »), par rapport aux échelons inférieurs, il s'agit souvent d'une compétence partagée avec le pouvoir central.

## Encadré 1.1. Pays unitaires, fédéraux et arrangements asymétriques

### États unitaires

Les pays régis par un seul pouvoir, dans lesquels le gouvernement central exerce toujours l'autorité suprême, sont appelés États unitaires. Un tel pays est considéré comme une entité « une et indivisible » dont la souveraineté ne peut être partagée. Les sujets des États unitaires sont soumis au même pouvoir unique sur l'ensemble du territoire de l'État. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il n'existe pas de collectivités territoriales dans les États unitaires. De fait, il existe souvent dans les pays unitaires des collectivités territoriales, élues directement par la population et dotées d'une certaine autorité politique et administrative. C'est néanmoins le gouvernement central qui décide quels pouvoirs et responsabilités sont délégués aux échelons de gouvernement inférieurs. En fonction de ces prérogatives, on peut trouver différents degrés de décentralisation dans les États unitaires.

Les pays unitaires se présentent par conséquent sous une multitude de formes et de tailles. Certains pays unitaires peuvent de fait adopter une structure institutionnelle « hybride » dans laquelle ils reconnaissent des régions et des villes autonomes dotées de pouvoirs spéciaux pour des raisons géographiques, historiques, culturelles ou linguistiques. Dans ces cas, certaines de ces régions historiques ont, en raison de leurs particularités, plus de pouvoirs que d'autres collectivités territoriales. Ces arrangements institutionnels complexes et souvent inégaux sont couramment qualifiés d'asymétriques, car les pouvoirs, les responsabilités et les ressources ne sont pas répartis de manière égale entre les unités infranationales d'un pays. Les exemples d'arrangement asymétrique dans les pays unitaires comprennent notamment le Royaume-Uni (nations investies de compétences propres d'Irlande du Nord, d'Écosse et du Pays de Galles), l'Italie (régions ordinaires et régions à statut spécial), la Finlande, la France (Corse, départements et territoires d'outre-mer), le Portugal (Açores et Madère), Maurice (îles Rodrigues), l'Azerbaïdjan (République autonome du Nakhitchevan), le Nicaragua (régions autonomes de la Côte caraïbe nord et de la Côte caraïbe sud), l'Équateur (Galapagos), etc.

### États fédéraux

Contrairement aux États unitaires, les pays fédéraux partagent leur souveraineté entre le gouvernement fédéral et des entités régionales autonomes (également appelées États fédérés), qui peuvent être dotées de leur propre constitution juridique (le Canada étant une exception), d'un parlement et d'un gouvernement. Les gouvernements fédéraux se distinguent des gouvernements centraux des États unitaires en ce qu'ils ne peuvent pas modifier unilatéralement le statut d'autonomie des entités fédérées. Les pouvoirs et responsabilités sont attribués au gouvernement fédéral et aux États fédérés par les dispositions constitutionnelles ou par l'interprétation judiciaire qui en est faite. D'une manière générale, les gouvernements fédéraux conservent une compétence exclusive dans des domaines tels que la politique étrangère, la défense, la monnaie et la justice pénale, tandis que les États fédérés ont des compétences étendues.

Les États fédéraux présentent une grande diversité, avec des arrangements symétriques et asymétriques. Dans certains pays, les responsabilités sont également réparties entre les administrations des États. Bien que les arrangements institutionnels soient souvent un processus évolutif, le cas des pays fédéraux symétriques est aujourd'hui illustré par l'Autriche, la Suisse, l'Allemagne et les États-Unis. Néanmoins, les pays fédéraux asymétriques ne sont pas rares et peuvent même être considérés comme constituant l'essence des systèmes fédéraux. Par exemple, l'Australie présente certains aspects d'asymétrie régionale tandis que d'autres pays fédéraux tels que la Belgique, l'Inde ou la Malaisie sont fortement asymétriques. Un niveau d'asymétrie élevé agit comme un ciment qui maintient la cohésion de différents territoires. La Constitution indienne prévoit des dispositions spéciales pour neuf États ; en Malaisie, le Sabah et le Sarawak ont une plus grande autonomie que les onze autres États.

Source : (OCDE, 2018[18])

## 1.2 Collectivités territoriales identifiées en 2021

La troisième édition de la base de données SNG-WOFI comprend des données pour 663 639 collectivités territoriales dans les 135 pays inclus dans l'échantillon. Seules les collectivités territoriales élues à vocation généraliste sont prises en compte (encadré 1.2).

### Encadré 1.2. Définir les collectivités territoriales

Une collectivité territoriale peut être définie comme une entité décentralisée élue au suffrage universel et disposant de responsabilités générales ainsi que d'une certaine autonomie en matière de budget, de personnel et d'actifs.

Cette définition signifie que les entités infranationales suivantes ont été exclues de la base de données:

- Districts déconcentrés ou agences du gouvernement central/fédéral/d'État établis à des fins administratives, statistiques ou électorales uniquement.
- Entités à vocation spécialisée, telles que les conseils scolaires, les régies de transport, les offices des eaux, les groupements de coopération intermunicipale, même si elles disposent d'assemblées délibérantes élues au suffrage universel direct et de pouvoirs d'imposition (décentralisation fonctionnelle).
- Localités infracommunales (paroisses civiles, villages, quartiers, conseils communautaires, hameaux, etc.).
- Dans certains cas, les zones spéciales (par exemple, les réserves et les établissements autochtones au Canada et aux États-Unis) ainsi que les communautés situées dans des zones non organisées ou non constituées (par exemple, en Australie et au Canada).

Toutefois, certaines exceptions ont été faites. Par exemple, la définition ci-dessus inclut les entités qui ne sont élues qu'au suffrage indirect ou les entités « mixtes », c'est-à-dire dont le conseil est élu mais dont l'exécutif est nommé par le gouvernement central. Il se peut également que l'absence d'élections locales ne soit que temporaire ou que cette situation soit en cours de changement en raison de réformes de la gouvernance multiniveau (par exemple, la transformation d'entités déconcentrées en entités décentralisées). Quoi qu'il en soit, l'existence de collectivités territoriales élues ne signifie pas automatiquement que ces collectivités territoriales soient à même d'acquiescer et de gérer leur budget ou leur personnel de manière autonome, car dans certains pays ces responsabilités restent la prérogative du gouvernement central.

Source: (OCDE, 2018[18] ; OCDE, 2019[8])

Les collectivités territoriales incluses dans la base de données comprennent 648 741 municipalités, 12 385 collectivités de niveau intermédiaire et 2 513 États et régions (graphique 1.1).

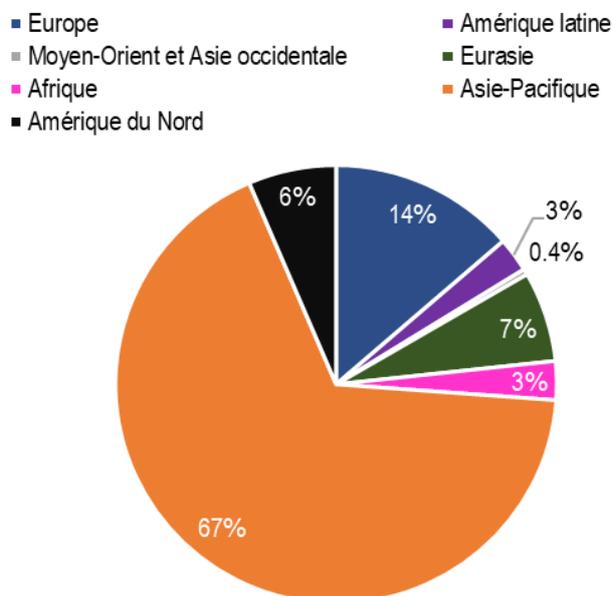
Graphique 1.1. 663 639 collectivités territoriales aux niveaux municipal, intermédiaire et régional



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Par région du monde, l'Asie-Pacifique arrive en tête avec plus de 447 000 collectivités territoriales (67 %), devant l'Europe (14 %), l'Eurasie (7 %), l'Amérique du Nord (3 %), l'Amérique latine (3 %), l'Afrique (3 %) et le Moyen-Orient et l'Asie occidentale (0,3 %) (graphique 1.2).

Graphique 1.2. Nombre de collectivités territoriales par région du monde



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Il convient toutefois d'interpréter ces chiffres avec prudence. L'analyse de ces statistiques révèle que l'Inde, l'Indonésie et les Philippines poussent le total de l'Asie vers le haut de manière significative, car ces pays abritent de nombreuses autorités municipales autonomes de petite taille qui entrent dans la définition des collectivités territoriales de SNG-WOFI. Dans ces seuls trois pays, les villages représentent plus de 87 % du nombre total de collectivités territoriales dans la région Asie-Pacifique. Dans d'autres régions du monde, l'équivalent de ces petites entités est souvent désigné comme des localités déconcentrées qui dépendent

de municipalités plus importantes, lesquelles ne sont pas reconnues comme des collectivités territoriales indépendantes selon la définition utilisée dans cette base de données. En Amérique latine, l'Équateur fait figure d'exception : les quelque 1 500 *parroquias* sont reconnues comme des administrations autonomes décentralisées dans la Constitution de 2008.

### Encadré 1.3. La gouvernance infracommunale est très répandue dans le monde

Une localité infracommunale peut être définie comme une subdivision administrative municipale de droit public qui, dans certains cas, dispose d'un budget alloué, d'un personnel et de responsabilités propres ainsi que de représentant-e-s élu-e-s (par exemple, le conseil, le ou la maire), mais qui ne jouit pas de pouvoirs autonomes, car elle est souvent créée en tant qu'entité déconcentrée par une municipalité qui conserve la majeure partie de l'autonomie locale.

Les localités infracommunales sont très répandues dans le monde mais prennent souvent des noms différents : paroisses civiles (*parroquias* en espagnol), arrondissements, villages, quartiers, conseils communautaires, hameaux, etc. Elles peuvent exister sur l'ensemble du territoire national ou se limiter à une partie de ce territoire, comme les zones rurales et/ou urbaines. Les localités infracommunales sont présentes dans des pays tels que la Grèce, l'Irlande, la Corée, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la Slovaquie, le Royaume-Uni, le Cambodge, la Serbie, l'Afrique du Sud, le Panama, etc.

- Les *bnakavayrer* d'Arménie sont des villages infracommunaux qui n'ont pas d'autorité autonome. En raison du processus de fusion des municipalités rurales entre 2015 et 2021, le nombre de municipalités a été réduit d'environ deux tiers, passant de 931 en 1995 à 308 en 2021. Cela a augmenté le nombre d'agglomérations et de villages infracommunaux, car les anciennes municipalités ont maintenant transféré leur autorité autonome à leurs communautés municipales et sont devenues partie intégrante d'une autre municipalité, passant ainsi dans la catégorie infracommunale. Des petits villages infracommunaux sans droits d'autonomie existent dans plusieurs pays d'Asie et d'Eurasie, tels que la Géorgie et le Tadjikistan.
- La Thaïlande compte 5 333 organisations administratives Tamboon (OAT) au niveau infracommunal. Créées dans les années 1990 à la suite du processus de décentralisation, elles sont principalement situées dans des zones rurales et visent à favoriser une plus grande participation des citoyens et citoyennes. Chaque OAT est dirigée par un ou une président-e élu-e et un conseil local élu composé de représentant-e-s du village correspondant.
- Les 146 communes d'Haïti sont subdivisées en 571 sections communales. Elles n'ont qu'une très faible autonomie financière et organisationnelle puisqu'elles sont placées sous le contrôle administratif des communes. Des élections au suffrage universel sont organisées tous les quatre ans au niveau de la section communale pour élire les membres de l'organe délibérant, l'assemblée communale (qui compte 5 à 9 représentant-e-s selon la population de la section), 3 représentant-e-s pour le conseil (exécutif), et des délégué-e-s de la commune pour siéger à l'assemblée communale. Les dernières élections ont eu lieu en 2017 et les prochaines, prévues pour 2021, ont été reportées.

Source (OCDE/CGLU, 2022<sup>[13]</sup>)

Les collectivités territoriales peuvent généralement avoir un, deux ou trois niveaux d'administration :

- Un niveau : dans 38 pays (soit environ 30 % de l'échantillon), le niveau municipal est le seul niveau de gouvernance infranational. Ces organismes infranationaux sont généralement appelés municipalités, mais ils peuvent également être désignés comme zones ou unités d'administration locale, conseils locaux, autorités locales, districts, etc. Les pays qui ont un seul niveau de collectivités territoriales ont tendance à être plus petits en termes de population ou de superficie (6 % de l'échantillon total dans les deux cas), comme le montre le tableau 1.1.

- Deux niveaux : près de la moitié des pays de l'échantillon (61, soit 48 % des pays inclus dans l'échantillon) ont deux niveaux de collectivités territoriales : le niveau municipal et le niveau régional/provincial. Les pays de cette catégorie peuvent avoir différentes tailles et se trouver dans différentes régions du monde, mais ils représentent dans l'ensemble 50 % de la population et 57 % de la superficie de l'échantillon total.
- Trois niveaux : 36 pays (22 %) ont trois niveaux de collectivités territoriales : le niveau municipal, le niveau régional et un troisième niveau intermédiaire. Ce troisième niveau prend la forme de départements en France, de provinces en Belgique et en Espagne, de districts en Allemagne, au Mali et au Viet Nam, de comtés en Pologne, au Royaume-Uni et aux États-Unis, de *rayons* dans plusieurs pays eurasiatiques (Kazakhstan, Kirghizistan, etc.). Certaines grandes villes « d'importance régionale » peuvent aussi avoir un statut d'échelon intermédiaire. Ces pays représentent 44 % de la population et 37 % de la superficie de l'échantillon total.

La présence de différents niveaux d'administration infranationale varie considérablement selon les différents types de structures institutionnelles. D'une part, la majorité des pays fédéraux de l'échantillon (71 %) ont deux niveaux de collectivités territoriales, et un peu moins d'un tiers ont trois niveaux (29 %). D'autre part, les pays unitaires ont plus souvent (43 %) un système d'administration infranationale à deux niveaux ; certains (21 %) ont également un troisième niveau intermédiaire, mais un pourcentage remarquable de 35 % n'a qu'un seul niveau de collectivité territoriale.

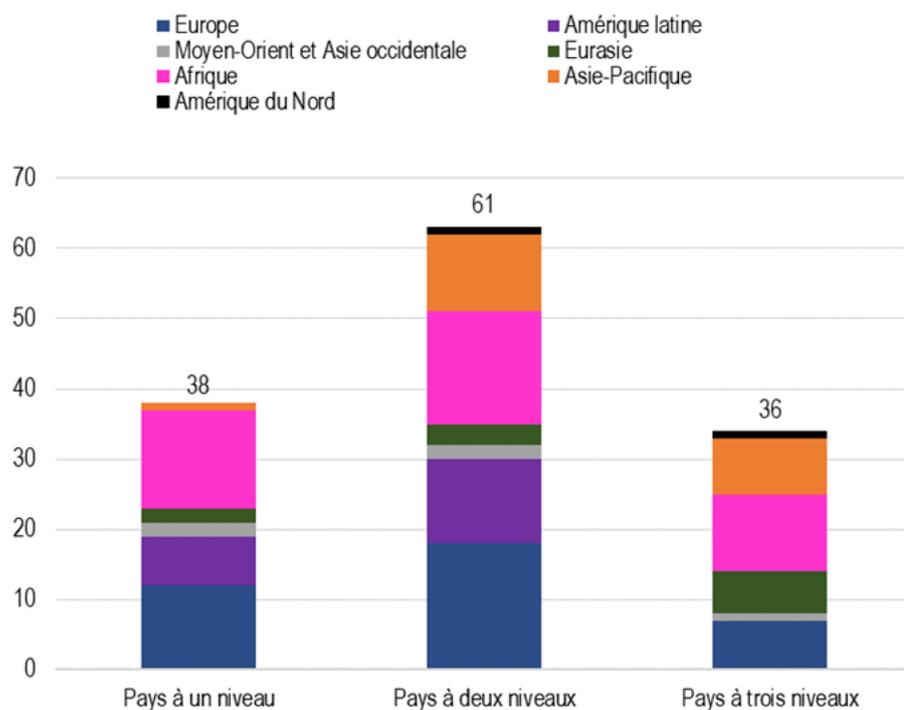
**Tableau 1.1. Structures des collectivités territoriales par importance et forme d'État**

	Importance			Distribution
	% de pays	% de la pop.	% de la superficie	Unitaire/Fédéral
Un seul niveau	30 %	6 %	6 %	35 % / 0 %
Deux niveaux	48 %	50 %	57 %	43 % / 71 %
Trois niveaux	22 %	44 %	37 %	21 % / 29 %

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

La répartition des différentes structures de gouvernements infranationaux par région géographique permet de mieux cerner la situation. En Asie-Pacifique, les pays à deux niveaux sont légèrement plus nombreux que les pays à trois niveaux (56 % contre 44 %). Aucun pays d'Asie-Pacifique de l'échantillon n'a qu'un seul niveau municipal (graphique 1.3). À l'autre extrême, aucun des pays d'Amérique latine inclus dans l'échantillon n'a trois niveaux de collectivités territoriales, et une grande majorité (61 %) en a deux. En Afrique et en Europe, peu de pays ont trois niveaux de collectivités territoriales (respectivement 18 % et 19 %). Dans ces deux régions, les pays à deux niveaux sont les plus fréquents (44 % en Afrique et 46 % en Europe).

Graphique 1.3. Nombre de niveaux de gouvernements infranationaux par région du monde (2020)



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

Malgré la classification claire des niveaux de gouvernements infranationaux, la réalité de l'organisation territoriale et de la gouvernance est plus complexe. Par exemple, dans la région Asie-Pacifique, on peut trouver quatre, voire cinq niveaux de collectivités territoriales, comme en Chine. Les pays ont souvent une organisation différenciée au sein d'un même niveau infranational, qui peut recouvrir plusieurs sous-catégories. Il en résulte souvent une décentralisation asymétrique, lorsque ces sous-catégories ne se voient pas affecter les mêmes responsabilités et revenus (voir ci-dessous et (Chatry et Vincent, 2019<sup>[19]</sup>)).

Dans d'autres pays, certains niveaux de gouvernement infranational sont composés d'administrations mixtes. Là, le même organe infranational réunit une administration déconcentrée qui représente le gouvernement central (le pouvoir exécutif) et un gouvernement autonome élu (le pouvoir délibératif). C'est le cas par exemple au Chili (jusqu'à la réforme régionale de 2016), en République de Türkiye (ci-après Türkiye), au Cambodge, en Thaïlande, au Kazakhstan et au Kirghizistan.

Plusieurs pays ont également des « zones spéciales », également appelées « territoires non gouvernés » ou « zones non incorporées ». Elles peuvent se trouver dans certaines parties du territoire national, ainsi que les réserves dans lesquelles vivent des populations indigènes qui peuvent avoir un statut particulier dans certains pays. Aux États-Unis, par exemple, elles ne sont pas considérées comme des collectivités territoriales : sous les auspices du gouvernement fédéral, les gouvernements tribaux sont reconnus comme autant de nations souveraines.

De même, les gouvernements centraux sont parfois représentés au niveau régional par une administration déconcentrée de l'État. Elles agissent comme une branche hiérarchique du gouvernement central dans la région où elles se trouvent. Leur budget est fixé et affecté par le budget national, ce qui les empêche 1) d'être propriétaires de leurs actifs, 2) de percevoir des recettes, 3) de contracter des dettes en empruntant par leurs propres moyens, ou 4) d'effectuer des transactions financières (OCDE, 2019<sup>[8]</sup>). Enfin, de nombreux pays disposent également d'entités infracommunales, comme expliqué précédemment dans l'encadré 1.3.

### 1.3. Vue d'ensemble des réformes de la gouvernance multinationale dans le monde

Au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays ont entrepris des réformes de la gouvernance multinationale, notamment des réformes de décentralisation mais aussi de recentralisation.

En Europe et en Amérique du Nord, plusieurs pays fédéraux et unitaires ont déjà une longue et solide tradition d'autonomie infranationale, comme la Suisse, les États-Unis, l'Allemagne ou les pays nordiques. La tendance à la décentralisation s'est toutefois continuellement intensifiée au cours des dernières décennies. Ces réformes visent à renforcer la décentralisation et/ou à améliorer les systèmes de gouvernance multinationale en ajustant la répartition des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, une décentralisation budgétaire accrue ou l'introduction de nouvelles méthodes de gestion publique au niveau infranational, par exemple aux Pays-Bas, en Suède, en Finlande, au Danemark, en Norvège, en France, en Italie, au Royaume-Uni, etc. (OCDE, 2019<sup>[8]</sup>). Par exemple, la France a poursuivi son processus de décentralisation avec la réforme « Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification », adoptée en février 2022, qui accorde davantage de pouvoirs aux collectivités territoriales et vise à simplifier l'action publique entre les différents niveaux d'administration.

Dans les pays d'Europe centrale et de l'Est, le processus d'adhésion à l'Union européenne, notamment la mise en œuvre de politiques de développement régional, a accéléré le mouvement de décentralisation. Dans les Balkans occidentaux, les réformes de décentralisation ont des objectifs spécifiques, notamment la démocratisation, un développement économique équilibré et la réconciliation des communautés ethniques après un conflit. En conséquence, des données récemment collectées en Serbie montrent que la décentralisation budgétaire est associée à de meilleurs résultats économiques en matière d'emploi (Bartlett, Đulić et Kmezić, 2018<sup>[20]</sup>). Cela fait suite à la stratégie de réforme de l'administration publique de la Serbie de 2014, qui visait à clarifier la répartition des responsabilités et à identifier et corriger les faiblesses, en particulier en ce qui concerne les besoins de financement des autorités locales.

Certains pays européens ont également entrepris des réformes de recentralisation de plus ou moins grande envergure. Par exemple, le système national de santé danois était fortement décentralisé jusqu'en 1993, mais a progressivement connu un processus de recentralisation. Au fil du temps, le gouvernement central a rendu les accords entre échelons de gouvernement plus complexes et plus détaillés, ce qui a réduit l'autonomie des collectivités territoriales et a permis au Conseil national danois de la santé d'exercer sur elles un contrôle strict et de jouer un rôle considérable en matière de planification et de coordination (Terlizzi, 2019<sup>[21]</sup>). La réforme constitutionnelle hongroise de 2011-2012 et la loi sur les collectivités locales, qui ont réorganisé les collectivités territoriales et transféré nombre de leurs fonctions au gouvernement central, ont été plus complètes.

En Afrique, les mesures visant à lancer ou à approfondir des processus de décentralisation ont été motivées par des réformes économiques structurelles ainsi que par la recherche d'un plus grand contrôle démocratique local, et ont été largement encouragées par les donateurs internationaux (Conyers, 2007<sup>[22]</sup>). Il semble que le consensus en Afrique soit que de vastes réformes de décentralisation sont nécessaires pour réaliser la vision de l'Agenda 2063 de l'Union africaine et pour respecter la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, de 2014. Ces processus ont été activement encouragés par la société civile, différentes minorités, les collectivités territoriales émergentes et les partenaires de développement préoccupés par l'incapacité des gouvernements centraux à fournir des services efficaces et à lutter contre la pauvreté. À titre d'exemple, le Sénégal a mis en œuvre trois lois sur la décentralisation depuis son indépendance ; la troisième est entrée en vigueur en 2013 et vise à harmoniser tous les efforts de décentralisation avec l'approbation du Code général des collectivités locales révisé. De même, le Ghana élabore depuis 2010 des plans d'action nationaux quadriennaux pour la décentralisation, dont le dernier en date pour la période 2020-2024 prévoit des mesures politiques visant à clarifier davantage les rôles des autorités traditionnelles et des groupes de la société civile dans la gouvernance locale et à mettre en place une approche systématique et bien structurée de la décentralisation. Dans d'autres pays africains, comme le Kenya ou l'Ouganda, la décentralisation a occupé une place prépondérante dans les programmes politiques au cours des dernières

décennies pour renforcer la démocratie et la participation citoyenne.

Bien que la nécessité de renforcer l'autonomie des collectivités territoriales ne soit pas contestée, des progrès supplémentaires sont nécessaires pour que la décentralisation soit pleinement mise en œuvre. Des dispositifs de décentralisation inefficaces sont souvent le résultat de deux inadéquations : une incohérence entre le discours et la mise en œuvre du programme de réforme de la décentralisation en général, et un manque de compatibilité entre les responsabilités décentralisées et les ressources (mandats non financés ou sous-financés). Le contexte politique spécifique de chaque pays, notamment les conflits armés, l'instabilité politique, les tensions ethniques et sociales ainsi que les intérêts particuliers de décideurs clés, joue un rôle substantiel dans le déroulement du processus de décentralisation. Par exemple, le processus de décentralisation en République-Unie de Tanzanie (ci-après Tanzanie) n'a dans un premier temps accordé aux collectivités territoriales que des pouvoirs d'imposition minimales, et toutes les dotations étaient affectées par le gouvernement central (Bahl et Martínez-Vázquez, 2013<sup>[23]</sup> ; BAfD/OCDE/PNUD, 2015<sup>[24]</sup>).

En Amérique latine, la voie vers la décentralisation budgétaire, politique et administrative a été complexe au cours des trois dernières décennies. Le Brésil (1988), l'Argentine (1994) et le Mexique, des pays déjà fédéraux, ont adopté de nouvelles constitutions ou lancé des réformes pour renforcer le système fédéral. Les autres pays de la région, des États unitaires, ont entrepris des réformes de décentralisation à différents rythmes (OCDE/CGLU, 2019<sup>[15]</sup>). Alors les pays andins ont réalisé des progrès significatifs, bien que par à-coups, le processus de décentralisation est lent dans de nombreux pays d'Amérique centrale et, dans certains cas, il stagne ou même régresse (Venezuela). C'est habituellement au niveau budgétaire que se situe le problème en Amérique latine : les collectivités territoriales restent très dépendantes des transferts du gouvernement central, qui font l'objet d'une affectation stricte, ce qui réduit l'incitation des collectivités à agir efficacement, à rendre des comptes et à gérer leur budget de façon responsable (BID et CEPALC, 2022<sup>[25]</sup>). À cela s'ajoutent des pouvoirs limités en matière de collecte de recettes propres, insuffisants pour fournir le niveau de services publics adéquat à une charge fiscale comparable entre les pays d'Amérique latine et au sein d'un même pays.

En Asie, la décentralisation dans des pays tels que l'Inde, l'Indonésie, le Japon, la Corée et la Thaïlande est considérée depuis les années 1990 comme un moyen d'adopter de nouveaux modèles de gestion publique produisant des politiques et des services plus efficaces, pouvant contribuer à la compétitivité économique et à répondre aux défis de la mondialisation (OCDE/KIPF, 2019<sup>[26]</sup>). D'autres facteurs ont également fourni une puissante motivation, notamment la volonté de renforcer la démocratie, les mouvements pro-démocratie et la mobilisation populaire rejetant les gouvernements autocratiques centralisés et les dictatures (par exemple, en Inde, en Indonésie, en Corée et aux Philippines), ainsi que de résoudre les conflits ethniques et religieux et de préserver les spécificités historiques, linguistiques et culturelles (par exemple, en Indonésie, aux Philippines et au Cambodge). La décentralisation, en particulier la décentralisation budgétaire, reste une priorité dans plusieurs pays asiatiques. D'autre part, certains pays tels que la Mongolie, la Thaïlande, le Bangladesh, le Sri Lanka et la Malaisie ont connu un mouvement de va-et-vient entre la décentralisation et la recentralisation. En Malaisie, par exemple, où le fédéralisme fait l'objet d'une contestation de longue date, la tendance des réformes institutionnelles ces dernières décennies a été à la recentralisation des responsabilités traditionnellement déléguées aux collectivités territoriales et à la concentration des décisions et de la capacité budgétaire au niveau central.

Dans l'ensemble, les pays asiatiques figurent habituellement parmi les pays les plus décentralisés. Dans la pratique cependant, la décentralisation administrative n'a souvent pas été accompagnée d'initiatives de décentralisation politique ou, surtout, budgétaire, ce qui a ouvert la porte à l'émergence de mandats non financés ou sous-financés ainsi qu'à des problèmes liés à l'autonomie limitée des collectivités territoriales en matière de collecte et de gestion des recettes propres. On peut constater une tendance à créer des inadéquations entre les trois dimensions de la décentralisation dans certains pays de la région (par exemple la République populaire de Chine [ci-après la Chine], l'Inde et l'Ouzbékistan). Le système budgétaire de la Chine se caractérise par une relation hiérarchique verticale stricte entre les différents niveaux de gouvernement, à l'instar de son système administratif. Parmi les collectivités territoriales chinoises, ce sont les provinces qui assument la plus grande part du mandat budgétaire. Les administrations locales chinoises,

quant à elles, n'ont pas de pouvoir d'imposition, ont un accès limité à l'emprunt et sont souvent accablées par des mandats non financés. Au Kerala (Inde), la décentralisation budgétaire n'a pas donné tous les résultats escomptés en raison d'une mise en œuvre incomplète. En effet, transférer un grand nombre de fonctions de dépense à un stade précoce de la décentralisation budgétaire – sans les compétences administratives et budgétaires appropriées – entraîne une exécution inefficace (Prakash, 2020<sup>[27]</sup>). En Ouzbékistan, les décalages entre décentralisation budgétaire, politique et administrative découlent d'un manque de délimitation des responsabilités entre le gouvernement central et les administrations régionales, ce qui se traduit par une structure de partage du pouvoir très verticale. La crise de la COVID-19 a mis en lumière les opportunités et les défis de la réforme de la gouvernance multiniveau pour mieux répondre aux besoins des citoyens et citoyennes et des territoires, en particulier en temps de crise (encadré 1.4).

#### Encadré 1.4. Reconfigurer les cadres de gouvernance multiniveau après la pandémie

Les événements extrêmes tels que les crises financières, les catastrophes naturelles ou les pandémies exercent une influence sur la configuration des dispositifs de gouvernance multiniveau. Dans un passé relativement récent, la crise financière mondiale de 2008 et les politiques d'austérité qui en ont découlé ont motivé des réformes institutionnelles à tous les niveaux de gouvernement. Plus près de nous, la pandémie a suscité des débats sur la voie à suivre pour réformer les systèmes de gouvernance multiniveau afin qu'ils soient mieux adaptés à la gestion des crises et permettent d'éviter les réponses politiques fragmentées.

Les cadres de gouvernance multiniveau ont été mis à rude épreuve par la pandémie. Les systèmes fortement décentralisés ont été confrontés à d'importants problèmes de coordination, tandis que les systèmes fortement centralisés ont montré un manque de flexibilité et de marge de manœuvre pour expérimenter des solutions au niveau local. Les décisions prises pour améliorer la réponse à la pandémie ont été variées, et ont tendu vers la décentralisation ou la recentralisation selon les pays. Par exemple, alors que les communautés autonomes espagnoles, qui normalement supervisent et gèrent toutes les responsabilités en matière de soins de santé, ont été suspendues et remplacées par le ministère de la Santé du gouvernement central pendant l'état d'urgence, la France a mieux soutenu les moyens d'action des agences régionales de santé déconcentrées, leur a transféré des responsabilités et a renforcé le rôle des représentants des collectivités territoriales au sein de leurs conseils d'administration.

En outre, la pandémie a souligné l'importance d'une coordination efficace entre les différents échelons de gouvernement pour la gestion des crises. Dans certains pays, les gouvernements centraux ont été en mesure de favoriser cette coordination en impliquant les différents échelons infranationaux mais aussi d'autres parties prenantes dans la conception et/ou la mise en œuvre de leurs réponses, généralement en créant ou en réactivant des espaces de dialogue. Par exemple, le gouvernement central du Pakistan a mis en place un Comité de coordination nationale, dirigé par le Premier ministre, qui a servi de plateforme aux administrations provinciales pakistanaises pour travailler à l'unisson avec le gouvernement fédéral. Dans certains pays fédéraux où les soins de santé sont une responsabilité partagée entre le gouvernement fédéral et les collectivités territoriales, comme en Australie, en Belgique, au Brésil et au Canada, des mécanismes de coordination entre échelons d'administration sur les questions de santé publique existaient déjà dans certains contextes. Au Canada, le Réseau pancanadien de santé publique, dont le conseil est composé de fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, en est un exemple.

Dans d'autres cas, la rigidité ou le manque de clarté des cadres de gouvernance multiniveau ont entravé ou paralysé l'action concertée, mettant en lumière les défis qui limitent l'émergence et l'efficacité de processus de coordination verticale et horizontale. On a également pu observer des cas où les collectivités territoriales n'ont pas été prises en considération, ce qui a entravé la coordination verticale entre les différents niveaux de gouvernement.

Enfin, la pandémie a également motivé des réformes territoriales au niveau municipal et/ou régional. Les fusions de régions et de municipalités, les politiques encourageant la coopération intercommunale et les réformes métropolitaines ont impliqué des réformes institutionnelles qui ont entraîné une réaffectation des responsabilités et des ressources entre les entités infranationales (OCDE, 2022[28] ; OCDE, 2021[4]).

L'impact de la COVID-19 sur les cadres de gouvernance multiniveau montre donc que la résilience pourrait être encore renforcée. Cette crise a mis en évidence la nécessité d'une approche territorialisée de la gestion des crises et de la relance tout en soulignant l'importance de disposer d'un système de gouvernance multiniveau fondé sur la souplesse, l'adaptabilité, la coordination et la consultation entre les différents échelons de gouvernement. Pour renforcer la résilience au niveau infranational, les cadres de gouvernance multiniveau doivent trouver un équilibre entre les responsabilités et les ressources des

collectivités territoriales, diversifier leurs sources de revenus, mettre en place des mécanismes d'anticipation et de prévision, promouvoir des plateformes de dialogue entre administrations et de mobilisation des parties prenantes et, enfin, recueillir des données pour prendre des décisions politiques fondées sur l'analyse des faits.

Source : (OCDE/CGLU, 2022[13])

#### 1.4. Réformes territoriales de la structure des collectivités territoriales

La forme et la structure des collectivités territoriales ne sont pas figées ; au contraire, les systèmes de gouvernance multiniveau sont fréquemment modifiés et adaptés. Les réformes territoriales, qui modifient les frontières administratives des collectivités territoriales, peuvent consister à créer de nouveaux territoires ou à redimensionner les frontières administratives existantes. Ces réformes sont souvent entreprises dans le cadre de changements plus larges (décentralisation ou recentralisation) ou pour répondre à des changements démographiques ou socio-économiques ou à des pressions en matière d'assainissement budgétaire qui nécessitent une adaptation des services publics (OCDE, 2017[17] ; OCDE, 2019[8]). Comme illustré ci-dessous, ces réformes concernent aussi bien les municipalités (fusions, divisions et coopération intercommunale) que les métropoles et la régionalisation.

##### ***Les réformes municipales prennent différentes formes : fusions ou divisions, ou encore coopération intercommunale***

###### *Divisions et fusions de communes*

Tout au long du processus de décentralisation, les entités infranationales compactes peuvent décider de se scinder en entités locales distinctes. C'est chose courante dans les pays où la décentralisation est relativement récente ou lorsque les tendances socio-économiques et de développement à long terme modifient la composition d'une certaine municipalité.

En 2022, la majorité des divisions de communes ont eu lieu en Afrique. Avec l'évolution démographique et économique de certains districts et quartiers, la Guinée a transformé, en 2020 et 2021, 19 districts en communes rurales et une sous-préfecture en communes urbaines, portant le nombre d'autorités locales à 362. De même, en Zambie, 13 nouveaux districts ont été créés entre 2016 et 2018 en raison de la forte augmentation de la population dans certains districts. La Côte d'Ivoire est passée de 197 communes en 2013 à 201 communes en 2018, et a créé 12 nouveaux districts autonomes. Enfin, au Tchad, en 2021, le Conseil national de transition a restructuré les unités administratives et les collectivités territoriales en reconnaissant 8 nouveaux départements et 43 nouvelles communes. Dans la région du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale, l'Autorité palestinienne a vu le nombre de municipalités et de conseils de village augmenter (de 139 en 1997 à 565 en 2021) en raison de la croissance de la population et de l'amélioration des performances des conseils de village. En Eurasie, le nombre de collectivités locales en Ouzbékistan a augmenté avec la création de nouveaux districts, justifiée par la nécessité de développer l'économie, d'assurer la croissance de l'emploi et de renforcer le tissu social du territoire.

Au contraire, les cas de fusion de municipalités semblent se concentrer dans les pays européens et eurasiatiques. En Belgique, la région flamande a encore réduit le nombre de ses municipalités de 308 à 300 en 2019 et continue de soutenir les fusions volontaires par le biais de l'accord de coalition flamand 2019-2024 en guidant les conseils locaux dans leur mise en œuvre. En Arménie, sur la période 2015-2021, le gouvernement national a entrepris quatre cycles de réforme administrative et territoriale, qui ont abouti à de nombreuses fusions municipales, ramenant le nombre de municipalités de 931 à 308 à partir de 2021. Il est peut-être encore plus important de noter qu'au cours de la dernière décennie, l'Ukraine a mis en œuvre une réforme complète de son système de gouvernance multiniveau et a fortement encouragé les fusions.

Suite à la loi sur la fusion, entre 2015 et 2019, plus de 4 700 collectivités locales autonomes ont fusionné volontairement pour former 980 nouvelles collectivités territoriales.

Les fusions comme les divisions de communes peuvent être motivées par la volonté d'améliorer la fourniture de biens et de services par les collectivités territoriales. Alors que les divisions découlent souvent d'un souhait de mieux répondre aux besoins d'une population locale de plus en plus nombreuse et/ou à des préférences politiques spécifiques, les fusions de communes répondent au désir de bénéficier d'économies d'échelle, d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts. Si les fusions peuvent potentiellement réduire les dépenses par habitant et accroître l'efficacité, un tel résultat n'est pas garanti et dépend de divers facteurs tels que la fragmentation des systèmes d'administration locale, la taille des territoires fusionnés et la capacité technique de l'administration locale, entre autres (McQuestin, Drew et Dollery, 2018[29] ; Karkin, Gocoglu et Yavuzcehre, 2019[30]). Plus important encore, les données empiriques disponibles montrent qu'étant donné l'envergure des changements que les structures institutionnelles doivent subir pour fusionner deux ou plusieurs municipalités, il est essentiel que les décideurs des collectivités territoriales et toutes les parties prenantes locales soient activement impliqués dès le début du processus, plutôt que d'imposer les fusions du sommet vers la base (Mughan, 2019[31]).

Les réformes municipales nécessitent une collaboration et un consensus pour que les nouvelles entités municipales soient perçues comme légitimes et pour préserver la qualité de la démocratie locale (Tavares, 2018[32]). En effet, les fusions sont souvent perçues comme une menace pour l'identité locale et l'héritage historique, ce qui explique la résistance observée dans de nombreux pays (par exemple en France, au Japon ou en Slovaquie). Il faut néanmoins souligner que les fusions municipales ne se traduisent pas toujours par la disparition des anciennes communes. Dans un certain nombre de pays de l'OCDE où les municipalités de grande taille sont prédominantes, les effets négatifs potentiels de la consolidation ont été atténués en maintenant les anciennes municipalités sous la forme d'unités infracommunales, par exemple en Nouvelle-Zélande, en Grèce, en Irlande, en France, au Portugal, en Corée et au Royaume-Uni (voir également l'encadré 1.3).

### ***Réformes de la coopération intercommunale***

La fragmentation des municipalités a souvent incité les responsables politiques à mettre en œuvre des politiques favorisant la coopération intercommunale comme substitut aux fusions afin de générer des économies d'échelle, des gains d'efficacité et des économies de coûts (OCDE, 2019[8]). Il existe une grande diversité d'accords intercommunaux dans le monde, allant des plus souples (accords/contrats de coopération à but unique ou multiple) aux formes d'intégration les plus poussées, telles que les autorités supramunicipales dotées de fonctions déléguées en France, au Portugal et en Espagne. Entre les deux, la coopération prend des formes variées, allant de la coopération axée sur des questions techniques à la coopération stratégique pour le développement économique et social (OCDE, 2017[17]).

En Europe, le cadre juridique belge de la coopération intercommunale est représentatif de la diversité des formes que peut adopter cette coopération entre municipalités. Il existe en Flandre cinq formes juridiques de coopération intercommunale : l'association interlocale, l'association de projet, l'association prestataire de services, l'association chargée de mission, et l'association chargée de mission avec participation du secteur privé. Les « intercommunales » sont une autre forme courante de coopération entre municipalités en Belgique. Il s'agit d'entités de droit public soumises à la fois au droit privé et au droit public.

Certains pays d'Europe ont commencé relativement récemment à s'engager dans la coopération intercommunale et commencent à en récolter les fruits. En Pologne, les autorités locales ont créé depuis 2016 des centres de services partagés pour assurer une fourniture collective des services publics, conformément au nouveau cadre juridique adopté par le gouvernement national. Les municipalités polonaises rurales et isolées qui ont des capacités limitées ont recours à des arrangements intercommunaux pour transférer des tâches à d'autres municipalités mieux équipées pour fournir les services publics requis (OCDE, 2021[33]). De même, en Lituanie, le gouvernement central a mis en place en 2019 deux projets pilotes pour promouvoir la coopération intercommunale en matière d'investissement local (Tauragė+ et Šalčininkai+).

En Amérique latine, la coopération entre les municipalités se développe également. Au Guatemala, dix associations intercommunales dotées d'un statut juridique propre ont été créées pour assurer les services publics relevant de leur compétence. Au Honduras, il existe depuis juin 2022 46 associations intercommunales, dont l'objectif principal est de garantir la prestation de services dans les zones rurales pour la gestion de l'eau et l'éducation. On trouve d'autres exemples de coopération intercommunale au Brésil, où 601 consortiums intercommunaux englobent un total de 4 723 municipalités (près de 85 % de l'ensemble des collectivités territoriales du Brésil) et traitent de questions liées à la santé, à la collecte et à l'élimination des déchets et à la protection de l'environnement. Enfin, la coopération intercommunale est activement encouragée en Bolivie, où les municipalités de moins de 5 000 habitants doivent former des associations pour avoir accès aux ressources des impôts partagés.

Les pays africains ont progressé dans la mise en place de cadres de coopération horizontale pour les municipalités. Par exemple, le Bénin a adopté le Code de l'administration territoriale en décembre 2021, offrant aux communes la possibilité de constituer un établissement public de coopération intercommunale.

En Asie, et plus particulièrement en Eurasie, la coopération intercommunale n'est pas aussi fréquente que dans d'autres régions, et est souvent absente des systèmes juridiques nationaux. Au Kirghizistan, bien que la loi sur l'autonomie locale de 2021 encourage la collaboration intercommunale, il n'existe à ce jour aucune réglementation spécifique pour ce type d'accords. L'absence de cadre formel freine l'émergence de cette forme de coopération au Sri Lanka également, où la coopération horizontale au niveau infranational fonctionne principalement par le biais de mécanismes informels dépendant des efforts personnels et du leadership des organes politiques et administratifs. De même, il existe en Mongolie quelques cas de modèles de prestation de services entre soums dans les domaines de la santé et de l'éducation, mais l'absence d'un cadre réglementant ces initiatives a ralenti les progrès. Malgré ces lacunes, plusieurs pays commencent à s'intéresser davantage à la coopération intercommunale. En Géorgie, le Code d'autonomie locale de 2014 est graduellement utilisé pour habiliter les municipalités à créer des coentreprises, en s'inspirant de l'expérience réussie d'un projet de gouvernance métropolitaine en 2009. En Moldavie, où la coopération intercommunale est mal réglementée, des discussions sont actuellement en cours au Parlement afin que les collectivités locales puissent coopérer efficacement sur les fonctions réglementaires, les services communautaires, les services publics et les infrastructures, les fonctions administratives générales, ou créer des organismes associatifs dotés d'une personnalité juridique indépendante, dans le but de renforcer la coopération territoriale intégrée.

### ***Réformes métropolitaines***

Les réformes de la gouvernance métropolitaine constituent une forme particulière de coopération intercommunale. Les zones métropolitaines, surtout les plus grandes, ont connu une envolée de leur population avec 400 millions de nouveaux habitants entre 2000 et 2020 (OCDE/Commission européenne, 2020[34]). Une coopération efficace entre les municipalités au sein des zones fonctionnelles métropolitaines est devenue prioritaire dans de nombreux pays, en particulier ceux qui sont confrontés à un niveau élevé d'urbanisation et de fragmentation administrative. L'indice d'autorité régionale reflète cette tendance : le nombre d'autorités de gouvernance métropolitaine a été multiplié par quatre entre 1970 et 2018, passant de 38 autorités métropolitaines (concentrées dans 15 pays) en 1970 à 99 autorités en 2000 (dans 39 pays) et 165 en 2018 (dans 42 pays) (Hooghe et al., 2021[35]).

Environ deux tiers des régions métropolitaines de l'OCDE disposent d'un organe de gouvernance métropolitaine. Parmi les exemples de réforme de la gouvernance métropolitaine au sein de l'OCDE, on peut citer la loi française de 2013 sur les aires métropolitaines ou la création de 14 villes métropolitaines en Italie en 2014, qui ont absorbé les responsabilités des provinces et se sont vu confier des responsabilités supplémentaires en matière de services de police locaux, de voirie, de transports, d'aménagement du territoire et d'urbanisme. En Türkiye, toutes les provinces de plus de 750 000 habitants ont été transformées en municipalités métropolitaines en 2013. En Colombie, la loi 1625 – adoptée en 2013 – a créé six aires métropolitaines qui sont des juridictions territoriales dotées d'un statut juridique propre. Elles disposent d'une plus grande autonomie administrative et budgétaire que les autres régions urbaines et peuvent gérer conjointement certains services concernant le territoire (par exemple les transports). Les organes de

gouvernance métropolitaine sont également courants au Brésil, au Ghana et en Afrique du Sud, entre autres.

Quant aux accords de coopération dans les aires métropolitaines, ils peuvent prendre diverses formes, flexibles (plateformes de dialogue/informelle/coordination souple) ou plus « strictes » en termes institutionnels (organisme supramunicipal, villes métropolitaines). Le choix de l'arrangement dépend du contexte territorial et institutionnel, mais dans tous les cas, des formes plus intégrées et stratégiques de structures de coopération intercommunale sont nécessaires pour que ces zones puissent traiter les questions métropolitaines. Certains éléments sont essentiels pour assurer une gouvernance métropolitaine efficace, notamment la représentation politique, des limites géographiques correspondant aux limites de la région économique (zone fonctionnelle), une attribution claire des sources de revenus et des responsabilités en matière de dépenses, et un pouvoir de décision, notamment une certaine autonomie budgétaire (OCDE, 2021[36]). Par exemple, les zones urbaines du Royaume-Uni sont régies par des « arrangements sur mesure » entre les autorités nationales et les autorités locales « combinées », appelés « accords de dévolution ». Cette approche a été reprise dans d'autres pays de l'OCDE tels que l'Australie, qui a adopté l'approche City Deal en 2019. Neuf autres accords City Deal ont depuis été convenus et seront opérationnels dans 10 à 20 ans. Au Chili, le programme Projet pilote pour la mise en place de capacités de planification et de coordination pour les zones métropolitaines a été lancé en 2015 dans quatre régions. Ce programme avait pour but d'aborder les différences morphologiques, fonctionnelles et démographiques présentes dans les zones métropolitaines émergentes du Chili.

### ***Les réformes de régionalisation se poursuivent***

Bien que le processus ne soit pas linéaire et diffère d'un pays à l'autre et au fil du temps, les réformes de régionalisation – dans l'ensemble du pays ou pour certains territoires spécifiques – ont été encouragées pour différentes raisons dans différents pays : pour renforcer la démocratie et les cultures régionales, pour renforcer les économies et la compétitivité régionales, pour faciliter les investissements locaux, ou simplement pour réaliser des économies d'échelle dans la prestation de services publics (OCDE, 2022[28]).

Les réformes de régionalisation peuvent être classées en trois catégories principales : les réformes institutionnelles, territoriales et de la gestion publique (OCDE, 2017[17]). Elles vont souvent ensemble, et les pays mettent souvent en œuvre une combinaison d'au moins deux de ces formes pour atteindre leurs objectifs.

#### *Réformes institutionnelles au niveau régional*

Les réformes institutionnelles visent à réorganiser les pouvoirs et les responsabilités des différents échelons de gouvernement par le biais de processus de décentralisation ou de recentralisation en créant un nouveau niveau régional (élu ou non) ou en modifiant les responsabilités et les ressources des entités régionales existantes. La régionalisation, comprise comme le renforcement du niveau régional au moyen de la décentralisation, s'est développée au cours des cinq dernières décennies, en particulier dans les pays de l'OCDE et en Europe, mais aussi en Asie, dans les Amériques et, dans une moindre mesure, en Afrique. C'est ce qu'illustre l'indice d'autorité régionale 2021, qui montre que 67 % des pays ont connu une augmentation nette du degré d'autorité régionale au cours de la période 1970-2018 (Hooghe et al., 2021[35]). De telles réformes sont en cours dans le monde entier. Par exemple, le Chili et la Finlande ont récemment créé un nouveau niveau régional élu. En France, la loi 3DS « Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification », adoptée en février 2022, a renforcé plusieurs compétences régionales. Les mécanismes de gouvernance régionale sont en cours d'amélioration en Grèce (réforme Kleisthenis), en Lituanie (loi sur le développement régional en 2020), en Suède (création de « régions » remplaçant les comtés en 2019) et au Costa Rica (loi sur le développement régional en 2021). Des discussions sur la création d'un niveau régional sont toujours en cours dans des pays tels que le Portugal, la Roumanie et la Bulgarie. Au Maroc, le processus de « régionalisation avancée » fait suite à la décision de la Constitution de 2011 de mettre en place des élections directes pour les conseils régionaux et vise à placer les régions au cœur de la mise en œuvre des politiques de développement territorial. L'Indonésie a récemment adopté la loi n° 1 de 2022 qui vise à garantir des relations budgétaires transparentes et responsables entre échelons

de gouvernement et qui prévoit un renforcement de la capacité budgétaire régionale. En 2018, la Mauritanie a mis en place des régions ainsi que des mécanismes de consultation institutionnelle tels que les comités régionaux de santé et les comités régionaux de développement. Au Ghana, six nouvelles régions ont été créées en 2017 suite à un référendum populaire. La création de conseils de coordination régionaux, qui agissent comme des entités déconcentrées, vise à mieux répondre aux besoins des citoyens et citoyennes et à accélérer le développement socio-économique du pays. Au Cap-Vert, un projet de loi sur la régionalisation a été soumis à l'Assemblée nationale et approuvé en termes généraux en 2018, mais n'a pas encore été approuvé en termes spécifiques.

Bien que les administrations régionales gagnent progressivement en importance, certaines réformes ont visé à recentraliser ou à limiter les pouvoirs régionaux. Dans certains cas, cela a découlé de l'abandon, du report ou du rejet de projets de régionalisation par référendum (par exemple, en Slovaquie en 2008, aux Seychelles en 2015 après une phase d'expérimentation d'un an pour mettre en place des conseils régionaux) ou de divers goulets d'étranglement politiques (par exemple, aux Pays-Bas en 2014). Parfois, les pays ont également opté pour une réduction des responsabilités des régions en les réaffectant au niveau central ou au niveau municipal (Hongrie en 2012, Irlande en 2014).

### *Réformes territoriales au niveau régional*

Outre les réformes de la gouvernance régionale, les réformes territoriales régionales visent à réorganiser les frontières administratives régionales afin de trouver une dimension appropriée pour la conception et la mise en œuvre des politiques. Le plus souvent, ce redimensionnement s'effectue par le biais de fusions. Les principaux objectifs des fusions régionales sont de générer des économies d'échelle dans la prestation de services publics (par exemple, dans les secteurs de la santé et des transports publics), ainsi que de concevoir des stratégies de développement régional intégrées qui tiennent compte des articulations entre zones urbaines et rurales. La Norvège est un bon exemple de réforme territoriale. En 2020, 11 grandes régions ont remplacé les 18 anciens comtés afin d'atteindre une plus grande masse critique et de renforcer les régions en tant qu'unités fonctionnelles, tout en améliorant la cohérence des politiques du logement et du marché de l'emploi. La France a également adopté en 2015 une loi qui a fusionné 22 régions en 13 régions.

### ***Des dispositifs de gouvernance asymétriques se mettent en place***

Les pays adoptent de plus en plus des dispositifs de gouvernance asymétriques aux niveaux régional, métropolitain et local, qui confèrent des pouvoirs politiques, administratifs ou budgétaires différenciés aux administrations d'un même niveau infranational (encadré 1.5) (Schakel et al., 2018[37]).

Les dispositifs de décentralisation asymétrique peuvent servir différents objectifs : alors que certains pays les adoptent dans le but de transférer davantage de tâches aux collectivités territoriales dotées de plus grandes capacités, d'autres les utilisent pour reconnaître un statut différent à des territoires qui possèdent une histoire particulière ou une identité forte (par exemple, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni). Ils sont également utilisés pour les territoires tels que les régions ultrapériphériques, les îles et les régions périphériques (par exemple, en France, au Portugal, en Finlande) ou pour les grandes villes. On peut également recourir aux systèmes de gouvernance asymétrique pour protéger et défendre des droits spéciaux, tels que le droit spécial des peuples autochtones à gérer leur propre territoire (par exemple en Colombie).

### Encadré 1.5. Vers une décentralisation plus asymétrique au niveau mondial

La décentralisation est qualifiée d'asymétrique lorsque différents types de responsabilités ou de dispositifs de gouvernance multiniveau existent à un même niveau de gouvernement. Les dispositifs d'administration infranationale différenciée existent depuis au moins les années 1950. Néanmoins, ils gagnent en popularité et la tendance s'accélère. Au cours des sept dernières décennies environ, les accords asymétriques sont devenus plus courants, en particulier dans les pays unitaires. Les tendances indiquent également qu'une fois adoptés, les arrangements asymétriques sont maintenus sur le long terme.

La décentralisation asymétrique signifie que les administrations situées à un même niveau infranational ont des pouvoirs politiques, administratifs ou budgétaires différents :

- Politique : certaines collectivités territoriales peuvent se voir accorder une autonomie politique qui s'écarte de la moyenne nationale ;
- Budgétaire : les collectivités territoriales peuvent assumer des responsabilités spéciales en matière de dépenses et disposer de recettes ou de droits d'imposition spéciaux, ainsi que de transferts supplémentaires accordés à certaines entités infranationales ;
- Administratif : les collectivités territoriales peuvent se voir attribuer des ressources administratives plus importantes, ou la capacité de les acquérir, lorsqu'une plus grande autonomie en matière de dépenses et de perception des recettes est nécessaire. Par exemple, mettre en place une stratégie politique nationale peut s'avérer utile pour asseoir cette asymétrie administrative sur une base solide.

Source : (OCDE, 2019[8] ; Allain-Dupré, Chatry et Moisis, 2020[38])

Les systèmes de gouvernance régionale asymétrique sont présents aussi bien dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires, et ce, à différents degrés. Dans les systèmes fédéraux, la Belgique, le Canada, l'Inde et l'Espagne sont des exemples de pays fortement asymétriques. Les fédérations plus symétriques (par exemple l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, les États-Unis ou la Suisse) présentent également certains éléments d'asymétrie. Les pays unitaires, bien que fondés sur le principe de symétrie, montrent également de plus en plus de signes d'asymétrie. En France par exemple, où les régions ultrapériphériques et la Corse ont déjà un statut différencié par rapport aux autres régions, la loi « 3DS » de 2022 a introduit le principe de différenciation selon lequel les collectivités territoriales peuvent modifier la législation dans leur domaine de compétence afin de l'adapter au contexte local.

De nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine mettent également en œuvre des réformes de gouvernance régionale qui sont asymétriques. En 2019, les Philippines ont donné un gouvernement régional élu à une seule région, la Région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane. Suite à un accord de paix, ce processus de régionalisation a doté la région d'un cadre législatif spécifique et d'une autonomie politique par rapport au gouvernement central. En Indonésie, cinq provinces (dont la région de la capitale) sur 34 ont un statut spécial et jouissent d'une plus grande autonomie. Au Cameroun, une loi de 2019 a créé un statut spécial pour les régions anglophones, qui prévoit leur participation à l'élaboration des politiques publiques nationales relatives au sous-système anglophone d'éducation et de justice.

### Encadré 1.6. Réformes de régionalisation dans le sillage de la COVID-19

Dans plusieurs pays, la pandémie de COVID-19 a incité à entreprendre des réformes de régionalisation afin de mieux répartir les responsabilités entre les différents échelons de gouvernement. Les réponses ont été très variées. Dans certains pays, les gouvernements centraux ont déclaré l'état d'urgence pour prendre les rênes de tâches spécifiques qui relèveraient de la compétence des collectivités territoriales dans des circonstances normales (par exemple, en Suisse, en Slovénie, en Espagne, en Afrique du Sud, en Angola), mais cela n'a souvent été que temporaire. À l'inverse, d'autres pays ont décidé de pousser plus avant sur la voie de la décentralisation en transférant des pouvoirs supplémentaires aux collectivités territoriales dans les domaines de la santé et de la protection sociale et de procéder à des ajustements budgétaires, contribuer aux fonds de relance post-COVID-19 et octroyer des allocations d'urgence (par exemple, le Royaume-Uni et le Sénégal).

Bien que la pandémie ait contraint certains pays à reporter les réformes de régionalisation, elle pourrait, à long terme, déclencher des réformes de plus grande envergure visant à renforcer le niveau régional. En effet, les administrations régionales efficaces ont prouvé qu'elles contribuent à faire face aux impacts des crises et qu'elles fournissent des réponses politiques adéquates pour la reprise. En ce sens, de nombreux pays revoient la façon dont les responsabilités et les ressources sont réparties entre les différents échelons de gouvernement. Au Costa Rica, par exemple, la loi sur le développement régional de 2021 vise à renforcer la coopération interrégionale et à combler les lacunes entre les régions et au sein des régions. La crise pourrait également mener à de futures réformes de la gouvernance régionale (par exemple en Bulgarie, au Portugal, etc.), avec notamment des réformes budgétaires régionales (par exemple en Espagne) et des mécanismes de péréquation.

Source : (OCDE/CGLU, 2022[13])

# 2

## Quelles sont les responsabilités des collectivités territoriales ?

### 2.1 Responsabilité des collectivités territoriales

Comme le montrent les fiches pays et territoires, la répartition des responsabilités entre les différents échelons de gouvernement est effectuée de multiples manières. Toutefois, certaines tendances générales se dégagent. La plupart des responsabilités sont partagées entre les différents échelons de gouvernement (tableau 2.1), et la répartition de ces responsabilités diffère grandement selon que le pays est fédéral ou unitaire.

Dans la plupart des pays fédéraux, les gouvernements fédéraux conservent des compétences exclusives et explicites en matière de politique étrangère, de défense et de système de justice pénale, entre autres, tandis que les administrations des États assument des responsabilités plus larges. Les responsabilités des collectivités territoriales sont attribuées par la constitution et/ou la législation de l'État, ce qui peut donner lieu à une asymétrie des pouvoirs et responsabilités de ces collectivités entre les différents États d'un même pays.

La situation est sensiblement différente dans les pays unitaires. Les responsabilités y sont généralement attribuées par la Constitution du pays ou par les lois nationales, qui font parfois référence à la clause générale de compétence ou au « principe de subsidiarité ». Cette situation est particulièrement fréquente au niveau municipal. Les lois nationales peuvent également déterminer si une responsabilité infranationale spécifique relève exclusivement de l'autorité infranationale, s'il s'agit d'une tâche déléguée par le gouvernement central ou s'il s'agit d'une responsabilité partagée avec un autre échelon institutionnel de gouvernement. Certaines tâches attribuées aux niveaux de gouvernement infranationaux peuvent être obligatoires, tandis que d'autres peuvent être facultatives.

**Tableau 2.1. Répartition des responsabilités entre les différents niveaux de collectivités territoriales : un cadre général**

Niveau municipal	Niveau intermédiaire	Niveau régional
<p><b>Un large éventail de responsabilités :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clause générale de compétence</li> <li>• Dotations supplémentaires prévues par la loi (éventuellement)</li> </ul> <p><b>Services communautaires :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Éducation (écoles maternelles, enseignement préélémentaire et primaire)</li> <li>• Planification et gestion urbaine</li> <li>• Réseaux de services publics locaux (eau, assainissement, déchets, hygiène, etc.)</li> <li>• Routes locales et transports publics urbains</li> <li>• Affaires sociales (soutien aux familles et aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes handicapées, pauvreté, prestations sociales, etc.)</li> <li>• Soins de santé primaires et préventifs</li> <li>• Loisirs (sports) et culture</li> <li>• Ordre public et sécurité (police municipale, pompiers)</li> <li>• Développement économique local, tourisme, foires commerciales</li> <li>• Environnement (espaces verts)</li> <li>• Logement social</li> <li>• Services administratifs et de permis</li> </ul>	<p><b>Responsabilités spécialisées et plus limitées d'intérêt supramunicipal</b></p> <p><b>Important rôle d'assistance aux petites municipalités</b></p> <p><b>Peut exercer des responsabilités déléguées par les régions et le gouvernement central</b></p> <p><b>Responsabilités déterminées par le niveau fonctionnel et la zone géographique :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enseignement secondaire ou spécialisé</li> <li>• Aide sociale supramunicipale et protection de la jeunesse</li> <li>• Hôpitaux secondaires</li> <li>• Collecte et traitement des déchets</li> <li>• Routes secondaires et transports publics urbains</li> <li>• Environnement</li> </ul>	<p><b>Responsabilités hétérogènes et variables selon le pays (et le système fédéral ou unitaire)</b></p> <p><b>Services d'intérêt régional :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enseignement secondaire / supérieur et formation professionnelle</li> <li>• Aménagement du territoire</li> <li>• Développement économique régional et innovation</li> <li>• Santé (soins secondaires et hôpitaux)</li> <li>• Affaires sociales, par ex. services d'emploi, formation, inclusion, soutien aux groupes spéciaux, etc.</li> <li>• Routes régionales et transports publics</li> <li>• Culture, patrimoine et tourisme</li> <li>• Protection environnementale</li> <li>• Logement social</li> <li>• Ordre et sécurité publics (par ex. police régionale, protection civile)</li> <li>• Supervision du niveau local (pour les pays fédéraux)</li> </ul>

Source : (OCDE, 2018[18] ; OCDE, 2019[8])

La catégorisation présentée dans le tableau 2.1 permet de visualiser la répartition la plus courante des responsabilités entre les différents échelons de gouvernement. Toutefois, ces limites théoriques sont plutôt floues dans la réalité. La distribution des pouvoirs entre le gouvernement central/fédéral et les collectivités territoriales, ainsi qu'entre les échelons infranationaux, est particulièrement complexe dans de nombreux pays, et la décentralisation asymétrique des responsabilités est fréquente (voir ci-dessus).

La complexité de cette répartition peut également entraîner des compétences concurrentes et des chevauchements. Il peut en résulter un manque de responsabilisation en ce qui concerne les politiques publiques. Dans plusieurs pays, les responsabilités se chevauchent fréquemment, tant verticalement (entre le gouvernement central/fédéral et les collectivités territoriales) qu'horizontalement (au sein des différentes strates infranationales). Cette situation découle de la complexité du système de compétences partagées et déléguées. C'est particulièrement le cas dans les pays d'Asie-Pacifique, tels que l'Australie, la Malaisie, la Corée, le Japon, la Chine, le Viet Nam ou les Philippines (Allain-Dupré, Chatry et Phung, 2021<sup>[39]</sup>).

## Encadré 2.1. Répartition des responsabilités pendant la pandémie de COVID-19

Compte tenu de la complexité et malgré l'hétérogénéité des structures institutionnelles, tous les échelons de gouvernement devraient être en mesure d'agir de manière coordonnée et d'examiner et résoudre rapidement toute question litigieuse pouvant résulter d'un désaccord sur l'attribution des responsabilités. Cela est d'autant plus important en situation d'urgence, par exemple une pandémie, comme on l'a vu récemment avec la COVID-19. Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des conclusions, les données disponibles indiquent un consensus : la coordination horizontale entre les administrations régionales (ou entre les municipalités) et la coordination verticale entre le niveau central et les niveaux infranationaux sont cruciales pour faire face à une situation d'urgence avec rapidité et efficacité. Cela reste vrai indépendamment du type de structure institutionnelle (fédérale ou unitaire).

Par exemple, le gouvernement australien a créé un nouveau Cabinet national, un forum décisionnaire rassemblant les différents échelons de gouvernement, composé du Premier ministre, des Premiers ou Premières ministres des États et des ministres en chef des territoires, et conseillé par le Comité principal de protection de la santé australien. Les membres du cabinet ont discuté et adopté des plans et des stratégies pour répondre à la crise. Alors que les décisions du cabinet étaient prises collectivement, chaque juridiction les mettait en œuvre comme elle l'entendait. Au Chili, le gouvernement a créé le Comité social pour la COVID-19, composé de représentant·e·s d'associations municipales (maires), d'autorités gouvernementales, d'universitaires et de spécialistes du secteur de la santé. Le comité s'est réuni deux fois par semaine pour aider à renforcer le plan d'action face à la COVID-19. Ce comité a été reproduit au niveau régional. L'un des principaux résultats du comité national a été la création de la base de données COVID-19 à partir d'informations fournies par le ministère de la Santé. Les données nationales, régionales et locales sur les décès quotidiens et les infections, les patients en état critique et les guérisons, entre autres, ont été rendues accessibles au public.

Source : (OCDE, 2021[4] ; OCDE/CGLU, 2022[13])

## 2.2. Principaux domaines de dépenses des collectivités territoriales

Un examen plus approfondi des dépenses infranationales par domaine fonctionnel (COFOG) reflète à la fois l'implication des collectivités territoriales dans certains domaines clés pour le développement local et le bien-être (éducation, santé, protection sociale, environnement, etc.) et la répartition des responsabilités entre les différents échelons de gouvernement<sup>1</sup>. Les valeurs moyennes non pondérées d'un échantillon de 81 pays à travers le monde révèlent que l'éducation, les services publics généraux (principalement l'administration) et la protection sociale sont les principaux domaines de dépenses infranationales en pourcentage du PIB. Cependant, il existe des différences significatives entre les pays (graphique 2.1 et graphique 2.2).

### **Enseignement**

L'éducation est le premier domaine de dépense des collectivités territoriales en pourcentage du PIB. Cela comprend l'enseignement primaire et secondaire ainsi que l'enseignement supérieur dans certains pays.

---

<sup>1</sup> Les dépenses (courantes et en capital) par classification fonctionnelle présentées dans cette section suivent la classification des dix fonctions des administrations publiques, ou COFOG en anglais. Toutefois, cette classification internationale n'est pas utilisée dans tous les pays. Lorsqu'une classification nationale était disponible mais était trop différente ou partielle, elle n'a pas été incluse dans l'analyse statistique. Ces deux facteurs expliquent la taille relativement réduite de l'échantillon de pays (81 pays).

En moyenne, l'éducation représentait 2,2 % du PIB et 20,2 % des dépenses infranationales en 2020 dans les 81 pays pour lesquels des données sont disponibles.

Les dépenses consacrées à l'éducation sont nettement plus élevées dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires, en part du PIB (4 % contre 1,8 % du PIB) et en part des dépenses infranationales totales (21,2 % contre 20 %). Dans les pays fédéraux, les États représentent une part plus importante des dépenses que les collectivités territoriales (graphique 2.3). Dans certains pays, les dépenses des collectivités territoriales en matière d'éducation sont entièrement financées par des dotations affectées. Par exemple, en Mongolie, le gouvernement central est tenu de transférer les ressources nécessaires aux collectivités territoriales pour couvrir l'intégralité des coûts des responsabilités déléguées dans le domaine de l'éducation (qui constituent la deuxième catégorie de dépenses infranationales).

Il est intéressant de noter qu'il y a peu de pays où l'éducation n'est pas une compétence décentralisée et est entièrement centralisée. C'est le cas dans certains pays d'Asie-Pacifique ou d'Europe du Sud-Est (par exemple au Monténégro, où les municipalités ont des compétences très limitées dans les secteurs sociaux tels que la santé, la protection sociale ou l'éducation).

### ***Services généraux des administrations publiques***

Le deuxième poste de dépense en termes de PIB est celui des services publics généraux (1,6 % du PIB et 23,4 % des dépenses infranationales). Cette fonction comprend les services administratifs, l'entretien des équipements publics ainsi que les activités de recherche fondamentale, autant de dépenses liées à l'organisation et au fonctionnement du gouvernement, à la perception des impôts et à la gestion de la dette publique. Les services publics généraux représentent 3,4 % du PIB et 19,4 % des dépenses infranationales dans les pays fédéraux et 1,2 % du PIB et 24,3 % des dépenses infranationales dans les pays unitaires. Dans les pays fédéraux, les fonctions administratives sont particulièrement développées au niveau des États, ce qui reflète l'importance de ce domaine en termes de PIB pour ce type de pays (graphique 2.3). En outre, cette catégorie fonctionnelle tend également à peser plus lourd dans les pays à revenu intermédiaire inférieur et à revenu faible que dans les pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire supérieur (OCDE, 2018[18]). En moyenne, elle représente 34,8 % et 27,7 % des dépenses infranationales dans les deux premiers, tandis que les seconds restent à des valeurs inférieures de 16,3 % et 24,4 % respectivement.

### ***Protection sociale***

La protection sociale est le troisième poste de dépense au niveau infranational, en moyenne et en pourcentage du PIB. Ce poste comprend les dépenses liées aux services sociaux et prestations sociales ainsi que les investissements dans les infrastructures sociales pour les familles, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les personnes au chômage, les personnes handicapées, les personnes démunies, les immigrant·e·s, etc. Les dépenses consacrées à la protection sociale représentent 1,5 % du PIB et 10,7 % des dépenses infranationales pour l'ensemble des 81 pays en moyenne non pondérée. Dans les pays fédéraux, la part des dépenses de protection sociale dans le PIB et dans les dépenses infranationales totales est beaucoup plus élevée que dans les pays unitaires (respectivement 2,6 % contre 1,3 % du PIB et 13,2 % contre 10,2 % des dépenses infranationales).

### ***Affaires économiques et transports***

Les dépenses infranationales consacrées aux affaires économiques, dont les transports, englobent les interventions dans les secteurs de l'industrie, de l'énergie, des mines, de l'agriculture et de la construction ainsi que dans le secteur des transports. Cette catégorie représentait 15,5 % des dépenses infranationales (soit 1,4 % du PIB) pour l'ensemble des 81 pays en moyenne. Elle atteint une part plus importante dans les pays fédéraux (15,4 % des dépenses infranationales, soit 2,7 % du PIB) que dans les pays unitaires (15,5 % des dépenses infranationales, soit 1,1 % du PIB).

## Santé

Les dépenses consacrées à la santé représentent 10,4 % des dépenses infranationales (soit 1,3 % du PIB) pour l'ensemble des 81 pays en moyenne. Les dépenses de santé au niveau infranational sont remarquablement plus élevées dans les pays fédéraux (14,3 % des dépenses infranationales ou 2,7 % du PIB), car les administrations des États exercent des responsabilités telles que la gestion des hôpitaux publics, des services médicaux spécialisés et des soins de santé de base. Dans les pays unitaires, les dépenses infranationales de santé représentent 9,5 % des dépenses infranationales (soit 1 % du PIB).

### ***Logements et équipements collectifs***

La catégorie du logement et des équipements collectifs comprend les dépenses liées à l'approvisionnement en eau, à l'éclairage public, au chauffage urbain, au logement social, au développement communautaire, etc. C'est une fonction majeure des collectivités territoriales. Cependant, elle ne représente que 0,6 % du PIB des 81 pays. En part des dépenses infranationales, ce secteur représente 8,5 % dans les pays unitaires, soit un peu plus que pour l'ensemble de l'échantillon (8,1 %), mais nettement plus que dans les pays fédéraux (6,1 %). Dans les pays fédéraux, cette fonction est assurée par les administrations locales plutôt que par celles des États, ce qui explique que la moyenne soit faible au niveau infranational (graphique 2.3).

### ***Loisirs, culture et culte***

Les services et infrastructures de loisirs, de culture et de religion (sports, bibliothèques, zones de loisirs, musées, patrimoine culturel, etc.) sont également des responsabilités clés des collectivités territoriales. Néanmoins, les dépenses consacrées à ces domaines restent relativement faibles, avec 0,4 % du PIB et 4,7 % des dépenses infranationales au niveau mondial. Cette part est toutefois plus élevée dans les pays unitaires que dans les pays fédéraux (5,1 % contre 2,8 % des dépenses infranationales).

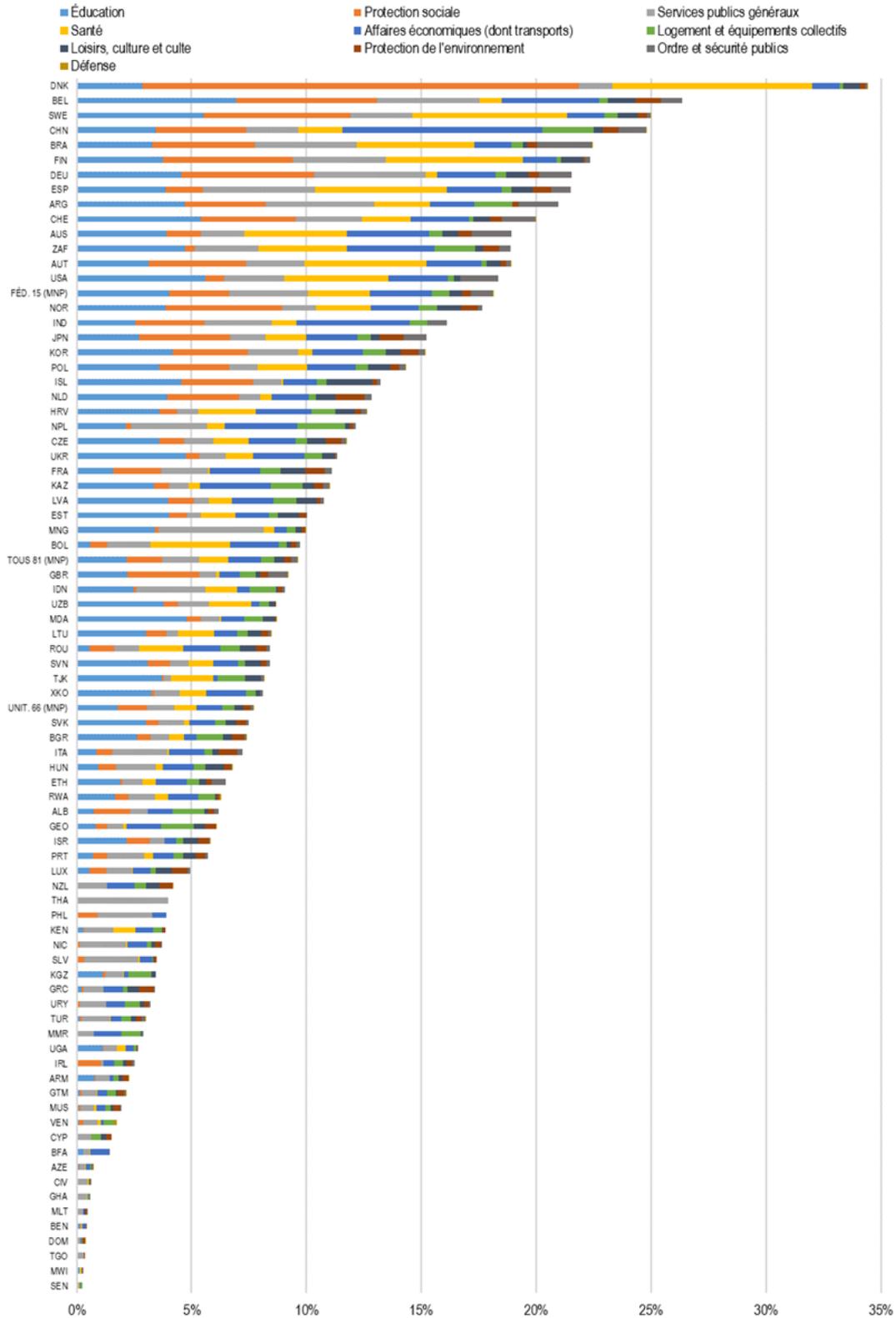
### ***Protection de l'environnement***

Dans de nombreux pays, les collectivités territoriales sont responsables d'un large éventail de services et d'investissements liés à la protection de l'environnement, qui comprend la collecte et le traitement des déchets, l'assainissement, les parcs et espaces verts, la pollution de l'air, la pollution sonore, la protection des sols, la préservation de la nature, etc. La protection de l'environnement ne représente que 0,3 % du PIB en moyenne dans les 81 pays de l'échantillon. Elle se monte à 4,6 % des dépenses infranationales dans l'ensemble, mais à seulement 1,9 % dans les pays fédéraux contre 5,2 % dans les pays unitaires. Dans les pays fédéraux, la protection de l'environnement relève principalement de la responsabilité des collectivités locales.

### ***Ordre, sécurité publique et défense***

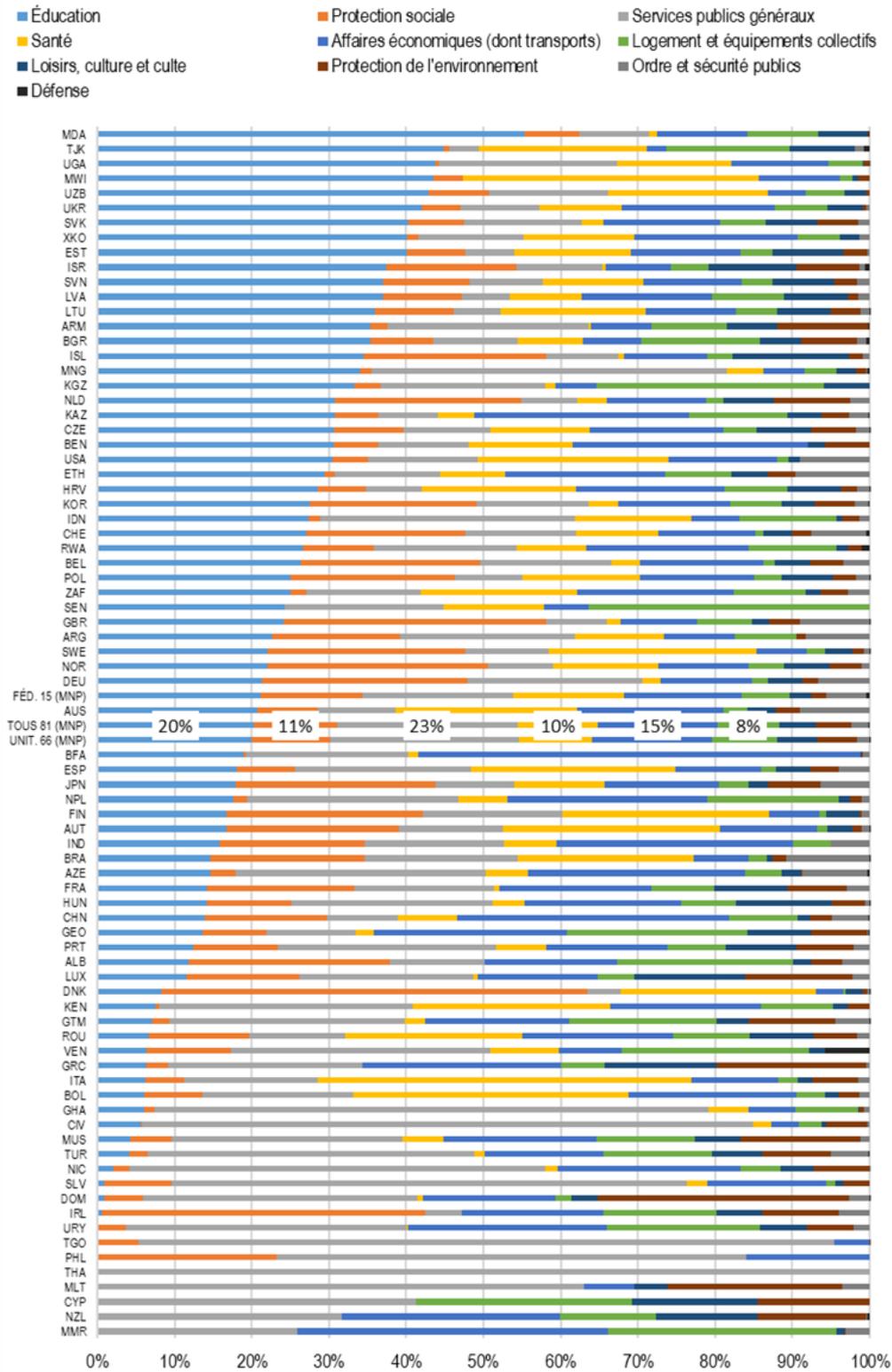
Les dépenses consacrées à l'ordre et la sécurité publics comprennent les services de police locaux et régionaux, les services de protection contre les incendies, les prisons, la protection civile et les services d'urgence. Elles représentent 0,3 % du PIB en moyenne non pondérée pour l'échantillon de 81 pays. Toutefois, dans les pays fédéraux où les administrations des États jouent un rôle clé dans ce domaine, elles s'élèvent à 1 % du PIB, tandis que dans les pays unitaires, les dépenses locales dans ce domaine sont faibles (0,1 % du PIB). La place de la défense reste marginale car il s'agit très rarement d'une responsabilité infranationale.

**Graphique 2.1. Dépenses des collectivités territoriales par classification fonctionnelle en pourcentage du PIB (2020)**



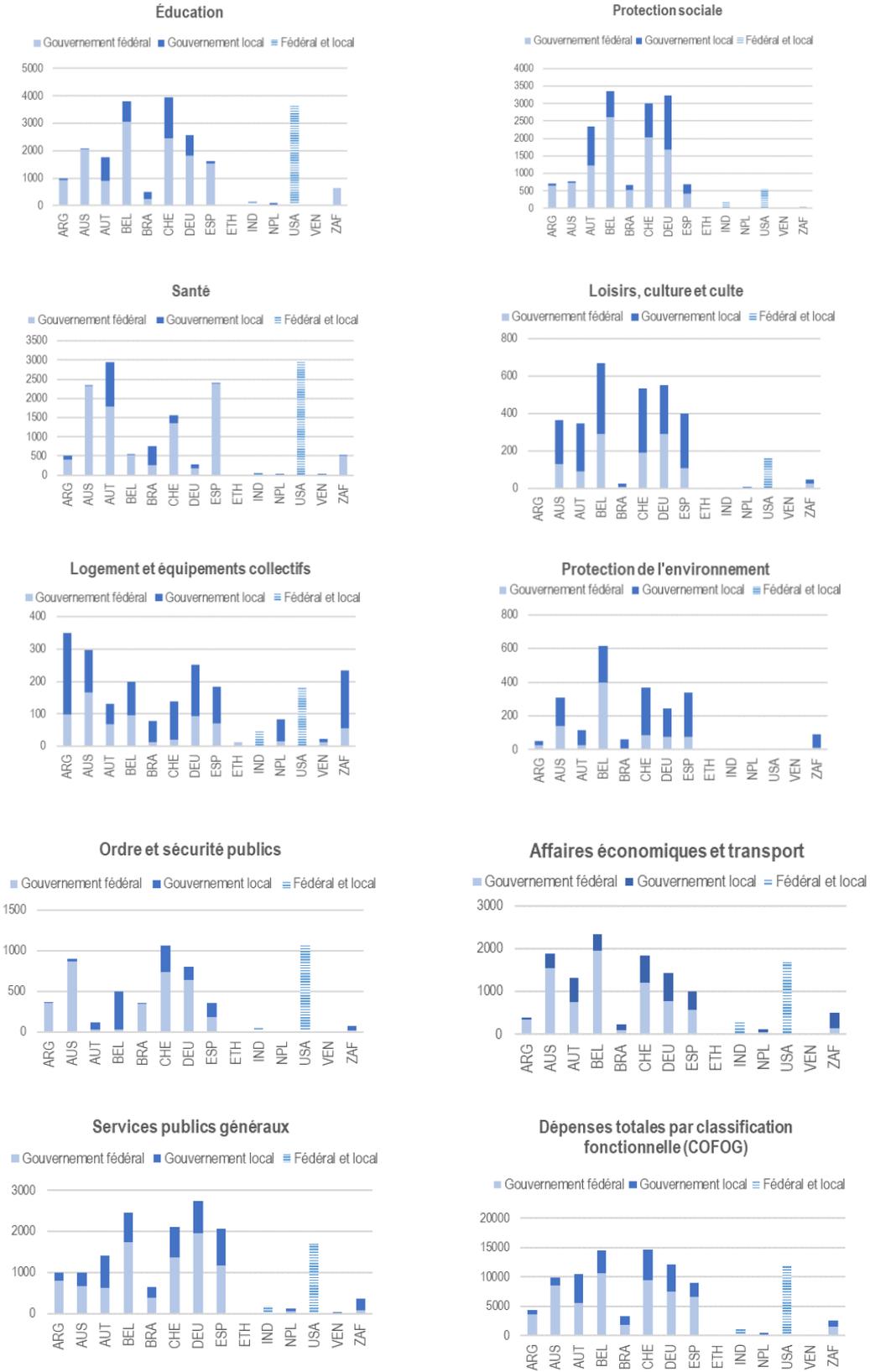
Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

**Graphique 2.2. Dépenses des collectivités territoriales par classification fonctionnelle en pourcentage des dépenses infranationales totales (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

**Graphique 2.3. Dépenses des gouvernements locaux et fédéraux par fonction dans les pays fédéraux (USD PPA par habitant, 2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).



des dépenses infranationales particulièrement élevées pour les deux indicateurs. Bien que ces données fournissent des informations comparatives uniques sur les niveaux de décentralisation dans les différents pays, elles doivent être interprétées avec prudence. En Chine, par exemple, plus de 70 % des dépenses publiques sont effectuées par les collectivités territoriales. Cependant, la Chine est particulièrement représentative d'un « effet de loupe » qui peut fausser la réalité de l'autonomie en matière de dépenses : malgré la valeur élevée des dépenses infranationales, dans la pratique, les collectivités territoriales chinoises font partie du système gouvernemental national et la plupart des dépenses infranationales sont déléguées puis exécutées pour le compte du gouvernement central. Par conséquent, bien que les dépenses des collectivités territoriales occupent une part importante dans les dépenses publiques totales, ces collectivités disposent d'une autonomie limitée en ce qui concerne leurs dépenses<sup>2</sup>.

Surligné en jaune, un deuxième groupe comprend les pays qui ont un niveau élevé de dépenses publiques au niveau infranational, à la fois en part des dépenses publiques (plus de 30 %) et en part du PIB (entre 15 % et 30 %). Ce groupe comprend principalement des pays fédéraux, ainsi que quelques pays unitaires décentralisés, tels que la Finlande, le Japon, la Corée, la Norvège, la Suède et le Viet Nam.

Le troisième groupe, en vert, comprend les pays où les dépenses des collectivités territoriales varient entre 15 % et 50 % des dépenses publiques et entre 8 % et 15 % du PIB. Ce groupe comprend principalement des pays unitaires, à l'exception du Mexique, du Népal et du Pakistan.

À l'autre extrême, on trouve des pays plus centralisés où les collectivités territoriales ont des responsabilités limitées en matière de dépenses, ce qui se traduit par des dépenses infranationales de faible valeur (moins de 8 % du PIB et 20 % des dépenses publiques). Ce groupe comprend 58 pays répartis dans différentes régions du monde, principalement l'Afrique, le Moyen-Orient, l'Asie occidentale et l'Amérique latine. D'autre part, 42 % des pays d'Asie-Pacifique et 16 % des pays européens et eurasiatiques appartiennent à ce groupe. En outre, ce dernier groupe comprend également 7 pays de l'OCDE dans lesquels les dépenses des collectivités territoriales représentent moins de 5 % du PIB en 2020 (Costa Rica, Irlande, Türkiye, Chili, Grèce, Nouvelle-Zélande et Luxembourg).

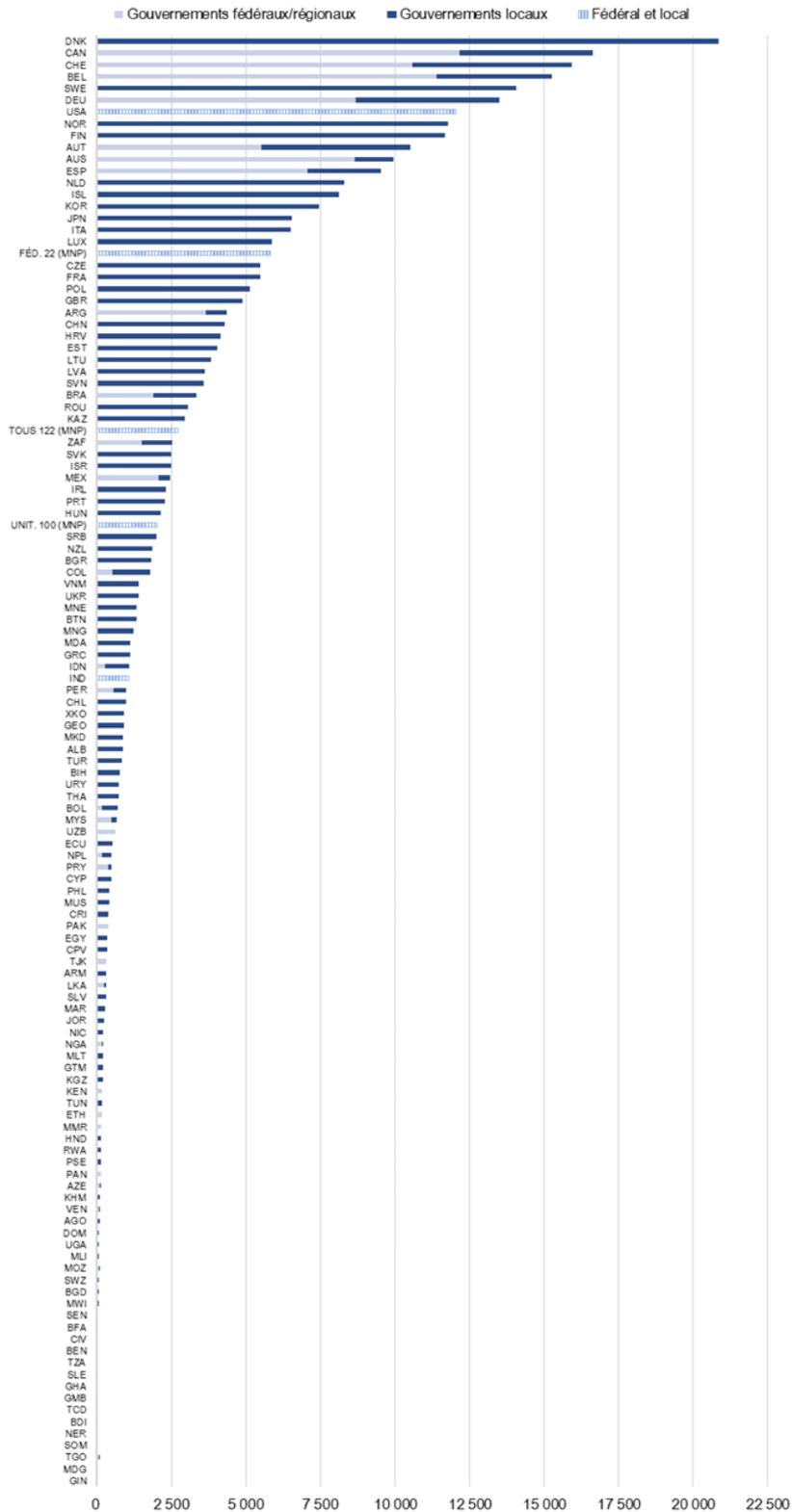
Ces chiffres reflètent la décentralisation des dépenses dans le secteur des collectivités territoriales en général. Cependant, ces dépenses ne sont pas réparties uniformément entre les différents types de collectivités appartenant à ce secteur. Dans certains pays, elles peuvent être très concentrées au niveau régional ou municipal, voire même dans une municipalité ou une région spécifique, souvent la capitale (par exemple, en Jordanie et à Maurice).

En 2020, les dépenses des collectivités territoriales s'élevaient à 2 713 USD PPA par habitant en moyenne non pondérée au niveau mondial pour un échantillon de 122 pays. Là encore, il existe des variations notables entre les pays et les groupes de pays. Les dépenses infranationales sont plus élevées dans les pays fédéraux : elles atteignent 5 808 USD PPA par habitant contre 2 010 USD PPA par habitant dans les pays unitaires. La part des dépenses des administrations locales par rapport à celles des États varie considérablement d'un pays fédéral à l'autre : alors que les administrations locales (y compris les municipalités) sont responsables de plus de 35 % des dépenses infranationales totales en Autriche, au Brésil, en Afrique du Sud et au Népal, elles représentent une part plus faible (moins de 17 %) en Argentine, au Mexique et en Australie.

---

<sup>2</sup> Pour de plus amples détails sur les limites des indicateurs de dépenses et de recettes, voir l'annexe E.

Graphique 2.5. Dépenses des gouvernements locaux et fédéraux/régionaux en USD PPA par habitant (2020)

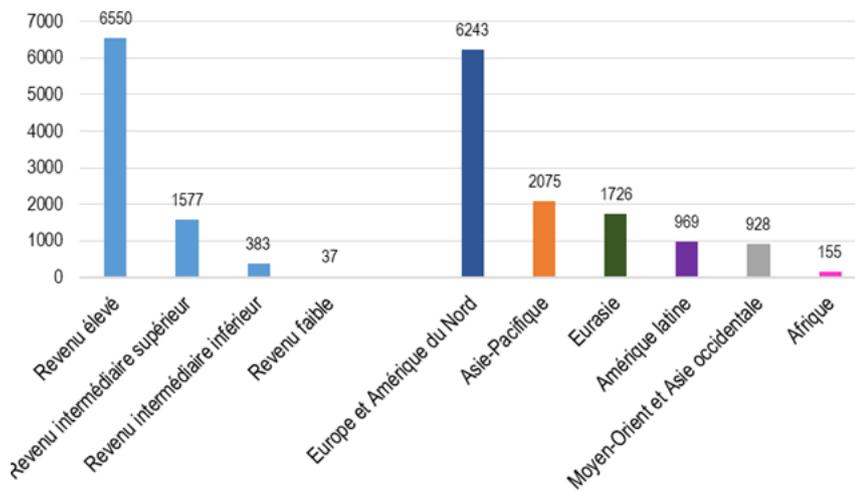


Note : Aux États-Unis, au Pakistan, en Éthiopie, en Somalie et en Inde, il n'y a pas de données désagrégées pour les administrations locales et des États.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

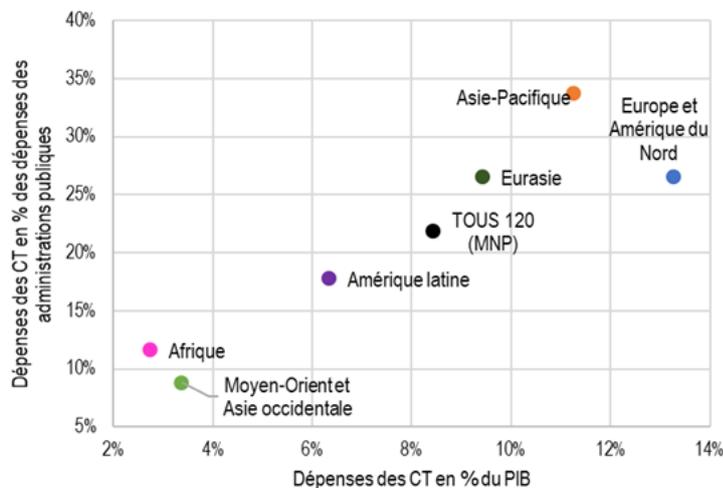
Par groupe de revenu et zone géographique, on observe des écarts similaires : la moyenne des dépenses des collectivités territoriales s'élève à 37 USD PPA par habitant dans les pays à revenu faible, contre 6 550 USD PPA par habitant dans les pays à revenu élevé ; 155 USD PPA par habitant en Afrique contre 6 243 USD PPA par habitant en Europe et en Amérique du Nord (graphique 2.6). En pourcentage des dépenses publiques, les dépenses des collectivités territoriales représentent 33,7 % dans la région Asie-Pacifique, c'est le ratio le plus élevé des cinq régions. En pourcentage du PIB, l'Europe et l'Amérique du Nord occupent la première place (13,3 %). Le Moyen-Orient, l'Asie occidentale et l'Afrique arrivent en dernier, à la fois en termes de part du PIB et de part des dépenses publiques totales, respectivement (graphique 2.7).

**Graphique 2.6. Dépenses des collectivités territoriales par groupe de revenu et par région du monde en USD PPA par habitant, 2020**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

**Graphique 2.7. Dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et des dépenses publiques par région du monde (2020)**

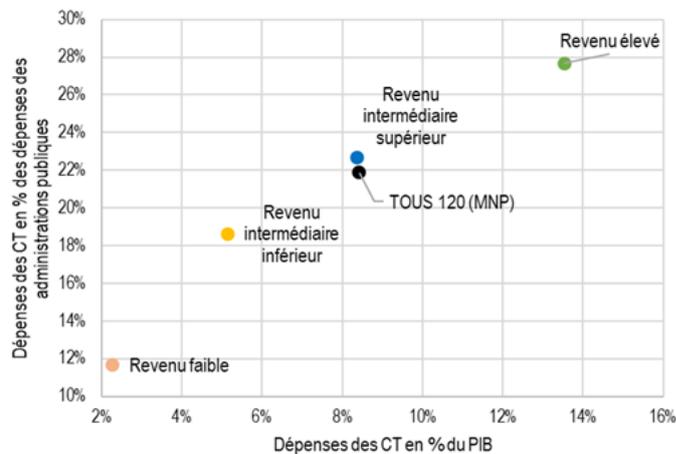


Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

## **Le niveau de décentralisation des dépenses est positivement corrélé avec le niveau de développement des pays**

Les pays à revenu élevé ont le niveau le plus élevé de dépenses infranationales en part du PIB et des dépenses publiques totales, tandis que les pays à revenu faible affichent, pour la plupart, des niveaux inférieurs de dépenses infranationales (graphique 2.8 et graphique 2.9). D'un point de vue descriptif, cela indique que les pays les plus riches ont tendance à être plus décentralisés et implique, par contraste, que les pays centralisés ont tendance à être moins riches. Néanmoins, il est impossible de conclure de ces corrélations si la décentralisation favorise le développement ou si ce sont les niveaux de développement plus élevés qui conduisent à une plus grande décentralisation.

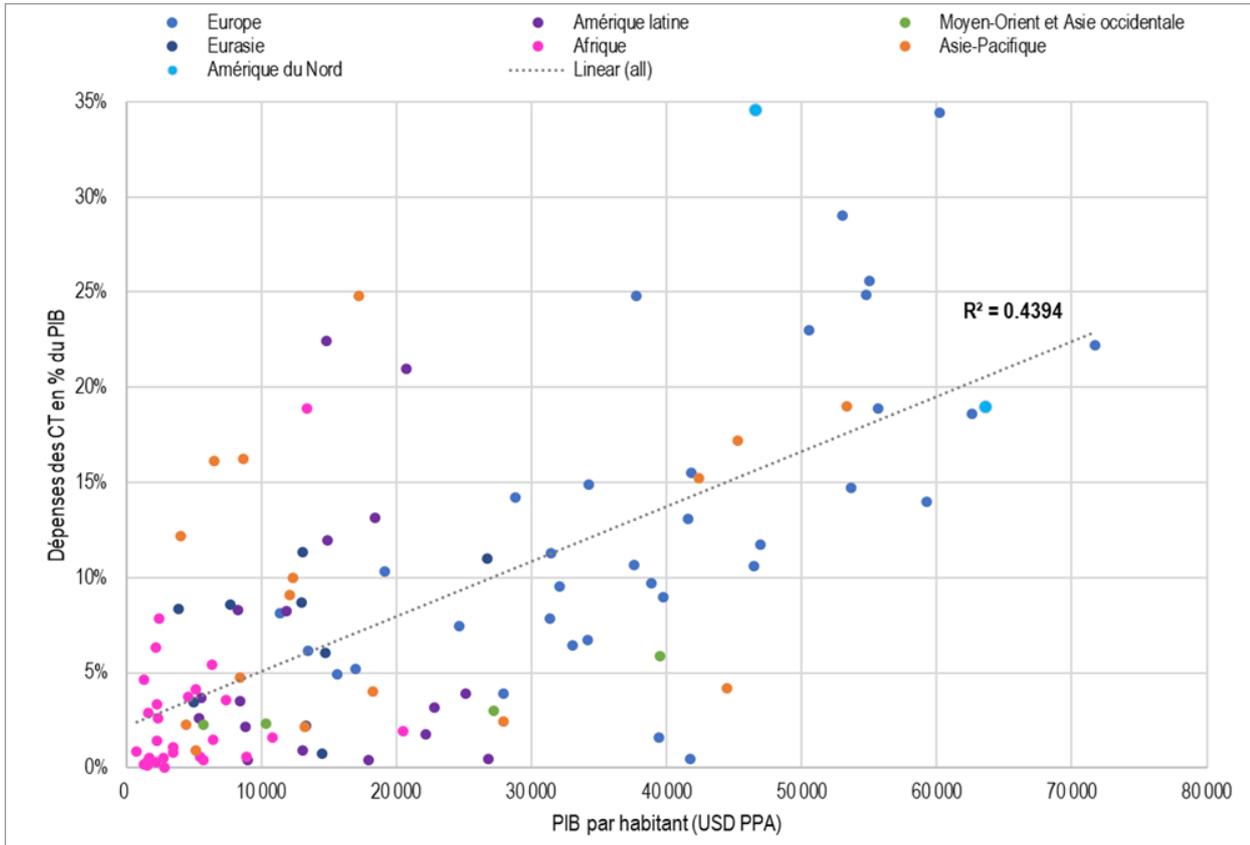
### **Graphique 2.8. Dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et des dépenses publiques de revenu (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)



**Graphique 2.10. Dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et PIB par habitant par région du monde (2020)**



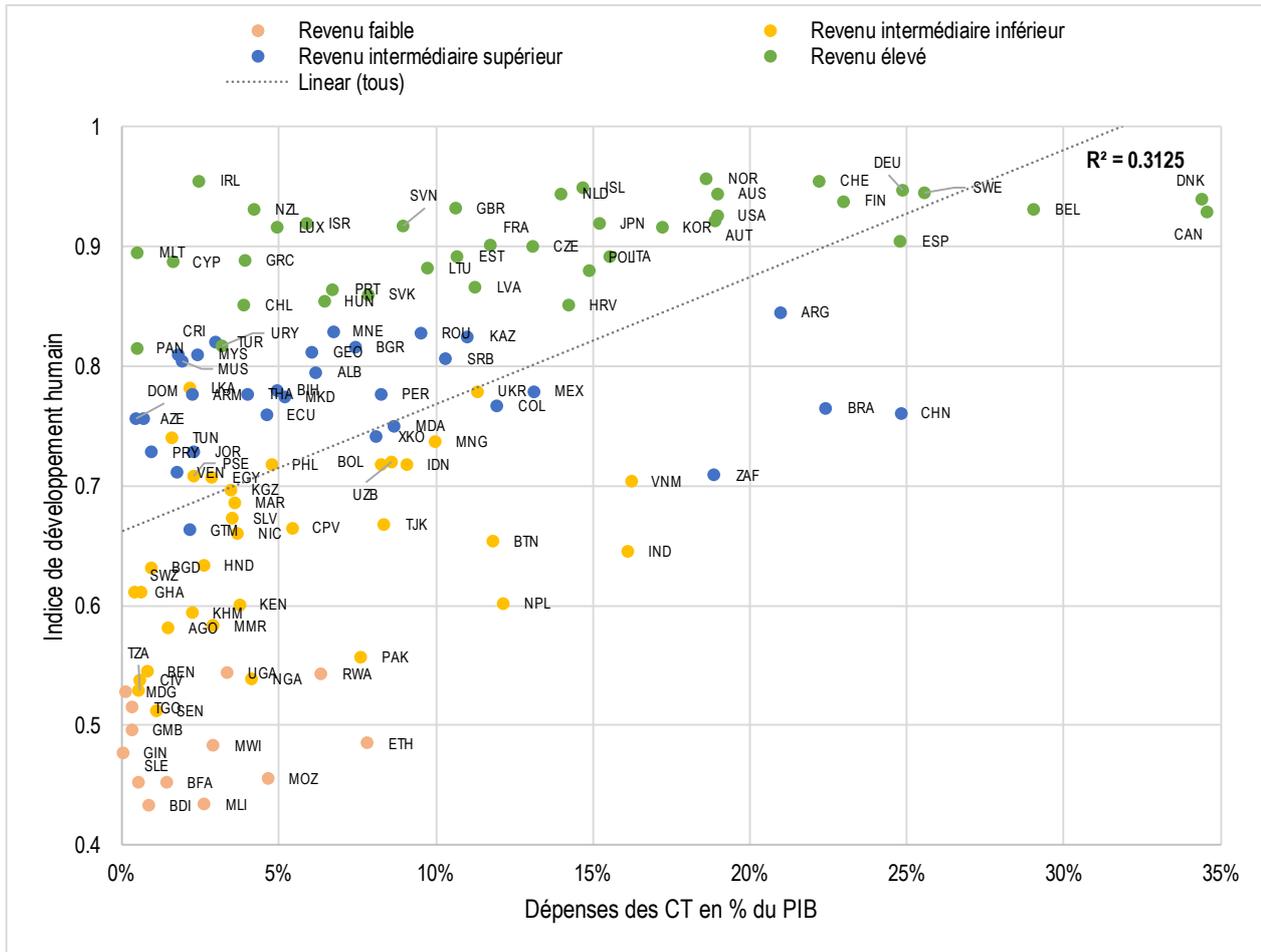
Note : Le Luxembourg et l'Irlande ne sont pas inclus dans le graphique car ils représentent des cas extrêmes en raison de leur PIB par habitant élevé.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Il est intéressant de noter que la corrélation entre les dépenses infranationales et le PIB par habitant est forte pour les pays européens, relativement moins forte pour les pays d'Eurasie et d'Amérique latine, et un peu plus faible pour les pays d'Asie-Pacifique et d'Afrique inclus dans l'échantillon (graphique 2.10). Cela indique que de nombreux autres facteurs géographiques, socio-économiques, historiques et institutionnels expliquent le degré de décentralisation et le niveau de richesse d'un pays.

Enfin, bien qu'aucune causalité ne puisse être établie, le graphique 2.11 montre que les dépenses infranationales et le niveau de développement humain sont positivement associés dans une certaine mesure. En particulier, les pays où la part des dépenses des collectivités territoriales dans le PIB dépasse 25 % sont tous des pays à revenu élevé. En revanche, les pays à revenu faible sont tous concentrés dans le coin inférieur gauche. Il existe toutefois de nombreuses disparités entre les groupes de pays, plusieurs pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire supérieur affichant des dépenses des collectivités territoriales qui ne représentent qu'une faible part du PIB.

**Graphique 2.11. Dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et indice de développement humain par groupe de revenu (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

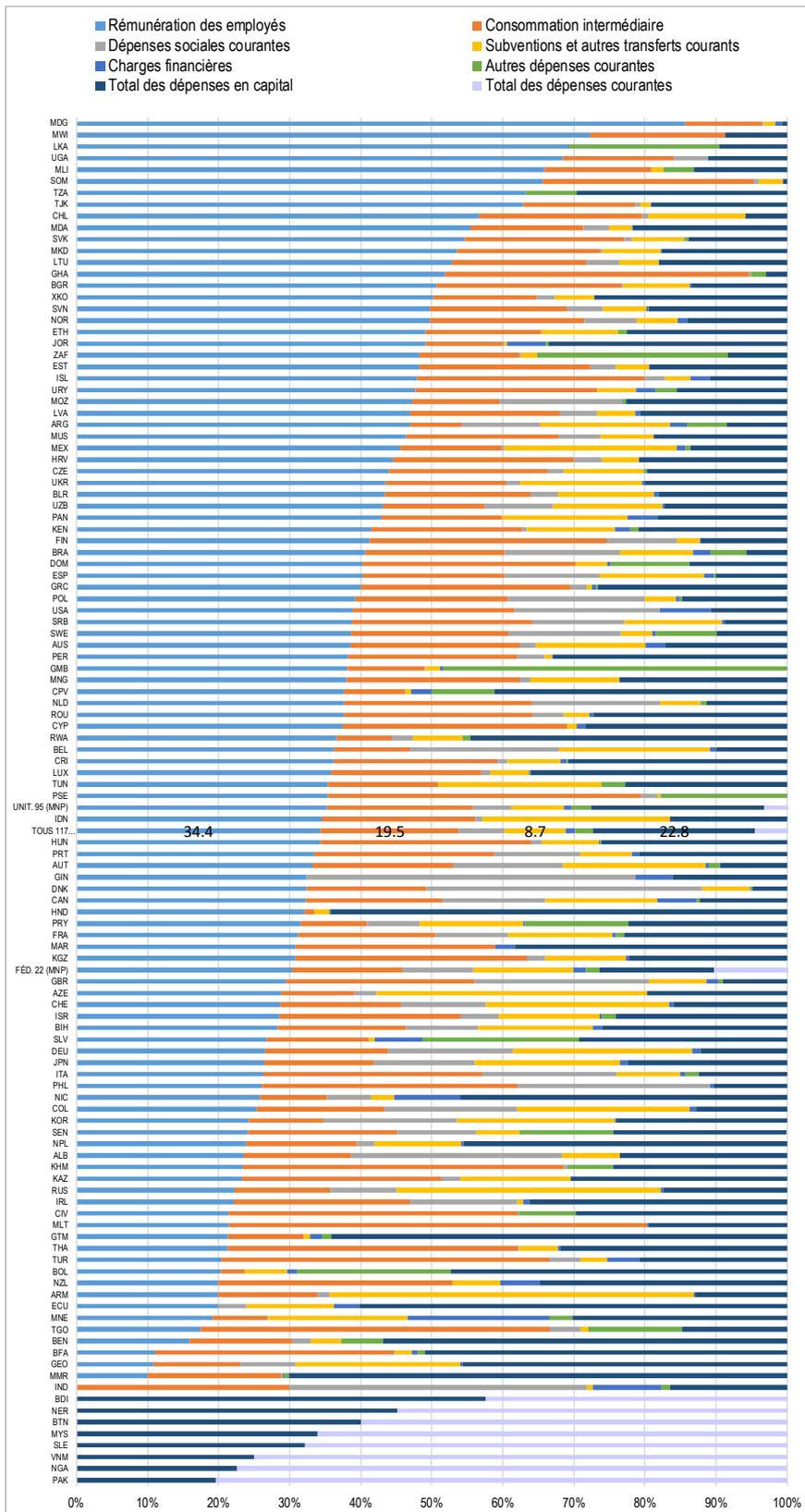
### **Les dépenses de personnel sont le premier poste de dépense des collectivités territoriales**

Les dépenses de personnel, la consommation intermédiaire (achat de biens et services) et les dépenses en capital (transferts en capital et investissements directs) sont les trois principaux postes de dépense des collectivités territoriales en part des dépenses totales des collectivités territoriales en moyenne non pondérée pour un échantillon de 107 pays (graphique 2.12).

Les dépenses de personnel constituent le poste de dépense le plus important, et représentent 35,3 % des dépenses des collectivités territoriales. Elles sont suivies par les dépenses en capital et la consommation intermédiaire, qui représentent respectivement 24,4 % et 20,4 % du total des dépenses infranationales. La consommation intermédiaire comprend une grande variété de postes tels que le petit matériel et les fournitures, l'entretien et les réparations, les frais généraux, le chauffage et l'électricité, les communications et l'informatique, les études, le conseil, les assurances, etc. Cette catégorie de dépenses peut fluctuer considérablement en fonction de l'évolution de certaines composantes telles que l'énergie (carburant, électricité), les matières premières ou les taux de TVA.

Viennent ensuite les subventions et autres transferts courants (7,4 %), les dépenses sociales courantes ou prestations sociales (5,6 %), les autres dépenses courantes (2,7 %) et les charges financières (1,1 %) – principalement des intérêts. En agrégé, les dépenses courantes représentaient 72,5 % des dépenses totales des collectivités territoriales en 2020.

Graphique 2.12. Dépenses des collectivités territoriales par classification économique (2020)

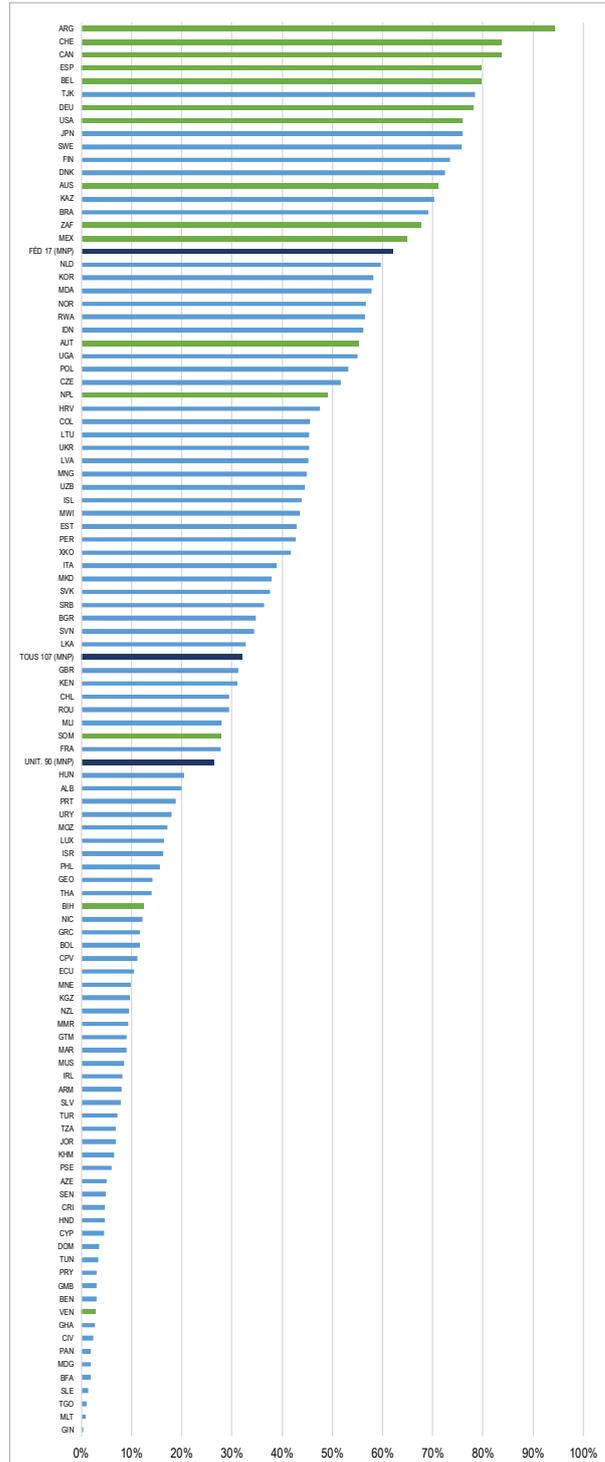


Note : La ventilation des dépenses des collectivités territoriales par catégorie économique n'est pas disponible (totalement ou partiellement) pour les pays suivants, qui fournissent des données uniquement pour l'ensemble des dépenses courantes : Afrique du Sud, Argentine, Bhoutan, Burundi, Malaisie, Niger, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone et Viet Nam. Ces pays ne sont pas inclus dans l'estimation des moyennes de l'échantillon.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Les collectivités territoriales sont des employeurs publics clés dans plusieurs pays. En 2020, elles représentaient en moyenne 32,1 % des dépenses de personnel publiques totales. Elles exercent cette fonction soit directement, soit pour le compte du gouvernement central, principalement dans des secteurs tels que l'éducation, la santé, les services sociaux ou l'ordre public (police locale).

**Graphique 2.13. Dépenses de personnel des collectivités territoriales en pourcentage des dépenses totales de personnel (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Dans la plupart des pays fédéraux, les collectivités territoriales emploient la majorité des travailleurs du secteur public (graphique 2.13). Les dépenses de personnel des collectivités territoriales dans ces pays représentaient 62 % des dépenses de personnel publiques totales en moyenne non pondérée pour 2020. Toutefois, certains pays se situent en dessous de la moyenne fédérale, comme le Venezuela (3 %), la Somalie (27,8 %), le Népal (49 %) et l'Autriche (55,2 %).

Les administrations des États/provinces tendent à représenter la plus grande part des dépenses de personnel infranationales dans les pays fédéraux (64 % en moyenne). En Australie, au Mexique et en Argentine, les États et les provinces représentent plus de 80 % du total des dépenses infranationales. D'autre part, les administrations locales représentent 36 % des dépenses de personnel infranationales. Cependant, au Népal, au Canada, au Brésil, au Venezuela et en Autriche, la part des administrations locales est supérieure à la moyenne.

Dans les pays unitaires, les collectivités territoriales représentent en général une part plus faible des dépenses de personnel publiques, soit 26,5 % de l'ensemble des dépenses de personnel du gouvernement en moyenne non pondérée pour 2020. Certains pays unitaires se situent bien au-dessus de la moyenne, notamment le Tadjikistan, le Japon, la Suède, la Finlande, le Danemark et le Kazakhstan. Dans ces pays, les collectivités territoriales emploient plus de 70 % des travailleurs du secteur public, principalement dans l'aide sociale et la santé.

## Encadré 2.2. L'impact de la COVID-19 sur les dépenses des collectivités territoriales

La crise de la COVID-19 a eu un impact important sur les dépenses des collectivités territoriales, et a obligé tous les échelons de gouvernement à trouver un équilibre entre les dépenses courantes et les dépenses en capital. Dans les pays où la prestation de services est décentralisée, les dépenses des collectivités territoriales ont généralement augmenté entre 2019 et 2020, bien que cela varie considérablement d'un pays à l'autre. Par exemple, les dépenses infranationales totales ont augmenté en moyenne de 2,4 %, en termes réels, entre 2019 et 2020 pour 38 pays de l'OCDE, notamment pour des pays de l'UE. Les dépenses sociales courantes ainsi que les subventions et les transferts courants ont se sont envolés respectivement de 6,5 % et de 25,2 % en termes réels à la suite des mesures de lutte contre la COVID-19.

C'est particulièrement le cas pour des pays fédéraux (Allemagne, Brésil), mais aussi dans certains pays unitaires décentralisés (Ghana). Cela est dû aux dépenses d'urgence directement liées à la crise sanitaire (par exemple, l'achat d'équipements de protection, de vaccins), mais aussi, indirectement, aux dépenses supplémentaires liées à l'atténuation de l'impact de la crise économique sur les ménages et les entreprises (par exemple, la protection sociale).

Toutefois, une minorité de pays ont vu les dépenses de leurs collectivités territoriales diminuer en 2020 par rapport à 2019 (par exemple la Serbie, le Salvador, le Kirghizistan), en raison de la recentralisation des responsabilités en matière de dépenses au niveau du gouvernement central et dans les organes déconcentrés de l'État.

En raison de l'effet ciseaux provoqué par l'augmentation des dépenses et la diminution des recettes, de nombreuses collectivités territoriales ont été contraintes de pratiquer des coupes drastiques dans leurs dépenses d'investissement en 2020 et au-delà. Entre 2019 et 2020, l'augmentation des dépenses infranationales dans les pays de l'OCDE est principalement due à l'augmentation des dépenses courantes (2,6 % en termes réels), avec une augmentation quasi nulle des dépenses en capital. L'augmentation totale moyenne de l'investissement direct dans l'OCDE n'a été que de 0,28 % en termes réels, mais elle a chuté dans 19 des 38 pays de l'OCDE. Les investissements directs infranationaux ont diminué en termes réels de 6 % en Autriche, de 11 % en France, de 15 % au Royaume-Uni et de 16 % en Türkiye. Ces réductions compromettent néanmoins les efforts déployés pour coordonner les mesures de relance au niveau national et nuisent à l'équité et la qualité des services des collectivités territoriales. De fait, dans de nombreux pays, les projets d'investissement sont reportés depuis 2020 (par exemple, en Bolivie et en Arménie).

Les gouvernements centraux ont adopté une série de mesures pour contrer l'impact de la COVID-19 sur les dépenses des collectivités territoriales. Ces mesures ont pris diverses formes : assouplissement des responsabilités en matière de dépenses déléguées aux collectivités territoriales (Slovénie, Allemagne) afin de réduire la pression sur les dépenses, transfert temporaire de responsabilités en matière de dépenses au gouvernement central, réduction de certains postes de dépense dans les budgets infranationaux (Pologne, Burkina Faso), exonération temporaire du paiement des impôts et des contributions pour les collectivités territoriales (Pologne), soutien temporaire pour faire face à certaines dépenses telles que les paiements d'intérêts (Allemagne, Cap-Vert), voire octroi d'un délai de grâce aux municipalités pour le remboursement de la dette (Cameroun, Brésil).

Les collectivités territoriales ont toutefois eu recours à la coopération intercommunale et à d'autres initiatives pour mettre en commun la prestation de services afin de réduire les coûts (Arménie).

D'autres mesures visant à soutenir les investissements infranationaux afin de préparer la reprise comprennent la sécurisation des projets d'investissement (Pologne). Les règles budgétaires ont également été temporairement assouplies pour les collectivités territoriales, en augmentant les plafonds des dépenses de fonctionnement et des investissements liés au coronavirus.

Source : (OCDE, 2021[40])

## 2.4. Politiques budgétaires infranationales

Bien que la plupart des politiques budgétaires visent à réformer les systèmes de gestion financière, des pratiques budgétaires infranationales innovantes, notamment la budgétisation orientée sur les priorités (genre, ODD ou environnement) et la budgétisation participative, commencent à émerger, principalement dans les pays décentralisés et en cours de décentralisation, en tant qu'outil permettant aux collectivités territoriales d'atteindre leurs objectifs stratégiques et d'accroître leur redevabilité (OCDE, 2022[10]).

### ***Pratiques budgétaires au service des priorités stratégiques des collectivités territoriales***

Dans plusieurs pays inclus dans cette troisième édition du rapport, les collectivités territoriales doivent aligner leur budget annuel ou pluriannuel sur les priorités stratégiques et les plans de développement. Ces plans peuvent être établis au niveau régional/étatique, national ou international, et visent à faciliter une action intégrée en aidant chaque échelon de gouvernement à travailler à la réalisation d'objectifs de développement à long terme convenus.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs pays mettent actuellement en œuvre des réformes de la gestion des finances publiques afin d'améliorer leur système budgétaire. En 2020, la Lituanie a adopté la loi sur la gestion stratégique de la République de Lituanie afin de réformer son système budgétaire. Cette loi a mis en place un nouveau modèle intégré de gestion stratégique, qui comprend les processus de planification stratégique, de développement régional et d'aménagement du territoire, afin de garantir une planification et une utilisation efficaces des finances publiques conformément aux programmes de développement nationaux. Au Cambodge, le gouvernement central vise à améliorer les résultats des politiques infranationales et à consolider les finances publiques en renforçant les liens entre le budget et les politiques et en améliorant les équilibres budgétaires par le biais de sa stratégie de réforme du système budgétaire infranational 2019-2025. En Ouganda, le gouvernement central s'efforce d'approfondir et de consolider les réformes de la gestion des finances publiques au niveau infranational, afin de renforcer et de soutenir le principe de responsabilité, la transparence et l'efficacité de la gestion des dépenses publiques. Cela comprend notamment la promotion d'une « budgétisation basée sur les programmes » qui se concentre sur les produits et les résultats pour évaluer la réalisation des objectifs stratégiques, ainsi que la mise en œuvre de systèmes de gestion financière intégrée et de systèmes informatisés de gestion financière dans 115 districts et 41 conseils municipaux.

Enfin, des pratiques budgétaires peuvent également être mises en œuvre pour aligner les budgets des collectivités territoriales sur la réalisation des objectifs de développement durable (ODD), en particulier dans les pays africains (encadré 2.3).

### Encadré 2.3. Aligner les budgets infranationaux sur les objectifs de développement durable (ODD) : exemples de pays

Au Guatemala, les municipalités commencent leur cycle budgétaire par la rédaction de leur projet de plans opérationnels annuels, qui doivent être alignés sur une série de documents stratégiques, notamment le plan de développement national K'atun 2032 et les objectifs de développement durable (ODD).

Au Mali, le gouvernement central a adopté une stratégie nationale de planification et de budgétisation sensible au genre afin de mettre en œuvre des pratiques de budgétisation sensibles au genre au sein des collectivités territoriales.

En Sierra Leone, la Politique nationale de décentralisation de 2010 a été mise à jour en 2020 dans le but d'adapter le rôle des conseils locaux aux besoins du Plan national de développement à moyen terme 2019-2023 et de la mise en œuvre des ODD.

Source : OCDE/CGLU, 2022[13])

Les processus budgétaires peuvent également être utilisés pour soutenir la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux grâce à des pratiques de budgétisation verte. La budgétisation verte est définie comme « l'utilisation des outils d'élaboration de la politique budgétaire pour contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux et climatiques ». C'est un instrument concret et pratique que les gouvernements peuvent employer pour lutter contre le changement climatique, la perte de biodiversité et la dégradation de l'environnement. Ces dernières années, un nombre croissant de régions et de villes s'étant fixé des objectifs ambitieux en matière de climat et d'environnement, l'intérêt pour les budgets verts infranationaux n'a cessé de croître, tout comme le nombre de collectivités territoriales qui mettent en œuvre des pratiques de budgétisation verte dans le monde entier (OCDE, 2022[10]).

Parmi les pays figurant dans l'ensemble de données sur lequel ce rapport est basé, seul un petit nombre ont mis en place des exercices de budgétisation verte au niveau infranational, principalement en Europe, avec quelques autres cas en Asie-Pacifique et en Afrique. La France se distingue par un grand nombre d'exercices de budgétisation verte à tous les échelons de gouvernement infranational : régional, départemental et municipal. Au niveau régional, les régions de la Bretagne, du Grand Est et de l'Occitanie ont lancé une pratique de budgétisation verte basée sur la méthodologie de l'Institut de l'économie pour le climat, qui vise à aider les administrations à évaluer leurs dépenses vertes et donc à les réorienter vers la transition climatique. Les départements des Alpes-Maritimes et de la Mayenne ont également réalisé un exercice de budgétisation verte. Au niveau municipal, plusieurs communes ont également adapté la méthodologie d'évaluation budgétaire climatique à leur contexte spécifique. C'est le cas de la Ville et de la Métropole de Lille, de la Ville de Paris, de l'Eurométropole de Strasbourg et de la municipalité de Clermont-Ferrand) (OCDE, 2022[10]).

L'Espagne est un autre pays où la budgétisation verte a été mise en œuvre au niveau infranational. La communauté autonome d'Andalousie est particulièrement remarquable avec son initiative « Budget vert », une nouvelle façon de mettre en œuvre des politiques budgétaires visant à aligner les recettes et les dépenses de l'Andalousie sur ses objectifs environnementaux. Cette initiative comprend de plus un « Fonds vert » qui finance tous les projets présentés par les différents centres administratifs souhaitant garantir que leurs investissements sont effectivement verts selon les normes environnementales.

En Asie-Pacifique, plusieurs pays ont lancé des initiatives liées à l'étiquetage (ou tagging) du budget climatique et à la budgétisation verte, notamment le Cambodge, l'Indonésie, le Népal, l'Inde et les Philippines. Alors que dans certains pays, comme l'Indonésie et les Philippines, les pratiques budgétaires

infranationales liées au climat ont suivi la mise en œuvre préalable de pratiques budgétaires vertes au niveau national, dans d'autres pays, comme l'Inde, la budgétisation verte infranationale a émergé d'elle-même.

Plus récemment, en Afrique du Sud, le Trésor national a mené un projet avec le soutien de la Banque mondiale pour réaliser plusieurs exercices d'étiquetage du budget climatique aux niveaux national, provincial et municipal, dans le but d'élaborer une méthodologie globale adaptée aux spécificités nationales (OCDE, 2022[10]).

Si les exercices de budgétisation verte sont encore rares au niveau infranational, d'autres pratiques moins contraignantes peuvent être mises en place pour aligner la gestion budgétaire sur les objectifs climatiques. Par exemple, au Kenya, les administrations des comtés doivent aligner leurs plans et projets budgétaires sur la loi sur le changement climatique de 2016 et sur le plan d'action national sur le changement climatique 2018-2022. En Guinée, les plans de développement et d'investissement des collectivités locales doivent être alignés sur les programmes nationaux d'atténuation de l'impact, qui fixent des objectifs dans des domaines tels que la protection de l'environnement, l'assainissement et la gestion des déchets.

### ***Pratiques budgétaires des collectivités territoriales visant à accroître la participation citoyenne et la transparence***

Les collectivités territoriales peuvent également mettre en place des initiatives visant à accroître la transparence, la communication et la participation du public à leur processus budgétaire, afin de mieux remplir leur devoir de rendre des comptes aux échelons supérieurs de gouvernement et au grand public. C'est le cas dans plusieurs pays d'Afrique ou d'Asie, où les collectivités territoriales cherchent à renforcer leur responsabilité et leur légitimité.

Par exemple, au Burkina Faso, plusieurs communes prennent des initiatives pour rendre publiques leurs informations budgétaires en élaborant des budgets citoyens et en organisant des exercices de responsabilité publique avec l'appui de la société civile et d'organisations non gouvernementales, telles que le Centre d'information, de formation et d'études sur le budget et le Labo Citoyenneté. Au Kenya, les comtés sont tenus par la loi de garantir la participation du public à la préparation du budget et aux plans du comté. Au Mali, le Code des collectivités territoriales stipule que le vote du budget doit être précédé d'un débat public. Au Viet Nam, en 2022, le gouvernement s'est efforcé d'accroître la transparence en publiant en ligne pour la première fois le budget de l'État dans un format facile à comprendre pour les citoyens et citoyennes. Aux Philippines, un projet de loi sur la modernisation du budget a été soumis à l'examen du Parlement en 2021. Il vise à rationaliser la gestion des ressources publiques et à renforcer la responsabilité, la transparence et la participation citoyenne, notamment par le biais de la budgétisation participative.

La participation du public est également encouragée dans les pays où le système est depuis longtemps décentralisé, comme la Suisse, dont le cadre budgétaire se distingue de celui d'autres pays et d'autres fédérations par la participation active des citoyens et citoyennes. Toute modification constitutionnelle, y compris les dispositions relatives à la répartition du pouvoir budgétaire, doit être adoptée à la double majorité des cantons et du peuple par le biais d'un référendum obligatoire. En outre, si une loi est contestée par un nombre suffisant de citoyens et citoyennes, elle doit être soumise à un référendum (« référendum facultatif »).

La budgétisation participative est une pratique concrète que les collectivités territoriales peuvent adopter pour renforcer leur responsabilité au niveau local ainsi que pour encourager la participation citoyenne. Il s'agit d'un processus démocratique au cours duquel les membres de la communauté décident comment dépenser certaines parties d'un budget public (OCDE, 2022[10]). Cette approche répond à deux besoins : améliorer les performances publiques et tendre vers une meilleure démocratie. La budgétisation participative varie d'un endroit à l'autre, mais fonctionne essentiellement de la façon suivante : une ville,

une région ou même un pays réserve une partie de son budget public à cette fin, et les citoyens et citoyennes soumettent des propositions de projets, puis votent sur les projets à financer à l'aide du budget alloué. Le premier budget participatif a été voté à Porto Alegre (Brésil) en 1989 et ce concept a depuis été adopté par 2 700 collectivités territoriales et gouvernements nationaux dans le monde entier (Gelman et Votto, 2018[41]). Les types de projets financés peuvent être soumis à divers types de conditions : conditions thématiques (projet vert ou lié au climat, à la santé, à l'éducation, aux services de base, etc.), conditions spatiales (le projet doit concerner un quartier, un district ou une ville spécifique), et conditions liées aux acteurs (projet axé sur les communautés vulnérables, les communautés marginalisées, les jeunes, etc.) (OCDE, 2022[10]).

L'encadré 2.4 présente quelques exemples de budgets participatifs infranationaux de différentes natures et envergures.

#### **Encadré 2.4. Exemples de pratiques de budgétisation participative au niveau infranational**

Au Portugal, la Ville de Lisbonne montre la voie en matière de budgétisation participative et de budgétisation participative verte. Depuis 2019, la totalité des fonds alloués au budget participatif (2,5 millions d'EUR en 2020) est orientée vers des projets verts. Les projets financés comprennent la création d'espaces verts sur des terrains vagues inexploités, des infrastructures de stationnement sécurisé pour les vélos et des jardins urbains.

Au Canada, plusieurs municipalités ont mis en œuvre la budgétisation participative dans le cadre de leur processus budgétaire annuel. Le budget alloué à cette fin est généralement faible : de quelques milliers de dollars à 300 000 CAD, et tend à concerner l'art, la culture ou les projets d'infrastructure municipale. La Ville de Victoria est un exemple singulier, car le processus budgétaire participatif de la ville change de priorité chaque année, avec des questions politiques tels que le sans-abrisme chez les jeunes ou l'intégration des nouveaux arrivants.

En Mongolie, la loi reconnaît l'importance de la participation des communautés au processus budgétaire local (article 62 de la loi sur le budget intégré de 2013), en particulier pour l'allocation des fonds de développement local. En 2020, les dépenses en capital infranationales représentaient 2 % du PIB de la Mongolie et 29,5 % des dépenses en capital des administrations publiques.

Au Kenya, les administrations des comtés sont tenues par la loi de garantir la participation du public tout au long du processus de préparation du budget. Les processus participatifs visant à déterminer les projets et programmes clés à financer dans le budget doivent donc être identifiés et débattus tout au long de l'élaboration des plans des comtés. Dans d'autres pays, les lois sur la participation du public sont plus souples et encouragent (au lieu d'exiger) les municipalités à solliciter les recommandations de commissions consultatives de citoyens et citoyennes. C'est le cas en Géorgie, où il est conseillé aux municipalités d'organiser des réunions générales avec les citoyens et citoyennes pour débattre des priorités en matière de dépenses et identifier les projets d'investissement à mettre en œuvre au niveau local.

Source : (OCDE/CGLU, 2022[13])

## 2.5 Investissement public infranational

### ***Les collectivités territoriales sont des investisseurs publics clés dans de nombreux pays***

En 2020, l'investissement des collectivités territoriales<sup>3</sup> représentait 39,5 % de l'investissement public total, en moyenne non pondérée sur un échantillon de 93 pays (graphique 2.14). L'importance des collectivités territoriales dans l'investissement public de nombreux pays montre que les investissements publics sont une responsabilité partagée par tous les échelons de gouvernement. Une coordination et un dialogue efficaces entre les différents échelons de gouvernement sont donc cruciaux pour garantir l'efficacité et l'efficacite de l'investissement public (OCDE, 2014[42]).

Cependant, la part de l'investissement des collectivités territoriales dans l'investissement public total varie considérablement d'un pays à l'autre : certains pays n'ont que peu ou pas d'investissement public au niveau infranational, alors que dans d'autres, la plupart des investissements publics sont réalisés au niveau infranational. L'investissement des collectivités territoriales dépasse 50 % de l'investissement public total dans 29 pays de l'échantillon, et même 65 % dans 14 pays.

Globalement, la part des collectivités territoriales dans l'investissement public est plus importante dans les pays fédéraux (59 % en moyenne) que dans les pays unitaires (34,5 %). Au Kazakhstan, au Canada, au Brésil et au Kenya, l'investissement infranational représente plus de 80 % de l'investissement public total. Les collectivités territoriales canadiennes, qui sont responsables de 84,5 % des investissements publics, arrivent en tête du classement des pays de l'OCDE avec la Belgique (78,4 %) et l'Australie (75,3 %). Le Canada se classe également au premier rang de l'OCDE pour l'investissement des collectivités territoriales exprimé en ratio du PIB (3,5 %).

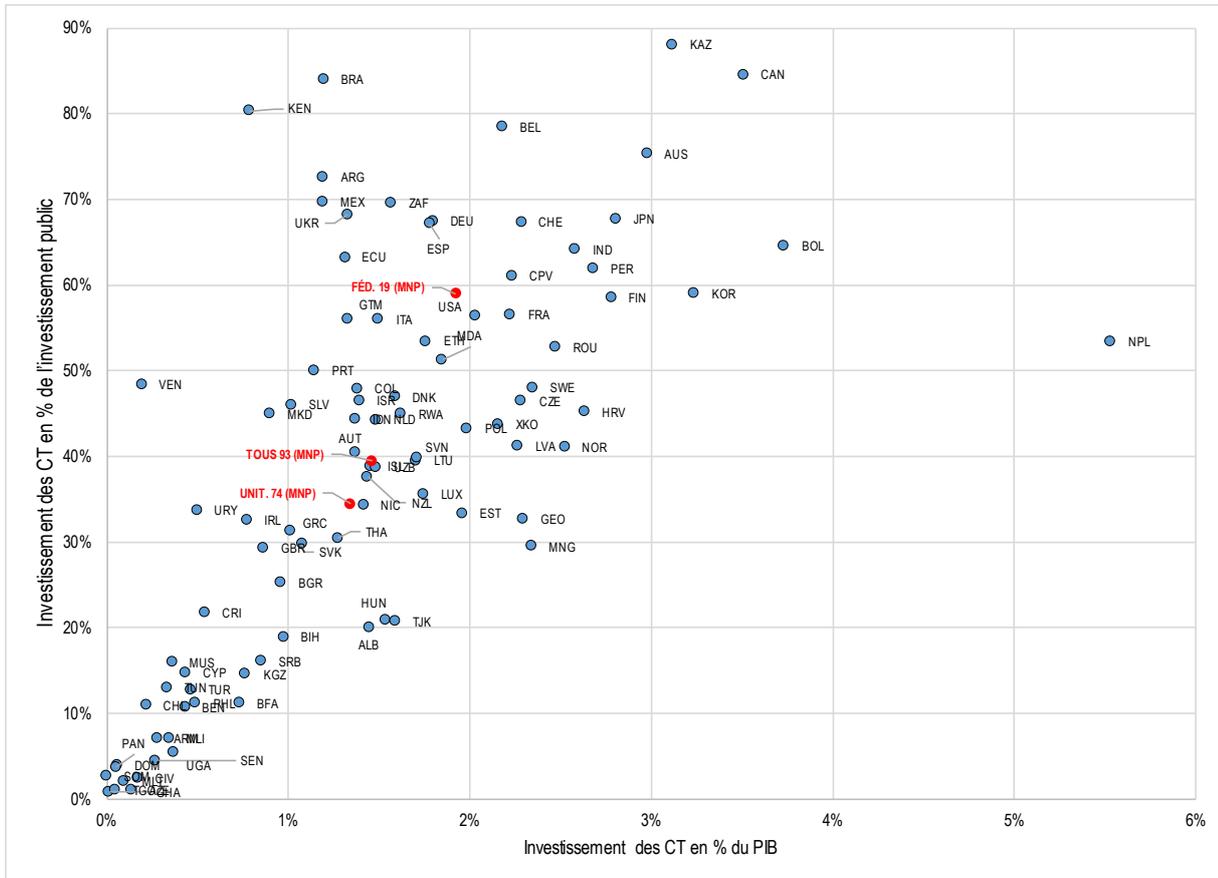
Les collectivités territoriales sont également un moteur de l'investissement public dans plusieurs pays unitaires (Ukraine, Japon, Bolivie, Équateur, Pérou, Cap-Vert, entre autres), où elles représentent plus de 60 % de cet investissement.

Dans certains pays, les investissements des collectivités territoriales sont concentrés dans une ou deux régions, provinces ou villes. C'est le cas par exemple au Panama, où ils concernent principalement les municipalités de la province de Panama (où se trouve la ville de Panama), avec 86 % de l'investissement infranational total en 2020. En République de Macédoine du Nord, plus de la moitié des investissements des collectivités territoriales sont réalisés dans la capitale, Skopje, et en Mongolie, c'est la capitale Oulan-Bator qui est responsable de la plupart des investissements des collectivités territoriales.

---

<sup>3</sup> La définition et les mesures de l'investissement public varient d'un pays à l'autre. En général, il s'agit d'investissements dans des infrastructures physiques (routes, bâtiments publics, etc.) et immatérielles (soutien à l'innovation, recherche et développement, etc.) dont l'utilisation productive s'étend au-delà d'une année. Les dépenses en capital comprennent les investissements (la formation brute de capital et les acquisitions, moins les cessions d'actifs non financiers non produits) et les transferts en capital (les aides aux investissements et les subventions en espèces ou en nature accordées par les collectivités territoriales à d'autres unités institutionnelles). La formation brute de capital fixe (ou investissements fixes) est la principale composante des investissements (OCDE, 2019[74]).

**Graphique 2.14. Investissement des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et de l'investissement public total (2020)**

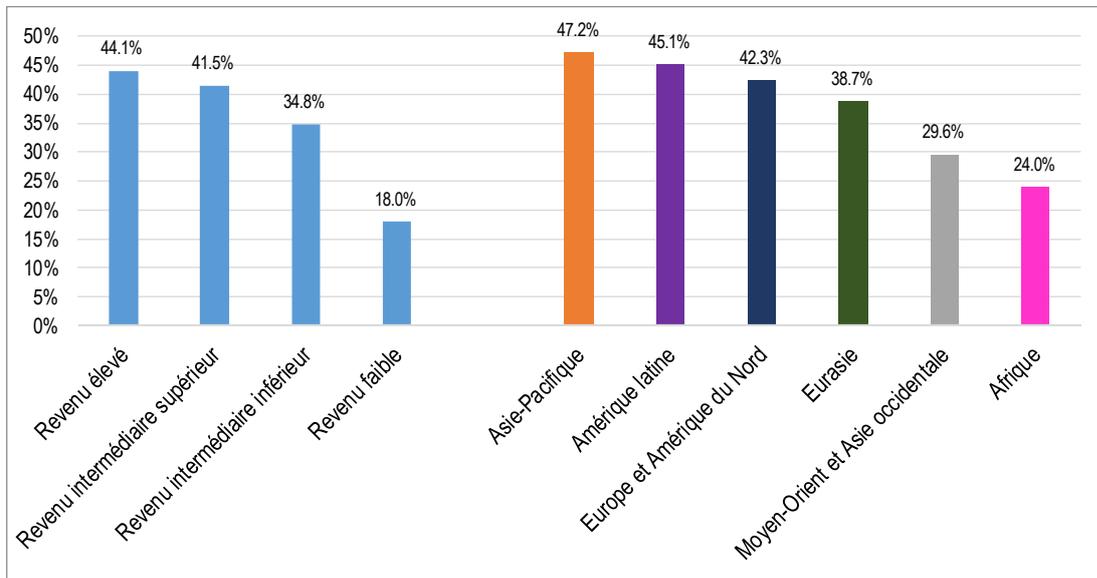


Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Le rôle des collectivités territoriales dans l'investissement public est plus important dans les pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire supérieur. Dans les pays du G20<sup>4</sup>, les collectivités territoriales sont responsables de près de 60 % des investissements publics, ce qui est nettement supérieur à la moyenne mondiale (OCDE, 2021[42]). Les collectivités territoriales ont un rôle presque équivalent en Asie-Pacifique, en Amérique latine, en Europe et en Amérique du Nord, mais plus mineur en Afrique (graphique 2.15) (OCDE, 2021[43]).

<sup>4</sup> Les membres du G20 sont : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, la République de Corée, le Mexique, le Royaume-Uni, la Russie, la Turquie, l'Union européenne et l'Espagne en tant qu'invitée permanente. Cette moyenne n'inclut ni la Chine ni l'Arabie saoudite, pour lesquelles les données ne sont pas disponibles.

**Graphique 2.15. Investissement des collectivités territoriales en pourcentage de l'investissement public par groupe de revenu et par région du monde (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Dans les pays qui ont un niveau élevé d'investissement infranational par rapport à l'investissement public total, les collectivités territoriales jouent également un rôle clé dans la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux. Ces résultats sont tirés de la base de données de l'OCDE sur la finance climat pour les gouvernements infranationaux<sup>5</sup>, qui couvre 33 pays de l'OCDE et de l'UE. Une analyse de cette base de données révèle qu'en 2019, les collectivités territoriales représentaient 63 % des dépenses publiques liées au climat (1,1 % du PIB) et 69 % des investissements publics liés au climat (0,4 % du PIB), en moyenne (OCDE, 2022[10] ; OCDE, 2022[44]).

### **Les niveaux d'investissement public restent faibles en 2020 et ont été affectés par la pandémie de COVID-19**

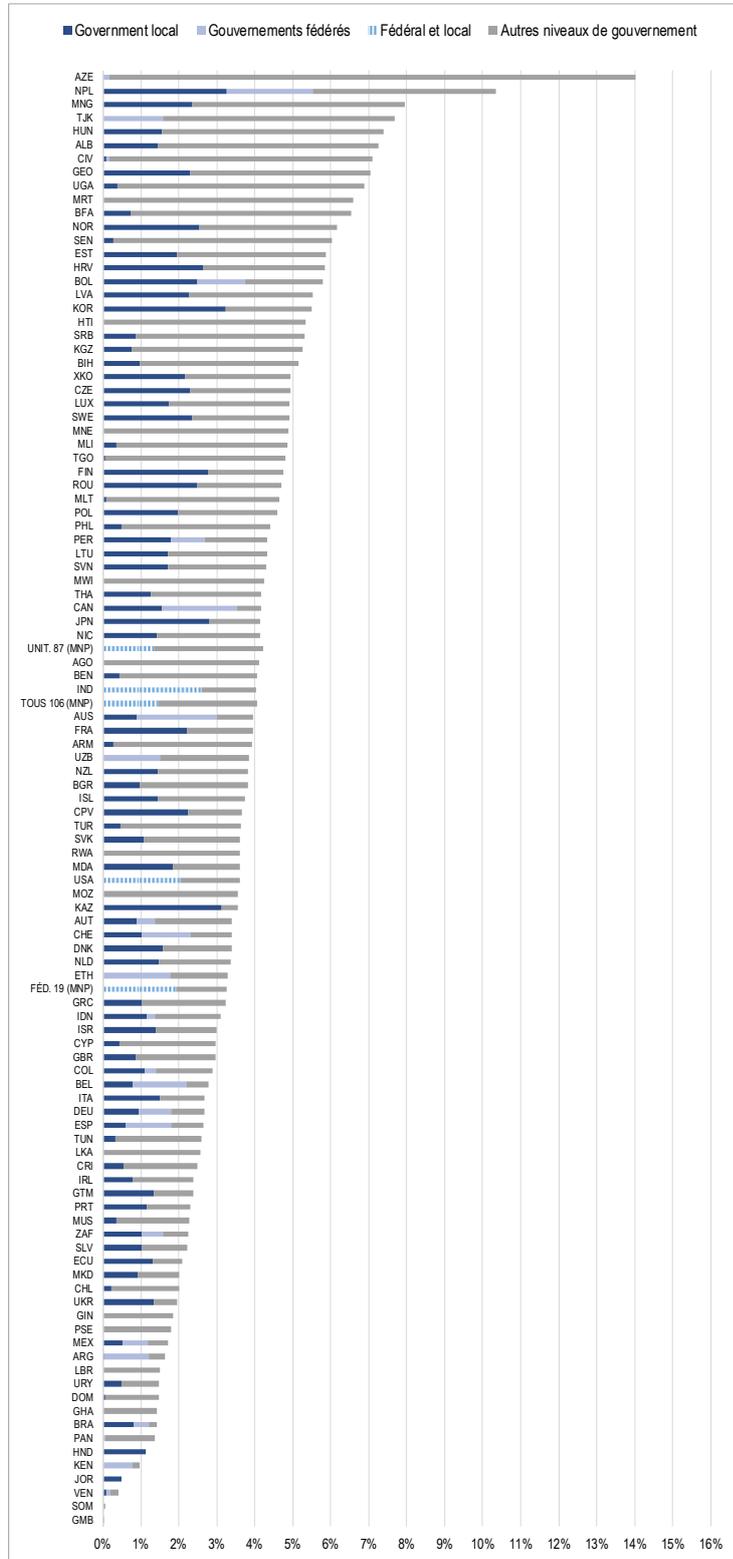
Bien que les données suggèrent que les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel dans l'investissement public, elles montrent également que l'investissement public dans son ensemble reste inférieur aux niveaux datant de la crise financière de 2008, en deçà du nécessaire pour stimuler un développement économique durable ou pour améliorer le bien-être dans de nombreux pays.

Au niveau national, l'investissement public s'élève à 4,1 % du PIB en moyenne sur un échantillon de 106 pays. Il existe d'importantes variations entre les pays, comme le montre le graphique 2.16. En 2020, l'investissement public total représente plus de 10 % du PIB en Azerbaïdjan et au Népal, alors qu'il

<sup>5</sup> La base de données de l'OCDE sur la finance climat pour les gouvernements infranationaux a été développée en 2022 dans le cadre d'un projet conjoint avec la Commission européenne. Elle comprend des données sur les dépenses et les investissements liés au climat des collectivités territoriales pour 33 pays de l'OCDE et de l'UE sur la période 2001-2019. Cette base de données contient des données recueillies à l'aide de la méthodologie pionnière de l'OCDE sur les flux financiers des gouvernements infranationaux en lien avec le climat. Elle s'appuie sur les données COFOG de la base de données du Système de comptabilité nationale, un référentiel unique de données comparables et harmonisées au niveau international sur les dépenses publiques. De plus amples informations sont disponibles sur la Plateforme de la finance climat pour les gouvernements infranationaux : <https://www.oecd.org/fr/regional/plateformedelafinanceclimatpourlesgouvernementsinfranationaux.htm>.

représente moins de 1,5 % du PIB au Libéria, en Uruguay, en République dominicaine, au Ghana, au Brésil, au Panama, au Kenya, au Venezuela, en Somalie et en Gambie.

**Graphique 2.16. Investissement public pour tous les niveaux de gouvernement en pourcentage du PIB (2020)**



Note : Les données désagrégées ne sont pas disponibles pour l'Inde et les États-Unis.

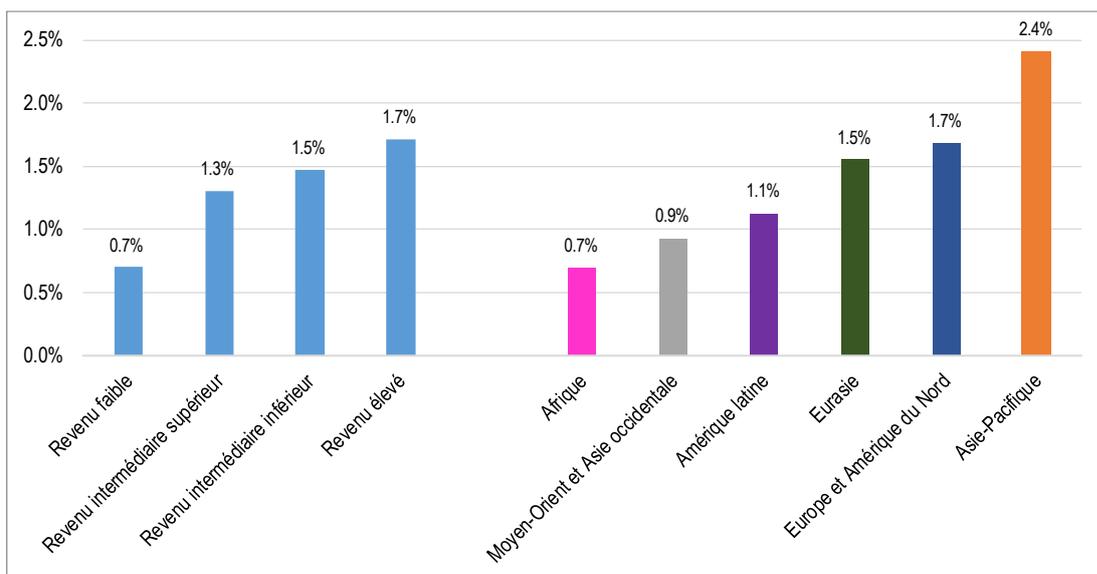
Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

L'investissement public infranational représente 1,5 % du PIB dans le monde (moyenne non pondérée). Cette valeur masque cependant des différences considérables entre les pays : au Malawi, l'investissement infranational est pratiquement nul, alors qu'il représente plus de 5 % du PIB au Népal, et plus de 3 % du PIB en Bolivie, au Canada, en Corée et au Kazakhstan.

Dans les pays fédéraux, le niveau d'investissement des collectivités territoriales par rapport au PIB est légèrement plus élevé (1,9 % du PIB) que dans les pays unitaires (1,3 % du PIB). Le contraste entre pays est frappant, car dans plusieurs pays fédéraux, le niveau d'investissement des collectivités territoriales en pourcentage du PIB est faible, inférieur à 1,2 % (Kenya, Mexique, Brésil), alors qu'il est élevé dans plusieurs pays unitaires (Bolivie, Corée, Kazakhstan, Japon, Finlande, Pérou ou Croatie).

L'investissement public infranational varie considérablement selon les groupes de revenus et les régions du monde. Alors que le groupe des pays à revenu élevé est en tête du classement, le niveau d'investissement des collectivités territoriales en part du PIB est légèrement plus élevé dans les pays à revenu intermédiaire inférieur que dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, en moyenne non pondérée. La part des investissements des collectivités territoriales en pourcentage du PIB est la plus élevée en Asie-Pacifique, où elle est plus du double de celle de l'Afrique (graphique 2.17).

**Graphique 2.17. Investissement des collectivités territoriales en pourcentage du PIB par groupe de revenu et par région du monde (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Pour les pays de l'OCDE, l'investissement public infranational a été en baisse pendant huit ans suite à la crise de 2008, et il a commencé à se redresser à partir de 2016. Il représentait 13,1 % de l'investissement public en 2016. En 2020, ce chiffre atteignait 15,6 % dans les 38 pays membres de l'OCDE. La tendance est similaire pour l'investissement public total (comprenant l'investissement du gouvernement central et des collectivités territoriales), qui a diminué de 0,9 % entre 2008 et 2016, en raison de la mise en œuvre de stratégies de consolidation dans de nombreux pays de l'OCDE et de la reprise du PIB dans d'autres, pour atteindre 3 % du PIB en 2016. Il a augmenté par la suite, atteignant 3,5 % du PIB en 2020 dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2018[45] ; OCDE, 2022[46]). Cependant, la pandémie de COVID-19 a ralenti la tendance à la hausse des investissements directs. L'augmentation totale moyenne de l'investissement direct dans l'OCDE n'a été que de 0,28 % en termes réels, mais elle a chuté dans 19 de ses 38 pays. Les

investissements directs infranationaux ont diminué en termes réels de 6 % en Autriche, de 11 % en France, de 15 % au Royaume-Uni et de 16 % en Türkiye. Cette décélération due à la COVID-19 devrait se poursuivre en raison des autres crises survenues en 2022, comme l'agression de la Russie contre l'Ukraine.

### ***Financement des investissements publics infranationaux : le rôle des partenariats public-privé infranationaux et du financement issu du secteur privé***

Pour répondre aux besoins en termes d'exécution de projets et d'investissements dans les infrastructures, les collectivités territoriales de nombreux pays peuvent recourir aux partenariats public-privé (PPP). Les PPP peuvent revêtir de nombreuses formes. Un PPP peut être défini à grands traits comme « un contrat à long terme entre une partie privée et une entité publique, pour la fourniture d'un bien ou d'un service public, dans le cadre duquel la partie privée assume une part importante des risques et des responsabilités de gestion, et dont la rémunération est liée à la performance » (Banque mondiale et al., 2017[47] ; OCDE, 2018[48]). Cette définition englobe également les contrats de service public et les concessions.

Les avantages potentiels des PPP pour les collectivités territoriales peuvent comprendre une meilleure sélection des projets grâce aux capacités d'analyse et d'innovation du secteur privé, un accès privilégié à l'expertise du secteur privé et une gestion plus efficace du cycle de vie grâce à des mesures d'incitation sur le long terme, entre autres (OCDE, 2012[49] ; Banque mondiale et al., 2017[47] ; OCDE, 2018[48]). Par exemple, le secteur privé peut être mieux à même de gérer certains risques (construction, mise en œuvre des redevances d'utilisation, exploitation. etc.) et être davantage incité à limiter autant que possible les coûts tout au long du cycle de vie, ce qui peut se traduire par des investissements initiaux de meilleure qualité qui réduisent les coûts d'exploitation et de maintenance. Dans certains contextes, un PPP peut également donner accès à des sources et instruments de financement (par exemple, lorsqu'un prestataire privé est mieux à même de mettre en œuvre des redevances qu'une collectivité territoriale).

Les PPP comportent aussi des coûts et des risques pour les collectivités territoriales qui doivent être soigneusement évalués. Les risques spécifiques aux collectivités territoriales concernent en particulier la capacité institutionnelle à exploiter avec succès les projets en PPP et les cadres budgétaires et réglementaires (OCDE/G20, 2022[50]). Certains pays ont créé des agences ou des unités de PPP afin de proposer une assistance technique ciblée aux collectivités territoriales (voir ci-dessous).

Globalement, le recours aux PPP au niveau infranational est plus répandu en Europe, en Amérique du Nord et en Asie, et se développe en Amérique latine et en Eurasie. Ces dernières années, certains pays ont fait évoluer leurs modèles et pratiques de PPP au niveau infranational (par exemple, le Royaume-Uni) afin d'accroître la transparence et de limiter les risques de contournement des règles budgétaires.

Par ailleurs, le recours aux PPP reste très limité dans les pays africains. Cela peut s'expliquer par le fait que ces collectivités territoriales disposent généralement d'une faible autonomie budgétaire (basée sur des recettes propres, comme les recettes fiscales et les redevances) et qu'elles ont tendance à dépendre principalement des dotations et subventions accordées par le gouvernement central. Elles peuvent également manquer d'une expertise et d'une capacité suffisantes pour la préparation des projets, le financement des PPP et la gestion d'un contrat en PPP, des éléments essentiels pour mener à bien les investissements d'infrastructure.

#### *Partenariats public-privé dans les pays fédéraux*

Le recours aux partenariats public-privé au niveau infranational est relativement répandu dans les pays fédéraux tels que l'Australie, les États-Unis et la Belgique.

Dans les pays fédéraux, la législation et les réglementations relatives aux partenariats public-privé sont souvent élaborées au niveau de l'État et varient d'un État à l'autre. Par exemple, le Canada n'a pas de législation sur les PPP au niveau national, mais certaines provinces et certains territoires ont mis en place

leurs propres lois. La province du Manitoba a adopté en 2012 une loi sur la transparence et la responsabilité en matière de partenariats public-privé qui définit les règles applicables aux organisations du secteur public, notamment les municipalités, pour prendre part à des accords de PPP. Six provinces ont également créé des agences de PPP (par exemple, la Société québécoise des infrastructures) afin de superviser la mise en œuvre des PPP dans la province et d'aider les municipalités à mettre en place leurs propres PPP. En Allemagne, les PPP infranationaux destinés à financer des projets d'investissement constituent la grande majorité des investissements en PPP en termes de volume (environ 80 %).

Aux États-Unis, les PPP relèvent de la réglementation de l'État ou de la municipalité. Trente-six États plus le District de Columbia et Porto Rico disposent actuellement de lois spécifiques sur les PPP, dont beaucoup limitent l'utilisation des PPP à certains types de projets. Par exemple, en Virginie, les PPP peuvent être utilisés uniquement pour des projets liés au transport ou à l'éducation, et au Colorado, uniquement pour des projets liés au transport.

En Belgique, où le nombre de PPP exécutés à tous les échelons de gouvernement est en augmentation, le gouvernement fédéral a établi des procédures communes et normalisées, tandis qu'au niveau régional, la Flandre et la Wallonie sont chargées de mettre en place des unités spéciales pour stimuler le recours aux PPP (le Centre flamand de connaissances PPP et l'unité PPP de Wallonie, respectivement). Les régions ont également mis en place des régimes de permis intégrés afin de réduire les délais et de simplifier les procédures de PPP pour les projets complexes sur leur territoire.

Dans d'autres pays fédéraux, la législation sur les PPP est plus récente, et encore en cours d'élaboration. Le gouvernement indien a placé la modernisation des infrastructures en tête de ses priorités politiques. Par conséquent, les PPP sont également fortement encouragés, en particulier dans les secteurs urbains tels que les déchets solides, l'approvisionnement en eau, l'assainissement et les transports urbains. Un « dispositif de financement du déficit de viabilité » soutient les projets qui sont économiquement justifiés, mais commercialement non viables en raison de besoins d'investissement en capital trop importants. Le douzième Plan quinquennal (2012-2017) de l'Inde promeut également le cadre des « 4P » – personnes, privé, public, partenariats (dont la mise en œuvre n'est pas terminée). Au Népal, où le gouvernement central souhaite encourager la participation du secteur privé au financement des investissements publics depuis 1990, la politique de partenariat public-privé 2072 (2015) et la loi sur le partenariat public-privé et l'investissement de 2019 permettent la mise en œuvre de projets de PPP à tous les échelons de gouvernement. Plusieurs provinces ont depuis élaboré leurs propres projets de loi sur les PPP. Au Mexique, le Programme de promotion des partenariats public-privé dans les États mexicains (PIAPPEM), actif jusqu'en 2015, avait pour objectif d'aider les collectivités territoriales à créer des conditions favorables au développement d'initiatives d'investissement en PPP.

Au Nigeria, la Commission de réglementation des concessions d'infrastructures (ICRC), créée en 2005, élabore des lignes directrices, des politiques et des procédures d'approvisionnement pour les PPP et collabore avec les États pour la mise en œuvre des PPP. Cette agence du gouvernement fédéral organise également des ateliers afin de renforcer les capacités des collectivités territoriales à mettre en œuvre des projets d'investissement. Selon la politique nationale en matière de PPP, chaque État est responsable de ses propres projets d'investissement, mais les projets en PPP des États peuvent être financés à l'aide d'une garantie du gouvernement fédéral. Seuls quelques-uns des projets en PPP approuvés ont été réalisés en collaboration avec les administrations des États en 2020. Le réseau nigérian de partenariat public-privé (NPPPN) vise à établir un cadre harmonisé pour les projets qui dépassent les frontières étatiques ou qui nécessitent une garantie fédérale, et à servir de plateforme d'apprentissage par les pairs pour les États en matière de PPP.

### *Partenariats public-privé infranationaux dans les pays unitaires*

Selon le degré de décentralisation et le cadre budgétaire du pays, les PPP peuvent être une méthode d'investissement courante dans les pays unitaires. C'est le cas par exemple en Italie, où les PPP sont

couramment utilisés pour les projets d'infrastructure, notamment par les régions qui jouissent d'une autonomie élevée. Les régions ont principalement recours aux PPP contractuels pour des projets d'infrastructure (construction de nouveaux hôpitaux), tandis que les PPP institutionnels sont couramment utilisés pour la gestion des services publics au niveau local. Lorsqu'elles s'engagent dans des PPP, les autorités régionales et locales sont soutenues par le ministère de l'Infrastructure et des Transports, qui leur fournit une assistance technique et administrative pour la planification et l'approbation des projets d'infrastructure.

Les PPP infranationaux sont également une pratique courante dans plusieurs pays unitaires, où leur gestion est souvent centralisée par le biais d'une unité de PPP spécifique au sein du gouvernement central ou d'une agence publique. Aux Pays-Bas, une unité de soutien aux PPP a été créée en 2012 par le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement afin de mettre les connaissances et l'expérience du gouvernement central en matière de PPP à la disposition des collectivités territoriales et des institutions semi-publiques. En Corée, le Centre de gestion des investissements publics et privés dans les infrastructures dispose d'une unité de PPP qui fournit une assistance technique aux collectivités territoriales. Dans d'autres pays, des agences publiques spécifiques sont chargées de superviser les PPP, comme l'Agence lettone d'investissement et de développement en Lettonie. En Lituanie, l'Agence centrale de gestion des projets et le Centre de compétence en PPP aident les collectivités territoriales à élaborer et à négocier des projets de PPP (par exemple, encadrement méthodologique, outils pour la préparation et l'évaluation). Les villes de Vilnius et de Kaunas disposent également d'unités spécialisées dans la préparation et la mise en œuvre des PPP.

En Croatie, entre 2016 et 2020, les PPP (annoncés et engagés) au niveau infranational ont représenté environ 89 millions d'USD d'investissements dans les infrastructures. Selon le ministère de l'Économie et du Développement durable, tous les projets entre 2016 et 2020 ont été réalisés par des municipalités et concernent généralement l'entretien et la modernisation de l'éclairage public, ainsi que la construction d'infrastructures médicales, sportives et culturelles. Au Sénégal, l'Agence de développement municipal a lancé en 2021 le « Projet financements innovants » qui vise à aider les autorités locales et régionales à mobiliser des ressources financières auprès de partenaires privés par le biais du marché financier, du secteur bancaire et des PPP.

Par ailleurs, dans certains pays les collectivités territoriales peuvent être autorisées par la loi à recourir aux PPP, mais leur utilisation reste limitée. C'est le cas dans plusieurs pays européens et eurasiatiques, ce qui peut s'expliquer par le rôle très mineur que les collectivités territoriales jouent dans les investissements publics, ou par la nécessité d'obtenir l'accord préalable du ministère des Finances ou d'un autre ministère si la valeur du projet dépasse un certain seuil (République slovaque). Au Kosovo, la loi sur les PPP autorise la participation privée aux investissements dans la fourniture de services publics et/ou d'infrastructures publiques dans tous les secteurs économiques et sociaux. Pourtant, entre 2016 et 2020, seuls deux projets de PPP ont été menés au Kosovo, et aucun n'était une initiative municipale. À Malte, les conseils locaux n'ont pas couramment recours aux PPP, même si la loi les y autorise, en raison de leur rôle limité dans l'investissement public. C'est également le cas en Moldavie et en Slovénie. Au Monténégro, le gouvernement central travaille actuellement avec la SFI, le FMI et plusieurs pays partenaires bilatéraux à la préparation d'une loi sur les PPP. En Pologne, malgré une législation porteuse, les collectivités territoriales préfèrent encore généralement le modèle de la concession aux contrats en PPP, surtout pour les projets de petite taille. En Arménie, avant la promulgation de la loi sur les PPP en 2020, les projets de PPP au niveau municipal étaient mis en œuvre uniquement sous forme de concessions, et principalement à Erevan.

Dans la région Asie-Pacifique, le recours aux PPP est très répandu et, dans les pays où il n'est pas encore courant, le gouvernement central l'encourage activement afin de promouvoir les investissements infranationaux dans les infrastructures. Aux Philippines, les collectivités territoriales de tous les échelons peuvent financer des projets d'investissement par le biais de PPP, notamment des projets sociaux et environnementaux ainsi que des installations de gestion des déchets solides. En Chine, où les

investissements d'infrastructure reposent en grande partie sur les PPP, le gouvernement central a mis en place une plateforme d'information intégrée sur les PPP en 2015 et a publié des réglementations sur les PPP dans les infrastructures et les services publics en 2017. En Mongolie, le gouvernement central a cherché des moyens d'encourager la participation du secteur privé au financement des infrastructures publiques par le biais de divers instruments, tels que l'agence Invest Mongolia, responsable du développement des PPP, ainsi qu'une unité consacrée aux PPP au sein du ministère de l'Industrie. La plupart des PPP sont mis en œuvre par la Ville d'Oulan-Bator, qui dispose de plus de responsabilités et d'autonomie budgétaire que les autres collectivités territoriales. De même, au Kirghizistan, seule la capitale, Bichkek, met en œuvre des projets de PPP au niveau municipal. Le Kazakhstan est un autre exemple de pays où l'utilisation des PPP est bien développée, principalement dans des secteurs tels que les soins de santé, l'éducation et les installations sportives et de loisirs.

Dans la plupart des pays en dehors de l'Europe, de l'Eurasie et de l'Asie-Pacifique, la législation permettant et encourageant l'utilisation des PPP au niveau infranational est généralement plus récente. En Tunisie, la loi de 2015 sur les PPP a donné aux administrations locales le pouvoir de conclure des PPP directement afin de stimuler l'économie locale et de développer des projets d'infrastructure sociale. En Türkiye, le 11e Plan de développement (2019-2023) mentionne parmi ses priorités la nécessité de mettre en place un nouveau cadre réglementaire formant une base commune pour les PPP. Au Burkina Faso, le gouvernement central a mis en place un cadre juridique et institutionnel pour la mise en œuvre des PPP en 2013, et depuis lors, certaines communes ont développé quelques projets pilotes pour construire des gares routières ou des marchés. D'autres pays africains n'ont adopté que récemment une législation sur les PPP : l'Éthiopie en 2018 (Proclamation sur les partenariats public-privé), le Ghana en 2020 (loi 1039 sur les partenariats public-privé) et le Zimbabwe en 2019 (loi sur l'Agence pour l'investissement et le développement du Zimbabwe). En Amérique latine, le Panama a promulgué la loi 93/2019 sur les PPP, qui permettra à l'État, aux entités autonomes et aux municipalités de conclure des accords avec des partenaires privés pour la fourniture de services publics et d'infrastructures publiques.

Cette section montre que les PPP sont encouragés dans plusieurs pays et régions du monde, mais ils sont moins utilisés dans certains pays européens où les collectivités territoriales ont plutôt recours à d'autres outils et mécanismes pour financer l'investissement public. C'est le cas dans les pays nordiques, où l'existence d'institutions de financement pour les collectivités territoriales facilite leur accès au financement.

### ***L'investissement public des collectivités territoriales joue un rôle important dans la reprise après la crise de la COVID-19***

*Les collectivités territoriales sont les principales bénéficiaires des fonds et stratégies de relance post-COVID-19*

Dans les pays de l'échantillon sur lequel se base ce rapport, les fonds et plans de relance nationaux en réponse à la pandémie de COVID-19 ont souvent tenu compte du rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre et le financement des politiques en leur acheminant directement des fonds afin d'augmenter les investissements infranationaux et nationaux au cours de la phase de reprise.

Soutenir les investissements infranationaux est un objectif clair de la facilité pour la reprise et la résilience de l'Union européenne, dont les fonds sont dans une large mesure destinés au niveau des collectivités territoriales dans de nombreux pays, et dont 37 % sont affectés à l'action climatique. En Belgique, par exemple, environ la moitié du plan de relance national (axé sur l'action climatique et la numérisation) sera mis en œuvre et suivi conjointement par l'État fédéral, les régions et les communautés, qui sont tous des investisseurs clés. Au Danemark, dans le cadre de l'accord sur la loi de finances pour 2020, le gouvernement central a également encouragé les municipalités à augmenter leurs investissements d'infrastructure et les projets de rénovation (écoles, équipements publics, logements sociaux, etc.). En France, le plan France Relance se concentre sur le développement territorial et vise à accompagner les collectivités territoriales dans la reprise post-COVID-19. En Allemagne, le gouvernement fédéral a

également mis en place des mesures visant à améliorer la planification et les capacités locales afin de continuer à stimuler l'investissement local, en particulier dans les transports et l'infrastructure numérique (par exemple, la loi sur l'accélération des investissements et les lois visant à accroître la mise en œuvre des transports verts).

En outre, le paquet « élargissement » de l'UE et l'adoption du plan économique et d'investissement post-COVID visent tous deux à remédier aux faiblesses structurelles et à mettre en place des réformes pour la reprise dans la région des Balkans occidentaux. Le plan mobilisera jusqu'à 9 milliards d'EUR de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III) pour la période 2021-2027, principalement destinés à des investissements productifs clés et à des infrastructures durables dans les Balkans occidentaux, dont certains pourraient être entrepris par des collectivités territoriales. Par exemple, en Bosnie-Herzégovine, pour soutenir les municipalités tout au long de la reprise, des discussions sont en cours sur la création d'un fonds renouvelable pour les demandes auprès de l'UE et les projets internationaux, développé en coopération avec le gouvernement de la FBiH et la banque de développement de la FBiH.

D'autres mécanismes ont été mis en place dans d'autres pays. La politique de relance économique du Royaume-Uni comprend un plan de croissance qui a créé la Banque britannique d'investissement dans les infrastructures afin de jouer un rôle d'investisseur et de prêteur clé auprès des autorités locales, en particulier pour les projets d'infrastructure à grande échelle et liés à l'action pour le climat. En Australie, un fonds d'urgence et de reprise post-COVID-19 d'un montant de 1 milliard d'AUD a été constitué pour soutenir les régions, les communautés et les secteurs industriels les plus durement touchés par la crise. Entre autres avantages, cette initiative a déjà fourni 100 millions d'AUD pour financer les partenariats de relance régionale, qui coordonneront les investissements avec d'autres échelons de gouvernement afin de soutenir la relance et la croissance dans 10 régions. Au Chili, le plan de relance « Pas à pas, le Chili se rétablit » (Paso a Paso, Chile se recupera) privilégie dans son portefeuille de projets le soutien direct aux municipalités et à l'amélioration de la mobilité et de l'intégration des villes.

#### *Les plans de relance régionaux et locaux peuvent aider à gérer l'impact différencié de la COVID-19*

Dans plusieurs pays, les collectivités territoriales jouent un rôle actif dans la reprise post-COVID-19 en lançant leurs propres plans de relance spécifiques à leur territoire, qui prennent en compte les chocs sociaux et économiques que l'économie locale a subis. C'est d'autant plus important que la COVID-19 a eu des impacts hétérogènes sur les régions (OCDE, 2021[40]).

Les États et les provinces des pays fédéraux ont joué un rôle particulièrement actif à cet égard. Au Canada, les provinces, les territoires et certaines municipalités ont également lancé leurs propres plans de relance économique. La province de l'Alberta a lancé son « Plan de relance de l'Alberta » à l'été 2020 pour répondre à un triple défi : une récession économique mondiale, une chute sans précédent des prix du pétrole et la pandémie de COVID-19.

En Australie, les gouvernements des États et des territoires ont annoncé leurs propres programmes de relance budgétaire, pour un montant total de 50 milliards d'AUD (2,5 % du PIB). Par exemple, le plan de relance du gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud prévoit un investissement dans les infrastructures de 100 milliards d'AUD sur une période de quatre ans afin de favoriser la croissance de l'emploi.

En Belgique, les administrations régionales et les communautés ont également élaboré leurs propres plans, axés sur les domaines thématiques les plus pertinents pour leur territoire. Par exemple, la région flamande met l'accent sur les investissements dans les systèmes de soins de santé et de protection sociale, tandis que la région de Bruxelles-Capitale prévoit d'investir dans la mobilité, le logement social, l'emploi et l'environnement.

En Suisse, plusieurs cantons ont lancé leurs propres plans de relance pour soutenir leurs économies pendant et après la pandémie. Par exemple, le plan du canton de Fribourg se compose de 25 mesures

couvrant les domaines de la construction, de la mobilité et de l'énergie, de la compétitivité des entreprises, de la formation, de la consommation, du tourisme, de l'agriculture, de la culture et du sport.

Au Pakistan, les gouvernements du Punjab et du Khyber Pakhtunkhwa ont formulé leurs stratégies de croissance économique à moyen terme. Ces stratégies ont guidé les administrations provinciales dans l'affectation de leurs fonds pour stimuler l'activité économique. Le gouvernement du Punjab a également révisé sa stratégie de croissance à moyen terme pour prendre en compte les chocs économiques dus à la pandémie et fournir une orientation stratégique pour les investissements publics au cours de la période post-COVID-19.

Dans les pays unitaires, les collectivités territoriales ont élaboré leurs propres stratégies de relance, en particulier au niveau régional. Aux Philippines, les conseils de développement régional ont été chargés d'élaborer des programmes de relance régionale (PRR). Chaque PRR doit décrire les différents défis auxquels la région a dû faire face pendant la période de confinement liée à la COVID-19, le cadre de relance et le plan d'action stratégique de la région, ainsi que les programmes qu'elle propose pour assurer une récupération économique et sociale efficace. Les PRR complètent les plans de développement régional pour 2017-2022, afin de veiller à ce que les efforts de développement se poursuivent malgré la pandémie.

Aux Pays-Bas, les 12 provinces étaient en première ligne pour soutenir les secteurs les plus touchés (par exemple, la culture, les transports publics, le développement économique régional). Elles ont donc décidé d'établir un Plan régional commun de relance économique afin d'apporter un soutien financier aux secteurs touchés par les restrictions liées à la COVID-19. En Lituanie, les deux plus grandes municipalités ont adopté des plans de développement économique et de gestion post-COVID-19 en mai 2020, afin de soutenir l'économie locale et la reprise sur le long terme.

### *Stratégies de relance post-COVID-19 avec une dimension territoriale axée sur les objectifs verts et sociaux*

De nombreux pays ont élaboré leurs plans de relance post-COVID-19 dans le but de retrouver une trajectoire de croissance régulière et durable après la pandémie en renforçant les bases du pays pour la croissance verte et le développement à faible intensité de carbone. C'est le cas, par exemple, du « Prêt pour la politique de développement de la gestion budgétaire et de la décarbonisation » du Costa Rica, financé avec le soutien de la Banque mondiale.

Dans certains pays, cette stratégie a une dimension territoriale et son développement s'appuie donc sur les collectivités territoriales. C'est notamment le cas dans les pays fédéraux ou quasi-fédéraux, comme l'Espagne et l'Allemagne. En Espagne, la stratégie de relance économique post-pandémie met l'accent sur l'investissement dans la transition verte et la numérisation de l'économie en accordant des fonds spécifiques aux communautés autonomes et aux municipalités pour investir dans l'efficacité énergétique, la numérisation et la mobilité électrique dans les transports publics. En Allemagne, l'environnement est un élément important du programme de relance, notamment en ce qui concerne les régions minières du pays. En Inde, le gouvernement central saisit l'occasion de la reprise post-COVID-19 pour réformer le secteur de l'énergie, décentralisé au niveau étatique, afin de moderniser les infrastructures grâce à des dotations incitatives.

Les collectivités territoriales jouent également un rôle clé dans la relance de certains pays unitaires qui cherchent à combiner une relance économique verte et des politiques de développement régional. En Corée, le New Deal comprend un volet « New Deal vert » d'une valeur de 73 000 milliards de KRW (51 milliards d'USD). Ce New Deal vert devrait être mis en œuvre à l'échelle régionale et garantir un développement économique équilibré au niveau régional en investissant la moitié du budget total en dehors de la région du Grand Séoul. Pour atteindre cet objectif, les gouvernements provinciaux préparent des New Deal verts régionaux. Les collectivités territoriales joueront un rôle clé dans la mise en œuvre de ce New Deal vert.

# 3

## D'où viennent les revenus des collectivités territoriales ?

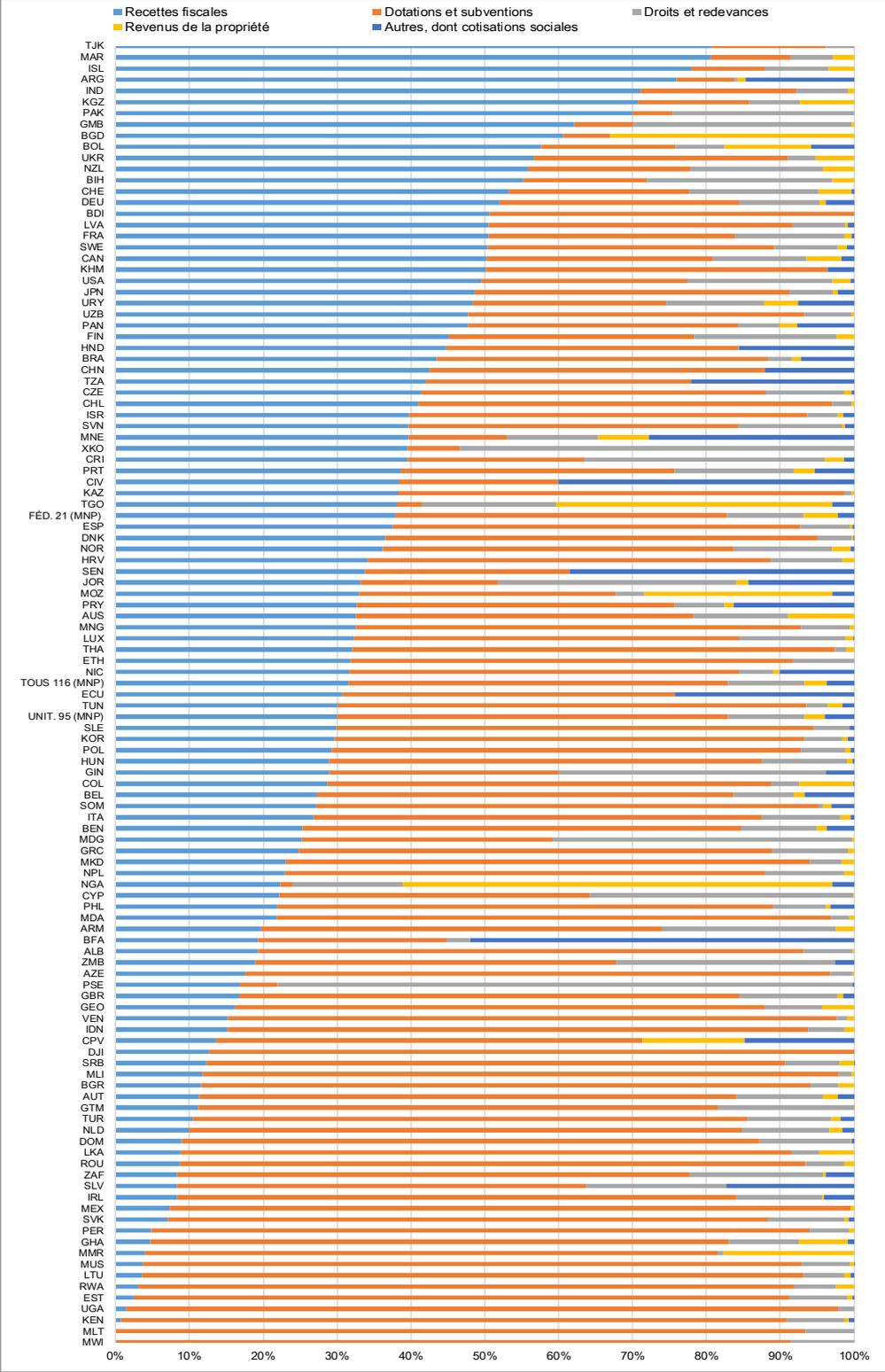
### 3.1. Vue d'ensemble des sources de revenus des collectivités territoriales

Les recettes des collectivités territoriales représentent 25,9 % du total des recettes publiques, soit 8 % du PIB en moyenne non pondérée dans les 122 pays inclus dans l'échantillon pour lesquels des données sont disponibles, pour un montant de 2 617 USD PPA par habitant en moyenne. Comme pour les dépenses, les recettes infranationales varient considérablement d'un pays à l'autre, principalement en raison des différences dans les cadres institutionnels, l'attribution des responsabilités et le niveau de revenu. De même, la part des recettes des collectivités territoriales dans le PIB et les recettes publiques est significativement plus élevée dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires : 15,6 % contre 6,4 % du PIB et 51,9 % contre 20 % des recettes publiques en moyenne non pondérée. Les recettes infranationales sont plus élevées dans les pays fédéraux : elles atteignent 5 587 USD PPA par habitant, contre 1 963 USD PPA par habitant dans les pays unitaires. Les recettes infranationales ont augmenté de 8,6 % à 9,3 % du PIB et de 25,7 % à 28,1 % des recettes publiques totales pour le même échantillon de 104 pays de l'édition précédente de ce rapport entre 2016 et 2020.

Des disparités importantes en termes de décentralisation des recettes peuvent s'expliquer par le niveau de revenu. Les pays les plus décentralisés appartiennent, pour la grande majorité, au groupe des revenus élevés, tandis que les moins décentralisés appartiennent au groupe des revenus faibles. Les mêmes conclusions s'appliquent avec le PIB par habitant.

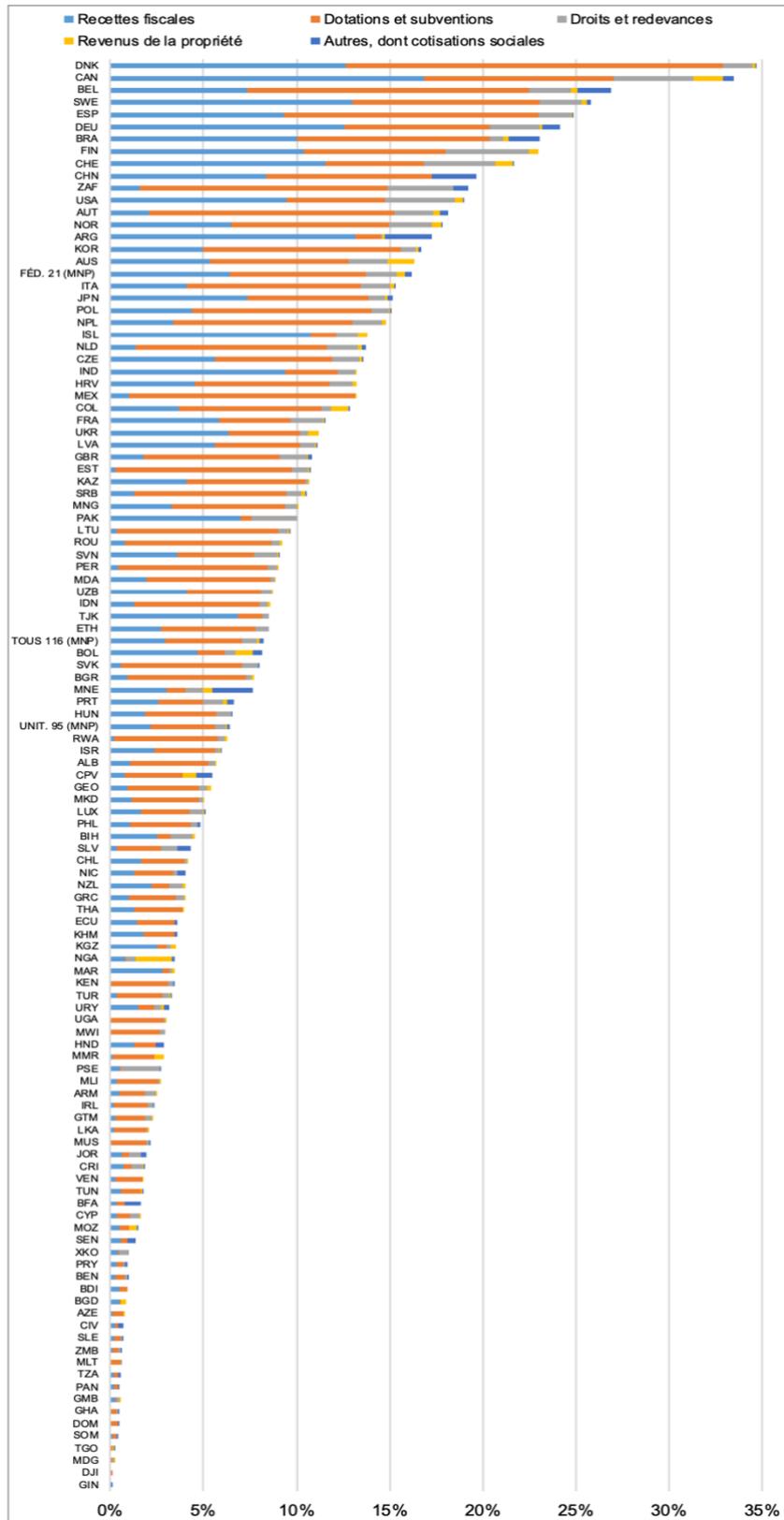
Les collectivités territoriales sont financées par cinq sources principales de recettes : les recettes fiscales, les dotations et subventions, les droits et redevances, les revenus de la propriété et les autres recettes (par exemple, les cotisations sociales, les recettes issues des entreprises locales, celles issues des ressources naturelles). Les dotations et subventions représentent la principale source de recettes infranationales dans plus de la moitié des pays de l'échantillon pour lesquels des données sont disponibles. Pour tous les pays de l'échantillon, les dotations et subventions représentent 51,5 % des recettes infranationales totales et 4,1 % du PIB en moyenne. Les recettes fiscales sont la deuxième source de revenus, et représentent 31,5 % des recettes des collectivités territoriales, ou 2,8 % du PIB. Les droits et redevances représentent 10,3 % des recettes infranationales, ou 0,7 % du PIB. Enfin, les revenus de la propriété représentent 3,1 % des recettes infranationales, ou 0,2 % du PIB. La ventilation des différentes sources de recettes et leur poids dans le PIB varient fortement d'un pays à l'autre (graphique 3.1).

**Graphique 3.1. Recettes des collectivités territoriales par catégorie en pourcentage des recettes infranationales totales (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Graphique 3.2. Recettes des collectivités territoriales par catégorie en pourcentage du PIB (2020)



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### Encadré 3.1. L'impact de la COVID-19 sur les recettes des collectivités territoriales

Les recettes des collectivités territoriales ont chuté dans un grand nombre de pays à travers le monde en 2020. Plus particulièrement, la pandémie de COVID-19 a eu un impact négatif sur les recettes propres des collectivités territoriales en 2020, c'est-à-dire les recettes fiscales propres ainsi que les droits et les redevances. L'ampleur de l'impact varie d'un pays à l'autre en fonction de la sensibilité des recettes infranationales aux fluctuations économiques et de la capacité des gouvernements centraux/fédéraux à intervenir pour soutenir les finances infranationales. Dans plusieurs pays, la baisse des taxes et des redevances a été compensée par une augmentation des transferts intergouvernementaux et des fonds d'urgence et d'indemnisation.

Par exemple, dans l'OCDE, les recettes fiscales infranationales (partagées et propres) ont diminué de 4,3 % en termes réels en moyenne entre 2019 et 2020. Ce chiffre cache d'importantes variations : dans quelques pays, les collectivités territoriales ont vu leurs recettes fiscales augmenter en termes réels (par exemple, 4,6 % en Finlande), principalement parce que le gouvernement central a augmenté la part d'impôts nationaux redistribuée aux collectivités territoriales (par exemple, en Finlande, avec la part municipale de l'impôt sur les sociétés). La plupart des pays ont vu leurs recettes fiscales diminuer (par exemple, de 11,1 % en Italie, 4,9 % en Allemagne, 2,7 % en Espagne et 2,2 % au Canada). Les recettes issues des droits et redevances ont également fortement baissé, de 7,7 % en moyenne en termes réels entre 2019 et 2020 dans tous les pays de l'OCDE, avec des différences significatives d'un pays à l'autre.

Cette diminution des recettes fiscales et des droits et redevances a été partiellement, voire parfois totalement, compensée par une augmentation des dotations et subventions des gouvernements centraux dans la plupart des pays de l'OCDE et de l'UE de notre échantillon, ce qui a atténué l'effet de la pandémie sur les recettes des collectivités territoriales. Les dotations et subventions ont augmenté en moyenne de 9,2 % en termes réels entre 2019 et 2020 pour les 38 pays membres de l'OCDE. L'ampleur des changements entre 2019 et 2020 varie considérablement d'un pays à l'autre (par exemple, 34 % aux États-Unis, 27 % en Allemagne, 21 % en Finlande, 16 % au Canada, 11 % en Pologne et 7 % en Norvège). En conséquence, les recettes infranationales totales ont augmenté de 1,7 % en moyenne dans les pays de l'OCDE en 2020 par rapport à 2019.

Les gouvernements centraux ont pris différentes mesures pour soutenir les recettes des collectivités territoriales pendant la crise. En ce qui concerne les recettes elles-mêmes, ces mesures ont compris notamment l'augmentation des transferts intergouvernementaux de fonctionnement et en capital existants, la création de nouveaux fonds pour répondre aux besoins spécifiques, l'accélération des dotations et subventions, l'augmentation et l'avancement des fonds structurels de l'UE, l'augmentation et l'avancement des recettes non fiscales et issues des impôts partagés (par exemple, en Autriche, en Finlande, au Canada, en Pologne et au Portugal) ainsi que l'élaboration de systèmes de compensation pour les pertes sur les recettes issues des impôts et des redevances. Les mesures de soutien ont également consisté à activer les réserves prévues pour les temps difficiles et les réserves fiscales (République tchèque, Japon, Luxembourg, Mexique, République slovaque, États-Unis, etc.) Dans certains pays, l'activation de mécanismes de péréquation a atténué l'impact différencié de la pandémie entre collectivités territoriales (Luxembourg, Suisse et Allemagne).

La crise a également été l'occasion de lancer ou d'accélérer les réformes des finances locales dans certains pays comme la France, l'Islande, l'Espagne ou le Royaume-Uni. En France, par exemple, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), un impôt régional basé sur la valeur ajoutée des entreprises locales un ou deux ans auparavant, a été remplacée en 2021 par une part de TVA afin d'atténuer l'impact de la pandémie sur les finances des administrations régionales. En Espagne, un fonds spécial a été créé en 2020 pour soutenir les dépenses des communautés autonomes en matière de santé et d'éducation et pour compenser la baisse de l'activité économique. En Allemagne, un « Pacte de solidarité municipale 2020 » a été mis en œuvre afin de compenser les pertes de recettes

liées à la taxe professionnelle locale (Gewerbesteuer). L'un des objectifs de ces réformes est également de prendre en compte les défis à long terme, notamment les questions démographiques (vieillesse), qui créent un déficit de financement pour le secteur des collectivités territoriales dans de nombreux pays, tels que la Belgique, la Finlande, le Japon ou la Suède.

Source : (OCDE/CGLU, 2022[13])

### 3.2 Les dotations et subventions représentent plus de la moitié des revenus des collectivités territoriales en moyenne dans le monde

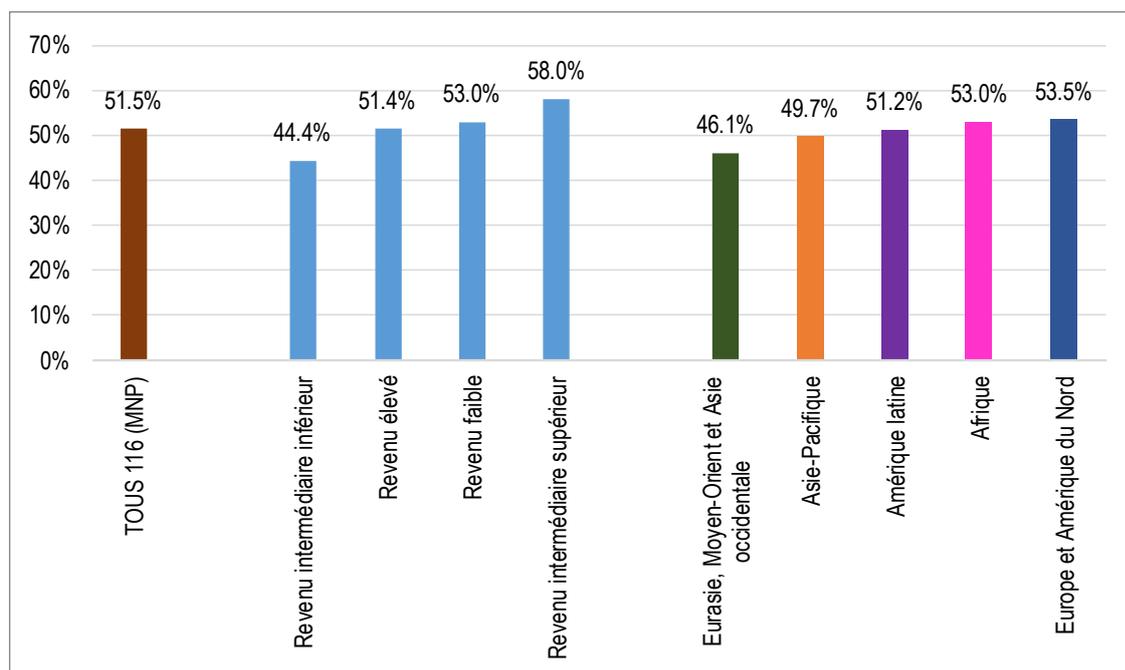
Les dotations et les subventions constituent la principale source de revenus des collectivités territoriales dans une grande majorité de pays à travers le monde. Plus de 50 % des recettes infranationales proviennent de dotations dans 64 des 116 pays pour lesquels les données sont disponibles dans la base de données SNG-WOFI (soit 55 % de l'échantillon). Les dotations et subventions représentent 51,5 % des recettes infranationales totales et 4,1 % du PIB en moyenne. Il existe néanmoins des disparités notables entre les pays, à la fois en termes de part du PIB et de part des recettes infranationales totales (graphique 3.1 et graphique 3.2). Les dotations et subventions représentent une part allant de moins de 1 % du PIB dans 53 pays à plus de 10 % dans 10 pays, notamment au Danemark, en Suède, en Argentine et surtout au Canada, où elles atteignent 16,8 % du PIB.

Dans le même ordre d'idées, la part des dotations et subventions dans les recettes infranationales est inférieure à 25 % dans 22 pays (dont le Pakistan, l'Autorité palestinienne, le Togo et le Nigeria pour les parts les plus faibles) et supérieure à 80 % dans 17 pays (dont le Kenya, le Malawi, le Mexique, Malte et l'Ouganda pour les parts les plus élevées).

Dans les pays fédéraux, la part des dotations et subventions dans les recettes infranationales est plus faible que dans les pays unitaires (44,9 % contre 53 %). En part du PIB, les dotations et subventions représentent cependant 7,3 % du PIB dans les pays fédéraux contre 3,5 % dans les pays unitaires.

Les moyennes ne montrent pas de lien clair entre le niveau de revenu et le pourcentage des dotations dans les recettes infranationales totales : 53 % des recettes infranationales proviennent de dotations dans les pays à revenu faible, contre 58 % dans les pays à revenu intermédiaire supérieur et 51,4 % dans les pays à revenu élevé. L'Europe et l'Amérique du Nord ainsi que l'Afrique dépassent la moyenne mondiale, de 51,5 % à 53,5 %, tandis qu'en Eurasie, au Moyen-Orient et en Asie occidentale, les dotations et subventions ne représentent que 46,1 % des recettes des collectivités territoriales en moyenne non pondérée (graphique 3.3). Ces chiffres peuvent s'expliquer par l'augmentation du volume et du nombre de dotations accordées aux collectivités territoriales afin qu'elles puissent répondre efficacement à la pandémie de COVID-19.

**Graphique 3.3. Part des dotations et subventions dans les recettes des collectivités territoriales par groupe de revenu et par région du monde (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Ces chiffres montrent qu'il existe une grande diversité de modèles de financement. Dans certains pays très décentralisés et dans les pays fédéraux, les collectivités territoriales dépendent fortement des transferts du gouvernement central, qui peuvent représenter une part très élevée du PIB. Les dotations et subventions sont souvent en partie le résultat de transferts de péréquation qui, s'ils sont gérés correctement, peuvent réduire les disparités territoriales (encadré 3.2).

### Encadré 3.2. Les transferts de péréquation

Les systèmes de péréquation sont souvent considérés comme un moyen de corriger les disparités territoriales dans la fourniture de biens et de services publics. Plus précisément, les mécanismes de péréquation visent à corriger les déséquilibres budgétaires et donc à assurer des niveaux de services publics approximativement comparables pour des charges fiscales comparables (Blöchliger et al., 2007[51]). Quelques exemples intéressants de transferts et de réformes de péréquation dans les pays examinés pour ce rapport sont développés ci-dessous.

- Au Japon, la taxe d'affectation locale (TAL) est une dotation de péréquation basée sur les recettes fiscales nationales qui sont ensuite redistribuées aux collectivités territoriales. Ces dernières reçoivent entre 25 % et 34 % des recettes, en fonction de leur capacité budgétaire locale et de leurs besoins en matière de dépenses. Par conséquent, les collectivités territoriales dont les recettes de base dépassent les besoins financiers ne sont pas incluses dans la distribution. La TAL se décompose en TAL « ordinaire » (94 % des fonds) et en TAL « spéciale » (6 %), consacrée aux dépenses extraordinaires, par exemple liées aux dommages causés par les catastrophes naturelles. La TAL doit encore être complétée par d'autres sources de financement, notamment le compte général du budget du gouvernement national et le financement de la dette, dont la moitié est cofinancée par les collectivités territoriales.
- En Allemagne, le Parlement a adopté en 2020 de nouvelles réglementations et des amendements constitutionnels afin de réformer les relations budgétaires entre l'État fédéral et les Länder en renforçant le rôle du premier. L'élément central de la réforme est la suppression du mécanisme de péréquation horizontale entre les Länder. Les deux principales catégories de dotations et de mécanismes de péréquation sont désormais les suivantes : (i) répartition de la part des recettes liées à la TVA revenant aux Länder de sorte à équilibrer leurs capacités budgétaires (c'est-à-dire majorations et déductions basées sur la capacité budgétaire des Länder), et (ii) péréquation verticale par le biais de transferts supplémentaires vers les États les plus pauvres, notamment vers l'ancienne Allemagne de l'Est.
- Au Chili, le Fonds commun municipal (Fondo Común Municipal, FCM) vise à réduire les inégalités entre les municipalités et à fournir des ressources supplémentaires aux municipalités qui ont les recettes fiscales les plus faibles, afin qu'elles puissent remplir leurs responsabilités essentielles. Les ressources du FCM proviennent des contributions automatiques des municipalités, qui transfèrent une partie de leurs recettes fiscales (c'est-à-dire la taxe territoriale, les licences commerciales municipales, la taxe d'immatriculation des véhicules, la taxe sur les transferts de véhicules et les recettes provenant des amendes). Les fonds sont distribués aux bénéficiaires selon une formule basée sur des critères tels que la population, les exemptions de la taxe foncière, la pauvreté et les revenus locaux. Le gouvernement a présenté plusieurs réformes proposant des réponses concrètes et efficaces, parmi lesquelles le renforcement du Fonds commun municipal afin d'augmenter les contributions des régions dont les revenus sont plus élevés.
- En Arménie, plus de la moitié des recettes des municipalités sont constituées de dotations, qui comprennent les subventions d'équipement et les subventions de péréquation. Le montant total des transferts de péréquation est garanti jusqu'à 4 % des recettes du budget consolidé pour l'année fiscale précédente. Seule la capitale Erevan reçoit des subventions ciblées du gouvernement central pour la mise en œuvre des pouvoirs délégués. En 2016, l'adoption d'une nouvelle loi sur la péréquation financière a défini les concepts et les principes de la péréquation financière, ainsi que les procédures de calcul et d'attribution des subventions accordées selon les critères de péréquation. Cette loi devait entrer en vigueur en 2019.

Source : (OCDE/CGLU, 2022[13])

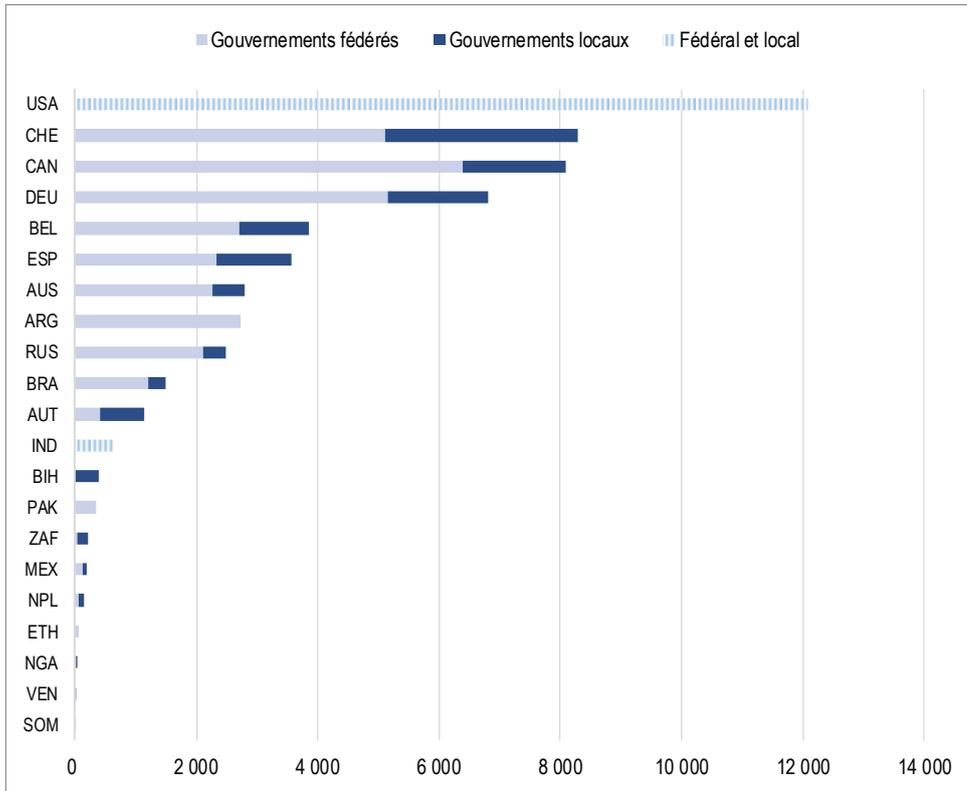
### 3.3 Les recettes fiscales sont la deuxième source de recettes, avec de grandes disparités entre pays

#### ***Les recettes fiscales représentent 31,5 % des recettes infranationales et 2,9 % du PIB***

Les recettes fiscales représentent 31,5 % des recettes infranationales et 2,9 % du PIB en moyenne non pondérée sur 116 pays en 2020. Il existe cependant de grandes disparités (graphique 3.1 et graphique 3.5). À Malte, les administrations locales ne peuvent pas lever d'impôts. Au Kenya, en Ouganda, en Estonie, au Rwanda, en Lituanie, à Maurice, au Ghana et au Pérou, les recettes fiscales représentent moins de 5 % des recettes infranationales. À l'autre extrême, les recettes fiscales représentent plus de 50 % des recettes infranationales dans 21 pays, et même plus de 70 % au Kirghizistan, en Inde, en Argentine, en Islande, au Maroc et surtout au Tadjikistan, où elles s'élèvent à 80,7 % des recettes infranationales. Les chiffres exprimés en part du PIB varient d'un pays à l'autre de façon comparable : dans 53 pays, les recettes fiscales représentent moins de 1 % du PIB en 2020. Dans 15 pays, elles dépassent 8 % du PIB, et l'on observe les niveaux les plus élevés au Canada, en Argentine, en Suède, au Danemark et en Allemagne.

Les pays fédéraux allouent une part d'impôt et/ou un pouvoir d'imposition plus élevés aux collectivités territoriales que les pays unitaires : globalement, les recettes fiscales infranationales représentent 44,9 % des recettes des collectivités territoriales et 6,4 % du PIB dans les pays fédéraux, alors que dans les pays unitaires, les recettes fiscales représentent 30 % des recettes des collectivités territoriales et 2,2 % du PIB. Dans de nombreux pays fédéraux (Allemagne, Argentine, Brésil, Canada, Espagne, États-Unis, Inde, Suisse), le financement infranational repose essentiellement sur la fiscalité. Cependant, dans des fédérations comme l'Afrique du Sud, l'Autriche, le Mexique et le Venezuela, les recettes fiscales représentent moins de 16 % des recettes en 2020 (2 % du PIB ou moins). Dans les pays fédéraux, la part des États dans les recettes fiscales des collectivités territoriales est également plus élevée que celle des administrations locales (plus de 60 %), à l'exception de l'Autriche et de l'Afrique du Sud. Au Brésil, en Australie, en Argentine, au Pakistan, en Éthiopie et en Somalie, elle dépasse 80 % (graphique 3.4).

**Graphique 3.4. Recettes fiscales des gouvernements locaux et fédérés dans les pays fédéraux (USD PPA par habitant, 2020)**

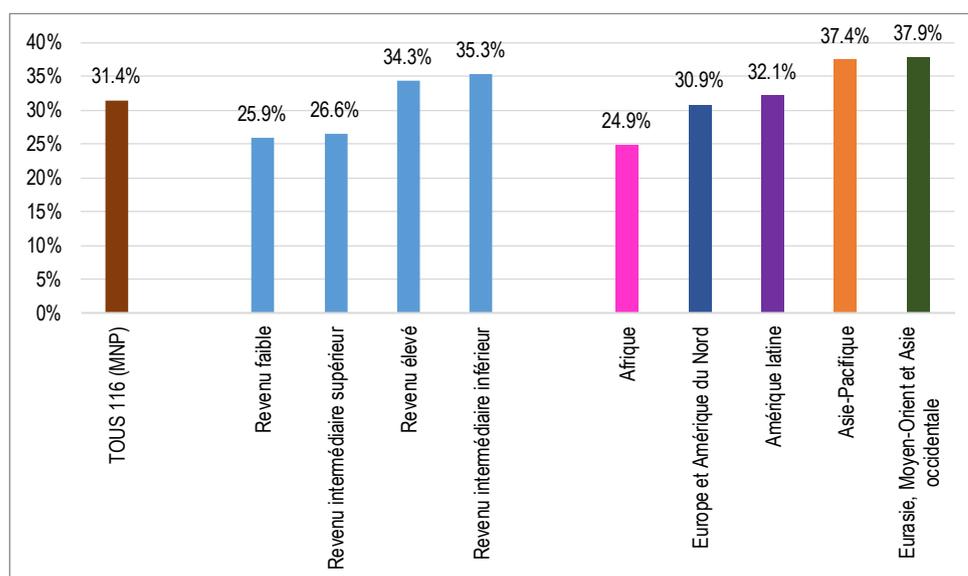


Note : En Inde et aux États-Unis, il n'existe pas de données désagrégées entre les États et les administrations locales.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

La fiscalité est également une source importante de revenus dans plusieurs pays unitaires, comme les pays nordiques (Finlande, Islande, Suède), mais aussi la Chine, l'Italie et le Japon. On observe des différences selon le groupe de revenu et la région du monde. Dans les pays à revenu élevé, la part de l'impôt dans les recettes infranationales est beaucoup plus élevée que dans les pays à revenu intermédiaire supérieur (soit une différence de 7,7 %). Elle est également nettement plus élevée en Eurasie, au Moyen-Orient, en Asie occidentale et en Asie-Pacifique qu'en Amérique latine, en Europe, en Amérique du Nord et en Afrique (graphique 3.5).

**Graphique 3.5. Part des recettes fiscales dans les recettes des collectivités territoriales par groupe de revenu et par région du monde (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Les ratios fiscaux doivent être interprétés avec prudence. Ils indiquent un certain niveau d'autonomie en matière de recettes, par rapport aux dotations, mais ne sont pas une indication de l'autonomie fiscale. En fait, les recettes fiscales englobent à la fois les impôts partagés<sup>6</sup> et les impôts propres<sup>7</sup> avec des pouvoirs d'imposition et des niveaux d'autonomie fiscale différents (pour plus de détails sur les limites des indicateurs de dépenses et de recettes, voir l'annexe E). Par conséquent, une plus grande part des recettes fiscales infranationales en pourcentage des recettes fiscales totales n'indique pas une plus grande autonomie fiscale.

### ***Les recettes fiscales infranationales représentent 14,5 % des recettes fiscales publiques en moyenne dans le monde***

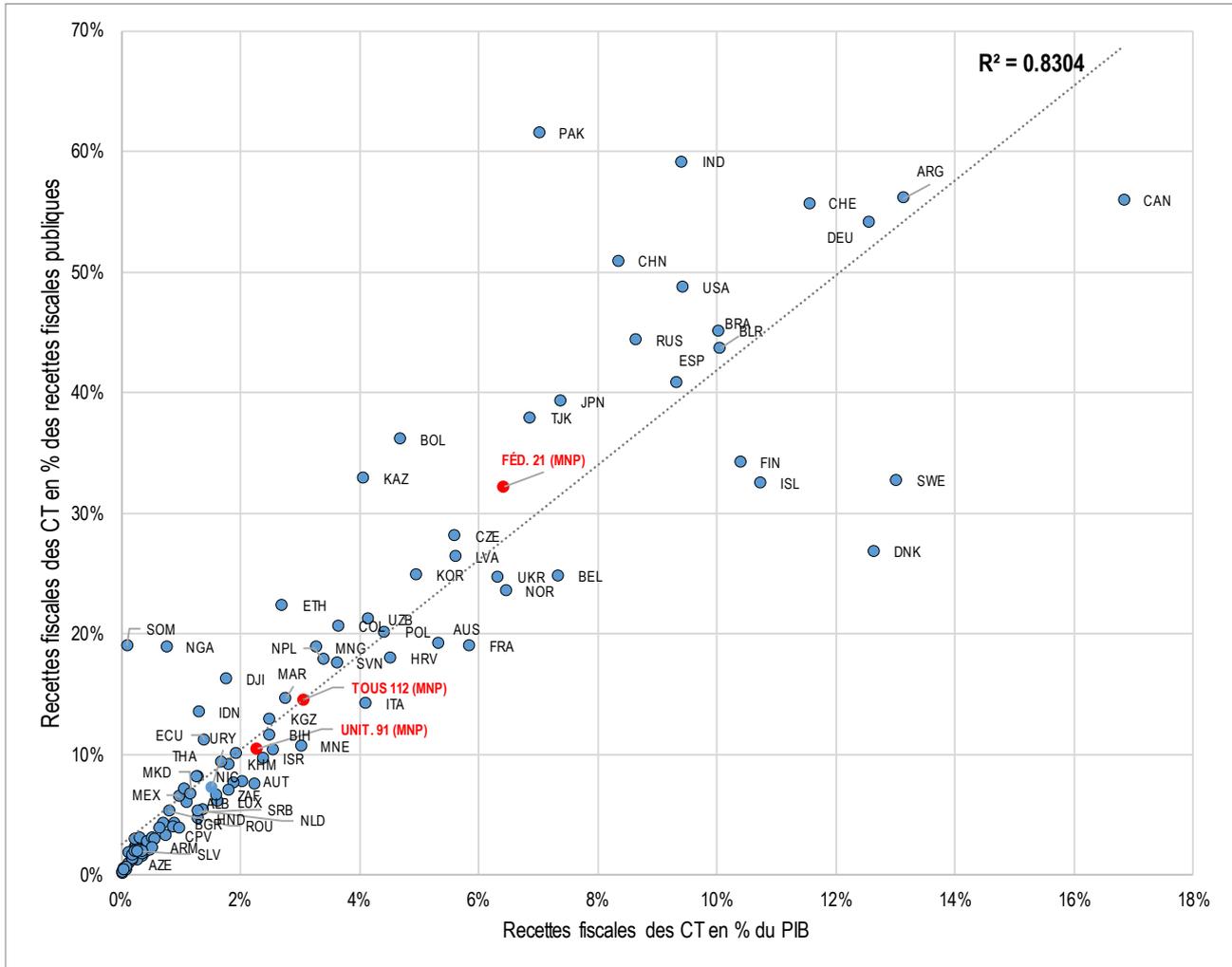
Les recettes fiscales infranationales représentent en moyenne 14,5 % des recettes fiscales publiques, de moins de 5 % dans 45 pays à plus de 30 % dans 19 pays (graphique 3.6). Elles sont supérieures à 50 % en Chine, en Allemagne, en Suisse, au Canada, en Argentine, en Inde et surtout au Pakistan, où elles atteignent 61,5 %. Dans l'ensemble, la part des collectivités territoriales dans les recettes fiscales publiques est nettement plus élevée dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires (32,2 % contre 10,4 %).

<sup>6</sup> Les recettes fiscales partagées sont des impôts nationaux partagés entre le gouvernement central/fédéral et les collectivités territoriales, et redistribués à ces dernières comme recettes fiscales et non comme dotations (même si les dotations sont issues d'impôts nationaux spécifiques). Les taux sont définis au niveau national et les recettes fiscales sont redistribuées conformément aux critères d'attribution définis par l'État. La capacité d'intervention des collectivités territoriales est plus ou moins limitée selon les pays (OCDE, 2018[18]).

<sup>7</sup> Les ressources fiscales propres sont les impôts sur lesquels les collectivités territoriales disposent d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne le taux et l'assiette. Classer un impôt local dans cette catégorie est toutefois un exercice difficile car de nombreux pays n'accordent aucune latitude dans ce domaine. Néanmoins, dans la mesure où leur produit est entièrement attribué aux collectivités territoriales, ces impôts sont considérés comme des ressources propres. La loi peut aussi encadrer et restreindre la capacité d'action des collectivités territoriales en matière de fixation du taux et de l'assiette, amoindissant ainsi leur pouvoir d'imposition (plafonds, exonérations dictées par le gouvernement central, etc.) (OCDE, 2018[18]).

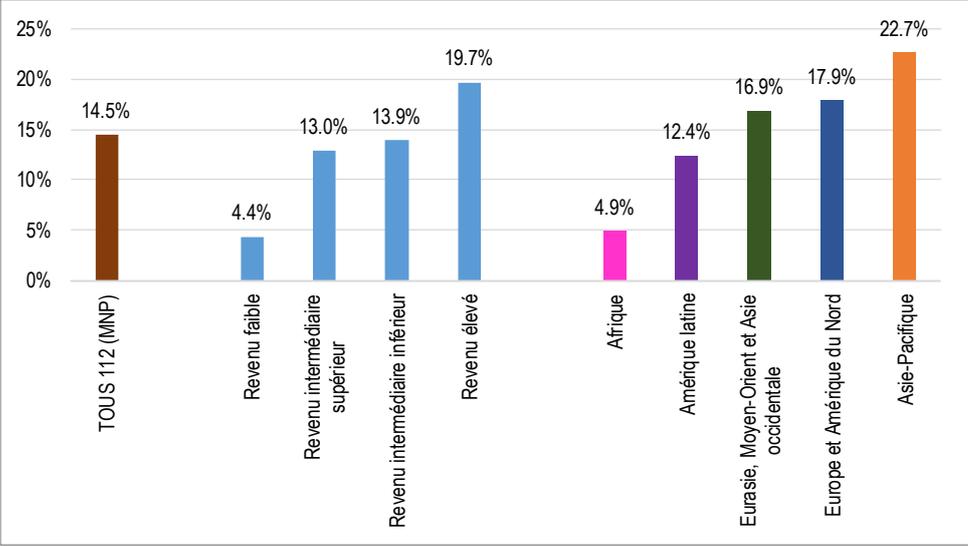
La part des collectivités territoriales dans les recettes fiscales publiques varie considérablement selon le groupe de revenu et la région du monde. Elle est plus de quatre fois plus élevée dans les pays riches (c'est-à-dire à « revenu élevé » dans le graphique 3.7) que dans les pays pauvres (c'est-à-dire à « revenu faible » dans le graphique 3.7). Les disparités sont encore plus marquées entre les régions, l'Afrique se classant de loin dernière avec des recettes fiscales infranationales qui ne représentent que 4,9 % des recettes fiscales publiques en 2020 en moyenne non pondérée, contre 22,7 % en Asie-Pacifique (graphique 3.7).

**Graphique 3.6. Recettes fiscales des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et des recettes fiscales publiques (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

**Graphique 3.7. Recettes fiscales des collectivités territoriales en pourcentage des recettes fiscales publiques par groupe de revenu et par région du monde (2020)**

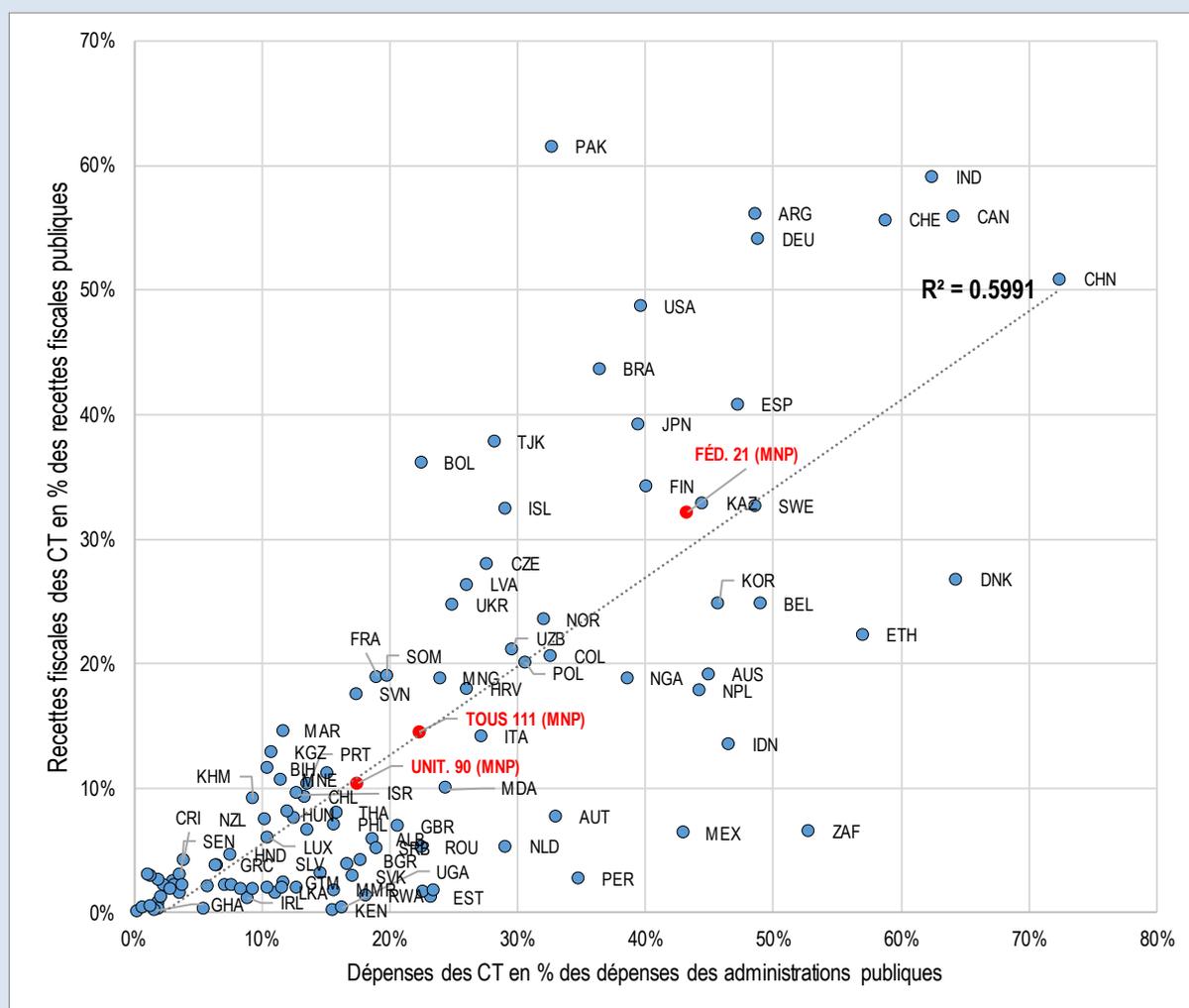


Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### Encadré 3.3. Déséquilibres budgétaires entre les dépenses et les recettes fiscales

Il existe d'importants déséquilibres dans les pays entre la part des dépenses des collectivités territoriales dans les dépenses publiques et la part des recettes fiscales infranationales dans les recettes fiscales publiques, ce qui reflète – bien qu'imparfaitement, comme cela a déjà été souligné – le niveau de décentralisation budgétaire (graphique 3.8). La zone surlignée en bas à droite du graphique montre les pays où les collectivités territoriales représentent une part élevée des dépenses publiques mais où leur part dans les recettes fiscales publiques est relativement faible (par exemple, le Danemark, l'Éthiopie, l'Australie, la Belgique, l'Indonésie, la Corée, le Népal, le Mexique, le Pérou, l'Afrique du Sud, l'Autriche, etc.).

**Graphique 3.8. Écart entre les dépenses et les recettes fiscales des collectivités territoriales en pourcentage des dépenses et des recettes fiscales des administrations publiques, respectivement (2020)**

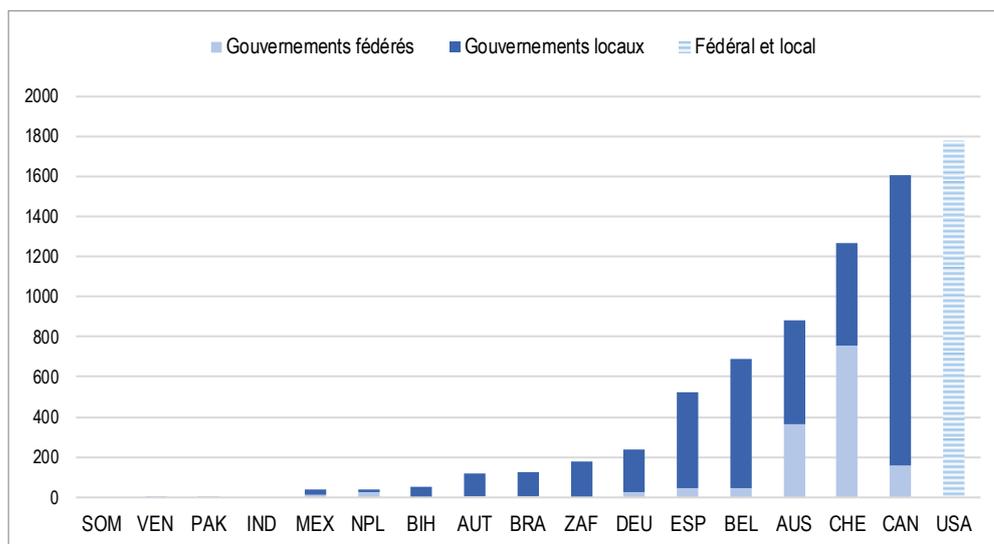


Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### ***L'impôt foncier est une source de revenus locale essentielle, mais reste sous-exploité***

Parmi les impôts propres, l'impôt foncier, ou impôt périodique sur la propriété immobilière, est généralement considéré comme l'impôt local « par excellence » (encadré 3.4). L'impôt sur la propriété est principalement prélevé au niveau local, c'est-à-dire par la municipalité. Les rares exceptions à cette règle sont quelques pays fédéraux où les États sont chargés de prélever eux-mêmes les impôts sur la propriété (par exemple, l'Australie et la Suisse) (graphique 3.9).

**Graphique 3.9. Recettes de l'impôt périodique sur la propriété perçues par les gouvernements locaux et fédérés dans les pays fédéraux (USD PPA par habitant, 2020)**



Note : En Somalie, au Venezuela, au Pakistan et en Inde, l'impôt périodique sur la propriété est prélevé par les administrations des États. Le montant en USD PPA par habitant est proche de zéro, mais non nul.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

### Encadré 3.4. Définition de l'impôt sur la propriété

L'impôt sur la propriété désigne à la fois les impôts périodiques et non périodiques<sup>8</sup> sur l'utilisation, la propriété ou le transfert de biens. Il comprend les impôts sur la propriété immobilière et sur l'actif net, les impôts sur les mutations par décès, les successions et les donations, et les impôts sur les transactions mobilières et immobilières.

L'impôt périodique sur la propriété immobilière, qui est abordé dans le présent rapport, est prélevé régulièrement au titre de l'utilisation ou de la propriété de biens immobiliers. Cet impôt n'inclut pas les dettes, ce qui le différencie de l'impôt sur l'actif net, et n'est pas lié à une mutation.

L'impôt périodique sur la propriété présente les caractéristiques suivantes :

- Il est perçu sur les terrains et les bâtiments.
- Les propriétaires, les locataires, ou les deux peuvent être imposés. Cet impôt peut dans certains cas être versé par un niveau d'administration à un autre niveau d'administration pour des biens relevant de la compétence de ce dernier.
- Il peut prendre la forme d'un pourcentage de la valeur estimée d'un bien, basée par exemple sur un revenu locatif national, sur le prix de vente ou sur un rendement capitalisé. Il peut également se fonder sur d'autres caractéristiques du bien immobilier (par exemple, sa taille ou son emplacement) à partir desquelles un loyer ou une valeur en capital présumés peuvent être déduits.

Source : (OCDE, 2021[52] ; OCDE, 2017[17])

### *Avantages et défis de l'impôt sur la propriété*

L'impôt périodique sur la propriété est une source de revenus locale essentielle, et ce, pour plusieurs raisons (Banque asiatique de développement, 2020[53] ; OCDE, 2021[54]). Tout d'abord, il est difficile d'échapper à l'impôt sur la propriété en raison de l'immobilité des biens. L'assiette fiscale peut être facilement répartie entre les collectivités territoriales et elle est plus stable que les assiettes de l'impôt sur la consommation et de l'impôt sur le revenu (en particulier pour les systèmes d'impôt sur la propriété basés sur la superficie). Cela s'explique également par la possibilité d'adapter les taux d'imposition chaque année. En outre, si les collectivités territoriales contrôlent les taux et/ou l'assiette, l'impôt sur la propriété peut favoriser l'autonomie budgétaire locale. Selon sa conception, cet impôt peut également comporter une progressivité implicite et une équité horizontale, contrairement à d'autres impôts (par exemple la TVA). L'impôt sur la propriété génère également peu de distorsions, voire aucune. Lorsqu'il est prélevé sur un terrain, le comportement du contribuable n'est pas faussé puisque l'offre de terrains est fixe. Lorsqu'il est prélevé sur les aménagements (par exemple des bâtiments) à des taux modérés, il n'a pas d'effet de distorsion important.

Outre les avantages mentionnés ci-dessus, les impôts périodiques sur la propriété peuvent également constituer un outil politique permettant d'atteindre d'autres objectifs non budgétaires. Il peut s'agir d'encourager une utilisation efficace des sols en augmentant le coût des propriétés inoccupées (par exemple en Pologne), de stabiliser les prix des logements en réduisant la spéculation sur le marché

<sup>8</sup> Les impôts non périodiques sur la propriété comprennent les prélèvements sur le patrimoine effectués une fois pour toutes, par opposition aux prélèvements périodiques, qui comprennent les impôts sur l'actif net et les autres impôts non périodiques sur la propriété. Les impôts sur l'actif net comprennent les impôts perçus pour couvrir des dépenses exceptionnelles ou à des fins de redistribution. Les autres impôts non périodiques sur la propriété comprennent les impôts prélevés pour tenir compte d'une plus-value prise par les terrains du fait que les administrations publiques ont autorisé l'extension ou l'aménagement d'installations locales, ainsi que les impôts sur la réévaluation du capital ou les impôts perçus une seule fois sur certains biens déterminés.

immobilier (par exemple au Luxembourg) ou de saisir l'augmentation de la valeur des terrains et des bâtiments attribuable aux dépenses des collectivités territoriales pour financer le développement des infrastructures vertes. Ils peuvent également jouer un rôle important pour renforcer la gouvernance locale démocratique. Étant donné que la plupart des services publics locaux sont directement liés à des propriétés (par exemple, l'approvisionnement en eau et l'assainissement), l'impôt peut inciter à améliorer ces services. Enfin, l'impôt sur la propriété peut inciter les collectivités territoriales à se montrer plus responsables envers les services publics qu'elles fournissent, car cet impôt est très visible : il est généralement payé sous forme de montants forfaitaires importants plusieurs fois par an, au lieu d'être inclus dans l'achat de biens et services (taxe sur les ventes) ou retenu par les employeurs sur les salaires (impôt sur le revenu).

Malgré son important potentiel en matière de recettes, l'impôt périodique sur la propriété reste sous-utilisé dans la plupart des pays du monde, en particulier dans les pays en développement. Plusieurs facteurs peuvent expliquer pourquoi les collectivités territoriales ne parviennent pas à exploiter pleinement le potentiel de cet impôt. Ils concernent principalement sa mise en œuvre et sa gestion. Par exemple, les collectivités territoriales peuvent ne pas suivre l'évolution de la valeur des biens immobiliers, qui ne sont peut-être pas évalués assez souvent. Si les valeurs foncières ne sont pas réévaluées assez fréquemment, cela peut se traduire par une inégalité de traitement en imposant des fardeaux plus lourds aux ménages qui ont une capacité de paiement limitée qu'à ceux qui ont des revenus plus élevés. Au-delà des difficultés liées à l'évaluation, un système fiable d'identification des propriétés (ou cadastre) et un registre peuvent représenter un investissement initial élevé pour les collectivités territoriales des pays en développement. L'impôt périodique sur la propriété peut également être difficile à collecter et à gérer pour les collectivités territoriales qui manquent de capacités administratives et techniques. En ce qui concerne la mise en œuvre, les collectivités territoriales peuvent être confrontées à une forte résistance politique de la part des contribuables et des électeurs, compte tenu de l'impopularité de cet impôt très visible. C'est pourquoi, dans de nombreux pays, le gouvernement central a imposé des restrictions sur les taux ou l'assiette de l'impôt des collectivités territoriales, ainsi que des exonérations, crédits ou déductions pour les contribuables à revenu faible, ce qui réduit les recettes potentielles de l'impôt sur la propriété pour les collectivités territoriales (OCDE, 2015[55] ; OCDE, 2021[54] ; OCDE, 2021[56] ; OCDE/CEA-ONU/BAfD, 2022[57]).

#### *Une source de revenus sous-exploitée au niveau infranational*

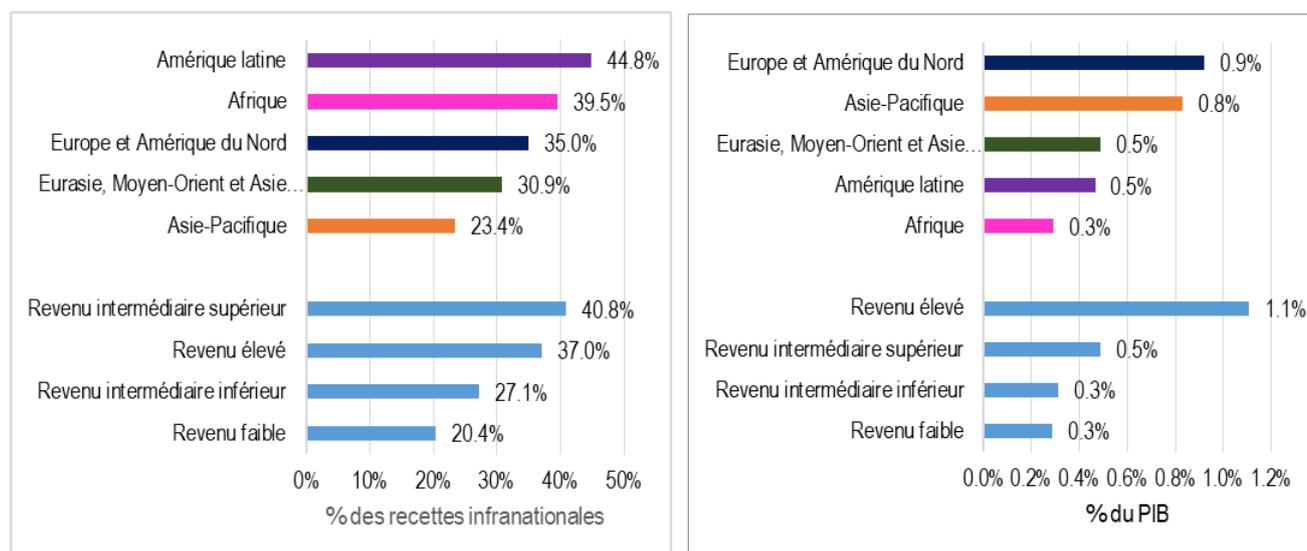
Les raisons mentionnées ci-dessus expliquent pourquoi la part de l'impôt périodique sur la propriété dans le PIB et dans les recettes fiscales infranationales varie considérablement d'un pays à l'autre. Au niveau mondial (87 pays), les impôts périodiques sur la propriété représentent 0,7 % du PIB, 34,1 % des recettes fiscales infranationales et 8,2 % des recettes infranationales en moyenne non pondérée en 2020 (graphique 3.10).

La part de l'impôt périodique sur la propriété dans le PIB était plus élevée dans les 18 pays fédéraux couverts (1 %), tandis que sa part dans les recettes fiscales infranationales et dans les recettes infranationales était presque deux fois plus faible dans les pays fédéraux (16,2 % et 4,7 % respectivement).

Dans les 69 pays unitaires couverts, la part de l'impôt périodique sur la propriété dans le PIB était légèrement inférieure à la moyenne mondiale (0,6 %), alors qu'elle était plus élevée en pourcentage des recettes fiscales infranationales et des recettes infranationales (38,8 % et 9,1 % respectivement), ce qui confirme que cet impôt représente une source majeure de recettes fiscales locales. Le graphique 3.10 montre également que dans certains pays où l'impôt périodique sur la propriété est le seul impôt au niveau local, il a généré des recettes importantes (par exemple au Canada, en Israël et aux États-Unis), supérieures à la moyenne de 0,7 % du PIB en 2020.



### Graphique 3.11. et 3.12 Part de l'impôt foncier dans les recettes fiscales infranationales et dans le PIB, par groupe de revenu et par région du monde (2020)



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

#### *Vue d'ensemble des réformes des impôts sur la propriété dans le monde*

Dans les pays en développement et les PMA, les tentatives de réforme du système d'impôts sur la propriété se sont heurtées à des obstacles supplémentaires, outre ceux mentionnés précédemment : des marchés fonciers formels sous-développés, une urbanisation rapide, des établissements informels, de grandes disparités dans les revenus, des intérêts particuliers et des contraintes politiques et institutionnelles (Banque asiatique de développement, 2020[53] ; OCDE/ CEA-ONU/BAfD, 2022[57]). Le manque de coopération entre les différents échelons de gouvernement pour partager les données et l'absence de normalisation des données peuvent constituer des défis supplémentaires (Banque asiatique de développement, 2020[53]).

Malgré ces difficultés, les réformes de l'impôt sur la propriété se sont généralisées dans de nombreux pays de l'OCDE et dans le monde entier au cours de la dernière décennie (tableau 3.1). Elles ont également augmenté dans les pays en développement et les PMA, bien que l'absence de réformes foncières dans certains PMA puisse être liée aux améliorations très mineures de la collecte des recettes foncières. Une étude du Centre international pour la fiscalité et le développement met en avant les cinq principes utiles à la mise en œuvre de réformes réussies de l'impôt foncier en Afrique. Il s'agit de : 1) renforcer l'autonomie des collectivités territoriales et la collaboration entre le gouvernement central et les collectivités territoriales ; 2) concevoir minutieusement et mettre en œuvre progressivement l'identification des propriétés (par exemple, une adresse explicite, la possibilité de visualiser cette adresse sur une carte, etc.) ; 3) prévoir les ressources financières, matérielles et humaines requises pour effectuer la transition vers un nouveau régime de l'impôt foncier ; 4) concevoir et mettre en œuvre une stratégie de communication globale adaptée aux contextes locaux (par exemple, sensibilisation, transparence, crédibilité des mesures de contrôle) ; et 5) renforcer la numérisation pour rendre le système d'imposition foncière plus efficace (par exemple, utiliser des systèmes d'information géographique pour l'identification, l'évaluation automatique, etc.) (ICTD, 2021[58]). L'OCDE a également élaboré un ensemble de 10 principes directeurs pour mettre en œuvre des réformes efficaces de l'impôt périodique sur la propriété (annexe F) (OCDE, 2015[55]).

Les réformes de l'impôt sur la propriété ont pris diverses formes et été conduites à différentes échelles (tableau 3.1) : création d'un nouvel impôt sur la propriété (par exemple, Shanghai et Chongqing en Chine, Thaïlande), mise en œuvre d'une surtaxe sur les biens immobiliers au-dessus d'un certain seuil (par exemple en Grèce), mise en place de nouvelles méthodes d'évaluation ou de réévaluation de l'assiette fiscale (par exemple, Danemark, Kenya, Philippines), application de l'impôt à de nouvelles catégories de

propriétaires (personnes morales ou physiques) ou d'actifs (terrains ou bâtiments) (par exemple, Angola), modification des taux ou des tranches d'imposition (par exemple, Rwanda), modernisation des systèmes techniques de collecte de l'impôt (par exemple, Ghana, Nigeria), amélioration du système cadastral (par exemple, Roumanie, Sierra Leone), etc. Les principales réformes de l'impôt périodique sur la propriété dans le monde au cours des cinq dernières années sont présentées dans le tableau 3.1.

**Tableau 3.1. Principales réformes de l'impôt périodique sur la propriété dans le monde au cours des cinq dernières années**

Pays	Types de réforme de l'impôt périodique sur la propriété	Réformes de l'impôt périodique sur la propriété
Angola	Application de l'impôt à de nouveaux actifs, amélioration du système cadastral, numérisation du système d'imposition	La loi 20/20 du 9 juillet a mis en place un nouveau code de l'impôt sur la propriété pour percevoir des impôts fonciers sur les bâtiments urbains et ruraux et sur d'autres formes de biens immobiliers (par exemple, bâtiments, terrains à bâtir). Les impôts périodiques sur la propriété sont prélevés sur la valeur et les revenus des bâtiments. Différents taux sont appliqués en fonction de la valeur du bien et du type de bien. Le ministère des Finances a également créé le « Portal do Municípe » afin de faciliter la collecte numérique des impôts locaux, d'améliorer le partage d'informations entre les juridictions et donc de faciliter la coordination.
Cambodge	Amélioration du système cadastral, réévaluation de l'assiette fiscale, suivi et évaluation	Dans le cadre de sa Stratégie de mobilisation des recettes 2014-2018, le pays s'est fixé pour objectif d'accroître le recouvrement de l'impôt sur la propriété en améliorant le système cadastral du département général du cadastre et de la géographie du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de la Construction. Les propriétés ont également été réévaluées en juillet 2019, ce qui a entraîné une augmentation de 70 % à 80 % de la valeur vénale dans certaines zones. Le gouvernement étudie des exonérations fiscales ou la modification de l'assiette fiscale afin de limiter l'impact des augmentations d'impôts. Enfin, le pays a élaboré une série d'indicateurs de performance et d'objectifs dans le cadre de sa Stratégie de mobilisation des recettes 2019-2023 afin de suivre et d'évaluer les résultats de la réforme.
Chine	Création d'un nouvel impôt (projet pilote dans deux villes)	Plusieurs impôts infranationaux sont liés aux biens immobiliers en Chine (impôt sur l'utilisation des terrains urbains et communaux, impôt sur l'occupation des terres arables, impôt sur les biens immobiliers, taxe sur les actes et taxe sur la plus-value foncière). Ces impôts sont basés sur la superficie physique et les valeurs transactionnelles des biens, et non sur des évaluations récurrentes de leur valeur vénale. La mise en place d'un impôt périodique sur la propriété est en projet dans les villes pilotes de Shanghai et de Chongqing. Ce dispositif, prolongé jusqu'en octobre 2021, s'appliquait à l'achat à un échantillon relativement restreint de propriétaires. Il est prévu que le nouveau dispositif inclue toutes les propriétés résidentielles et non résidentielles (à l'exclusion des exploitations agricoles).
France	Suppression d'une composante de l'impôt	Jusqu'en 2021, la taxe foncière comprenait (i) la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et (iii) la taxe d'habitation. La réforme fiscale de 2021 a supprimé la taxe d'habitation (de 80 % en 2021 et en totalité en 2023), qui était auparavant perçue par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les communes et les EPCI recevront, en compensation, une part de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements, tandis que les départements recevront une part de la TVA. Les collectivités territoriales ont le pouvoir de définir ces taxes, mais les taux doivent respecter des limites établies au niveau central et elles n'ont aucune autonomie pour fixer l'assiette de l'impôt. Cette réforme se traduira par une diminution de la part de l'impôt sur la propriété dans le PIB en France (3,2 % en 2020), qui était l'une des plus élevées de l'OCDE.
Allemagne	Réévaluation de l'assiette de l'impôt, application de l'impôt à de nouveaux actifs	Le système d'évaluation des biens immobiliers a été réformé à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle fédérale, qui a estimé que les règles d'évaluation de l'impôt devaient être révisées conformément aux dispositions de la Loi fondamentale, et plus particulièrement conformément au principe d'égalité. Les nouvelles évaluations seront utilisées pour calculer l'impôt foncier à partir de 2025 ; les anciennes évaluations de 1964 (Allemagne de l'Ouest) et de 1935 (Allemagne de l'Est) continueront à s'appliquer jusqu'en 2024. Le nouveau calcul est basé sur une approche de la valeur hédoniste, à partir de la valeur vénale de la propriété, du taux d'imposition et d'un taux d'évaluation fixé par chaque municipalité. La réforme permet également à la plupart des municipalités de prélever un impôt supplémentaire sur les terrains constructibles vacants à partir de 2025 afin d'augmenter l'offre de logements dans les villes.

Ghana	Amélioration du système cadastral, numérisation du système fiscal	<p>Un nouveau logiciel d'évaluation des biens immobiliers a été mis en place dans 49 administrations locales du pays en 2020, en collaboration avec la GIZ, et a remplacé la procédure manuelle utilisée jusqu'alors. En mars 2022, l'évaluation numérique des biens immobiliers a été réalisée dans</p> <p>5 des 6 assemblées métropolitaines, 54 des 117 assemblées municipales et 15 des 138 assemblées de district qui constituent le niveau local au Ghana. L'utilisation d'un système d'information géographique (SIG) dans certaines municipalités a entraîné une augmentation substantielle du nombre de propriétés enregistrées.</p>
Italie	Amélioration du système cadastral, réévaluation de l'assiette de l'impôt	<p>L'impôt périodique sur la propriété, mis en place en 2013, se compose de trois taxes : (i) l'IMU (<i>imposta municipale propria</i>), payé uniquement par les propriétaires de résidences secondaires, (ii) la taxe sur les services indivisibles (TASI), un impôt supplémentaire destiné à financer les services publics locaux et (iii) la taxe sur les déchets (TARI), qui couvre les coûts de gestion des déchets. L'IMU et la TASI ont été abrogés pour les résidences principales (à l'exception des résidences de luxe) en 2014 et 2015. Une réforme est en cours de discussion pour mettre à jour le registre du cadastre afin de mieux identifier les propriétés. Pour ce faire, la proposition encourage un partage plus efficace des données entre les municipalités et l'Agence des recettes, chargée du cadastre. La proposition prévoit également de modifier à partir de 2026 les méthodes d'évaluation des biens immobiliers, qui sont basées sur des paramètres calculés il y a plusieurs années, afin qu'elles soient fondées sur les valeurs vénales et assorties de mécanismes d'ajustement périodique.</p>
Irlande	Réévaluation de l'assiette de l'impôt	<p>L'Irlande a révisé son impôt périodique sur la propriété en juillet 2021 afin de le rendre plus équitable. La réforme de l'impôt foncier local a élargi l'assiette fiscale en y incluant de nouvelles propriétés jusqu'alors exonérées, et en mettant à jour le cadastre fiscal qui était auparavant basé sur une évaluation des propriétés datant de mai 2013. La mise à jour des valeurs des biens immobiliers résidentiels est prévue tous les quatre ans au lieu de tous les trois ans. Cette réforme s'est traduite par l'ajout régulier de nouvelles propriétés résidentielles à l'assiette fiscale afin de maximiser les recettes et d'accroître la valeur nette.</p>
Kenya	Réévaluation de l'assiette de l'impôt, amélioration du système cadastral, numérisation du système fiscal	<p>Un projet de loi nationale sur l'évaluation a été élaboré en 2021 pour remplacer les lois sur l'évaluation et la cote foncière, adoptées dans les années 1960, et ainsi mettre à jour les évaluations des biens immobiliers. Le pays met également en œuvre le Système national de gestion des informations foncières, un système de données centralisé en ligne reliant les informations foncières et les transferts entre les différents échelons d'administration, afin de faciliter la coordination entre juridictions.</p>
Luxembourg	Modification du système fiscal	<p>Un projet de réforme de l'impôt foncier est prévu pour la fin de l'année 2022. Cette réforme est liée à la révision de la nouvelle génération de plans d'aménagement généraux (PAG) et vise à réduire la spéculation foncière et à remédier à la pénurie de logements. Elle remplacera et simplifiera le système actuel de taxe communale sur les logements inoccupés ou les propriétés non affectées à la construction de certains bâtiments.</p>
Philippines	Réévaluation de l'assiette de l'impôt	<p>Le Parlement a adopté la loi sur la réforme de l'évaluation des biens immobiliers en novembre 2019 dans le but d'élargir l'assiette de l'impôt foncier sans augmenter les taux d'imposition. Cette réforme comprend (i) la mise en place d'une évaluation unique des biens basée sur le marché, (ii) le renforcement du Bureau des finances des gouvernements locaux (BFGL) afin de soutenir les collectivités territoriales en matière d'évaluation des biens et (iii) la recentralisation de l'approbation de la liste des valeurs vénales au ministère des Finances, avec l'examen du BFGL. Cette réforme devrait permettre d'augmenter le recouvrement des impôts fonciers dans le pays.</p>
Pologne	Application de l'impôt à de nouveaux actifs	<p>Les impôts municipaux sur les propriétés immobilières comprennent un impôt foncier sur les terrains et les bâtiments, un impôt sur les terres agricoles et un impôt forestier. L'impôt foncier sur les bâtiments et les terrains est perçu sur la base du mètre carré, avec différents taux pour les bâtiments commerciaux ou résidentiels. Les taux d'imposition sont plafonnés par le gouvernement central. Le gouvernement central envisage un nouvel impôt sur les logements inoccupés, qui représentaient 11 % des logements dans les zones rurales et 6 % dans les zones urbaines en 2020.</p>
Roumanie	Amélioration du système cadastral, numérisation du système fiscal	<p>Le gouvernement central vise à améliorer la collecte de l'impôt foncier et la qualité de son système cadastral, notamment dans les zones rurales, en achevant l'enregistrement systématique des propriétés dans son Système intégré du cadastre et du registre foncier (SICRF). En 2020, les services de paiement en ligne pour les particuliers et les entreprises afin d'obtenir le registre foncier et les services de positionnement en temps réel étaient opérationnels. En mars 2020, environ 37,6 % des biens estimés au niveau national étaient enregistrés dans le SICRF.</p>
Serbie	Amélioration du système cadastral, évaluation de l'assiette de l'impôt	<p>En novembre 2020, le Parlement a adopté la loi sur les amendements à la loi sur l'impôt foncier afin d'améliorer le recouvrement de cet impôt. Cette réforme comprend une meilleure classification et identification des biens immobiliers et des équipements</p>

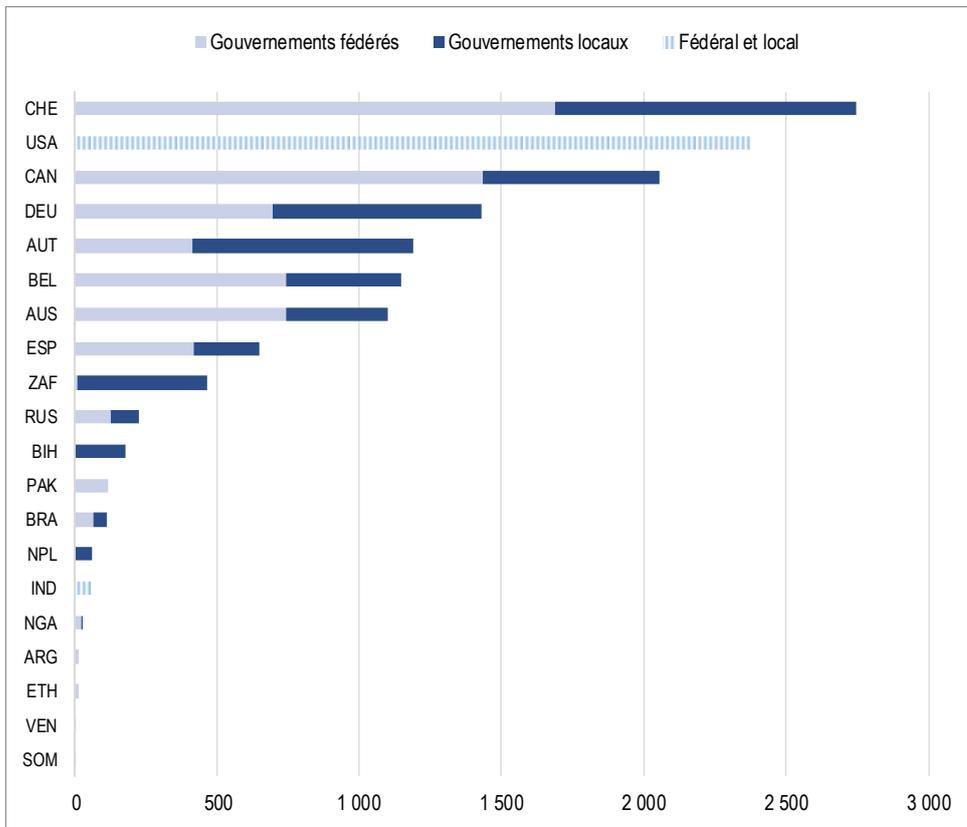
		auxiliaires, ainsi qu'une modification du seuil d'exonération fiscale. Elle précise également comment déterminer le prix moyen de l'immobilier par commune et par ville, pour calculer l'assiette de l'impôt foncier. L'assiette fiscale est le produit du prix moyen et d'un coefficient défini par les collectivités territoriales.
Sierra Leone	Amélioration du système cadastral, numérisation du système fiscal, transparence, évaluation de l'assiette fiscale	En 2020, le gouvernement central a demandé aux conseils locaux de mettre en œuvre l'automatisation des systèmes de cadastre afin de faciliter le recouvrement de l'impôt foncier. En outre, la Ville de Freetown a mis en œuvre des dispositifs de budgétisation participative grâce auxquels les citoyens et citoyennes peuvent prendre part directement à l'affectation des recettes fiscales, afin d'accroître la transparence et la confiance. En 2018, la ville a également mis au point un système de points pour évaluer les biens immobiliers sur la base de caractéristiques objectives (par exemple, la superficie, l'emplacement, l'accès aux services, la qualité de la construction), ce qui a entraîné une forte augmentation du nombre de biens enregistrés (d'environ 30 100 à plus de 97 400 au cours de la première année de mise en œuvre).
Thaïlande	Création d'un nouvel impôt	Le pays a adopté une loi sur l'impôt sur les terrains et les bâtiments, qui est entrée en vigueur en janvier 2020. Cette réforme vise à augmenter les recettes fiscales, à accroître l'utilisation des terres et à renforcer l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales. Le nouvel impôt sur les terrains et les bâtiments, qui remplace l'ancien impôt foncier périodique, inclut les propriétés résidentielles dans l'assiette et impose les résidences secondaires à plein taux. Il utilise également des taux d'imposition progressifs, avec des taux plus élevés pour les terres inutilisées. L'assiette de l'impôt est la valeur foncière totale des bâtiments et des terrains, fixée par le gouvernement central, et non la valeur locative. Le gouvernement travaille également à l'élaboration d'une base de données centralisée sur les propriétés, qui améliorera la coopération et le partage des données entre le Département du territoire (cadastre) et l'évaluation des biens du Département du Trésor.

Source : Élaboration des auteurs à partir des fiches pays et territoires de SNG-WOFI, [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org), (Banque asiatique de développement, 2020[53] ; ICTD, 2021[58] ; OCDE/CEA-ONU/BAfD, 2022[57] ; OCDE, 2022[59])

### 3.4 Les droits et redevances et les revenus de la propriété peuvent constituer des sources de revenus importantes dans certains pays

La part des droits et redevances dans le PIB et dans les recettes totales des collectivités territoriales varie de moins de 0,5 % du PIB dans 63 pays à plus de 2 % du PIB dans 13 pays et représente plus de 15 % des recettes infranationales dans 22 pays. Dans certains pays, cette part est élevée à la fois dans le PIB et les recettes infranationales, en particulier en France, en Finlande, en Suisse et aux États-Unis. Il n'y a pas de différences significatives entre les pays fédéraux et unitaires lorsque cette catégorie de recettes est mesurée en part des recettes infranationales totales : la part des droits et redevances dans les recettes infranationales est de 10,4 % en moyenne dans les pays fédéraux, contre 10,3 % dans les pays unitaires. La différence est plus marquée en termes de PIB, avec 1,7 % en moyenne pour les pays fédéraux contre 0,5 % pour les pays unitaires. Dans les pays fédéraux, la part des droits et redevances perçus par les administrations locales varie de zéro (Argentine, Éthiopie) à 100 % (Bosnie-Herzégovine). Néanmoins, ce n'est que dans 5 des 20 pays fédéraux de l'échantillon que les administrations locales prélèvent 50 % ou plus des droits et redevances. Ces pays sont la Bosnie-Herzégovine, l'Afrique du Sud, le Népal, l'Autriche et l'Allemagne. Dans les autres pays, ce sont les administrations des États qui perçoivent la majorité des droits et redevances (graphique 3.13).

**Graphique 3.13. Droits et redevances des gouvernements locaux et fédérés dans les pays fédéraux (USD PPA par habitant, 2016)**

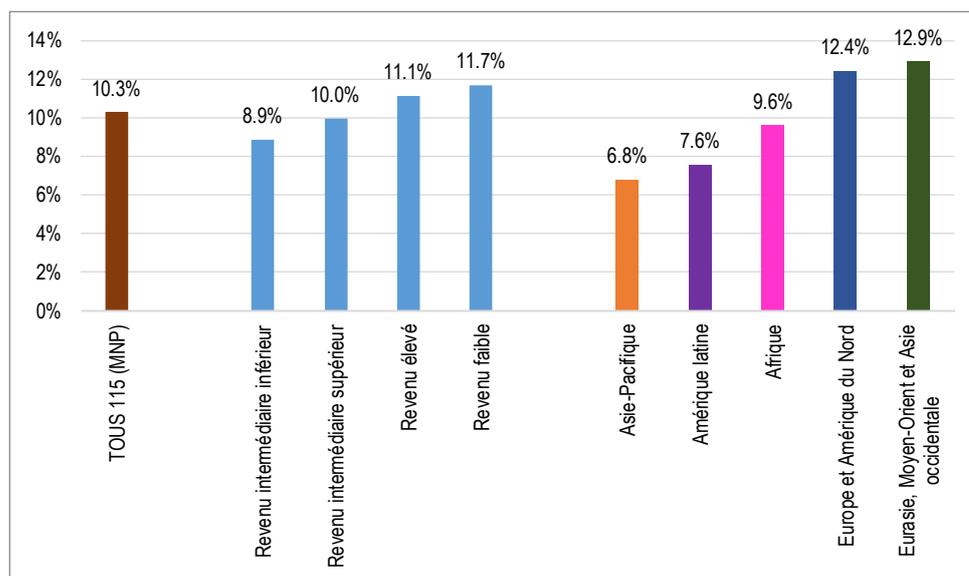


Note : Aux États-Unis et en Inde, il n'y a pas de données désagrégées pour les administrations locales et des États.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Les droits et redevances représentent une part plus importante des recettes des collectivités territoriales dans les pays à revenu faible, devant les pays à revenu élevé. Ils représentent également une part plus importante en Eurasie, au Moyen-Orient, en Asie occidentale, en Europe et en Amérique du Nord qu'en Afrique, en Amérique latine ou en Asie-Pacifique (graphique 3.14). Ce type de recettes dépend en grande partie de la disponibilité des services publics locaux (qui dépend de la répartition des responsabilités et de la capacité des collectivités territoriales à assurer ces services), de la capacité des usagers à payer pour ces services et des prérogatives politiques (OCDE, 2018[18]).

**Graphique 3.14. Part des droits et redevances dans les recettes des collectivités territoriales par groupe de revenu et par région du monde (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Les revenus de la propriété sont particulièrement importants dans les pays où les collectivités territoriales possèdent des actifs financiers et physiques substantiels, notamment des terres et des actifs souterrains. Les frais de développement payés par les promoteurs immobiliers sont également inclus dans cette catégorie. Il existe donc de grandes disparités entre les pays dans ce domaine, de l'absence de recettes à des recettes pouvant représenter jusqu'à 2 % du PIB, en particulier au Nigeria, au Canada, en Australie, en Suisse, en Bolivie, en Colombie et au Cap-Vert. La part de ces recettes peut être considérable, en particulier dans les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire inférieur, comme le Nigeria (58,1 %), le Togo (37,5 %) et le Bangladesh (33 %), mais aussi dans d'autres pays comme l'Australie (9 %), la Colombie (7,4 %), le Monténégro (6,9 %) et le Canada (4,8 %) en 2020.

Les recettes provenant des entreprises publiques locales (dont l'État est le propriétaire) peuvent être substantielles dans certains pays où les entreprises publiques locales sont bien développées et fournissent des dividendes importants. En Nouvelle-Zélande, dans le cadre de l'octroi d'un permis de construire, les conseils demandent des droits ou contributions de développement aux promoteurs afin qu'ils participent aux coûts des nouvelles infrastructures (routes, approvisionnement en eau et traitement des eaux usées, et équipements collectifs). En Chine, les collectivités territoriales, en particulier les comtés et les préfectures, perçoivent des recettes provenant de la vente de droits d'utilisation des sols pour des périodes allant de 30 à 70 ans. La loi sur l'administration des terres confère à tous les échelons de gouvernement le pouvoir de contrôler et de réglementer l'utilisation des terres, de convertir des terres rurales en terres urbaines et de vendre des droits fonciers à des promoteurs immobiliers, dans les limites fixées par la politique nationale de préservation des terres agricoles.

Les recettes provenant des ressources naturelles (redevances) peuvent également constituer une source importante de revenus pour les collectivités territoriales dans des pays tels que l'Australie et plusieurs pays d'Amérique latine (Colombie, Pérou, Argentine, Brésil). En Argentine, les autorités des provinces riches en ressources reçoivent des montants substantiels au titre de redevances sur l'exploitation des ressources naturelles, en particulier des mines, de l'électricité et de la production de pétrole brut et de gaz naturel.

# 4 Quel est l'accès des collectivités territoriales aux financements externes ?

## 4.1. Les règles budgétaires et d'endettement ont été renforcées au fil du temps, mais également mises à l'épreuve par la crise de la COVID-19

Au cours des 15 dernières années, les règles budgétaires et d'endettement ont été renforcées à la suite de plusieurs crises de surendettement (par exemple en Amérique latine) ainsi qu'après la crise économique de 2008 dans le contexte des politiques d'assainissement des finances publiques.

Plusieurs pays ont adopté des lois sur la responsabilité budgétaire et créé des autorités indépendantes chargées de rendre compte du respect des règles budgétaires par tous les échelons de gouvernement (par exemple Burundi, Estonie, Eswatini, Maurice, Afrique du Sud).

Néanmoins, si la réduction des risques budgétaires nécessite souvent des règles budgétaires strictes, des circonstances exceptionnelles peuvent exiger que ces règles soient modulées. En cas de récession économique, des règles rigides pourraient, par exemple, causer des effets procycliques. C'est pourquoi de nombreux pays ont décidé d'autoriser une certaine flexibilité ou le non-respect de certaines des règles budgétaires mentionnées ci-dessus face à la crise de la COVID-19 (encadré 4.1).

Il en va de même pour les cadres d'emprunt. Ils ont également été renforcés dans de nombreux pays au cours de la dernière décennie, avec notamment la mise en place ou l'augmentation des plafonds pour le service de la dette (par exemple Brésil, Costa Rica, Indonésie), l'encours de la dette et les nouveaux emprunts annuels (par exemple Viet Nam, Irlande), des interdictions ou restrictions concernant l'émission d'obligations (par exemple Irlande, Malaisie, Angola, Arménie), les prêts auprès d'institutions étrangères ou le recours à l'emprunt en devises (par exemple Venezuela, Nouvelle-Zélande), la réglementation des emprunts à taux variable et le recours aux swaps (par exemple France, Chine), etc. Ces nouvelles réglementations ont également renforcé la surveillance de la dette et l'établissement régulier de rapports sur les principaux indicateurs budgétaires (par exemple Cap-Vert, Viet Nam, Argentine, Chili, Australie).

Pour la crise de la COVID-19, les dispositifs de soutien aux finances infranationales comprenaient également des mesures visant à faciliter l'utilisation de la dette pour les besoins à court terme (liquidité) et les besoins à plus long terme afin de préserver ou stimuler les investissements (encadré 4.1). La dette des collectivités territoriales a par conséquent augmenté dans de nombreux pays, ce qui s'explique également par des conditions de financement favorables (faibles taux d'intérêt). Dans 34 pays de l'OCDE, l'encours total de la dette a augmenté en moyenne de 5,4 % en termes réels entre 2019 et 2020, et il a augmenté dans 28 des 34 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. La dette financière totale (comprenant le numéraire et les dépôts, les prêts et les obligations, mais excluant les assurances, les pensions et les garanties standard, ainsi que les autres comptes à payer) a également augmenté de 6,6 % en termes réels.

## Encadré 4.1. L'impact de la COVID-19 sur les règles budgétaires et la dette des collectivités territoriales

### Règles budgétaires

En situation d'urgence, les règles d'équilibre budgétaire, les limites de dépenses et d'autres règles similaires sont parfois assouplies selon deux modalités : des clauses d'exception formelles activées dans des circonstances spécifiques et/ou une suspension effective des règles dans la pratique lorsqu'il apparaît déraisonnable d'attendre des collectivités territoriales qu'elles s'y conforment (OCDE, 2020[60]).

La pandémie de COVID-19 a amené de nombreux gouvernements à activer ces dispositions budgétaires exceptionnelles. Au Danemark, les règles budgétaires ont également été temporairement assouplies pour les municipalités, en augmentant les plafonds des dépenses de fonctionnement et des investissements liés au coronavirus. En Allemagne, le Parlement a suspendu le dispositif de « frein à l'endettement » inscrit dans la Constitution, permettant ainsi aux Länder d'enregistrer des déficits afin de répondre aux pressions budgétaires résultant de la pandémie. En utilisant des allocations pré-approuvées de financement net, les Länder ont pu couvrir partiellement les déficits budgétaires en 2020 et peuvent employer les fonds restants de ces allocations au cours des années à venir pour financer les dépenses liées à la pandémie et les pertes de recettes. Cette aide fédérale vient s'ajouter à l'aide fournie par les Länder aux administrations locales. Plus particulièrement, les Länder ont décidé de flexibiliser les règles budgétaires appliquées aux municipalités en suspendant la règle de l'équilibre budgétaire et l'obligation de prendre des mesures de réduction et de gel des dépenses. En outre, les conditions de souscription des prêts à court terme ont été assouplies. La dette des collectivités territoriales a augmenté dans de nombreux pays, également en raison de conditions de financement favorables (faibles taux d'intérêt). En Inde, le gouvernement central a relevé la limite d'emprunt des États de 3 % à 5 % de leur produit intérieur brut, toutefois seul le premier 0,5 % de cette augmentation était inconditionnel – 1 % supplémentaire n'était autorisé que si l'emprunt était lié à des réformes spécifiques, notamment sur la viabilité du niveau de la dette, la création d'emplois, le secteur de l'électricité et le développement urbain.

Dans certains cas, les règles budgétaires ont été assouplies après consultation publique. En Islande, le gouvernement a lancé une consultation publique sur un projet de loi visant à modifier plusieurs lois relatives aux municipalités et à la COVID-19. Ce projet visait à autoriser les municipalités à déroger à la règle sur l'endettement et l'équilibre de la loi sur les collectivités locales jusqu'en 2025, ainsi qu'à inclure dans la loi des dispositions temporaires sur le Fonds de prêt municipal, afin de faciliter l'octroi de prêts aux municipalités.

### Emprunts à court et à long terme

La pandémie de COVID-19 a également contraint les gouvernements à mettre en œuvre des mesures spécifiques liées à la dette infranationale. Cela a été particulièrement le cas pour les collectivités territoriales dont la santé budgétaire était déjà médiocre avant la pandémie. La plupart des pays dans le monde ont pris des mesures telles que l'assouplissement des règles prudentielles relatives à la dette (Colombie, Pologne, Portugal), la réduction du fardeau de la dette (Brésil, Italie) ou la mise en place de facilités de trésorerie municipales (Italie, États-Unis) (OCDE, 2021[4]). Dans 34 pays de l'OCDE, l'encours total de la dette a augmenté en moyenne de 5,4 % en termes réels entre 2019 et 2020, et il a augmenté dans 28 des 34 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. La dette financière totale (comprenant le numéraire et les dépôts, les prêts et les obligations, mais excluant les assurances, les pensions et les garanties standard, ainsi que les autres comptes à payer) a également augmenté de 6,6 % en termes réels.

Les emprunts à court terme ont permis de combler les retards dans l'entrée de recettes et de couvrir les manques de liquidités. Par exemple, certains gouvernements ont facilité l'accès aux emprunts à

court terme et aux lignes de crédit (parfois avec des lignes de crédit COVID-19). Les prêts à court terme et les prêts d'urgence représentaient plus de la moitié des nouveaux emprunts des collectivités territoriales dans l'Union européenne en juin 2020 (OCDE, 2021[4]). En 2020, le gouvernement colombien a permis aux collectivités territoriales de contracter des emprunts à court terme (lignes de crédit) qui ne seraient pas pris en compte dans les ratios d'endettement. La Banque du Canada est intervenue pour que les provinces et les territoires aient accès à des emprunts à court terme afin de financer leurs mesures de réponse à la pandémie, en mettant en place un Programme d'achat d'obligations provinciales et un Programme d'achat de titres provinciaux sur les marchés monétaires.

En ce qui concerne les emprunts à long terme, les programmes de relance et de stimulation de l'investissement public semblent tous aller dans le sens d'un développement significatif des emprunts à long terme. De ce fait, plusieurs gouvernements ont assoupli les contraintes réglementaires pesant sur les emprunts à long terme infranationaux et facilité l'accès à ces emprunts, notamment sur les marchés financiers (par exemple, Mexique, obligations COVID-19 en Chine) (OCDE, 2021[4]).

Source : (OCDE, 2021[4] ; OCDE/CGLU, 2022[13])

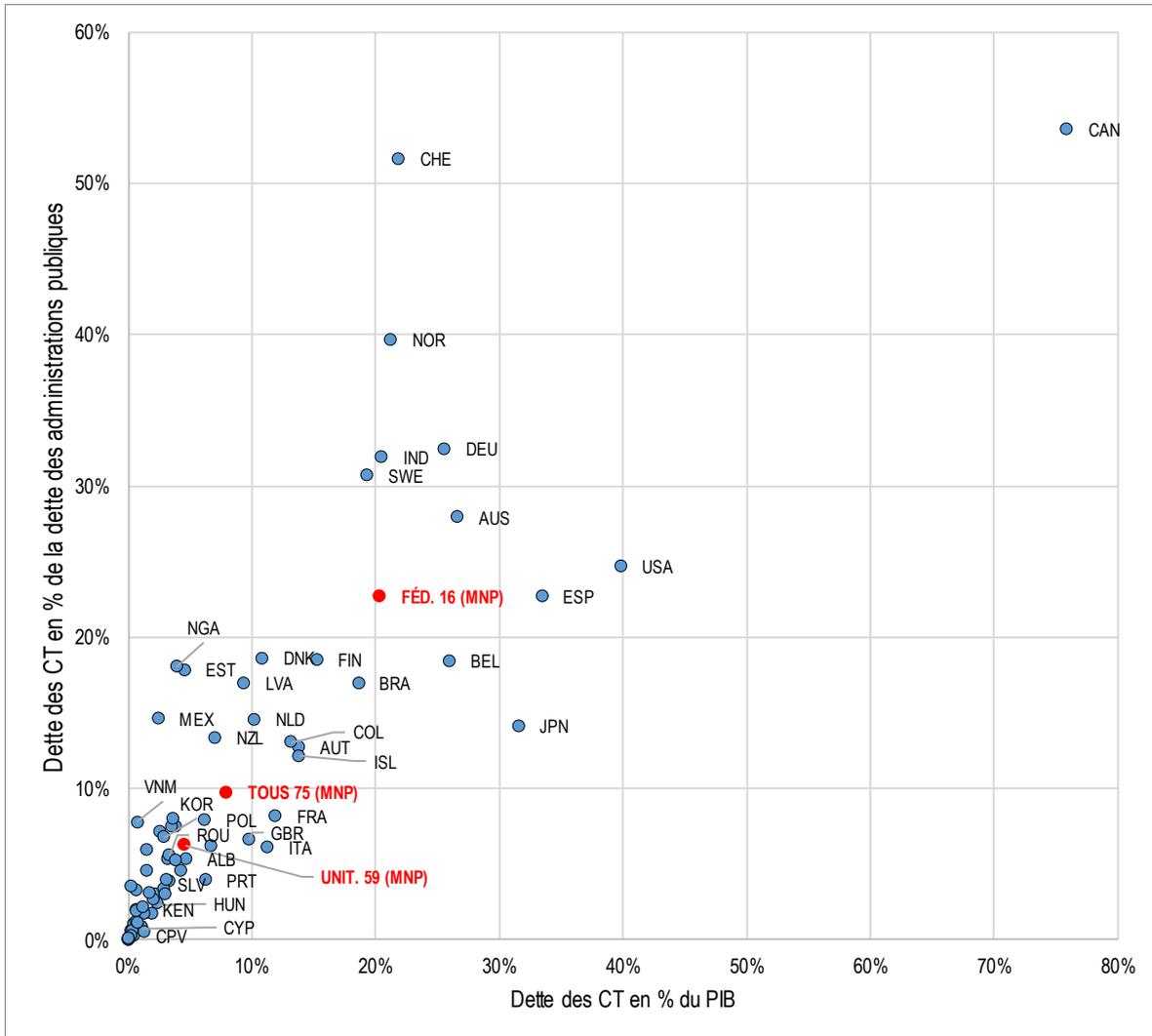
## 4.2 Vue d'ensemble de la dette infranationale

### ***La dette infranationale représente 9,8 % de la dette publique totale et 7,9 % du PIB en moyenne dans le monde***

L'encours de la dette brute infranationale représente 9,8 % de la dette publique totale (soit 7,9 % du PIB) en moyenne non pondérée sur les 75 pays pour lesquels les données sont disponibles dans la base de données. Les pays affichent des valeurs très diverses pour cet indicateur, d'une dette quasi nulle à une part de 53,6 % de la dette publique (soit 75,8 % du PIB) au Canada (graphique 4.1).

Au cours des quatre dernières années, l'encours de la dette brute infranationale a augmenté, passant de 7,5 % à 7,9 % du PIB de 2016 à 2020, alors qu'il a diminué de 11,5 % à 9,8 % en termes de dette publique totale, si l'on compare avec le même échantillon de l'édition précédente de ce rapport. Cela indique que si, en moyenne, de nombreuses collectivités territoriales ont augmenté leur dette pour faire face à la crise, les gouvernements nationaux ont souvent assumé un fardeau d'endettement plus lourd.

**Graphique 4.1. Dette des collectivités territoriales en pourcentage du PIB et de la dette des administrations publiques (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

**La dette des collectivités territoriales est nettement plus élevée dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires**

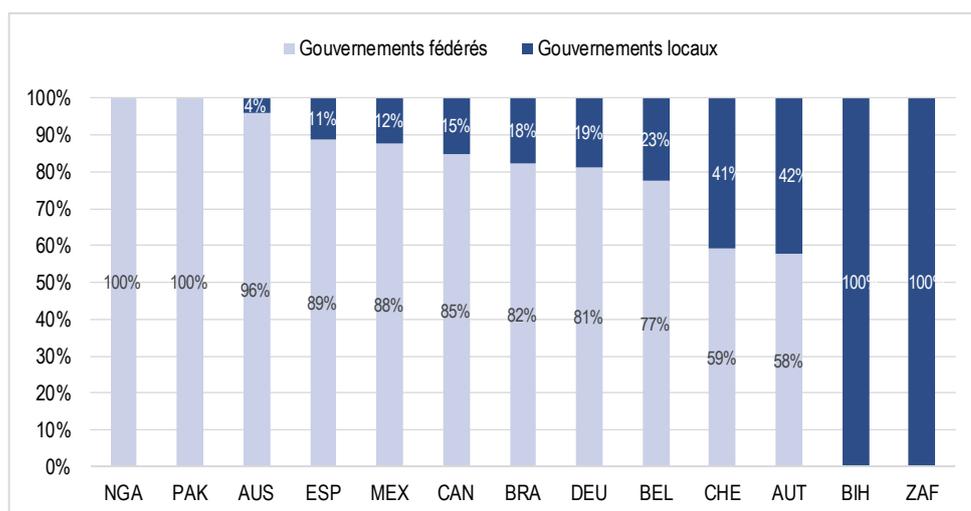
En 2020, dans les pays fédéraux, la dette infranationale représentait 22,7 % de la dette publique (soit 20,3 % du PIB), alors qu'elle représentait 6,2 % de la dette publique (soit 4,6 % du PIB) en moyenne non pondérée dans les pays unitaires (graphique 4.1).

Parmi les pays fédéraux, la dette des collectivités territoriales est plus élevée dans les pays de l'OCDE que dans les pays non membres de l'OCDE. Dans les pays de l'OCDE, la moyenne non pondérée pour les pays fédéraux (à l'exclusion du Mexique) s'élève à 29,5 % du PIB et à 28,7 % de la dette publique. Dans les sept pays fédéraux non membres de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles dans la base de données, la dette infranationale représente 7,5 % du PIB et 13,1 % de la dette publique totale en moyenne non pondérée.

En général, la dette des administrations des États représente l'essentiel de la dette infranationale, en particulier au Nigeria, au Pakistan, en Australie, en Espagne, au Mexique, au Canada, au Brésil, en Allemagne et en Belgique, mais aussi dans d'autres pays pour lesquels des données désagrégées par niveau infranational ne sont pas disponibles, comme l'Inde et les États-Unis (graphique 4.2). Dans les pays

fédéraux, la dette des États est plus élevée parce que les États ne sont généralement pas soumis à la « règle d'or », une disposition légale qui restreint les emprunts destinés à financer des projets d'investissement à long terme, afin de limiter le niveau d'endettement. De même, le niveau d'endettement élevé des États reflète le fait que, dans certains pays fédéraux, les pensions, assurances et garanties standard représente une part importante, comme en Australie et aux États-Unis. L'Afrique du Sud est un cas particulier, car les provinces ne sont pas autorisées à s'endetter, ou seulement pour de faibles montants. Seules les municipalités sont constitutionnellement habilitées à emprunter.

**Graphique 4.2. Dette des gouvernements locaux et fédérés en pourcentage de l'encours total de la dette infranationale dans les pays fédéraux (2020)**



Note : Aux États-Unis et en Inde, il n'y a pas de données désagrégées pour les administrations locales et des États.  
 Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

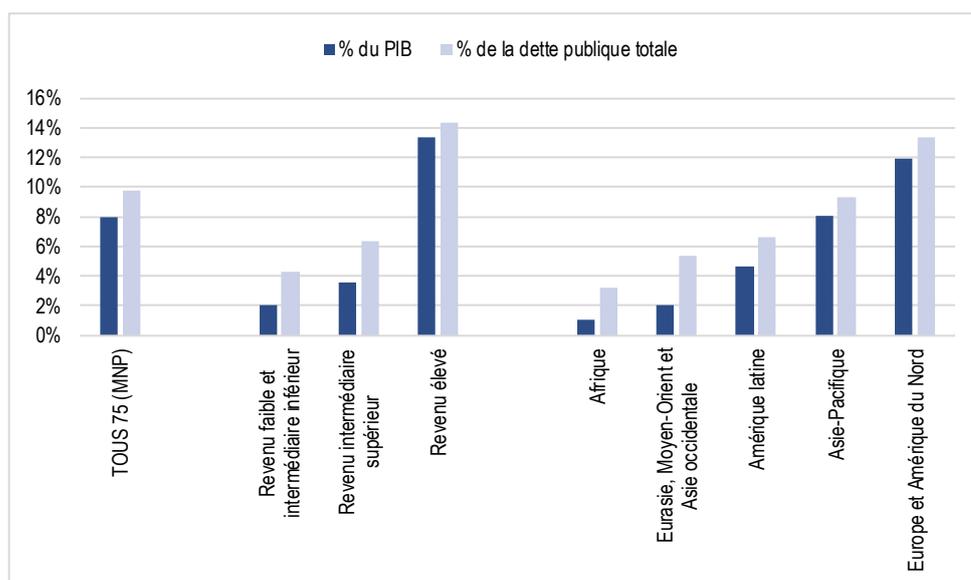
La dette des collectivités territoriales, comparée à la dette des États fédérés ou des régions, est nettement inférieure à la fois dans les pays fédéraux et unitaires, représentant 4,5 % du PIB et 6,1 % de la dette publique totale en 2020 (moyenne non pondérée sur 68 pays). Logiquement, les niveaux d'endettement des administrations locales sont plus faibles dans les pays où les collectivités territoriales ont moins de responsabilités en matière de dépenses et/ou où les emprunts locaux sont limités par la « règle d'or » (ce qui est le cas dans la grande majorité des pays) et soumis à des règles prudentielles strictes définies par le gouvernement central ou l'État (par exemple, nécessité d'obtenir une autorisation d'emprunter auprès d'une autorité de contrôle, plafonnement de l'encours de la dette, du service et des nouveaux emprunts annuels, interdiction de dette extérieure, interdiction du financement par obligations, conditions liées à l'emprunt, endettement limité aux grandes villes, etc.). Les pays en développement inclus dans l'échantillon tirent la moyenne vers le bas, car les emprunts locaux ne sont pas autorisés dans de nombreux pays à revenu faible. Les emprunts locaux ne sont cependant pas seulement interdits dans des économies en développement, cette situation existe également dans des pays de l'OCDE, comme le Chili. Globalement, l'encours de la dette locale est inférieur à 1,5 % du PIB dans 27 pays et inférieur à 2,5 % de la dette publique dans 24 pays.

Certains pays unitaires ont cependant un niveau élevé d'endettement local. Le Japon, la Norvège, la Suède, la Finlande et l'Islande se distinguent par leur niveau élevé de dette publique locale, qui dépasse 12 % du PIB. Au Japon, la dette locale s'élevait à 31,5 % du PIB et à 14,1 % de la dette publique en 2020, tandis qu'en Norvège elle représentait 21,2 % du PIB et 39,6 % de la dette publique (graphique 4.1).

### **Le niveau de revenu est corrélé avec le niveau d'endettement infranational**

Comme pour les dépenses (graphique 2.6) et les recettes (graphique 3.3 et graphique 3.5), le niveau de revenu des différents pays est corrélé avec le niveau de la dette infranationale, à la fois en pourcentage du PIB et en pourcentage de la dette des administrations publiques (graphique 4.3). Cela illustre le degré de décentralisation des responsabilités en matière de dépenses, en particulier pour l'investissement. Cela reflète également la capacité budgétaire et la solvabilité des collectivités territoriales, ainsi que le cadre budgétaire (en particulier les règles d'emprunt). Enfin, l'accès des collectivités territoriales aux marchés du crédit nationaux et internationaux peut être plus aisé dans les pays à revenu élevé.

**Graphique 4.3. Dette des collectivités territoriales par groupe de revenu et par région du monde en pourcentage du PIB et de la dette publique totale (2020)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

La dette des collectivités territoriales est également plus élevée en Europe, en Amérique du Nord et en Asie-Pacifique que dans les autres régions du monde (graphique 4.3). Dans la région Asie-Pacifique en particulier, la dette infranationale est élevée en moyenne, principalement en raison des chiffres du Japon, de l'Australie et de l'Inde. Le niveau d'endettement des autres pays asiatiques reste faible.

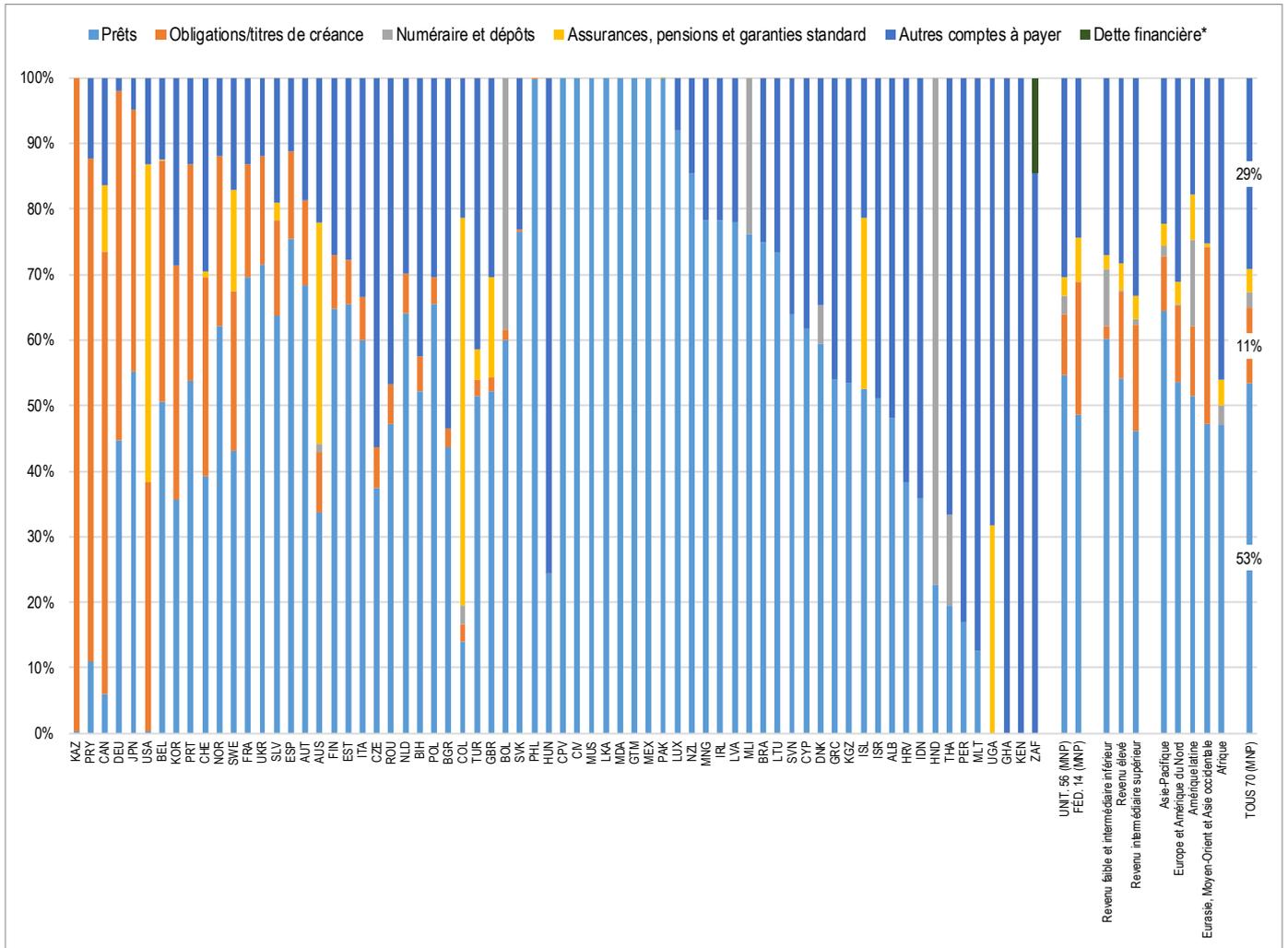
### **4.3 Vue d'ensemble des prêts et obligations infranationaux**

L'encours de la dette des collectivités territoriales comprend la « dette financière » (principalement les prêts et les titres de créance résultant d'emprunts) et la « dette non financière », c'est-à-dire de la somme des autres comptes à payer (arriérés, dettes fournisseurs, etc.), ainsi que les passifs au titre des retraites (assurances, pensions et garanties standard). En 2020, la dette financière et la dette non financière représentaient respectivement 67,2 % et 32,8 % de l'encours de la dette des pays de l'échantillon, en moyenne non pondérée sur 70 pays.

#### **Les prêts constituent la plus grande part de la dette des collectivités territoriales**

En moyenne non pondérée, les prêts constituent la plus grande part de la dette des collectivités territoriales (53,4 % de l'encours de la dette), devant les « autres comptes à payer » (29,2 %) et les obligations/titres (11,4 %), comme le montre le graphique 4.4.

**Graphique 4.4. Part de la dette des collectivités territoriales dans l'encours total de la dette par type d'instrument (2020)**



Note : Pour l'Afrique du Sud, les données sur les prêts, les obligations/titres de créance et le numéraire et les dépôts ne sont disponibles que sous la forme d'un total agrégé, désigné « dette financière ». Toutes les moyennes sont des moyennes non pondérées.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Le recours aux prêts est plus élevé dans les pays unitaires que dans les pays fédéraux (54,6 % contre 48,7 % de la dette infranationale), ainsi que dans les pays à revenu intermédiaire inférieur que dans les autres groupes de revenus.

L'accumulation de dettes à court terme ou « dette commerciale » auprès des fournisseurs et d'arriérés peut être préoccupante dans certains cas. Dans certains pays, la part des « autres comptes à payer » dans la dette totale des collectivités territoriales est particulièrement élevée, comme au Kenya, au Ghana, à Malte, en Afrique du Sud, au Pérou, en Hongrie et en Ouganda (graphique 4.4).

## **Le financement obligataire est concentré dans certains pays et à certains niveaux d'administration infranationale**

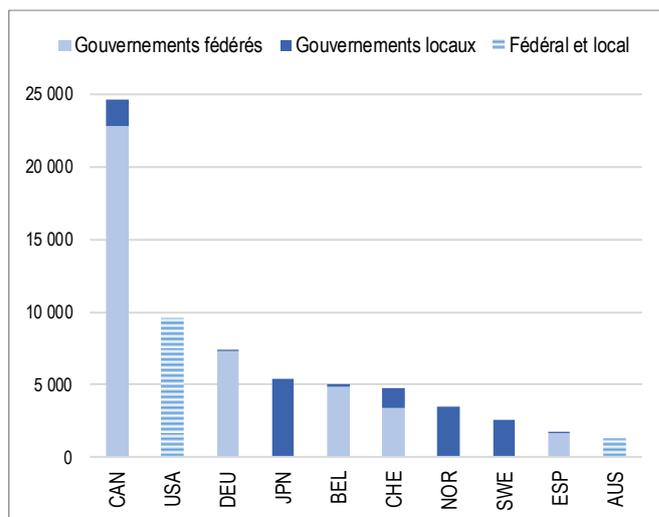
*Le recours aux obligations des collectivités territoriales varie considérablement entre les pays et les niveaux d'administration*

Le financement obligataire est plus développé dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires (20,1 % contre 9,3 % de l'encours de la dette). Dans les pays fédéraux, l'émission d'obligations est la source de financement privilégiée des administrations des États, tandis que la part des administrations locales reste faible ou inexistante (graphique 4.5 et graphique 4.6). Le Canada se distingue par un niveau élevé d'obligations par habitant (près de 24 612 USD PPA), loin devant les États-Unis.

Dans de nombreux pays unitaires, le financement obligataire des administrations locales n'est pas autorisé – ou du moins, il n'est pas très répandu. Les obligations peuvent cependant représenter une part significative de l'encours de la dette, comme au Kazakhstan, au Paraguay, au Japon, en Corée, au Portugal, en Norvège et en Suède.

La part des obligations dans l'encours de la dette est également légèrement plus élevée dans les pays à revenu intermédiaire supérieur que dans les pays à revenu élevé (16,2 % contre 13,3 %), tandis que dans les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire inférieur, elle ne représente que 2 %. Enfin, la part des obligations dans les différentes régions du monde est assez équilibrée : zéro en Afrique, 8,5 % en Asie-Pacifique et 26,9 % en Eurasie, au Moyen-Orient et en Asie occidentale.

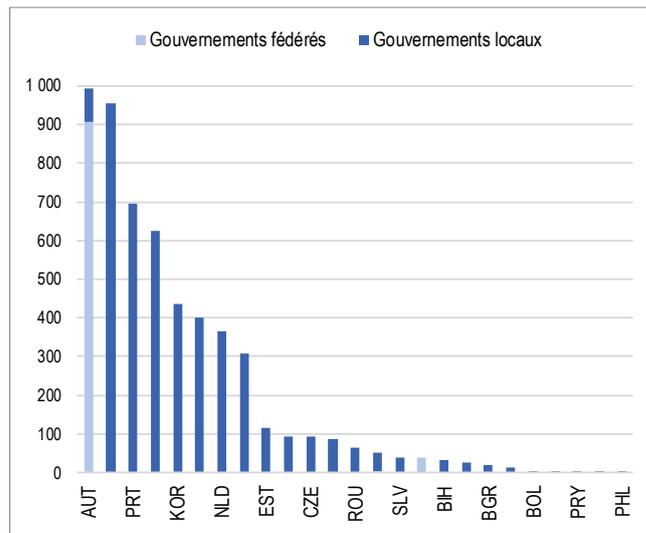
**Graphique 4.5. Obligations/titres par niveau de gouvernement (>1 000 USD PPA par habitant, 2020)**



Note : Aux États-Unis et en Inde, il n'y a pas de données désagrégées pour les administrations locales et des États.

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Graphique 4.6. Obligations/titres par niveau de gouvernement (<1 000 USD PPA par habitant, 2020)



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

Des obligations sont également émises par des intermédiaires financiers pour le compte des collectivités territoriales. Les caractéristiques de ces intermédiaires peuvent parfois leur faciliter l'accès au financement par rapport aux collectivités territoriales, en particulier à l'échelon local. Les intermédiaires financiers rétrocèdent ensuite les prêts aux collectivités territoriales. Il existe différents types d'intermédiaires financiers, par exemple les dispositifs de financement commun ou les banques de développement.

### Obligations vertes

Les obligations vertes sont des instruments de dette utilisés pour financer des projets verts qui présentent des avantages pour l'environnement. Dans l'ensemble, le marché des obligations vertes se développe à un rythme modeste car il est confronté à plusieurs défis : l'absence d'une définition internationale des obligations vertes, les exigences inégales appliquées à ces produits, les nombreux types d'obligations liées au climat ainsi que leur mise en œuvre complexe et leurs besoins coûteux en matière de compte rendu. Ces obstacles limitent l'intérêt des collectivités territoriales pour ce type de financement (OCDE, 2022[10]).

Néanmoins, la base de données comprend quelques pays dont les collectivités territoriales ont accès aux obligations vertes ou prennent des mesures pour les utiliser à des fins de financement. Par exemple en Norvège, la Kommunalbanken (KBN), une société anonyme appartenant à l'État, est le plus grand fournisseur de financement par l'emprunt pour les municipalités norvégiennes, avec une part de marché d'environ 50 %. KBN a commencé à prêter pour des investissements verts dans le secteur des collectivités territoriales en 2010, et en 2013, est devenue l'un des premiers émetteurs européens à lancer une obligation verte publique en USD destinée aux projets verts. KBN propose des prêts verts aux municipalités, aux autorités locales, aux entreprises municipales ou intercommunales et à d'autres types d'entreprises bénéficiant d'une garantie municipale. Les emprunteurs éligibles bénéficient d'un taux d'intérêt réduit pour les projets qui contribuent à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à l'amélioration de l'efficacité énergétique ou à l'adaptation au changement climatique. En Espagne, tous les échelons des collectivités territoriales ont récemment commencé à accéder à des outils de financement verts, tels que les obligations vertes. Les municipalités peuvent émettre des obligations vertes pour financer leur dette jusqu'à un plafond de 2,5 %, mais jusqu'à 20 % pour les administrations provinciales et les communautés autonomes. La Communauté de Madrid et la Ville de Barcelone ont déjà émis des obligations durables, et la Junte d'Andalousie a explicitement intégré les obligations vertes dans son cadre de financement durable. En 2017, la Ville de Mexico a émis des obligations vertes pour une valeur de 50 millions d'USD afin de financer son programme d'action climatique 2014-2020, comprenant des investissements dans de nouvelles lignes de transport rapide (bus) et un projet d'éclairage public LED.

# 5

## Quelle est la situation en matière de gouvernance pluri-niveaux et de financement dans les Pays les Moins Avancés ?

### 5.1 Vue d'ensemble du sous-échantillon de pays et difficultés d'accès aux données budgétaires

Les pays les moins avancés (PMA) sont définis comme des pays à revenu faible qui font face à de graves obstacles structurels au développement durable. Les PMA doivent remplir les trois critères suivants pour être classés dans cette catégorie :

- Moyenne du revenu national brut (RNB) par habitant basse sur trois ans : 1 018 USD ou moins à partir de 2021
- Indice de capital humain (ICH) faible : 60 ou moins
- Vulnérabilité structurelle mesurée par l'indice de vulnérabilité économique et environnementale (IVE) élevée : 36 ou plus

La troisième édition de la base de données SNG-WOFI contient des informations et des données pour 31 des 46 PMA existant dans le monde en 2022, par rapport aux 23 PMA examinés dans l'édition précédente de ce rapport.

### Encadré 5.1. Mise en garde

Avant de procéder à l'analyse des résultats concernant les PMA, une mise en garde s'impose. La qualité, la fiabilité et la disponibilité des données sont faibles dans les PMA. Les données financières infranationales sont moins abondantes pour les PMA que pour le reste de l'échantillon de SNG-WOFI. À titre d'exemple, sur les 31 PMA inclus dans cette édition, 25 disposent d'informations sur leurs dépenses et recettes infranationales totales, et une ventilation plus détaillée de ces chiffres totaux est disponible pour 22 d'entre eux, tandis que les données sur les investissements publics ne sont disponibles que pour 7 PMA. En ce qui concerne la dette, la base de données ne contient des données que pour un seul pays (l'Ouganda). Il est important de noter que de nombreux PMA ne suivent aucun processus systématique de collecte de données. Les définitions de chaque catégorie de dépenses, de recettes et de dettes ne sont pas normalisées entre les pays. Par conséquent, la collecte et la classification non systématiques des données infranationales entravent considérablement les comparaisons entre pays. Pour tous les pays, y compris les PMA, les fiches pays et territoires notent la qualité des données collectées. Toute moyenne calculée en incluant les PMA doit donc être interprétée avec prudence.

Néanmoins, la collecte des données pour les PMA dans la base de données SNG-WOFI a encore été améliorée dans la présente édition. En outre, la composante qualitative a également été étoffée pour inclure des sujets liés aux réformes territoriales et de péréquation budgétaire, à l'impôt foncier, aux partenariats public-privé infranationaux et au rôle des partenaires de développement, entre autres. Comme nous le verrons, cela permet de mieux examiner les tendances dans les PMA sans nécessairement dépendre des données quantitatives. Dans l'ensemble, le SNG-WOFI fournit une image générale de la situation des finances infranationales dans ces pays et encourage les parties prenantes à poursuivre leurs efforts pour augmenter la qualité des données et de leur collecte.

**Tableau 5.1. Les 31 PMA inclus dans la 3e édition du SNG-WOFI, par groupe de revenu et par région du monde**

Région du monde	Pays	Groupe de revenu
Afrique subsaharienne	Angola	Revenu intermédiaire inférieur
	Bénin	Revenu intermédiaire inférieur
	Burkina Faso	Revenu faible
	Burundi	Revenu faible
	Tchad	Revenu faible
	Djibouti	Revenu intermédiaire inférieur
	Éthiopie	Revenu faible
	Gambie	Revenu faible
	Guinée	Revenu faible
	Libéria	Revenu faible
	Madagascar	Revenu faible
	Malawi	Revenu faible
	Mali	Revenu faible
	Mauritanie	Revenu faible
	Mozambique	Revenu faible
	Niger	Revenu faible
	Rwanda	Revenu faible
	Sénégal	Revenu intermédiaire inférieur
	Sierra Leone	Revenu faible

	Somalie	Revenu faible
	Tanzanie	Revenu intermédiaire inférieur
	Togo	Revenu faible
	Ouganda	Revenu faible
	Zambie	Revenu intermédiaire inférieur
Asie-Pacifique	Bangladesh	Revenu intermédiaire inférieur
	Bhoutan	Revenu intermédiaire inférieur
	Cambodge	Revenu intermédiaire inférieur
	République démocratique populaire lao	Revenu intermédiaire inférieur
	Myanmar	Revenu intermédiaire inférieur
	Népal	Revenu intermédiaire inférieur
Amérique centrale	Haïti	Revenu intermédiaire inférieur

Note : Au mois d'octobre 2022, il est prévu que l'Angola soit retiré de la liste des PMA en 2024, tandis que le Bangladesh, la République démocratique populaire lao et le Népal devraient également être reclassés en 2026 (CNUCED, 2021)[61]).

Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Bien que chaque PMA ait un contexte qui lui est propre, tous sont confrontés à des défis similaires tels qu'une pauvreté généralisée, des pénuries de capital humain et d'infrastructures, des taux élevés de croissance démographique et de dépendance, ainsi qu'une très grande vulnérabilité structurelle. En ce qui concerne les performances économiques globales, depuis la création de la catégorie des PMA il y a plus de 50 ans, la croissance dans ces pays a été, au mieux, mitigée : seuls six des 53 pays initialement inclus dans cette catégorie sont sortis de la liste des PMA. Dans l'échantillon actuel, certains PMA comme la Somalie ou l'Angola se laissent distancer (c'est-à-dire que leur taux de croissance du PIB par habitant sur le long terme est inférieur d'au moins 1 % à la moyenne pondérée mondiale), d'autres comme le Tchad ou la Guinée s'en sortent tant bien que mal (c'est-à-dire que leur taux de croissance du PIB par habitant se situe dans une fourchette de  $\pm 1$  % de la moyenne pondérée mondiale) et les autres, comme le Bangladesh ou le Mali, rattrapent leur retard (c'est-à-dire que leur taux de croissance dépasse la moyenne pondérée mondiale de plus de 1 %) (CNUCED, 2021)[61]).

De nombreux PMA ont de très grandes superficies, des pays comme le Tchad, le Niger, l'Angola et le Mali étant classés aux 16e, 17e, 18e et 19e rangs des pays les plus vastes de l'échantillon de 135 pays pour cette édition du rapport SNG-WOFI. En lien avec ceci, la population urbaine augmente à un rythme annuel plus élevé dans les PMA que dans les autres pays de l'échantillon : en moyenne 3,9 % dans les PMA contre 1,3 % dans les autres pays. Pourtant, le taux de population urbaine des PMA reste nettement inférieur à celui du reste du monde, la population urbaine représentant en moyenne 38,5 % de la population totale dans les PMA, contre 54,4 % ailleurs. Un territoire plus vaste et une concentration urbaine plus faible peuvent rendre les cadres de décentralisation plus complexes et les économies d'échelle plus difficiles pour les collectivités territoriales.

Les défis particulièrement complexes auxquels les PMA sont confrontés nécessitent des processus de décentralisation spécifiques et adaptés. Les autorités locales sont des acteurs essentiels pour fournir les biens et services publics dont leurs populations ont besoin. Elles ont également un rôle à jouer dans la résolution des conflits, les accords de paix et les questions liées aux migrations et à la démographie. Il est important de noter que les autorités locales et régionales peuvent jouer un rôle déterminant dans le développement économique local, à condition qu'un cadre de décentralisation clair et solide soit en place.

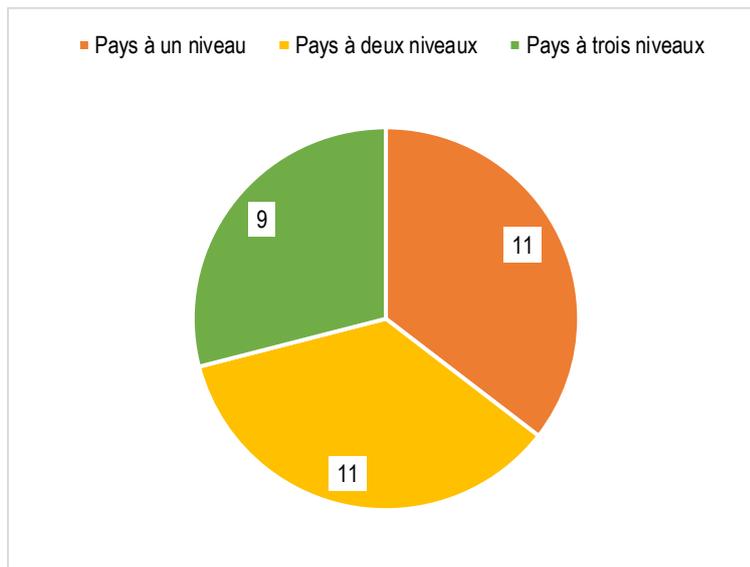
## 5.2 Cadre de gouvernance multiniveau et organisation territoriale

Les PMA figurant dans la base de données SNG-WOFI sont principalement des pays unitaires, à l'exception de l'Éthiopie, du Népal et de la Somalie. La plupart d'entre eux ont connu des réformes politiques de démocratisation et de décentralisation au cours des dernières décennies, en particulier depuis les années 1990. La démocratisation n'a pas été la seule raison des processus de décentralisation dans les années 1990 : l'amélioration des mécanismes de prestation de services a également été un motif clé. Plusieurs pays ont choisi un système mixte entre décentralisation et déconcentration, où les organes élus du gouvernement local travaillent avec des organes déconcentrés représentant le gouvernement central. Par exemple, au Tchad et à Madagascar, la transition de la déconcentration à la décentralisation a commencé en 2000 et 2004 respectivement, mais le gouvernement central est toujours représenté au sein de chaque municipalité aujourd'hui. Les régions de Madagascar sont toujours administrées par des gouverneur-e-s nommé-e-s par le gouvernement central, malgré les règles électorales qui stipulent, depuis 2014, que les représentant-e-s des régions doivent être élu-e-s démocratiquement.

Dans certains pays, le chevauchement des responsabilités entre les différents échelons d'administration peut être source de confusion. C'est le cas au Mozambique, où les administrations provinciales décentralisées n'ont toujours aucune autorité sur les entités de l'État opérant dans leur juridiction, malgré la nouvelle législation adoptée après la révision constitutionnelle, qui visait à renforcer le processus de décentralisation par rapport à la structure de l'administration publique déconcentrée. De même, les responsabilités attribuées aux régions ou aux villes dotées d'un statut spécifique peuvent prêter à confusion. Ainsi, bien que la Ville de Djibouti ait le droit de déléguer des compétences aux communes dans plusieurs domaines, il arrive que des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme soient reconnues et attribuées à la fois à la Ville de Djibouti et aux communes. Ces chevauchements peuvent conduire à un manque de coordination et d'efficacité dans les actions et à une redondance des politiques. C'est également le cas en Somalie, où l'attribution des fonctions n'est pas claire, ce qui entraîne une prolifération des chevauchements et un manque d'efficacité dans la prestation des services. En revanche, au Rwanda, les organes déconcentrés dans les quatre intara (provinces) fonctionnent comme des organes de coordination entre échelons d'administration et soutiennent les capacités des collectivités locales, notamment en matière de ressources humaines et d'aménagement de l'espace.

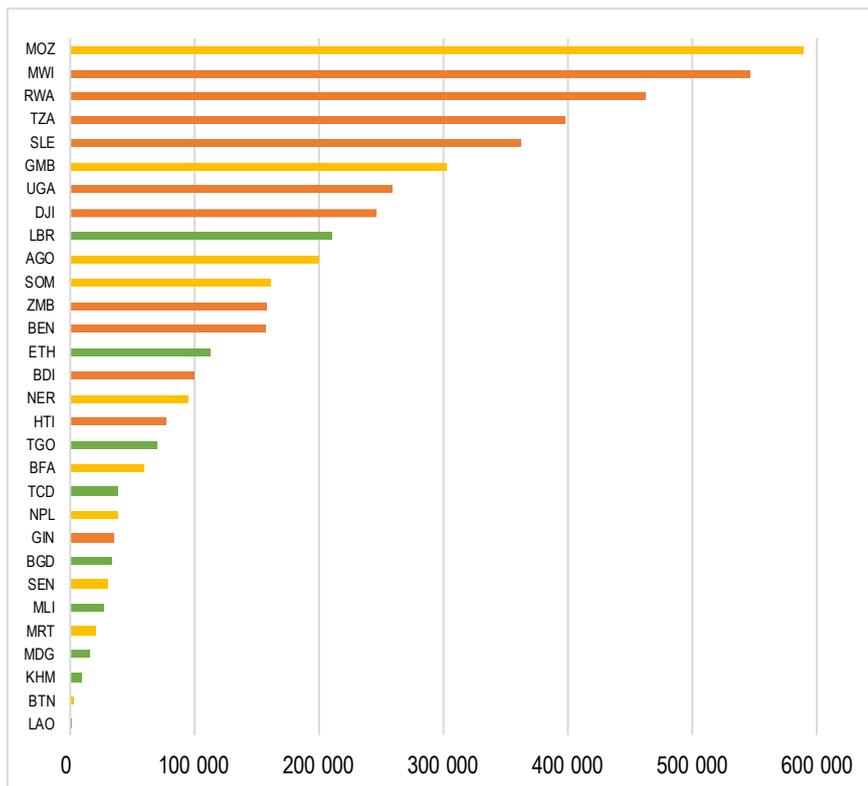
Les différents héritages historiques et les différentes géographies et superficies ont abouti à une grande diversité d'organisations territoriales et de structures institutionnelles dans les PMA. Ils sont presque exactement divisés à parts égales entre des systèmes à un, deux et trois niveaux d'administration (graphique 5.1). Les pays à un ou deux niveaux tendent à avoir des municipalités de plus grande taille en moyenne que les pays à trois niveaux, et de beaucoup plus grandes tailles moyennes sont rapportées pour l'Afrique par rapport à l'Asie ou à l'Amérique centrale (graphique 5.2). Les différences sont assez remarquables, la fourchette allant d'environ 600 000 habitants en moyenne au Mozambique à seulement 855 en République démocratique populaire lao. De nombreux PMA ont également des formes de gouvernement inframunicipal, comme Haïti, dont les sections infracommunales sont élues au suffrage universel tous les quatre ans, bien qu'elles n'aient pratiquement aucune autonomie financière ou organisationnelle.

**Graphique 5.1. Classification des PMA selon leurs niveaux de gouvernements infranationaux**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

**Graphique 5.2. Taille moyenne des municipalités dans les PMA (en nombre d'habitant)**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Il y a trois pays fédéraux dans la base de données SNG-WOFI : l'Éthiopie, le Népal et la Somalie. L'Éthiopie est unique parmi les PMA car elle a mis en place une fédération de nations multiethniques pour gérer la diversité ethnique, et permet à chaque région de mettre en place des dispositions spécifiques. La Somalie, après une longue guerre civile, a pris à son tour une forme fédérale en 2012 afin d'accueillir les nouveaux États semi-autonomes. Cependant, deux États somaliens ont réussi à approuver leurs propres

constitutions, ce qui a conduit à la création du Conseil de coopération interétatique en 2017 afin que les États fédéraux communiquent entre eux et négocient avec le gouvernement fédéral. Enfin, le Népal est passé d'un gouvernement unitaire à un gouvernement fédéral en 2015, en mettant l'accent sur la décentralisation basée sur le « fédéralisme coopératif ».

Dans les pays unitaires, alors que l'autorité locale de plus bas niveau, et la seule décentralisée, est généralement la municipalité, les autorités traditionnelles servent souvent de circonscriptions ou de lieux pour promouvoir l'engagement des citoyens et citoyennes au niveau inframunicipal, comme au Rwanda, au Ghana et en Zambie.

Contrairement aux représentant-e-s des régions, qui sont soit élu-e-s indirectement par les conseils municipaux (par exemple au Cambodge, en Guinée, au Mali), soit nommé-e-s par le gouvernement central (par exemple à Madagascar et au Niger), les membres du conseil municipal sont généralement élus directement, souvent au suffrage universel. Il existe néanmoins quelques exceptions à cette règle : en Angola, aucune élection locale n'a eu lieu (en mai 2015, le Parlement a approuvé un plan pour la préparation des élections locales, qui devaient avoir lieu avant les élections générales d'août 2022, prévision qui s'est révélée incorrecte), et au Tchad, seules 42 municipalités sur 420 ont élu des maires et des conseils. Au Togo, après la création de 117 communes en 2017 sur la base d'un regroupement de cantons ou de districts, les membres des conseils municipaux ont finalement été élus le 30 juin 2019 et ont pris leurs fonctions en 2021, dissolvant ainsi les délégations spéciales établies dans les préfectures et les communes en 2001. Au Niger, le renouvellement du mandat des conseillers et conseillères des niveaux local et régional élu-e-s en 2011, prévu en 2016, a été reporté mais a finalement eu lieu en décembre 2020. En Ouganda, la dernière élection pour les conseils de district/ville, municipalité/division de ville et ville a eu lieu en 2021, après les élections pour les conseils de village en 2018, pour la première fois depuis 17 ans. Au Sénégal, les maires et les président-e-s de conseils départementaux ont été élu-e-s en 2022 pour la première fois au suffrage universel, suite à des modifications du code électoral.

**Tableau 5.2. Structure de la gouvernance pluri-niveaux u dans les PMA**

	Population	Nombre de CT			
	<i>Population moyenne des communes</i>	<i>Niveau infra-communal</i>	<i>Niveau communal</i>	<i>Niveau intermédiaire</i>	<i>Niveau régional</i>
<b>Angola</b>	200 404	562	164		18
<b>Bangladesh</b>	33 651		4 894	492	64
<b>Bénin</b>	157 444		77		
<b>Bhoutan</b>	3 692	1 044	209		20
<b>Burkina Faso</b>	59 554	19	351		13
<b>Burundi</b>	99 923		119		
<b>Cambodge</b>	10 157		1 646	203	25
<b>Tchad</b>	39 109		420	115	23
<b>Djibouti</b>	247 001		4		5
<b>Éthiopie</b>	113 600	16 223	1 012	68	13
<b>Gambie</b>	302 083		2		5
<b>Guinée</b>	36 278	19 883	362		
<b>Haïti</b>	78 099	571	146		
<b>République démocratique populaire lao</b>	855		8 507	148	18
<b>Libéria</b>	210 737		24	126	15
<b>Madagascar</b>	16 337	19 830	1 695	23	6
<b>Malawi</b>	546 570		35		
<b>Mali</b>	27 001		750	58	11
<b>Mauritanie</b>	21 231		219		13
<b>Mozambique</b>	589 725		53		11
<b>Myanmar</b>					14

<b>Népal</b>	38 694		753		7
<b>Niger</b>	94 928	17 500	255		7
<b>Rwanda</b>	462 579	17 402	28		
<b>Sénégal</b>	30 061		557		43
<b>Sierra Leone</b>	362 590	190	22		
<b>Somalie</b>	162 176		98		18
<b>Togo</b>	70 758	387	117	1	5
<b>Ouganda</b>	259 892	84 094	176		
<b>République-Unie de Tanzanie</b>	398 228		150		
<b>Zambie</b>	158 482	1 858	116		

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

## Encadré 5.2. Gestion de la pandémie de COVID-19 dans les PMA

Comme dans toutes les régions du monde, la réponse à la pandémie de COVID-19 a été différente dans chaque pays du groupe des PMA. La plupart de ces pays ont agi de manière centralisée. Par exemple, en Angola, la gestion de la crise de la COVID-19 a été très centrée autour de la Commission multisectorielle : toutes les provinces dépendaient des ordres de Luanda. Les collectivités territoriales ont été obligées de contribuer à l'application non seulement de la quarantaine provinciale, mais aussi de la quarantaine nationale, en particulier dans les provinces frontalières. À Djibouti, le comité de gestion de crise mis en place pour faire face à la COVID-19 était composé uniquement de ministères sectoriels et était chargé de la gestion, de la coordination, du financement et de la mise en œuvre de toutes les mesures sans la participation des collectivités territoriales. Dans ces pays où les collectivités territoriales jouent un rôle mineur, voire inexistant, le gouvernement central s'appuie généralement sur elles pour la mise en œuvre de ses décisions. Au Bangladesh, les collectivités territoriales des zones urbaines ont joué trois rôles clés dans la réponse à la COVID-19 : (i) travailler en étroite collaboration avec le gouvernement central pour soutenir les activités de santé publique ; (ii) assurer les services urbains courants et essentiels, notamment les interventions d'urgence ; et (iii) coordonner et faciliter les activités sectorielles locales pour répondre aux besoins des citoyens et citoyennes.

D'autres pays ont davantage intégré les collectivités ou entités territoriales dans le processus de prise de décision pour répondre à la crise. Au Bénin, le gouvernement central a mené la réponse mais a fait participer l'Association nationale des communes du Bénin aux côtés des institutions du système des Nations unies, ce qui a permis de faire avancer la campagne de vaccination contre la COVID-19. Au Burkina Faso, le comité de gestion de la crise mis en place se composait de trois niveaux (central, intermédiaire et périphérique) avec la participation des ministres, des gouverneur-e-s de région et des autorités locales. En Éthiopie, des centres d'opérations d'urgence en santé publique ont été activés dans tous les États du pays, tandis que le Centre national de coordination des urgences a soutenu et coordonné les centres régionaux de coordination des urgences, également mis en place pour répondre à la pandémie de COVID-19. Les centres nationaux et régionaux d'opérations d'urgence en santé publique ont tenu des réunions régulières et des forums de coordination des partenaires qui ont joué un rôle décisif dans la coordination des ressources des différentes agences participant à la réponse à la pandémie et dans la coordination des informations relatives à la COVID-19.

Enfin, dans certains pays, les collectivités territoriales ont été en mesure de mettre en place leurs propres mécanismes de réponse adaptés aux besoins régionaux, locaux et infra-communaux. Au Bhoutan, des groupes de travail pour la prévention de la COVID-19 ont été mis en place au niveau des districts. En outre, les différents districts ont élaboré leurs propres procédures opérationnelles standard pour la distribution des articles de première nécessité. Certains ont également mis en place leur propre système de commande des interventions en cas de catastrophe, après avoir consulté les parties prenantes locales et régionales. Certains districts ont été divisés en différentes zones afin de rendre la gestion plus efficace. Chaque zone comprend un certain nombre de pâtés de maisons et est administrée par un point de contact central et une personne en charge de la coordination des opérations.

Source : (OCDE/CGLU, 2022[13])

## ***Nouvelle législation et documents stratégiques sur la gouvernance pluri-niveau dans les PMA***

Entre 2016 et 2021, plusieurs PMA ont réformé leurs cadres de gouvernance multiniveau. Des dispositifs législatifs ont été adoptés pour établir et/ou mieux rationaliser les principes et les règles de la gouvernance décentralisée. Ces lois ont en général été approuvées en vue d'organiser ou de réorganiser les organes institutionnels, de redistribuer les pouvoirs et de renforcer le principe de responsabilité. Cet

objectif principal est illustré, par exemple, par la loi sur le Code des collectivités territoriales du Mali, adoptée en 2017, ou par le Code de l'administration territoriale du Bénin, qui est entré en vigueur en 2022. Ces codes définissent les caractéristiques et les prérogatives des administrations locales et régionales et servent de cadre juridique pour délimiter et garantir l'autonomie locale et régionale.

Certains pays ont inscrit les principes de la gouvernance décentralisée dans leur constitution. Au Burundi, une loi organique ajoutée en 2020 a reconnu les communes comme des entités administratives décentralisées et leur a attribué une personnalité juridique ainsi qu'une autonomie financière. De même, la Constitution guinéenne révisée en 2020 reconnaît explicitement l'autorité et l'autonomie locales dans son article 136. En Haïti, le gouvernement a créé le Comité consultatif indépendant, chargé de rédiger une nouvelle constitution avec un cadre d'administration territoriale remanié afin de remédier à l'incapacité des autorités locales et régionales à jouer leur rôle dans le développement local. Le processus, qui comprend une phase de consultation et un référendum, est cependant actuellement retardé.

D'autres pays ont adopté des stratégies nationales qui comptent parmi leurs principales priorités la décentralisation et le développement régional. Par exemple la Mauritanie, où le gouvernement national a adopté en 2020 la Stratégie nationale pour la décentralisation et le développement local afin de guider l'action nationale dans ce domaine tout au long des 10 prochaines années. Ce document stratégique vise à renforcer le rôle des autorités locales et régionales en tant qu'acteurs clés d'une gouvernance et d'un développement territoriaux inclusifs, et considère cet objectif comme fondamental pour libérer le potentiel inexploité de tous les territoires. Il met également en place des mécanismes de suivi et d'évaluation ainsi qu'un fonds régional modifié qui est resté depuis la principale source de financement des communes. D'autres stratégies similaires ont été adoptées dans la région, par exemple la Stratégie décennale de décentralisation (2017-2026) au Burkina Faso ou le 8e Plan national de développement (2022-2026) ainsi qu'un nouveau Plan de mise à jour de la décentralisation pour le gouvernement local en Zambie. Dans les pays où le processus de décentralisation a déjà commencé, des réexamens sont en cours. Par exemple, la Politique nationale de décentralisation de la Sierra Leone, de 2010, a été mise à jour en 2020 afin d'adapter le rôle des conseils locaux aux besoins du Plan national de développement à moyen terme 2019-2024 et de la mise en œuvre des ODD. Récemment, en 2021, le gouvernement central du Malawi a annoncé le début d'un processus de révision de la loi sur le gouvernement local et de la politique nationale de décentralisation.

L'instabilité politique a entravé les progrès de la décentralisation. Par exemple, à la suite des événements de janvier 2022 qui ont conduit à la destitution du président du Burkina Faso, les conseils locaux et régionaux ont été dissous en février 2022 par les nouvelles autorités, et l'évolution de la situation n'est pas encore claire. Dans d'autres pays, l'application des dispositions nouvellement approuvées ne s'est pas concrétisée. Par exemple, la loi sur les collectivités locales du Libéria, qui définit le cadre de la décentralisation des pouvoirs administratifs, politiques et budgétaires aux comtés et aux villes, a été promulguée en 2018, mais n'est pas encore entrée en vigueur. La loi sur la gestion des finances publiques du Libéria, modifiée en 2020, confirme que les administrations des comtés et des municipalités manquent aujourd'hui encore d'autonomie budgétaire. On constate également des retards dans la mise en œuvre de la législation sur la décentralisation au Niger, où un transfert progressif des services techniques déconcentrés de l'État vers les autorités locales et régionales a été approuvé en 2019, mais n'a pas progressé depuis. L'application de la législation électorale connaît aussi des retards dans des pays comme l'Angola ou le Tchad, comme mentionné plus haut. La Somalie souffre également de retards importants, car les changements à la tête des municipalités sont remarquablement fréquents, en particulier en raison des dynamiques de clans.

L'importance de la gouvernance décentralisée et de l'organisation territoriale reste primordiale. L'adoption ou la révision de nombreuses politiques et stratégies de décentralisation (par exemple, la Vision prospective de la décentralisation au Burkina Faso et la Vision 2040 de l'Ouganda) ainsi que la création ou la modification d'institutions décentralisées (par exemple, le Haut Conseil des autorités locales et régionales autonomes et des chefferies traditionnelles au Tchad, le Conseil de coopération interétatique en Somalie) en attestent.

## ***Coopération horizontale, fusion et division de communes***

Comme le reste des pays de la base de données SNG-WOFI, les PMA ont également recours à la fusion et à la division de communes, ainsi qu'à la coopération intercommunale, sous différentes formes et avec différentes fréquences.

La décentralisation encourage la coopération intercommunale dans de nombreux PMA, par exemple en Mauritanie, au Burundi, au Sénégal et en Sierra Leone. Dans certains pays, la coopération intercommunale est même obligatoire : au Togo, les communes d'une même préfecture, ainsi que celles du Grand Lomé, doivent légalement coopérer entre elles.

Les PMA commencent en général par mettre en place une législation régissant la coopération intercommunale. Le Bénin, le Burundi et la Guinée ont approuvé une législation en 2020 et 2021 fixant les règles de création, d'organisation et de fonctionnement des organismes publics de coopération intercommunale. Au Bénin, le Code de l'administration territoriale nouvellement approuvé permet aux communes de créer des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale), c'est-à-dire des organismes intercommunaux chargés de construire et de gérer des équipements ainsi que de créer des services pour les communes membres. Ces membres sont légalement responsables de contribuer aux besoins budgétaires des EPCI sur une base annuelle par le biais de subventions. Au Burundi, une loi organique adoptée en février 2020 précise que les communes peuvent coopérer par le biais d'un système de coopération intercommunale dans le but principal de promouvoir leur développement économique et social individuel et collectif, renforçant ainsi la solidarité. Depuis, 50 de ces systèmes intercommunaux ont été créés dans le pays. Enfin, en Guinée, les règles relatives à la création d'organismes de coopération horizontale ont engendré de multiples formes de coopération intercommunale. Par exemple, le premier système d'intercommunalité dans la région de Boffa, appelé GRENPAH, est une structure unique dans le pays qui comprend 10 membres payants et soutient 44 comités ruraux et deux comités urbains chargés de l'entretien des pistes rurales et des routes urbaines. L'association « Guinée 44 » dans la région de Kindia est un autre exemple de coopération intercommunale en Guinée. Initialement financée par un partenaire extérieur en France (le Conseil général de Loire-Atlantique), elle a commencé à diversifier ses sources de financement afin de continuer à élargir son champ d'action dans les domaines de l'assainissement de l'eau et, plus largement, du développement régional et local.

Une coopération renforcée peut conduire à une prolifération d'initiatives conjointes. Des collectivités territoriales peuvent alors voir un intérêt à devenir un organe politique unique. Pourtant, les fusions de ce type n'ont pas été très fréquentes dans les PMA jusqu'à présent. Au Burkina Faso, le Code général des collectivités territoriales permet aux communes de joindre leurs efforts pour fournir des services publics. Trois communautés de communes ont depuis été créées, la plus importante étant celle du Grand Ouagadougou. Cependant, ces initiatives conjointes peuvent également être considérées comme une forme de coopération intercommunale renforcée, car les communes concernées ne vont pas jusqu'à devenir une entité politique unique. Le cas du Burkina Faso ne peut donc pas être considéré comme une fusion au même titre que certains pays hors du groupe des PMA, comme l'Arménie ou l'Ukraine.

En revanche, les PMA ont été plus enclins à scinder les municipalités. La prolifération de nouvelles autorités infranationales, principalement au troisième niveau, semble être une tendance générale dans les PMA. En comparant les données disponibles pour les 20 PMA africains inclus dans le rapport précédent avec les valeurs actualisées pour ces mêmes pays dans la présente édition, on constate que le nombre total de collectivités territoriales a augmenté en seulement trois ans de près de 4 %, ce qui représente 270 nouvelles collectivités territoriales (220 au niveau local, 60 au niveau intermédiaire et 10 administrations régionales en moins). Le mouvement vers une meilleure structuration du système de gouvernance multiniveau en créant les échelons d'administration nécessaires souligne l'importance de la décentralisation dans les programmes de développement des PMA. La Zambie, la Sierra Leone, Madagascar, le Sénégal et l'Éthiopie donnent des exemples de division de communes. La population de la Zambie a augmenté de manière significative, mais cette augmentation s'est concentrée dans certaines villes et régions. C'est pourquoi la Zambie a créé 13 nouveaux districts entre 2016 et 2018, portant le nombre total de districts à 116, afin d'aligner la prestation des services publics au niveau local sur la

politique de décentralisation. De même, la Sierra Leone a décidé d'augmenter le nombre de chefferies, son troisième échelon de gouvernement, de 145 à 190 en 2017. À Madagascar, la région de Vatovavy-Fitovinany a été scindée en deux, tandis que le district sénégalais de Keur Massar, autrefois dans le département de Pikine, a également acquis le statut de département à part entière. En Éthiopie, le nombre de villes continue d'augmenter dans les 11 régions, et est passé de 116 en 2019 à 180 en 2022.

La coopération intercommunale peut dépasser les frontières nationales. Étant donné que les activités criminelles et les menaces pour la sécurité affectent des territoires qui relèvent de la juridiction de différents pays frontaliers, les municipalités relevant de différentes juridictions nationales peuvent collaborer pour résoudre des problèmes de sécurité spécifiques. Par exemple, la région de Dori au Burkina Faso et le département de Tillabéry au Niger ont reçu d'importants flux de réfugiés en raison du conflit qui sévit au Mali. Comme dans d'autres domaines, le défi auquel sont confrontées les autorités locales et régionales en matière de sécurité est d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre de décentralisation clair et une approche territorialisée consciente de l'espace, qui permette de prendre en considération les spécificités de chaque territoire. Atteindre cet objectif assurerait le développement d'une vision commune des territoires concernés, ce qui favoriserait la cohésion et la coordination des politiques de développement local dans des domaines tels que les infrastructures publiques transfrontalières, l'aménagement du territoire et les services.

### 5.3 Responsabilités des collectivités territoriales

Les collectivités locales exercent généralement des responsabilités liées aux intérêts locaux, à l'administration civile et à l'aménagement du territoire. Néanmoins, dans les PMA les responsabilités sont réparties différemment entre les différents échelons de gouvernement, avec plus ou moins de clarté. Une attribution peu claire des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement peut créer des cadres de décentralisation inefficaces qui entraînent une redondance des politiques et une mauvaise coordination.

Le manque de clarté dans la répartition des responsabilités est un problème dans certains pays, pour différents domaines politiques et à différents niveaux de gouvernement. Par exemple, les administrations locales urbaines et rurales du Bangladesh souffrent d'une redondance des mandats dans des domaines tels que la santé, l'éducation et la planification des infrastructures, et l'attribution fonctionnelle des responsabilités entre les collectivités territoriales et les agences administratives déconcentrées porte souvent à confusion. En outre, les collectivités territoriales se trouvent souvent dans l'incapacité de fournir tous les services qu'elles sont censées fournir. Cela révèle à quel point leurs mandats sont sous-financés ou non financés et menace l'efficacité et la viabilité de leur système de gouvernance multiniveau (OCDE, 2019[8] ; Rodríguez-Pose et Vidal-Bover, 2022[9]). À Djibouti, le décret sur la répartition des compétences définit les conditions et les modalités de partage des pouvoirs entre les échelons de gouvernement, mais il existe une certaine confusion avec les compétences reconnues et attribuées à la Ville de Djibouti et aux communes, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat. Dans les pays fédéraux, comme l'Éthiopie, la constitution prévoit une répartition claire des pouvoirs entre les États et les administrations locales, tandis qu'au Népal, la récente constitution définit les responsabilités des trois échelons de gouvernement, avec trois listes de responsabilités exclusives du gouvernement fédéral, des gouvernements des États et des gouvernements locaux, une liste pour le gouvernement fédéral et les États et une liste pour les trois échelons. Dans certains pays, le transfert des ressources correspondant aux responsabilités nouvellement attribuées est généralement lent et les collectivités territoriales ne participent pas activement aux processus de budget-programme. Cette situation est très claire au Mali, malgré l'Accord pour la paix et la réconciliation conclu en 2015. Au Bangladesh, le gouvernement central intervient parfois pour assurer les fonctions transférées lorsque les ressources locales sont limitées.

La conception d'un cadre qui attribue clairement les responsabilités à chaque échelon de gouvernement est une tâche complexe, mais sa mise en œuvre l'est encore plus, car différentes parties prenantes peuvent s'y opposer. C'est le cas au Burkina Faso où, depuis la publication des décrets à cet effet en

2009, le processus d'exécution des transferts de responsabilités et de ressources reste, en général, inachevé. Il existe également des cas, comme au Malawi, où, malgré une répartition claire des responsabilités dans la loi sur les collectivités locales, les fonctions sont toujours exercées par tous les niveaux de gouvernement, ce qui entraîne une redondance inefficace des politiques. Enfin, certains pays n'ont pas de dispositions légales définissant les responsabilités attribuées aux différents échelons de gouvernement, ce qui crée une certaine confusion, comme en Somalie.

Bien que la décentralisation des responsabilités soit au moins planifiée dans la majorité des pays, quelques exceptions montrent une tendance à la recentralisation. En Ouganda, la décentralisation des pouvoirs et de l'autorité est une tendance présente depuis 2005. Le gouvernement central a participé plus activement aux affaires locales, tandis que les pouvoirs administratifs et les ressources financières des gouvernements locaux se sont progressivement érodés. Les collectivités locales d'Ouganda sont donc légalement décentralisées mais, dans la pratique, elles ne reçoivent pas les ressources financières nécessaires pour contrôler et gérer les affaires locales de manière adéquate. Au Mozambique, les municipalités exercent leurs responsabilités sous la supervision des organes locaux de l'État, et les organismes entrepreneuriaux sont encouragés à répondre aux besoins collectifs et bénéficient d'une certaine autonomie administrative et financière. Au Cambodge, le gouvernement central est responsable du budget et de la gestion, tandis que les responsabilités des communes se limitent à l'administration civile, à la santé primaire, à l'enseignement préscolaire et à la gestion des déchets.

Dans certains cas, les autorités locales jouent également un rôle dans la sécurité, la résolution des conflits et les accords de paix. Au Bénin, la sécurité est l'une des responsabilités partagées entre les différents niveaux de gouvernement. Les communes, aux côtés des autorités nationales et des autres autorités locales et régionales, contribuent à la création d'un plan coordonné de sécurité publique pour lutter contre la délinquance et la criminalité dans la commune et, si nécessaire et en l'absence de dispositions contraires, soutiennent les unités chargées de la sécurité et de la protection civile. En Somalie, la Constitution du Somaliland confie à ce territoire autonome la responsabilité d'assurer sa propre sécurité intérieure. Dans de nombreux accords de paix, les autorités locales ont été considérées comme des acteurs potentiels pour surmonter et prévenir les conflits. Elles sont, de fait, reconnues comme telles dans les accords de paix avec un certain pourcentage des budgets nationaux à décentraliser (Mali). Comme mentionné dans la sous-section précédente, la coopération transfrontalière est de la plus haute importance pour mieux lutter contre l'augmentation de la criminalité transfrontalière. Cela nécessite une coopération multiniveau efficace au sein de chaque pays ainsi que des voies de communication internationales entre les différents niveaux de gouvernement de tous les pays concernés.

#### **5.4 Finances et dette des collectivités territoriales**

Dans la plupart des PMA, il est généralement difficile d'accéder à des données fiables et de qualité. Pour le présent rapport, des données budgétaires infranationales de base (c'est-à-dire au moins les dépenses infranationales totales) ont été recueillies pour 24 des 31 pays (tableau 5.3). Les données disponibles varient selon les pays. Les trois pays fédéraux (Éthiopie, Népal et Somalie) fournissent dans l'ensemble plus d'informations sur leurs dépenses et leurs investissements. Certains pays unitaires offrent également des données relativement complètes pour les indicateurs de base, comme le Bénin, le Mali, l'Ouganda, le Rwanda, le Sénégal et le Togo. Pour d'autres pays, comme le Bhoutan ou le Cambodge, il n'a pas toujours été possible de trouver des données détaillées et désagrégées sur les dépenses infranationales, raison pour laquelle les informations sur les dépenses de personnel et/ou les investissements publics ne sont pas renseignées. Enfin, les sept PMA inclus dans le présent rapport pour lesquels aucune donnée n'a été trouvée sur les indicateurs budgétaires infranationaux sont Djibouti, Haïti, le Libéria, la Mauritanie, la République démocratique populaire lao, le Tchad et la Zambie.

## Dépenses et investissements infranationaux dans les PMA

Tableau 5.3. Dépenses des collectivités territoriales dans les PMA (2020)

	Dépenses			Dépenses de personnel			Investissement		
	Par habitant	% du PIB	% des AP	Par habitant	% du PIB	% des AP	Par habitant	% du PIB	% des AP
<b>Angola</b>	93,76	1,45	3,65	-	-	-	-	-	-
<b>Bangladesh</b>	48,01	0,93	5,10	-	-	-	-	-	-
<b>Bénin</b>	28,84	0,82	3,22	4,61	0,13	2,98	15,13	0,43	10,65
<b>Bhoutan</b>	1 313,72	11,81	35,19	-	-	-	-	-	-
<b>Burkina Faso</b>	32,54	1,43	5,83	3,59	0,16	1,82	16,61	0,73	11,16
<b>Burundi</b>	6,47	0,84	3,12	-	-	-	-	-	-
<b>Cambodge</b>	100,16	2,27	9,30	23,49	0,53	6,47	-	-	-
<b>Tchad</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Djibouti</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Éthiopie</b>	168,46	7,82	57,09	82,75	3,84	69,55	37,91	1,76	34,82
<b>Gambie</b>	7,62	0,33	1,98	2,90	0,13	2,99	-	-	-
<b>Guinée</b>	0,80	0,03	0,27	0,26	0,01	0,27	-	-	-
<b>Haïti</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>République démocratique populaire lao</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Libéria</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Madagascar</b>	3,04	0,12	0,71	2,60	5,63	1,82	-	-	-
<b>Malawi</b>	46,75	2,92	13,58	33,82	2,11	43,51	-	-	-
<b>Mali</b>	61,56	2,62	10,52	40,53	1,73	27,92	8,09	0,34	7,09
<b>Mauritanie</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Mozambique</b>	60,16	4,64	12,77	28,44	2,19	17,18	-	-	-
<b>Myanmar</b>	149,27	2,91	15,71	14,98	0,29	9,37	-	-	-
<b>Népal</b>	487,16	12,16	44,24	116,23	2,90	49,07	221,58	5,53	53,38
<b>Niger</b>	5,01	0,20	0,84	-	-	-	-	-	-
<b>Rwanda</b>	140,30	6,34	18,20	51,34	2,32	56,53	35,91	1,62	44,92
<b>Sénégal</b>	38,66	1,10	3,64	9,34	0,27	4,89	9,44	0,27	4,46
<b>Sierra Leone</b>	9,23	0,53	2,11	1,88	0,11	1,33	-	-	-
<b>Somalie</b>	3,91	0,31	19,82	2,56	0,21	27,78	0,02	0,00	2,67
<b>Togo</b>	3,39	0,33	1,32	0,59	0,06	1,09	0,50	0,05	1,01
<b>Ouganda</b>	76,30	3,35	16,28	52,30	2,30	55,08	8,44	0,37	5,39
<b>République-Unie de Tanzanie</b>	14,36	0,53	2,87	9,09	0,34	6,88	-	-	-
<b>Zambie</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-

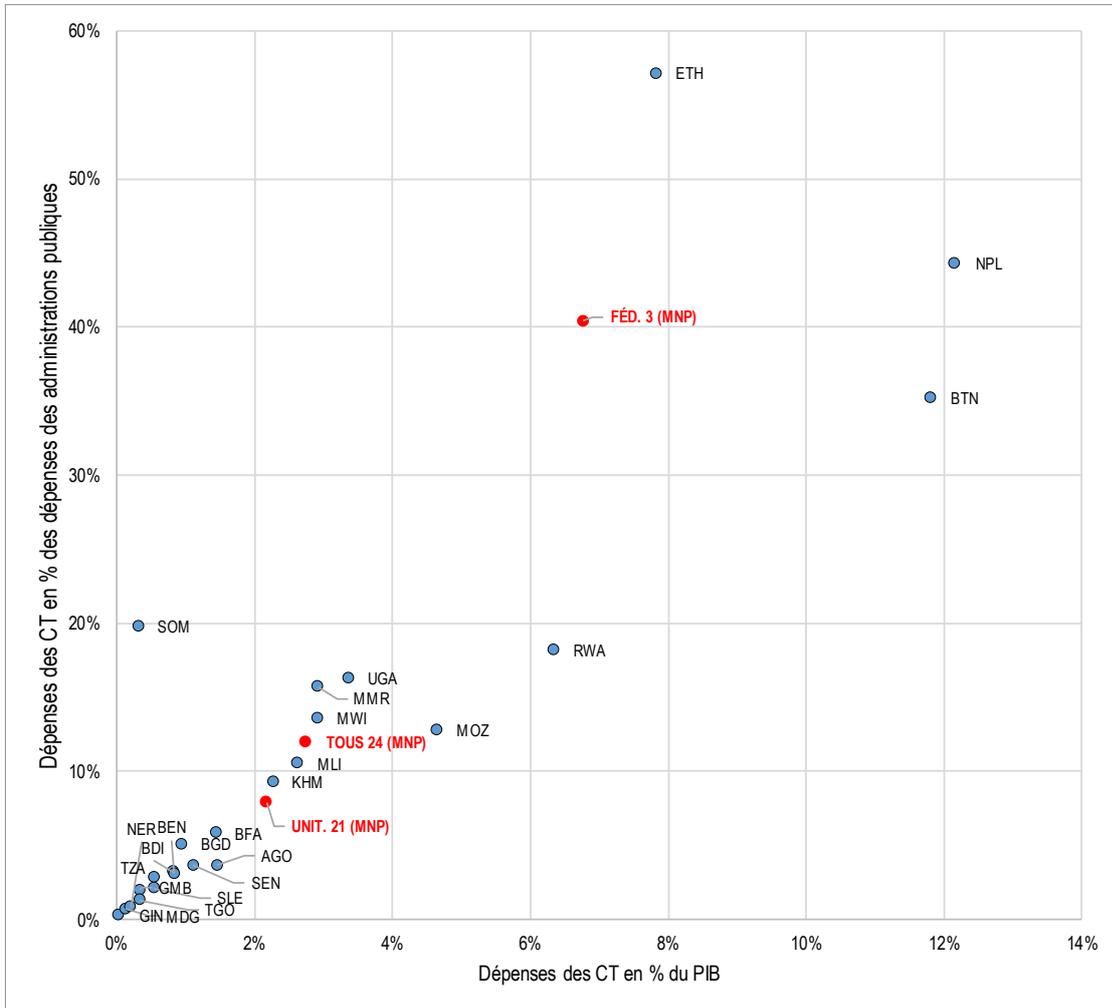
Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Les dépenses totales des collectivités territoriales représentent une faible part du PIB dans de nombreux pays, c'est-à-dire moins de 1 % du PIB dans 11 pays (Bangladesh, Bénin, Burundi, Gambie, Guinée, Madagascar, Niger, Sierra Leone, Somalie, Togo et Tanzanie) et entre 1 % et 3 % du PIB dans six autres pays (Angola, Burkina Faso, Cambodge, Malawi, Mali et Sénégal). Elles sont plus importantes dans les autres pays pour lesquels des données sont disponibles, de 3,3 % en Ouganda à 12,2 % au Népal. Comme pour les autres pays de la base de données SNG-WOFI, les deux parts des dépenses infranationales (en pourcentage du PIB et en pourcentage des dépenses totales des administrations publiques) semblent

corrélées (graphique 5.3). Les pays fédéraux affichent des valeurs remarquablement diverses : alors les dépenses infranationales sont élevées dans les deux mesures au Népal et en Éthiopie, elles sont très faibles en Somalie avec seulement 0,31 % du PIB. En ce qui concerne les pays unitaires, à l'exception du Bhoutan, une relation linéaire relativement claire se dégage entre les deux mesures avec une valeur moyenne de 2,2 % du PIB et de 8 % des dépenses des administrations publiques.

Le Népal est le pays qui a le niveau de dépenses infranationales le plus élevé parmi les PMA, avec 44,2 % des dépenses publiques effectuées au niveau infranational, bien que l'hétérogénéité entre les régions reste importante. L'Éthiopie et le Bhoutan viennent ensuite, surtout si les dépenses infranationales sont exprimées en pourcentage du PIB. Les dépenses de personnel représentent un poids considérable en Ouganda et au Rwanda, avec plus de 55 % des dépenses des administrations publiques. Elles sont également très substantielles au Népal et au Malawi. Des PMA comme la Guinée, Madagascar, le Niger ou le Togo se trouvent au bas de l'échelle avec des dépenses de personnel qui représentent moins de 1,5 % des dépenses publiques. Dans ces pays, différents facteurs affectent la marge de manœuvre des collectivités territoriales dans la dépense de leurs ressources. En Guinée, l'approbation du Code des collectivités locales en 2017 a créé des mandats non financés ou sous-financés en attribuant de nouvelles responsabilités aux collectivités territoriales sans leur fournir les ressources administratives et financières nécessaires. Dans ces pays, le pouvoir de dépense des collectivités territoriales est parfois très réduit, car la plupart des dépenses doivent être consacrées à des tâches obligatoires ou à la rémunération du personnel local. À Madagascar, 85 % des dépenses courantes sont consacrées au personnel. Enfin, dans d'autres pays, une part importante des dépenses infranationales est consacrée aux tâches déléguées par le gouvernement central. Au Bangladesh, les administrations locales agissent principalement en agents payeurs, car les contributions du gouvernement central servent essentiellement à rémunérer le personnel local et à organiser les élections locales. L'insuffisance des ressources par rapport aux responsabilités, le manque de capacité au niveau local, les dépenses obligatoires inscrites dans la loi ou les dotations affectées limitent le pouvoir de dépense et la marge de manœuvre des gouvernements locaux.

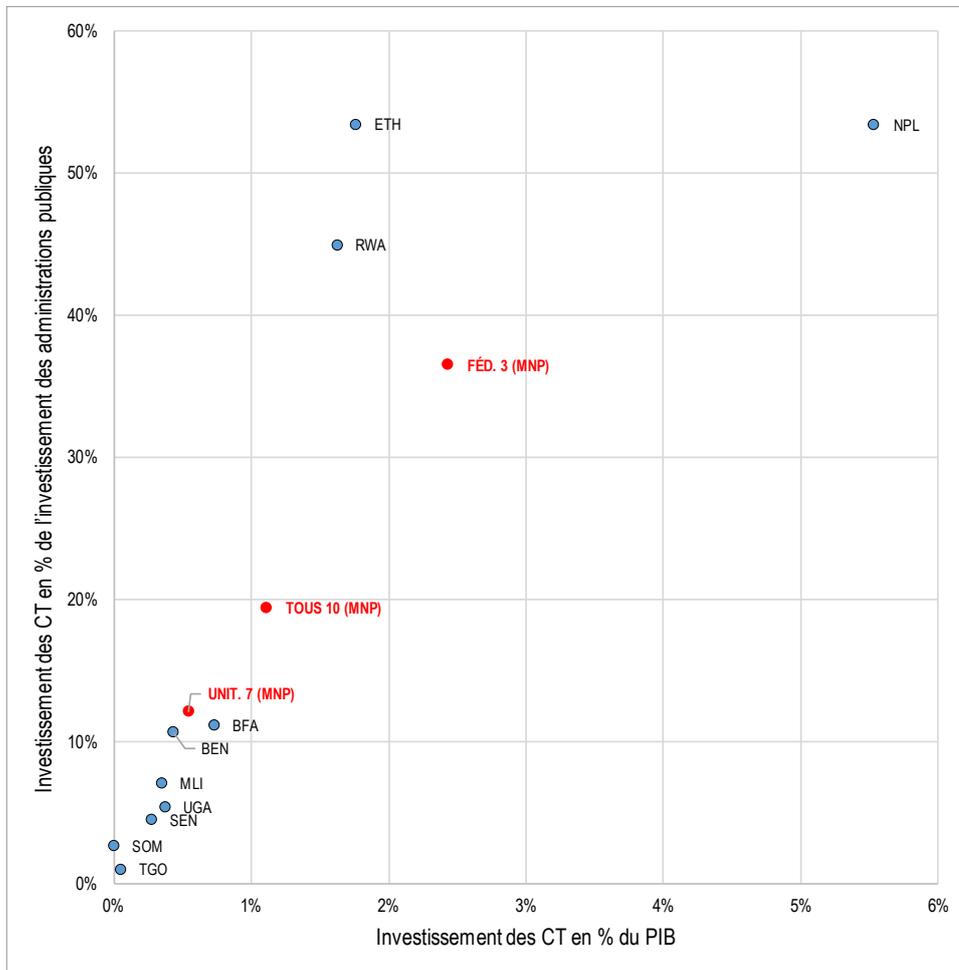
**Graphique 5.3. Dépenses des collectivités territoriales dans les PMA en pourcentage du PIB et en pourcentage des dépenses des administrations publiques**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Le rôle des collectivités territoriales dans l'investissement public varie considérablement entre les 10 PMA pour lesquels des données sur l'investissement sont disponibles. En tête de liste, le Népal se distingue avec des investissements infranationaux qui représentent plus de la moitié de l'investissement total des administrations publiques et plus de 5,5 % du PIB. En Éthiopie, le même indicateur s'élève à près de 35 % de l'investissement total des administrations publiques, tandis que les collectivités territoriales éthiopiennes investissent près de 1,8 % du PIB. En revanche, en Somalie, bien qu'il s'agisse d'un État fédéral, les collectivités territoriales ne jouent pas un rôle clé dans l'investissement public, avec seulement 2,7 % de l'investissement des administrations publiques. Ces valeurs sont aussi faibles que dans certains pays unitaires où la part de l'investissement public réalisé au niveau infranational est plus limitée qu'en Éthiopie et au Népal. En effet, l'investissement infranational représente une faible part de l'investissement public total au Mali, en Ouganda, au Sénégal et au Togo, le Bénin et le Burkina Faso se situant autour de 10 %. Parmi les sept pays unitaires, le Rwanda fait figure d'exception : les collectivités territoriales représentent plus de 1,6 % de son PIB et 44,9 % de son investissement public total. Sans un autofinancement suffisant, un accès à l'emprunt et des transferts en capital du gouvernement central pour des montants appropriés et effectués régulièrement selon un calendrier prévisible, les municipalités sont dans l'impossibilité de faire face à d'énormes besoins d'investissement, et l'investissement local se voit donc limité.

**Graphique 5.4. Investissement des collectivités territoriales dans les PMA en pourcentage du PIB et en pourcentage de l'investissement des administrations publiques**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### **Recettes infranationales dans les PMA**

Dans la plupart des PMA, les recettes des collectivités territoriales sont limitées, tant en part du PIB qu'en part des recettes des administrations publiques (graphique 5.4). Sur 21 pays unitaires, 15 ont des recettes qui représentent moins de 2 % du PIB et 10 % des recettes publiques (graphique 5.5). Avec le Malawi, l'Ouganda et surtout le Rwanda, les recettes moyennes des collectivités territoriales dans les PMA tombent à 1,7 % du PIB et 9,7 % des recettes des administrations publiques. Ces données contrastent fortement avec celles des pays fédéraux tels que le Népal et l'Éthiopie, qui affichent tous deux des recettes infranationales supérieures à la moitié des recettes totales des administrations publiques et représentant respectivement plus de 14,7 % et 8,4 % de leur PIB. Une fois de plus, la Somalie se démarque des autres PMA fédéraux en ce qui concerne la part des recettes dans le PIB.

Néanmoins, examiner la composition des recettes reste essentiel pour mieux comprendre l'autonomie des collectivités territoriales des PMA en ce qui concerne leurs ressources financières. Une analyse plus détaillée révèle clairement une prépondérance des transferts inter-gouvernementaux (c'est-à-dire des dotations et des subventions), ce qui, dans la pratique, indique une dépendance relativement élevée à l'égard des transferts du gouvernement central. La plupart des pays à revenu faible reçoivent également une aide et des dons internationaux. En Ouganda, au Malawi, au Rwanda, à Djibouti et au Mali, les dotations et subventions du gouvernement central représentent respectivement 94 %, 91 %, 89 %, 87 % et 86 % des recettes infranationales, avec des variations très modestes par rapport à l'édition précédente

de ce rapport. Dans ces pays, une part substantielle des recettes infranationales provient indirectement de donateurs sous la forme de subventions au gouvernement central, qui les rétrocède ensuite aux collectivités territoriales. La large part qu'occupent les transferts du gouvernement central dans les recettes des collectivités territoriales reste une constante, quelle que soit la structure du pays, fédérale ou unitaire. Comme dans les pays unitaires mentionnés plus haut, les recettes des collectivités territoriales dans les pays fédéraux tels que la Somalie, le Népal et l'Éthiopie sont composées à 68 %, 65 % et 60 % de dotations et de subventions, respectivement. Étant donné l'importance des dotations et subventions, certains pays ont mis en place des mécanismes pour améliorer la coordination entre les différents échelons de gouvernement. En Ouganda, par exemple, le gouvernement a créé un système d'évaluation des performances des collectivités locales, aligné sur les réformes des transferts budgétaires inter-gouvernementaux, afin que le financement des collectivités locales soit plus approprié, plus équitable et plus efficace. Des instruments similaires sont en place dans des pays tels que le Bénin, le Burundi et le Mali, mais ils ne sont pas toujours pleinement appliqués. Enfin, dans d'autres pays, comme la Tanzanie, le Mozambique, Madagascar, la Guinée, le Sénégal et le Burkina Faso, les transferts inter-gouvernementaux sont moins importants et représentent environ un tiers des recettes infranationales totales.

### Encadré 5.3. Réformes des systèmes de finances locales

De nombreux PMA ont réformé leurs systèmes budgétaires en modifiant directement ou indirectement les transferts de péréquation budgétaire. Par exemple, au Bénin, les transferts budgétaires inter-gouvernementaux ne passeront bientôt plus par le Fonds d'appui au développement des communes (FADeC), un organe conjoint du gouvernement central et des autorités locales créé en 2008 ; les fonds inter-gouvernementaux seront dirigés vers le Fonds d'investissement communal (FIC) afin de tenter de combler l'écart entre les responsabilités et les ressources attribuées aux communes.

Au Sénégal, la réforme du Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), créé en juillet 2018, a été débattue. La Direction des collectivités territoriales a proposé un modèle de répartition basé sur le principe de l'équité territoriale avec une combinaison de plusieurs indicateurs calculés à partir de données provenant de l'Agence nationale de la statistique et de la démographie, qui donne un « coefficient annuel d'équité territoriale par habitant » pour chaque commune. Le coefficient annuel d'équité territoriale est pondéré par la démographie (20 %), la pauvreté (40 %), afin de donner la priorité aux autorités locales et régionales confrontées aux plus grands défis socio-économiques, et la ruralité (40 %), afin de favoriser les territoires ruraux dont les municipalités comptent moins de 250 habitants au kilomètre carré.

Enfin, à Djibouti, les autorités régionales ont reçu des transferts budgétaires pour la première fois, mais la Ville de Djibouti n'a jusqu'à présent reçu que des dotations du niveau national.

Source : (OCDE/CGLU, 2022[13])

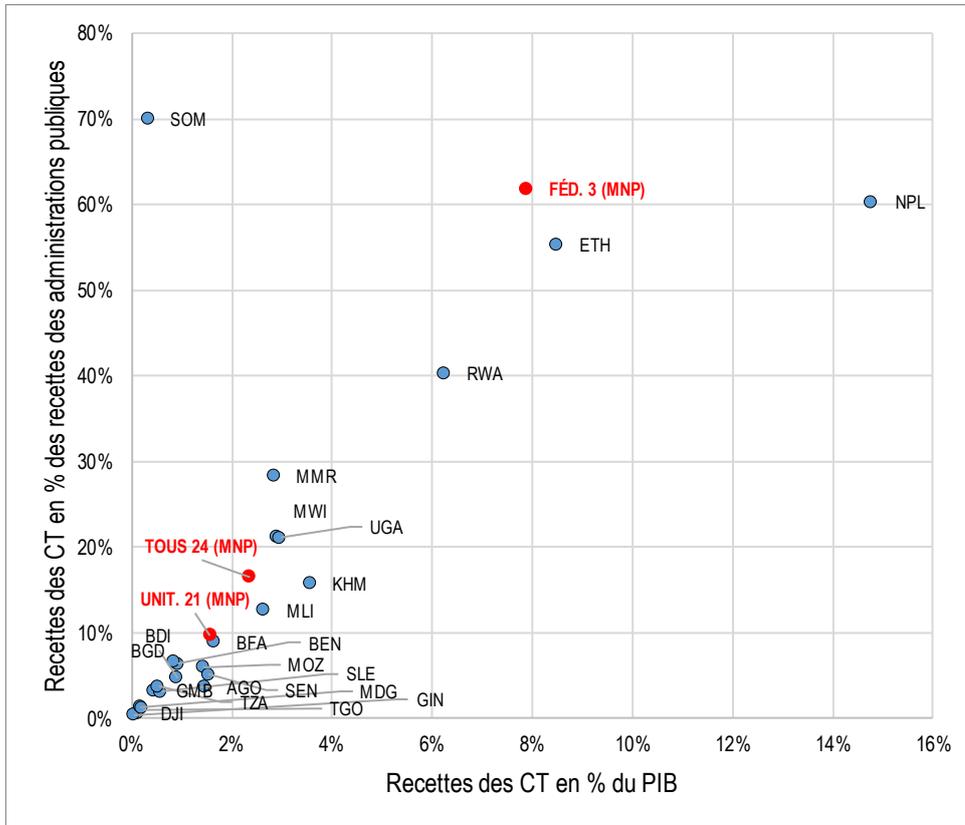
Tableau 5.4. Recettes des collectivités territoriales dans les PMA (2020)

	Revenu total			Recettes fiscales				Dotations et subventions			
	Par habitant	% du PIB	% des AP	Par habitant	% du PIB	% des CT	% des AP	Par habitant	% du PIB	% des CT	% des AP
<b>Angola</b>	93,76	1,45	3,65	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Bangladesh</b>	43,53	0,85	6,67	26,40	0,51	60,65	-	2,68	0,05	6,15	-
<b>Bénin</b>	32,52	0,93	6,31	8,22	0,23	25,29	2,18	19,34	0,55	59,45	-
<b>Bhoutan</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Burkina Faso</b>	37,82	1,66	8,86	7,31	0,32	19,32	2,12	9,69	0,43	25,61	-
<b>Burundi</b>	7,04	0,91	4,72	3,57	0,46	50,64	2,53	3,48	0,45	49,36	-

<b>Cambodge</b>	158,39	3,58	15,68	79,34	1,79	50,10	9,15	73,41	1,66	46,35	-
<b>Tchad</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Djibouti</b>	8,06	0,14	0,53	1,02	0,02	12,66	0,16	7,04	0,12	87,34	-
<b>Éthiopie</b>	183,01	8,50	55,25	58,21	2,70	31,81	22,30	109,51	5,08	59,84	-
<b>Gambie</b>	10,57	0,46	3,24	6,56	0,29	62,06	2,66	0,85	0,04	8,01	-
<b>Guinée</b>	1,14	0,04	0,34	0,33	0,01	28,85	0,11	0,35	0,01	31,08	-
<b>Haïti</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>République démocratique populaire lao</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Libéria</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Madagascar</b>	4,31	0,17	1,33	1,08	0,04	25,15	0,43	1,47	0,06	34,04	-
<b>Malawi</b>	46,70	2,91	21,16	-	-	-	-	42,70	2,67	91,44	-
<b>Mali</b>	62,30	2,65	12,59	7,35	0,31	11,79	2,00	53,63	2,28	86,09	-
<b>Mauritanie</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Mozambique</b>	18,55	1,43	5,93	6,13	0,47	33,05	2,05	6,44	0,50	34,72	11,83
<b>Myanmar</b>	146,65	2,86	28,31	5,87	0,11	4,00	1,83	113,77	2,22	77,58	-
<b>Népal</b>	592,22	14,78	60,19	135,97	3,39	22,96	17,80	384,91	9,61	64,99	-
<b>Niger</b>	4,32	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Rwanda</b>	138,44	6,25	40,25	4,26	0,19	3,08	1,41	122,78	5,55	88,69	-
<b>Sénégal</b>	53,81	1,54	5,06	18,20	0,52	33,83	3,01	14,90	0,43	27,69	-
<b>Sierra Leone</b>	10,27	0,59	3,04	3,07	0,18	29,90	1,29	6,64	0,38	64,66	-
<b>Somalie</b>	4,28	0,34	69,95	1,16	0,09	27,13	18,97	2,91	0,23	68,00	-
<b>Togo</b>	2,21	0,21	1,13	0,84	8,18	38,17	0,54	0,07	0,01	3,34	-
<b>Ouganda</b>	68,03	2,96	21,08	0,99	0,04	1,46	0,38	65,64	2,86	96,50	-
<b>République-Unie de Tanzanie</b>	14,36	0,53	3,70	6,03	0,22	42,00	1,85	5,17	0,19	36,00	-
<b>Zambie</b>	19,87	0,57	-	3,76	0,11	18,90	-	9,73	0,28	48,95	-

Source Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

**Graphique 5.5. Recettes des collectivités territoriales dans les PMA en pourcentage du PIB et en pourcentage des recettes des administrations publiques**

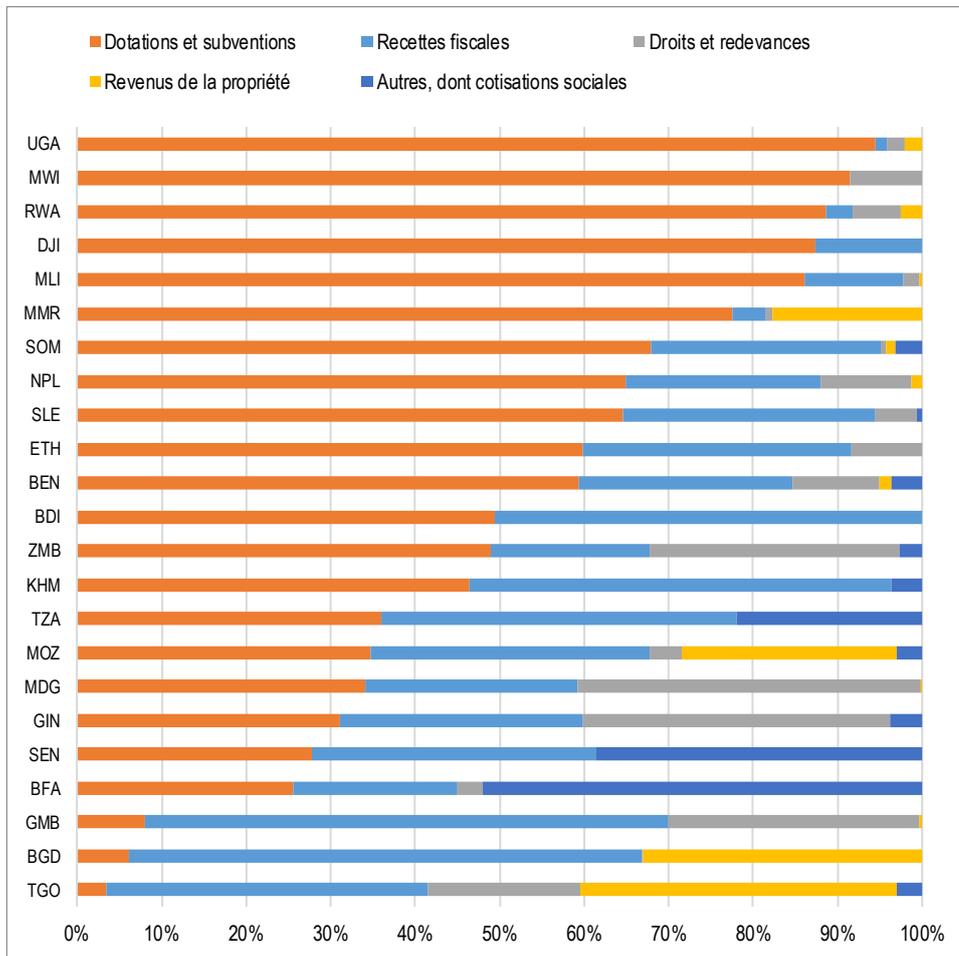


Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)

Par comparaison, la part des recettes fiscales infranationales dans le total des recettes infranationales semble plutôt limitée, sauf quelques exceptions notables. Par exemple, 62 % et 61 % des recettes infranationales en Gambie et au Bangladesh proviennent des recettes fiscales, et 51 % et 50 % au Burundi et au Cambodge. Cependant, ces données doivent être mises en perspective : par exemple, au Burundi, les recettes fiscales représentent 51 %, mais ce pourcentage équivaut en réalité à 4 USD PPA par habitant et 2,5 % des recettes fiscales des administrations publiques. D'autres pays comme le Mozambique, la Guinée, Madagascar et le Sénégal affichent des proportions à peu près égales entre les recettes fiscales et les dotations et subventions, c'est-à-dire environ 30 % pour chaque catégorie.

En outre, des recettes fiscales élevées ne signifient pas nécessairement que les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour les mobiliser et les gérer : la catégorie des recettes fiscales comprend à la fois les impôts partagés, sur lesquels les collectivités territoriales ont peu ou pas de pouvoir, et les impôts propres, pour lesquels elles ont un certain pouvoir sur les taux et les assiettes. Les impôts propres sont généralement constitués de taxes foncières et varient d'un pays à l'autre. Par exemple, au Bangladesh, l'assiette fiscale et les taux d'imposition de toutes les collectivités territoriales sont déterminés par le gouvernement national, malgré la disposition de la loi de 2009 sur les collectivités locales qui transfère à toutes les administrations locales l'autorité légale en la matière. Le plus souvent, cependant, les collectivités territoriales sont autorisées à fixer les taux de certaines recettes fiscales dans le cadre de limites légales. Par exemple, les collectivités territoriales du Malawi peuvent légalement fixer leurs propres taux d'imposition foncière, comme c'est également le cas en Éthiopie. Le degré d'autonomie en matière de fixation des taux d'imposition au niveau infranational est en constante évolution. Par exemple, au Togo, le taux de la taxe foncière sur les biens immobiliers, qui était fixé à 15 % de la valeur locative de l'immeuble, a été ramené à 7,5 % en 2020 et le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a été ramené de 5 % de la valeur vénale à 0,5 %.

**Graphique 5.6. Recettes des collectivités territoriales dans les PMA par catégorie en pourcentage des recettes infranationales totales**



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Les droits et redevances constituent une part importante des recettes infranationales dans des pays comme Madagascar (41 %), la Guinée (36 %), la Gambie (30 %), la Zambie (30 %) ou le Togo (18 %). À titre d'illustration, en Guinée les droits et redevances sont constitués des droits de place sur les marchés, des droits de location de kiosques et d'étals, des droits de garde du bétail, des droits de stationnement des véhicules à moteur, des droits et produits de fourrière, des droits d'exploitation des sites touristiques, des carrières et des sites d'extraction artisanale, des redevances forestières, des droits d'occupation privative du domaine public, des droits topographiques, des droits d'inhumation et de la retenue à la source pour le logement. En général, les maires des municipalités guinéennes confient la collecte de la plupart de ces recettes non fiscales à des personnes physiques ou morales appelées « collecteurs », à des syndicats de transport (gares routières) ou à des régisseurs de marché (kiosques et étals) et parfois aux commissions des finances des conseils communaux. Certains pays ont enregistré une augmentation de cette catégorie de recettes, comme le Togo, où le montant collecté en 2020 (3,16 millions d'USD PPA) était supérieur de 16 % à celui de 2019 (2,49 millions d'USD PPA). Cette augmentation s'explique par une hausse substantielle des droits perçus pour l'inspection sanitaire des produits alimentaires (71 % du total) et des droits pour l'expédition et l'enregistrement des actes administratifs et de l'état civil (28 %).

Comme indiqué au chapitre 3, la classification des différentes sources de recettes n'est pas sans poser de problèmes. Par exemple, la délimitation entre impôts et droits n'est pas toujours claire, car la distinction entre contribuable et usager d'un service peut être floue (OCDE, 2018[18]). En outre, il n'y a pas de frontière

nette entre les différentes sources de recettes, il s'agit plutôt d'un continuum avec des délimitations imprécises allant d'une autonomie très limitée (dotations affectées) à une autonomie élevée (impôts propres pour lesquels les collectivités territoriales ont le pouvoir de fixer les taux et les assiettes). Il faut donc mettre en perspective l'analyse de chaque type de recettes.

### ***La dette infranationale dans les PMA***

Les données relatives à la dette publique contractée par les collectivités territoriales sont extrêmement rares et ne sont disponibles que pour un seul pays (l'Ouganda). D'une manière générale, les emprunts sont autorisés au niveau infranational pour financer des investissements en capital (règle d'or) et avec l'approbation préalable du ministère des Finances. C'est le cas dans la grande majorité des PMA, tels que le Bénin, le Burkina Faso, l'Éthiopie, la Gambie, Madagascar, le Malawi, le Mali, le Mozambique, le Sénégal et la Sierra Leone. Haïti va plus loin en exigeant non seulement l'approbation du gouvernement central, mais aussi l'accord des habitants de la commune par le biais d'un référendum. D'autres règles prudentielles peuvent s'ajouter aux deux exigences principales mentionnées ci-dessus. Par exemple, au Mozambique, le recours au crédit bancaire doit satisfaire à deux critères : le montant ne doit pas dépasser un quart des transferts reçus du fonds de compensation municipal, et la dette doit être remboursée intégralement à la fin de l'exercice financier concerné. Enfin, certains pays interdisent strictement aux collectivités territoriales d'emprunter. C'est le cas en Angola, au Cambodge, à Djibouti et au Libéria.

Dans la pratique, l'endettement local demeure toutefois très limité y compris là où il est légalement possible d'emprunter. Dans certains cas, une réglementation dysfonctionnelle peut constituer un obstacle à l'emprunt. Par exemple, en Guinée, un système d'emprunt pour les autorités locales au niveau de la Banque centrale est en place mais n'est pas opérationnel. Les collectivités territoriales ne sont donc pas en mesure d'emprunter par cette voie. De même, l'approbation requise pour emprunter peut prendre du temps, ce qui retarde le processus dans son ensemble. C'est le cas au Togo, par exemple. Depuis l'adoption de la loi sur la décentralisation et les libertés locales, les autorités locales et régionales sont autorisées à emprunter auprès des banques du pays, sous réserve de l'obtention de l'autorisation ministérielle correspondante. Cependant, la signature d'un arrêté conjoint du ou de la ministre de l'Administration territoriale et du ou de la ministre des Finances est une obligation légale qui retarde le processus. En conséquence, les collectivités territoriales n'ont pas été en mesure d'obtenir cet arrêté et n'ont pas contracté de dettes.

Il est important de noter que les intermédiaires financiers, tels que la Caisse des Dépôts et de Développement (CDD) de Mauritanie ou l'Agence de développement municipal (ADM) du Sénégal, peuvent également intervenir et aider les autorités locales et régionales à mobiliser des ressources financières auprès de partenaires privés (par le biais des marchés financiers et du secteur bancaire, entre autres), ce qui augmente la solvabilité de la collectivité territoriale concernée. Toutefois, cela ne s'est produit qu'une seule fois en Mauritanie, avec un prêt accordé à l'Association des maires pour l'acquisition de son siège. Au Sénégal, le seul cas connu est celui de la Ville de Dakar, où une tentative d'émission d'obligations municipales en 2015 a finalement été suspendue et remplacée par un prêt de la Banque ouest-africaine de développement. Au Népal, le Town Development Fund (TDF), créé en 1997, est actuellement le seul organisme du secteur public agissant comme intermédiaire financier qui emploie des plans de financement à long terme pour financer l'infrastructure urbaine. Cependant, jusqu'à présent, le TDF n'a été mobilisé que pour quelques rares projets.

Il reste donc beaucoup à faire pour élargir l'accès au financement extérieur au niveau infranational dans les PMA. Cela permettrait aux collectivités territoriales d'investir davantage dans des projets d'infrastructure essentiels pour fournir des biens et des services publics de base. Ceci est d'autant plus important que les collectivités territoriales du monde entier sont confrontées à une demande accrue de services alors qu'elles ont vu leur position budgétaire diminuer en raison de la pandémie de COVID-19 (Steffensen, Löffler et Engen, 2020[62] ; FENU, 2021[63]). Pour mieux reconstruire après la pandémie de COVID-19, il est de la plus haute importance d'améliorer la solvabilité des collectivités territoriales, ce qui implique d'améliorer leur financement. Disposer de sources de recettes suffisantes et diversifiées indique une base de financement solide. C'est également une condition préalable à l'accès au financement, que ce soit sur le

marché du crédit ou sur le marché financier. Une fois cet objectif atteint, des formes de financement créatives peuvent être envisagées, comme le financement mixte, qui peut jouer un rôle clé dans la mobilisation des ressources pour la reprise à moyen et long terme, débloquer l'accès aux capitaux publics et privés et ainsi assurer une marge de manœuvre budgétaire au niveau local (OCDE/FENU, 2020[64]). Pour que le financement mixte soit efficace dans le processus de reprise post-COVID-19 et attire des capitaux commerciaux vers des projets qui contribuent au développement durable, les différents acteurs concernés (gouvernements nationaux et collectivités territoriales, institutions financières locales, donateurs, IFD, banques multilatérales de développement, investisseurs commerciaux et d'impact, entre autres) doivent tous se coordonner efficacement afin d'éviter les redondances et de garantir l'efficacité politique.

**Tableau 5.5. Règles d'endettement dans un échantillon de PMA**

	Description
<b>Angola</b>	Les collectivités territoriales ne sont pas autorisées à contracter des dettes. Les <i>autarquias</i> locales élues devraient bientôt bénéficier d'une plus grande autonomie financière et être en mesure d'émettre des titres de créance tels que des obligations municipales, sous réserve de l'approbation de l'autorité exécutive centrale.
<b>Bénin</b>	Le recours à l'emprunt est autorisé uniquement pour financer des projets d'investissement majeurs. La décision d'aller sur le marché financier est prise par le conseil local et approuvée par l'autorité de tutelle (la préfecture). La demande d'autorisation doit être adressée au ministre ou à la ministre de l'Économie et des Finances qui, en cas d'approbation, peut se porter caution. La garantie peut être une hypothèque sur une propriété privée de la commune ou être accordée par une institution financière telle qu'une banque. À ce jour, seules quatre grandes municipalités ont pu bénéficier d'un prêt de la Banque ouest-africaine de développement.
<b>Bhoutan</b>	Les collectivités territoriales sont autorisées à posséder des actifs et à contracter des dettes en empruntant pour leur propre compte, sous réserve de certaines restrictions, notamment l'approbation du Parlement. Conformément à la loi de 2009 sur les collectivités locales (sect. 61-63), les municipalités de classe A sont habilitées à emprunter conformément à la législation nationale.
<b>Burkina Faso</b>	Les prêts sont soumis à l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle, c'est-à-dire le ministère des Finances. Les conditions d'emprunt sont définies par un décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ou de la ministre des Finances. Les principales procédures d'endettement pour les collectivités territoriales sont les suivantes : (i) emprunt direct par les CT qui disposent d'une capacité financière suffisante pour couvrir le remboursement de la dette ; (ii) emprunt par l'État et rétrocession à la CT via un financement externe ou interne ; (iii) et emprunt par la CT et garanti par l'État. Contrairement aux emprunts du gouvernement central, les emprunts des collectivités territoriales financent uniquement les investissements en capital qui doivent être inclus dans la section correspondante du budget local. Jusqu'à présent, seules les villes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso ont pu contracter des prêts, notamment auprès de la Banque mondiale, qui ont été rétrocédés par l'État. Ouagadougou a également bénéficié de prêts non souverains de l'AFD.
<b>Burundi</b>	La loi 1/04 du 19 février 2020 stipule que « la commune peut, dans les limites de ses capacités de remboursement, contracter des emprunts dans les conditions fixées par la loi et la réglementation financière » (article 81). Ces prêts peuvent être contractés uniquement pour financer des investissements.
<b>Cambodge</b>	Actuellement, les collectivités territoriales ne sont pas habilitées à s'engager dans un financement par l'emprunt, sous quelque forme que ce soit. Le Fonds d'investissement infranational (SNIF) est un instrument de financement soutenu par la BASD qui permet de convertir les prêts souverains en subventions infranationales ou en subventions remboursables.
<b>Tchad</b>	Conformément à l'article 211 de la Constitution du 4 mai 2018, une partie des recettes des collectivités territoriales autonomes est constituée par le produit des emprunts contractés par les CT autonomes, soit sur le marché intérieur, soit sur le marché extérieur après approbation des autorités monétaires nationales, avec ou sans garantie de l'État. Dans la pratique, cependant, la plupart des collectivités locales du Tchad n'ont généralement pas accès à l'emprunt.
<b>Djibouti</b>	Les collectivités locales et régionales ne peuvent pas s'endetter. La législation actuelle sur la décentralisation ne prévoit aucune disposition légale relative à la dette.

<b>Éthiopie</b>	La gestion de la dette est guidée par l'article 39 de la proclamation n° 156/2010 (modifiée par la proclamation n° 209/2018), qui autorise l'État/l'administration régionale à contracter des emprunts intérieurs. Tous les emprunts doivent être approuvés par le gouvernement fédéral. Dans la plupart des cas, les prêts sont rétrocédés par le gouvernement fédéral.
<b>Gambie</b>	Conformément aux dispositions de la loi sur les finances publiques de 2014, les administrations locales peuvent, avec l'autorisation du ou de la ministre des Collectivités locales et des Affaires territoriales, emprunter des ressources et s'endetter. Cette loi habilite le ou la ministre à fixer des limites annuelles d'emprunt pour les autorités locales en fonction de leur capacité de remboursement et de toute autre condition jugée appropriée. Jusqu'à présent, aucun endettement n'a été signalé par les collectivités territoriales.
<b>Guinée</b>	Selon l'article 440 du Code des collectivités locales, les collectivités peuvent contracter des emprunts destinés à couvrir les dépenses d'investissement du budget. Les limites et les conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent recourir à l'emprunt sont fixées par la loi de finances en vigueur. Le recours à l'emprunt relève de la compétence de l'organe délibérant (conseil communal). Cette responsabilité peut cependant être déléguée au ou à la maire ou à une commission. En outre, un régime d'emprunt destiné aux autorités locales existe au niveau de la Banque centrale. Ce système n'est toutefois pas opérationnel et les autorités locales ne peuvent actuellement pas emprunter par ce biais. Néanmoins, certaines communes empruntent de manière informelle auprès de particuliers pour financer certaines de leurs activités.
<b>Haïti</b>	Selon le décret-cadre sur la décentralisation, une commune peut contracter un emprunt pour un projet d'investissement en infrastructures ou pour tout autre raison relevant de sa compétence, mais le gouvernement central et les habitants de la commune doivent donner leur accord. L'approbation de la population doit être obtenue par référendum. Le service de la dette communale doit être inscrit au budget de la commune. En l'absence de compilation des budgets communaux, il est impossible de connaître l'ampleur de cette pratique.
<b>République démocratique populaire lao</b>	Une nouvelle loi sur la gestion de la dette publique a été adoptée en 2018 pour renforcer la politique de gestion de la dette. Les collectivités territoriales peuvent emprunter auprès de la Banque de la RDP lao pour les infrastructures hors budget. La RDP lao a reçu d'importants montants de financement climatique, et son Fonds de protection de l'environnement (FPE) est en passe d'obtenir le statut d'entité accréditée auprès de divers fonds internationaux. Le FPE a financé 150 projets entre 2005 et 2013, et les collectivités territoriales sont des bénéficiaires éligibles.
<b>Libéria</b>	Les administrations des comtés et des municipalités ne sont pas autorisées à conclure des contrats d'emprunt, sauf pour des engagements temporaires auprès de fournisseurs pour les contrats exécutés au cours de chaque exercice financier. La loi sur la gestion des finances publiques réserve ce pouvoir exclusivement au ministère des Finances.
<b>Madagascar</b>	En principe, les CT peuvent accéder aux marchés financiers national et internationaux pour financer des projets d'investissement. Les emprunts doivent être débattus et autorisés par le Conseil et approuvés par le ou la ministre des Finances. Aucune transaction d'emprunt n'a été enregistrée dans la comptabilité des CT de l'échantillon en 2020.
<b>Malawi</b>	Les collectivités locales peuvent emprunter uniquement à l'intérieur des frontières du Malawi, et les montants, les sources, les modalités, les raisons et les conditions doivent être approuvés par le ou la ministre des Collectivités locales, en consultation avec le ou la ministre des Finances. Les collectivités locales ne contractent pas d'emprunts à moyen ou long terme. Elles s'endettent principalement pour obtenir des biens et des services.
<b>Mali</b>	Les autorités locales et régionales disposent d'une relative autonomie en matière d'emprunt. Toutefois, pour les prêts d'une durée supérieure à un an, les délibérations ne deviennent effectives qu'après approbation du ou de la représentant-e de l'État au sein de l'administration locale ou régionale. Le produit des emprunts autorisés est utilisé exclusivement pour financer des investissements. Le Mali ne dispose pas encore d'un système de notation financière pour les autorités locales et régionales. Le gouvernement central ne fournit aucune garantie directe pour leur dette.
<b>Mauritanie</b>	L'utilisation de prêts et de garanties de prêt pour le financement des collectivités locales et régionales est un mécanisme autorisé par les textes en vigueur. Cette démarche reste toutefois quasiment inexistante à l'heure actuelle en raison de l'absence d'un cadre institutionnel ou opérationnel approprié, tant au niveau central qu'au niveau local. De plus, leurs sources de financement ne sont pas suffisantes pour que les créanciers considèrent les communes comme solvables. La Caisse des dépôts et de développement (CDD), établissement public à statut particulier créé en 2012, peut également intervenir dans le financement des collectivités

	territoriales. Cependant, cela ne s'est jamais produit, à l'exception d'un prêt accordé à l'Association des maires de Mauritanie pour l'acquisition de son siège.
<b>Mozambique</b>	Les municipalités peuvent emprunter avec l'approbation du ministère de l'Économie et des Finances, bien que l'emprunt soit considéré comme un scénario « extraordinaire », qui s'applique uniquement dans trois cas : a) les investissements reproductifs et les investissements à caractère social ou culturel, b) la couverture des dépenses extraordinaires nécessaires pour compenser les pertes subies en cas de catastrophe, et c) la couverture des besoins des autorités locales en matière de redressement financier, suite à l'exécution d'un accord de rééquilibrage financier conclu antérieurement. Les emprunts à court terme auprès d'institutions financières nationales sont autorisés lorsqu'ils sont utilisés pour faire face à des difficultés de trésorerie ponctuelles. Cependant, l'emprunt bancaire doit satisfaire à deux critères : le montant ne doit pas dépasser un quart des transferts reçus du FCA (fonds de compensation municipal), et la dette doit être remboursée intégralement à la fin de l'exercice financier concerné. Les prêts peuvent également être contractés par des institutions autonomes (par exemple des entreprises publiques).
<b>Népal</b>	Selon le cadre établi par la Stratégie nationale de développement urbain, les administrations locales peuvent emprunter des fonds auprès de deux sources principales, le Town Development Fund (TDF) et les institutions financières. Toutefois, l'emprunt n'a pas été une source majeure de financement municipal jusqu'à présent, en raison du manque d'instruments réglementaires permettant aux provinces et aux administrations locales d'exploiter correctement les mécanismes du marché financier. Le TDF a été créé par une loi de 1997 qui lui confère l'autonomie nécessaire pour fonctionner comme une institution financière intermédiaire pour le développement de l'infrastructure urbaine au Népal. C'est actuellement le seul organisme du secteur public qui finance des infrastructures urbaines avec des plans de financement à long terme. Cependant, le TDF n'a jusqu'à présent été mobilisé que pour quelques rares projets d'infrastructures urbaines et il n'existe toujours aucune institution équivalente à l'échelon provincial.
<b>Niger</b>	Les CT peuvent contracter des emprunts dans les conditions prévues par un décret pris en Conseil des ministres, mais elles y ont très peu recours, avec peu de résultats. Elles n'ont pas accès aux marchés financiers.
<b>Rwanda</b>	Les conseils des administrations locales sont habilités à emprunter pour financer des projets de développement. La réglementation des obligations des administrations locales n'a pas encore été établie. La Ville de Kigali et certains districts ont commencé à emprunter auprès de banques locales sur la base de la loi 75/2018 du 7 septembre 2018.
<b>Sénégal</b>	Les collectivités locales et régionales ne sont pas libres d'emprunter. La loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales énumère les emprunts et les garanties d'emprunt parmi les actes soumis à l'approbation préalable du ou de la représentant-e de l'État. Le choix des prêteurs n'est soumis à aucune restriction. Les collectivités locales peuvent également s'endetter auprès de l'Agence de développement municipal. La seule expérience connue d'émission d'obligations est celle de la Ville de Dakar, où une tentative d'émission d'obligations municipales en 2015 a finalement été suspendue à la demande de l'État, et a été remplacée par un emprunt auprès de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD). Selon la DGCPPT, aucune collectivité locale ou régionale n'a contracté d'emprunt en 2019.
<b>Sierra Leone</b>	Selon l'AGL 2004, le ministère des Finances (en particulier le département des Finances des collectivités locales) et le ministère des Collectivités locales doivent autoriser (lignes directrices politiques) l'endettement des conseils locaux et fournir des garanties. Cela est possible et autorisé, mais ne s'est jamais produit dans la pratique. Aucune donnée n'est disponible sur la dette des collectivités territoriales.
<b>Somalie</b>	Les collectivités locales gèrent des budgets de trésorerie et certaines empruntent pour gérer leur flux de trésorerie, mais il s'agit généralement de lignes de crédit à court terme accordées par des fournisseurs et des sous-traitants plutôt que de prêts formels. Au Puntland, la loi n° 7/2003 autorise les collectivités locales à emprunter auprès de prêteurs internationaux et nationaux. Cette pratique n'est toutefois pas courante et, en l'absence de réglementation, chaque collectivité locale gère les prêts différemment. Au Somaliland, l'article 91 de la loi n° 23/2003 interdit aux conseils locaux d'emprunter de l'argent, sauf pour faire face à des problèmes urgents qui n'ont pas été budgétisés, comme les catastrophes naturelles. Lorsque les collectivités locales empruntent, l'argent doit être remboursé dans un délai maximum de deux ans et l'approbation du comité exécutif est nécessaire si les fonds sont inférieurs à 10 % des recettes propres.

<b>Togo</b>	La loi sur la décentralisation et les libertés locales autorise les collectivités territoriales à contracter des prêts au Togo dans le cadre de la mise en œuvre de leur programme de développement (art. 75). Le décret 2020-004/PR du 5 mars 2020 (art. 137) ajoute : « les modalités de mise en œuvre du financement par l'emprunt... sont déterminées par un arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des finances ». À ce jour, cet arrêté n'a pas été publié. Ce vide juridique signifie que les collectivités territoriales ne sont pas en mesure de s'endetter.
<b>Ouganda</b>	Selon la loi sur les collectivités locales, un conseil de collectivité locale peut contracter des emprunts par le biais d'obligations, d'obligations non garanties ou de toute autre méthode, pour des montants n'excédant pas 25 % des recettes générées localement, à condition que le conseil démontre qu'il est en mesure de satisfaire à ses exigences statutaires. Une proposition ministérielle préparée en 2020 vise à renforcer la capacité d'emprunter des collectivités locales en limitant leur obligation de remboursement annuel à un maximum de 35 % du total des recettes générées localement l'année précédente, mais cette proposition n'est pour le moment pas entrée en vigueur. Cette proposition suggère en outre la mise en place d'un mécanisme de financement commun infranational afin de faciliter l'accès des collectivités locales aux marchés financiers. La loi de 2015 sur la gestion des finances publiques permet au ou à la ministre des Finances de garantir le remboursement du principal, des intérêts et des autres charges d'un prêt contracté en Ouganda ou à l'étranger par un conseil de collectivité locale, sous réserve de l'approbation du Parlement. Il n'existe actuellement pas de marché de la dette ou de l'emprunt pour les collectivités locales. Les marchés ougandais n'ont pas une grande profondeur, la capitalisation boursière est faible et il n'existe aucune réglementation sur les actions ou les obligations des collectivités locales. L'avantage de cette situation est que les collectivités locales ougandaises n'ont pas de prêts ou de dettes sur le marché ; leur endettement se compose de restes à payer à des fournisseurs de biens et de services.
<b>République-Unie de Tanzanie</b>	Les collectivités locales peuvent emprunter auprès d'institutions financières et de fonds de pension. En vertu de l'article 11, paragraphe 1 de la loi sur les finances des collectivités locales, une collectivité locale peut uniquement contracter un emprunt au niveau national avec l'approbation du ou de la ministre responsable des collectivités locales, qui doit également consulter le ou la ministre des Finances.
<b>Zambie</b>	Selon la loi sur les collectivités locales de 2019 et la loi sur la gestion des finances publiques de 2018, une collectivité locale peut emprunter afin de remplir ses fonctions par le biais d'un prêt, de l'émission d'actions ou d'obligations, d'une hypothèque, d'un prêt temporaire ou d'un découvert auprès d'une banque ou d'autres sources, avec l'autorisation écrite du ou de la secrétaire du Trésor. Le gouvernement a récemment lancé la stratégie 2021-2025 de gestion de la dette pour les collectivités locales, qui a révélé qu'au 30 juin 2020, la dette consolidée pour toutes les collectivités locales était estimée à 2,8 milliards de ZMW, soit 30 milliards d'USD PPA. Parmi ces dettes, les autres comptes à payer représentent la part la plus importante (29 %), comprenant les obligations statutaires, les dettes liées au personnel et les dettes envers les fournisseurs de biens et de services et les autres créanciers. La dette financière représente une faible part de 0,4 % et s'élève à 4 millions d'USD PPA. Selon l'IFA 2018 (étude sur l'architecture budgétaire interadministration), les emprunts à long terme au niveau local sont pratiquement inexistantes, ce qui est certainement lié à la faible position financière des collectivités locales et à leur incapacité à rembourser les prêts.

Source : (OCDE/CGLU, 2022[13])

#### Encadré 5.4. Le rôle et le travail des partenaires du développement dans les PMA

Les PMA font face à de graves obstacles structurels pour s'assurer un développement durable. Ces entraves sont d'autant plus marquées au niveau infranational, où les collectivités locales et régionales sont souvent confrontées à la fois à une répartition peu claire des responsabilités et à des capacités administratives limitées, à un financement insuffisant et à des difficultés d'accès au financement extérieur. Les partenaires de développement multilatéraux et bilatéraux jouent donc un rôle essentiel en soutenant les PMA par le biais de différents mécanismes d'assistance financière et technique. Plusieurs projets soutenus par des partenaires de développement ont été identifiés dans les PMA.

- Au Cambodge, le Fonds d'investissement infranational (SNIF) est un instrument de financement soutenu par la Banque asiatique de développement qui canalise des fonds supplémentaires vers les collectivités territoriales en fonction de leurs performances. Ces montants hors budget sont versés parallèlement aux dotations régulières accordées aux collectivités territoriales. Le fonds a été créé dans le but de promouvoir des projets d'investissement pilotes dans les districts ruraux, notamment des travaux de génie civil dans les domaines de l'assainissement, de la santé, des infrastructures et de l'éducation. Le SNIF permet de convertir un prêt souverain en subvention infranationale ou en subvention remboursable, puisque les collectivités territoriales ne sont pas autorisées à contracter des prêts.
- Le gouvernement d'Haïti a présenté en janvier 2021 le Plan de réponse post-COVID-19 (PREPOC) qui vise à stabiliser la situation macroéconomique du pays, à renforcer la réponse aux besoins sociaux et à créer les conditions d'une reprise de la croissance économique, notamment en soutenant le bien-être de la population et en créant des emplois décents. Tout au long de sa période de mise en œuvre, de 2020 à 2023, le PREPOC prévoit d'investir 157,9 milliards de HTG (3,8 milliards d'USD PPA 2020), dont près de 90 % devraient être financés par des partenaires techniques internationaux, notamment la Banque interaméricaine de développement, la Banque de développement des Caraïbes et la Banque mondiale.
- En République démocratique populaire lao, une formule d'allocation des transferts budgétaires aux provinces est encore en cours d'élaboration avec l'aide des partenaires de développement. Pourtant, les collectivités territoriales reçoivent des transferts de capitaux pour financer des projets d'investissement. Le mécanisme du Fonds de développement des districts, créé par le Fonds d'équipement des Nations unies (FENU), fournit aux districts des aides en capital pour soutenir les activités parrainées par les villages qui sont incluses dans les plans de développement socio-économique des provinces et des districts. Il apporte un soutien financier et technique pour renforcer les processus de gestion des finances publiques au niveau des districts. Il a financé plus de 66 investissements dans les services locaux ainsi que 578 interventions dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'agriculture, pour un montant total de 2,8 millions d'USD.
- À Djibouti, plusieurs programmes d'assistance technique offerts par des partenaires sont en cours pour renforcer le processus de décentralisation. Ils sont conçus pour améliorer la capacité des collectivités locales et régionales à planifier, gérer et utiliser le système d'information budgétaire. Depuis 2020, l'UE et Expertise France soutiennent les régions dans la préparation, l'analyse, la gestion et l'exécution de leurs budgets à travers le projet Appui à la décentralisation et aux initiatives locales (ADIL). Un groupe de travail a été constitué entre le ministère délégué chargé de la Décentralisation, le ministère du Budget et les responsables du projet ADIL pour l'UE afin de mener une réflexion préliminaire sur les outils et procédures employés pour les budgets des collectivités territoriales. Par ailleurs, un projet de l'Agence française de développement (AFD) lancé en janvier 2022 comprend un volet sur le renforcement de l'autonomie financière de la Ville de Djibouti, l'optimisation des procédures d'exécution du budget et l'amélioration du contrôle des dépenses de l'État et des collectivités

territoriales. À terme, ce soutien devrait permettre à Djibouti de mettre en place un cadre de gestion budgétaire et comptable plus solide, tenant compte des spécificités des collectivités locales et régionales.

- En Somalie, le Programme commun sur la gouvernance locale (Joint Programme on Local Governance – JPLG) soutient la stratégie de décentralisation du pays depuis 2008. Le JPLG est dirigé par cinq agences des Nations unies (FENU, UNHABITAT, PNUD, UNICEF et OIT). Par le biais du Fonds de développement local (FDL), une subvention discrétionnaire mise en place en Somalie en 2011, le FENU encourage les réformes de décentralisation budgétaire telles que : l'élaboration de politiques et de réglementations de décentralisation budgétaire, la mise en place de mécanismes efficaces de transfert de l'État vers les collectivités locales, le développement des capacités des collectivités locales en matière de planification, de budgétisation, d'utilisation du budget, de suivi, d'évaluation et de présentation des résultats, le développement et l'amélioration des stratégies de mobilisation des recettes propres des municipalités, la promotion de la bonne gouvernance et d'une prestation décentralisée des services, et la mise à disposition de ressources pour le développement et la prestation de services au niveau local. Depuis 2011, le JPLG a déboursé un total de 16,5 millions d'USD sous forme de subventions du FDL. Les capitaux du fonds proviennent de partenaires du développement par l'intermédiaire du JPLG et des différents États et districts, ce qui favorise l'implication des communautés.

Source : (OCDE/CGLU, 2022[13] ; FENU, 2022[65])

# Annexe A. Échantillon des pays du SNG-WOFI

## A.1 Un large échantillon de pays répartis sur sept zones géographiques

L'échantillon de pays dans la base de données actualisée comprend 135 pays, répartis dans sept zones géographiques conformément à la définition de CGLU : Europe, Afrique, Amérique du Nord, Asie-Pacifique, Eurasie, Amérique latine, Moyen-Orient et Asie occidentale (graphique A.1). Chaque pays est identifié par son nom et son code ISO. La liste détaillée des pays et des codes ISO par zone est fournie dans le tableau A.1. ci-dessous.

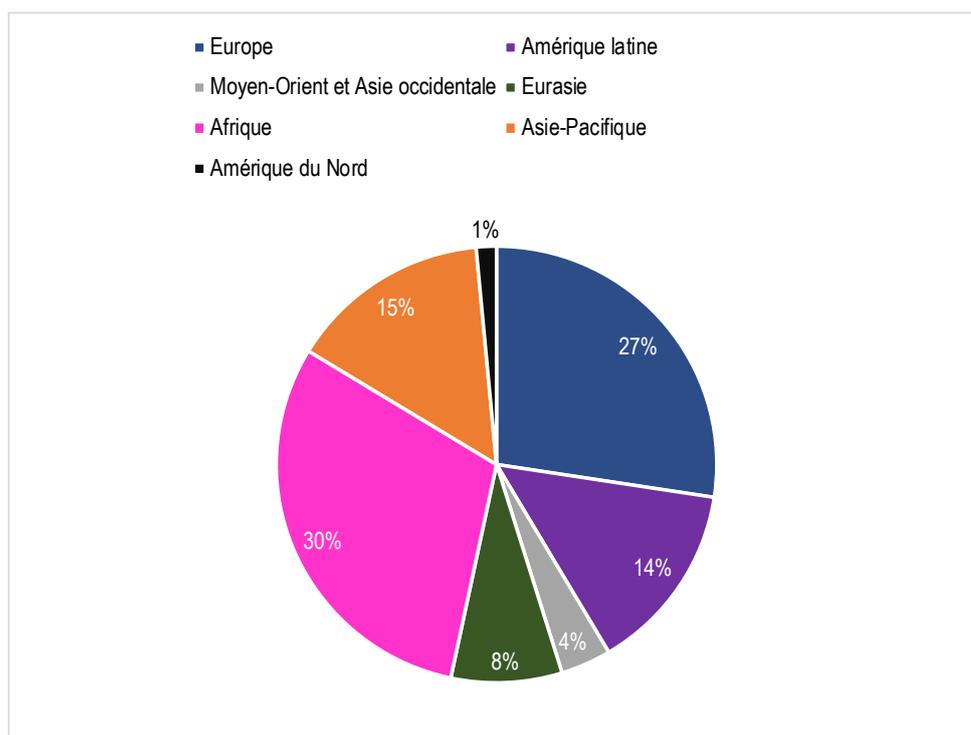
Graphique A 0.1. Les sept zones géographiques du SNG-WOFI



Source : Pays par zone géographique selon la classification CGLU.

Les pays situés en Europe et en Afrique représentent 57 % de l'échantillon de pays. Viennent ensuite l'Asie-Pacifique (15 %), l'Amérique latine (14 %) et l'Eurasie (8 %) (graphique A.2).

## Graphique A 0.2. Répartition des pays par zone géographique



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

La disponibilité des données budgétaires n'est pas homogène dans le monde entier. Dans quelques pays, certaines données budgétaires sont manquantes (principalement les données liées aux dépenses). Dans un plus grand nombre de pays, les données budgétaires sont incomplètes, en l'absence de données relatives à la dette et/ou à la COFOG. Certaines données sont plus rigoureuses que d'autres, ce qui montre qu'il est nécessaire d'améliorer la collecte et la gestion des données. À cet égard, l'Observatoire propose un système d'évaluation de la qualité des données avec trois niveaux de fiabilité des données budgétaires : faible, moyen et élevé.

À des fins d'analyse, plusieurs zones géographiques ont souvent été regroupées afin d'atteindre pour chaque groupe un nombre minimum de pays disposant de données.

L'analyse des données est effectuée sur cinq groupes de pays:

- Afrique : 31 pays, à l'exception des 10 pays sans données
- Asie-Pacifique : 19 pays, à l'exception d'1 pays sans données
- Eurasie, Moyen-Orient et Asie occidentale : 15 pays, à l'exception d'1 pays sans données
- Amérique latine et Caraïbes : 19 pays
- Europe et Amérique du Nord : 39 pays

### **22 pays fédéraux et 113 pays unitaires**

L'échantillon comprend 22 fédérations et quasi-fédérations (sur 24 dans le monde) et 113 pays unitaires. Les 22 fédérations représentent ensemble plus de trois milliards d'habitants (soit 44 % de la population totale de l'échantillon de pays). Les pays unitaires représentent plus de quatre milliards d'habitants (soit 56 %). Les fédérations représentent 45 % du PIB de l'échantillon de pays, contre 55 % pour les pays unitaires.

Globalement, les 135 pays de l'échantillon représentent 89 % de la superficie mondiale, 93 % de la population mondiale (environ 7,2 milliards d'habitants) et 94 % du PIB mondial (tableau A.1.).

**Tableau A 0.1. Superficie, population et PIB des 135 pays de l'échantillon**

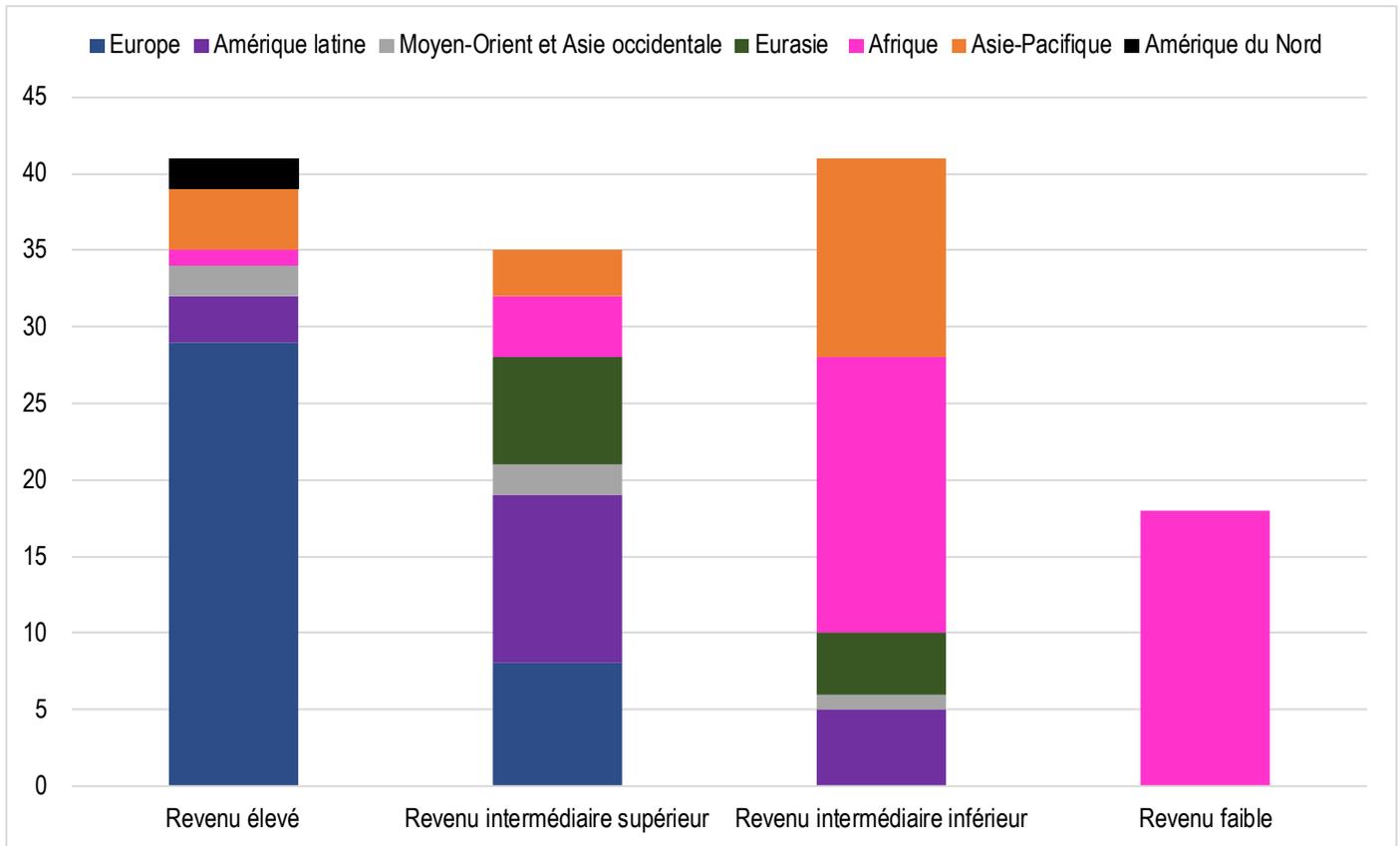
	Échantillon (135 pays)			Monde		
	% en superficie	% en population	% en PIB	% en superficie	% population	% du PIB
Pays fédéraux	57 %	44 %	45 %	51 %	41 %	42 %
Pays unitaires	43 %	56 %	55 %	39 %	52 %	52 %
Les 135 pays	100 %	100 %	100 %	89 %	93 %	94 %

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

### ***Pays par groupes de revenus***

Les pays de cette étude ont été classés en quatre groupes de revenus conformément à la liste de pays de la Banque mondiale (2022). Les 41 pays à revenu élevé comprennent 34 pays de l'OCDE, trois pays de l'UE et deux pays d'Amérique latine (Panama et Uruguay). Dans la catégorie des revenus intermédiaires supérieurs, on trouve quatre membres de l'OCDE (Colombie, Costa Rica, République de Türkiye et Mexique), ainsi qu'un nombre considérable de pays d'Amérique latine et d'Europe (35 pays au total). Les pays à revenu intermédiaire inférieur se trouvent particulièrement en Afrique, en Asie-Pacifique et en Eurasie, soit 41 pays au total dans l'échantillon. Tous les pays classés dans le groupe des pays à revenu faible se trouvent en Afrique (graphique A.3). Par rapport à l'édition précédente de ce rapport, le Népal et le Tadjikistan sont passés de la catégorie des revenus faibles à celle des revenus intermédiaires inférieurs. Dans cette étude, 31 pays appartiennent au groupe des pays les moins avancés.

Graphique A 0.3. Pays par groupe de revenus et par régions du monde



Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Sur les 22 pays fédéraux, 8 entrent appartiennent au groupe des revenus élevés et 8 au groupe des revenus intermédiaires supérieurs, soit 73 % des pays fédéraux. Parmi les autres pays, 4 appartiennent au groupe des revenus intermédiaires inférieurs et 2 au groupe des revenus faibles.

### Encadré A 0.1. Les 31 pays les moins avancés (PMA) de l'échantillon de pays

Les PMA sont définis en fonction de trois critères : faible revenu national brut (RNB) par habitant, faible capital humain et vulnérabilité économique face aux chocs extérieurs. En moyenne, près de la moitié de la population des PMA vit dans une extrême pauvreté, contre 14 % dans les autres pays en développement. La population des PMA connaît également une croissance parmi les plus rapides au monde : des projections récentes estiment que leur population aura doublé d'ici 2050 (Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, 2019[66]).

En 2022, il y a 46 PMA dans le monde, qui représentent 14 % de la population mondiale et environ 40 % de la population extrêmement pauvre (CNUCED, 2016[67]). Plus des deux tiers des PMA se trouvent en Afrique subsaharienne (34), et les autres sont répartis entre l'Asie (8), l'Océanie (3) et l'Amérique centrale (1).

La base de données SNG-WOFI comprend 31 PMA, dont 24 en Afrique, six en Asie-Pacifique et un en Amérique centrale. Dix-huit pays appartiennent au groupe des pays à revenu faible et les 13 autres au groupe des pays à revenu intermédiaire inférieur.

Parmi les 31 PMA figurant dans la base de données, 24 disposent de données de base sur les finances infranationales. Ces données sont absentes pour les sept autres pays, malgré les efforts considérables déployés par le FENU et CGLU pour collecter des données sur les PMA.

Les données budgétaires infranationales sont en effet encore rares dans les PMA, ce qui fait obstacle au suivi des conséquences des processus de décentralisation. La communauté internationale, les donateurs et les gouvernements nationaux devraient mobiliser des ressources supplémentaires pour combler ces lacunes dans les données, afin de contribuer à améliorer les cadres budgétaires et de présentation, à établir un système statistique solide sur les finances publiques, ainsi qu'à collecter les données aux niveaux national et infranational, conformément aux normes internationales.

Tableau A 0.2. Liste des pays, codes ISO et indicateurs socio-économiques de base

Région du monde	Nom du pays	Code ISO	Groupe de revenu	Forme de l'État	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population (milliers)	Nb moyen d'hab. par municipalité	PIB par habitant (USD PPA)
Afrique	Algérie	ALG	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	2 381 741	44 616,63	28 400,15	11 324,24
Afrique	Angola*	AGO	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	1 246 700	32 866,27	200 404,1	6 445,433
Afrique	Bénin*	BEN	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	114 760	12 123,2	157 444,1	3 505,424
Afrique	Botswana	BWA	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	581 730	2 351,625	146 976,6	15 458,48
Afrique	Burkina Faso*	BFA	Revenu faible	Unitaire	274 220	20 903,28	59 553,5	2 274,017
Afrique	Burundi*	BDI	Revenu faible	Unitaire	27 830	11 890,78	99 922,53	771,1633
Afrique	Cap-Vert	CPV	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	4 030	555,988	25 272,18	6 376,643
Afrique	Cameroun	CMR	Revenu	Unitaire	475 440	26 545,86	73 738,51	3 867,519
Afrique	Tchad*	TCD	Revenu faible	Unitaire	1 284 000	16 425,86	39 109,19	1 602,358
Afrique	Côte d'Ivoire	CIV	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	322 460	26 378,28	131 235,2	5 465,515
Afrique	Djibouti*	DJI	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	23 200	988,002	247 000,5	5 781,763
Afrique	Égypte	EGY	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	1 001 450	102 334,4	21 796,46	12 607
Afrique	Eswatini	SWZ	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	17 360	1 160,164	17 061,24	8 865,74
Afrique	Éthiopie*	ETH	Revenu faible	Fédéral	1 136 259	114 963,6	113 600,4	2 422,812
Afrique	Gambie*	GMB	Revenu faible	Unitaire	11 300	2 416,664	1 208 332	2 275,056
Afrique	Ghana	GHA	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	238540	31072,95	119053,4	5744,432
Afrique	Guinée*	GIN	Revenu faible	Unitaire	245 860	13 132,79	36 278,43	2 817,322
Afrique	Kenya	KEN	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	580 370	53 771,3	911 378	4 577,905
Afrique	Libéria*	LBR	Revenu faible	Unitaire	111 370	5 057,677	210 736,5	1 468,359
Afrique	Madagascar*	MDG	Revenu faible	Unitaire	587 295	27 691,02	16 336,88	1 544,16
Afrique	Malawi*	MWI	Revenu faible	Unitaire	118 480	19 129,96	546 570,1	1 591,605
Afrique	Mali*	MLI	Revenu faible	Unitaire	1 240 190	20 250,83	27 001,11	2 347,988
Afrique	Mauritanie*	MRT	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	1 030 700	4 420,184	20 275	3 949
Afrique	Maurice	MUS	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	2 040	1 265,74	9 375,852	20 530,51
Afrique	Maroc	MAR	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	446 550	36 910,56	23 999,06	7 369,493
Afrique	Mozambique*	MOZ	Revenu faible	Unitaire	799380	31255,44	589725,2	1297,405

Afrique	Namibie	NAM	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	824 290	2 540,916	44 577,47	9 298,087
Afrique	Niger*	NER	Revenu faible	Unitaire	1 267 000	24 206,64	94 927,98	1 288,259
Afrique	Nigeria	NGA	Revenu intermédiaire inférieur	Fédéral	923770	206139,6	266330,2	5186,412
Afrique	Rwanda*	RWA	Revenu faible	Unitaire	26 340	12 952,21	462 578,9	2 213,828
Afrique	Sénégal*	SEN	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	196 710	16 743,93	30 060,92	3 502,82
Afrique	Seychelles	SYC	Revenu élevé	Unitaire	460	98,462	3 787	25 767,61
Afrique	Sierra Leone*	SLE	Revenu faible	Unitaire	72 300	7 976,985	362 590,2	1 727,105
Afrique	Somalie*	SOM	Revenu faible	Fédéral	637 660	15 893,22	162175,7	1245,744
Afrique	Afrique du Sud	ZAF	Revenu intermédiaire supérieur	Fédéral	1 219 090	59 308,69	230 773,1	13 360,57
Afrique	Togo*	TGO	Revenu faible	Unitaire	56 790	8 278,737	70 758,44	2 223,498
Afrique	Tunisie	TUN	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	163 610	11 818,62	33 767,48	10 822,85
Afrique	Ouganda*	UGA	Revenu faible	Unitaire	241 550	45 741	259 892	2 294,335
Afrique	République-Unie de Tanzanie*	TZA	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	947 300	59 734,21	398 228,1	2 779,91
Afrique	Zambie*	ZMB	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	752 610	18 383,96	158 482,4	3 457,61
Afrique	Zimbabwe	ZWE	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	390 760	14 862,93	161 553,6	3 537,351
Asie-Pacifique	Australie	AUS	Revenu élevé	Fédéral	7 741 220	25 687,04	47 834,34	53 329,81
Asie-Pacifique	Bangladesh*	BGD	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	147 570	164 689,4	33 651,28	5 138,653
Asie-Pacifique	Bhoutan*	BTN	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	38390	771,612	3691,923	11130,22
Asie-Pacifique	Cambodge*	KHM	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	181 040	16 718,97	10 157,33	4 421,48
Asie-Pacifique	Inde	IND	Revenu intermédiaire inférieur	Fédéral	3 287 259	1 380 004	5 160,284	6 503,948
Asie-Pacifique	Indonésie	IDN	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	1 916 862	273 523,6	3 263,499	12 072,74
Asie-Pacifique	Japon	JPN	Revenu élevé	Unitaire	377 974	125 836	72 029,78	42 390,38
Asie-Pacifique	Corée	KOR	Revenu élevé	Unitaire	100 370	51 780,58	229 117,6	45 274,46
Asie-Pacifique	République démocratique populaire lao*	LAO	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	236 800	7 275,556	855,2434	8 239,167
Asie-Pacifique	Malaisie	MYS	Revenu intermédiaire supérieur	Fédéral	330 345	32 366	214 344,4	27 923,69
Asie-Pacifique	Mongolie	MNG	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	1 564 116	3 278,292	1 917,13	12 366,95
Asie-Pacifique	Myanmar*	MMR	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	676 590	54 409,79		5 123,826
Asie-Pacifique	Népal*	NPL	Revenu intermédiaire inférieur	Fédéral	147 180	29 136,81	38 694,3	4 008,506

Asie-Pacifique	Nouvelle-Zélande	NZL	Revenu élevé	Unitaire	267 710	5 084,3	75 885,07	44 491,32
Asie-Pacifique	Pakistan	PAK	Revenu intermédiaire inférieur	Fédéral	796 100	220 892,3	17 858,54	4 812,89
Asie-Pacifique	Malaisie	MYS	Revenu intermédiaire supérieur	Fédéral	330 345	32 366	214 344,4	27 923,69
Asie-Pacifique	Mongolie	MNG	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	1 564 116	3 278,292	1 917,13	12 366,95
Asie-Pacifique	Myanmar*	MMR	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	676 590	54 409,79		5 123,826
Asie-Pacifique	Népal*	NPL	Revenu intermédiaire inférieur	Fédéral	147 180	29 136,81	38 694,3	4 008,506
Asie-Pacifique	Nouvelle-Zélande	NZL	Revenu élevé	Unitaire	267 710	5 084,3	75 885,07	44 491,32
Asie-Pacifique	Pakistan	PAK	Revenu intermédiaire inférieur	Fédéral	796 100	220 892,3	17 858,54	4 812,89
Asie-Pacifique	République populaire de Chine	CHN	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	9 600 013	1 410 929	496 107,4	17 210,77
Asie-Pacifique	Philippines	PHL	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	300 000	109 581,1	2 606,219	8 389,849
Asie-Pacifique	Sri Lanka	LKA	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	65 610	21 919	64 278,59	13 224,61
Asie-Pacifique	Thaïlande	THA	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	513 120	69 799,98	28 571,42	18 232,79
Asie-Pacifique	Viet Nam	VNM	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	331 230	97 338,58	9 170,773	8 650,134
Eurasie	Arménie	ARM	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	29 740	2 963,234	6 122,384	13 312,11
Eurasie	Azerbaïdjan	AZE	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	86 600	10 093,12	6 284,633	14 479,71
Eurasie	Géorgie	GEO	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	69 700	3 714	58 031,25	14 766,98
Eurasie	Kazakhstan	KAZ	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	2 724 902	18 754,44	2 703,148	26 754,38
Eurasie	Kirghizistan	KGZ	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	199 950	6 591,6	13 619,01	4 964,733
Eurasie	République de Moldavie	MDA	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	33 850	2 620,495	2 918,146	13 000,4
Eurasie	Tadjikistan	TJK	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	141 380	9 537,642	25 917,51	3 858,198
Eurasie	Ukraine	UKR	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	603 550	44 134,69	30 044,04	13 054,76
Eurasie	Ouzbékistan	UZB	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	448 924	34 232,05	3 733,862	7 734,024
Europe	Albanie	ALB	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	28 750	2 837,743	46 520,38	13 439,67
Europe	Autriche	AUT	Revenu élevé	Fédéral	83 879	9 028	4 313,426	55 684

Europe	Belgique	BEL	Revenu élevé	Fédéral	30 530	11 556	19 889,84	53 035
Europe	Bosnie-Herzégovine	BIH	Revenu intermédiaire supérieur	Fédéral	51 210	3 280,815	23 268,19	15 623,1
Europe	Bulgarie	BGR	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	111 000	6 934,015	26 166,09	24 613,84
Europe	Croatie	HRV	Revenu élevé	Unitaire	56 594	23 889	43 043,24	28 841,71
Europe	Chypre	CYP	Revenu élevé	Unitaire	5 695	1 207,361	3 177,266	39 452,87
Europe	République tchèque	CZE	Revenu élevé	Unitaire	78 870	10 698,9	1 692	41 603,99
Europe	Danemark	DNK	Revenu élevé	Unitaire	42 924	5 831,404	59 504,12	60 229,91
Europe	Estonie	EST	Revenu élevé	Unitaire	45 340	1 331,057	16 848,82	37 600,59
Europe	Finlande	FIN	Revenu élevé	Unitaire	338 450	5 530,719	17 898,77	50 506,29
Europe	France	FRA	Revenu élevé	Unitaire	549 087	67 391,58	1 927,953	46 983,04
Europe	Allemagne	DEU	Revenu élevé	Fédéral	357 588	83 237	7 714,987	54 792,07
Europe	Grèce	GRC	Revenu élevé	Unitaire	131 960	10 715,55	33 181	27 909,54
Europe	Hongrie	HUN	Revenu élevé	Unitaire	93 030	9 749,763	3 068,858	33 077,23
Europe	Islande	ISL	Revenu élevé	Unitaire	103 000	366,425	5 310,507	53 622,25
Europe	Irlande	IRL	Revenu élevé	Unitaire	70 280	4 994,724	161 120,1	93 180,95
Europe	Italie	ITA	Revenu élevé	Unitaire	302 070	59 554,02	7 534,669	41 828,55
Europe	Kosovo	XKO	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	10 887	1 775,378	46 720,47	11 387,65
Europe	Lettonie	LVA	Revenu élevé	Unitaire	64 570	1 901,548	44 222,05	31 464,48
Europe	Lituanie	LTU	Revenu élevé	Unitaire	65 290	2 794,7	46 578,33	38 883,12
Europe	Luxembourg	LUX	Revenu élevé	Unitaire	2 590	632,275	6 198,775	117 500,2
Europe	Malte	MLT	Revenu élevé	Unitaire	320	525,285	7 724,779	41 740,77
Europe	Monténégro	MNE	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	13 810	621,306	25 887,75	20 029,91
Europe	Pays-Bas	NLD	Revenu élevé	Unitaire	41 540	17 441,14	49 548,69	59 268,14
Europe	Norvège	NOR	Revenu élevé	Unitaire	625 221,6	5 379,475	15 110,88	62 644,85
Europe	Pologne	POL	Revenu élevé	Unitaire	312 690	37 950,8	15 321,28	34 240,25
Europe	Portugal	PRT	Revenu élevé	Unitaire	92 225,6	10 305,56	33 459,62	34 148,95
Europe	République de Macédoine du Nord	MKD	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	25 710	2 072,531	25 586,8	16 959,67
Europe	Roumanie	ROU	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	238 400	19 329	6 078,302	32 116,48
Europe	Serbie	SRB	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	88 360	6 908,224	47 642,92	19 107,2
Europe	République slovaque	SVK	Revenu élevé	Unitaire	49 030	5 458,827	1 888,867	31 356,46
Europe	Slovénie	SVN	Revenu élevé	Unitaire	20 480	2 100,126	9 906,255	39 768,63
Europe	Espagne	ESP	Revenu élevé	Fédéral	505 940	47 351,57	5 823,585	37 765,8
Europe	Suède	SWE	Revenu élevé	Unitaire	447 430	10 353,44	35 701,52	55 037,72
Europe	Suisse	CHE	Revenu élevé	Fédéral	41 290,39	8 636,896	4 020,901	71 742,52
Europe	Royaume-Uni	GBR	Revenu élevé	Unitaire	243 610	67 215,29	179 720	46 482,86
Amérique latine	Argentine	ARG	Revenu élevé	Fédéral	2 780 400	44 044,82	19 340	20 784,77
Amérique latine	République bolivarienne du Venezuela	VEN	Revenu intermédiaire supérieur	Fédéral	912 050	28 435,94	84 883,41	<sans valeur>
Amérique latine	Bolivie	BOL	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	1 098 580	11 673,03	34 332,44	8 275,491
			Revenu					

Amérique latine	Brésil	BRA	intermédiaire supérieur	Fédéral	8 515 770	212 559,4	38 161,47	14 835,42
Amérique latine	Chili	CHL	Revenu élevé	Unitaire	756 700	19 116,21	55 409,3	25 110,16
Amérique latine	Colombie	COL	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	1 141 750	50 882,88	46 131,35	14 931,05
Amérique latine	Costa Rica	CRI	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	51 100	5 094,114	62 123,34	22 132,47
Amérique latine	République dominicaine	DOM	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	48 670	10 847,9	68 657,62	17 935,66
Amérique latine	Équateur	ECU	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	256 370	17 643,06	79 832,85	10 895,77
Amérique latine	El Salvador	SLV	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	21 040	6 486,201	24 756,49	8 420,486
Amérique latine	Guatemala	GTM	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	108 890	16 858,33	49 583,33	8 853,67
Amérique latine	Haïti*	HTI	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	27 750	11 402,53	78 099,54	3 095,194
Amérique latine	Honduras	HND	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	112 490	9 904,608	33 236,94	5 420,234
Amérique latine	Jamaïque	JAM	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	10 990	2 890,3	206 450	8 995,4
Amérique latine	Mexique	MEX	Revenu intermédiaire supérieur	Fédéral	1 964 375	128 932,8	51 968,06	18 444,07
Amérique latine	Nicaragua	NIC	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	130 370	6 624,554	43 297,74	5 569,722
Amérique latine	Panama	PAN	Revenu élevé	Unitaire	75 320	4 314,768	53 268,74	26 782,48
Amérique latine	Paraguay	PRY	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	406 752	7 132,53	27 327,7	13 069,18
Amérique latine	Pérou	PER	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	1 285 220	32 971,85	15 936,13	11 878,52
Amérique latine	Uruguay	URY	Revenu élevé	Unitaire	176 220	3 473,727	27 789,82	22 793,69
Moyen-Orient et Asie occidentale	Israël	ISR	Revenu élevé	Unitaire	22 070	9 216,9	35 724,42	39 481,57
Moyen-Orient et Asie occidentale	Jordanie	JOR	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	89 320	10 203,14	101 021,2	10 355,01
Moyen-Orient et Asie occidentale	Autorité palestinienne	PSE	Revenu intermédiaire inférieur	Unitaire	6 020	4 803,269	9 903,647	5 689,945
Moyen-Orient et Asie occidentale	République de Türkiye	TUR	Revenu intermédiaire supérieur	Unitaire	785 350	84 339,07	60 675,59	27 235,43
Moyen-Orient et Asie occidentale	Arabie saoudite	KSA	Revenu élevé	Unitaire	2 149 690	34 813,87	122 153,9	46 759,66
Amérique du Nord	Canada	CAN	Revenu élevé	Fédéral	9 879 750	38 005,24	9732,455	46 611,31
Amérique du Nord	États-Unis d'Amérique	USA	Revenu élevé	Fédéral	9 831 510	329 484,1	9 086	63 593,45

Note : Les pays marqués d'un \* sont des PMA

Source : Base de données SNG-WOFI. [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org)



# Annexe B. Indicateurs sociaux économiques de base

Les données socio-économiques utilisées dans les fiches pays et territoires sont décrites dans le tableau B.1 ci-dessous :

**Tableau A 0.1. Description des indicateurs socio-économiques utilisés dans les fiches pays et territoires**

	Indicateurs
<b>Général</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Groupe de revenu (classification 2022, telle que définie par la Banque mondiale) :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Revenu élevé</li> <li>○ Revenu intermédiaire supérieur</li> <li>○ Revenu intermédiaire inférieur</li> <li>○ Revenu faible</li> </ul> </li> <li>• Monnaie locale</li> </ul>
<b>Population et géographie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superficie (km<sup>2</sup>)</li> <li>• Population (en milliers d'habitants)</li> <li>• Croissance démographique (% 2015-2020)</li> <li>• Densité (hab./km<sup>2</sup>)</li> <li>• Population urbaine (% de la population totale)</li> <li>• Croissance de la population urbaine (% , 2020 par rapport à 2019)</li> <li>• Nom de la capitale et part de la population (ville ou aire métropolitaine)</li> </ul>
<b>Données économiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB actuel en dollars internationaux PPA (milliards, USD PPA)</li> <li>• PIB actuel par habitant en dollars internationaux PPA (USD PPA)</li> <li>• Taux de croissance annuel en termes réels (% , 2020 par rapport à 2019)</li> <li>• Taux de chômage (nombre de personnes au chômage en pourcentage de la population active)</li> <li>• Investissement direct étranger, entrées nettes (BDP, millions d'USD courants)</li> <li>• Formation brute de capital fixe – privé et public (% du PIB)</li> <li>• Indice de développement humain :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Valeur de l'indice</li> <li>○ Catégorie (très élevé, élevé, moyen, faible)</li> <li>○ Classement mondial</li> </ul> </li> </ul>

Source : (OCDE, 2021[68])

Afin de faciliter les comparaisons à l'échelle internationale, des sources d'information communes ont été utilisées pour la plupart des pays (des sources nationales ont été utilisées dans certains cas).

Ces sources sont les suivantes :

- OCDE
- Eurostat
- Banque mondiale : indicateurs du développement dans le monde (DataBank)
- DAES des Nations Unies : Perspectives de la population mondiale
- Organisation internationale du travail
- Programme des Nations Unies pour le développement : Rapport sur le développement humain

Les sources des données socio-économiques sont précisées à la fin de chaque fiche pays et territoire.

# Annexe C. Résumé de la méthodologie sur les finances des collectivités territoriales

## Cadre statistique des administrations

La base de données SNG-WOFI héberge des données dans le domaine de ce que l'on appelle habituellement « l'administration publique », c'est-à-dire le secteur des administrations publiques dans leur ensemble. Les administrations publiques comprennent quatre sous-secteurs :

- « Administration centrale » : ce niveau comprend tous les services de l'administration centrale et les autres institutions centrales dont la compétence concerne normalement la totalité du territoire économique.
- « Gouvernements fédérés » : c'est-à-dire les régions fédérées dans les pays fédéraux ou quasi fédéraux (comme l'Espagne ou l'Afrique du Sud) et les institutions publiques associées (par exemple les organismes étatiques à vocation spéciale, les institutions publiques d'État et diverses institutions satellites attachées aux administrations d'État).
- « Gouvernement local » : cela comprend les communes, les provinces ou départements, les régions (dans les pays unitaires) et toutes les institutions publiques locales y afférentes (par exemple les organismes locaux à vocation spécialisée, les structures de coopération intercommunale, les institutions publiques locales et diverses institutions satellites rattachées aux administrations locales).
- « Administration de sécurité sociale » : il s'agit des caisses de sécurité sociale et des entités apparentées.

Outre ces quatre sous-secteurs, la base de données utilise également le terme « collectivités territoriales », qui couvre deux sous-secteurs : les administrations des États (dans les pays fédéraux) et les administrations locales dans les pays fédéraux et unitaires.

Les données pour les administrations publiques et les données pour chacun des quatre sous-secteurs sont consolidées. Les données pour le secteur des collectivités territoriales ne sont pas consolidées lorsqu'elles correspondent à la somme des sous-secteurs des administrations d'État fédérés et des administrations locales.

Afin de mieux distinguer les sous-secteurs des administrations d'État fédéré et des administrations locales (pour les pays fédéraux) au sein de la catégorie « collectivités territoriales », les tableaux comprennent les données pour le sous-secteur des collectivités territoriales dans les pays fédéraux, ainsi que les chiffres spécifiques aux administrations d'État fédéré et aux administrations locales respectivement, lorsqu'ils sont disponibles. En ce qui concerne les pays unitaires à plusieurs niveaux infranationaux (régions et municipalités, par exemple), la base de données comprend des données et des informations désagrégées permettant d'évaluer le poids spécifique de chaque niveau infranational dans la partie qualitative des fiches pays et territoires. Chaque fiche pays contient, au début de la section sur les finances des collectivités territoriales, un encadré qui définit précisément le secteur des collectivités territoriales concerné par les données financières fournies.

## Sources des données budgétaires

Sauf indication contraire, toutes les données budgétaires datent de 2020. Les données provenant de la comptabilité des administrations publiques (ou des statistiques des administrations) harmonisées suivant le Système de comptabilité nationale de 1968 (SCN 1968), 1993 (SCN 1993) ou 2008 (SCN 2008 ou 2010 dans l'Union européenne) ont été privilégiées. Cette approche améliore la comparabilité entre les pays du monde entier. Toutefois, les statistiques des administrations, harmonisées suivant le Système de comptabilité nationale, sont absentes ou incomplètes dans de nombreux pays, en particulier dans les pays en développement et les pays les moins avancés. Dans ce cas, d'autres sources de données budgétaires ont été utilisées, comme la comptabilité nationale (non harmonisée suivant les normes internationales) ou la comptabilité budgétaire.

## Mesures des données budgétaires

Les données relatives aux finances publiques sont exprimées en dollars PPA par habitant, ainsi qu'en ratios sur le PIB et l'administration publique/les administrations infranationales. Les PPA (parités de pouvoir d'achat) sont les taux de conversion monétaire qui permettent d'égaliser les pouvoirs d'achat des différentes monnaies en éliminant les différences de niveaux de prix entre pays. Lorsqu'elles sont converties à l'aide des PPA, les dépenses en part du PIB pour les différents pays sont donc exprimées en fonction d'une même structure de prix, si bien que les écarts entre pays reflètent uniquement les différences dans le volume des biens et services achetés.

Sauf indication contraire, toutes les moyennes figurant dans l'analyse et les graphiques sont des moyennes non pondérées (arithmétiques) pour l'année 2020.

## Moyennes

Comme indiqué ci-dessus, tous les pays ne disposent pas de données pour tous les indicateurs. Cela signifie que le nombre de pays inclus dans les échantillons peut varier selon les indicateurs (dépenses, dépenses de personnel, dépenses par classification fonctionnelle, recettes fiscales, dette, etc.). Par exemple, les données sur les dépenses infranationales totales sont disponibles pour 117 pays, tandis que les données sur les dépenses par classification fonctionnelle sont disponibles pour 84 pays. Le nombre de pays inclus dans le calcul des moyennes mondiales ou régionales ainsi que des moyennes pour les pays fédéraux et unitaires est systématiquement indiqué.

Toutes les moyennes sont des moyennes non pondérées (MNP), ou moyennes arithmétiques.

## Disponibilité et fiabilité des données

Un système d'évaluation a été mis en place pour qualifier le niveau de disponibilité et de qualité/fiabilité des données (faible, moyen, élevé).

Lorsque les données proviennent d'une comptabilité nationale harmonisée suivant les normes internationales, la disponibilité des données budgétaires et leur qualité/fiabilité peuvent être considérées comme élevées, bien qu'il y ait quelques exceptions. Lorsqu'elles proviennent d'autres sources, une note leur a été attribuée.

Malheureusement, les données budgétaires pour les collectivités territoriales n'ont pas pu être recueillies dans un certain nombre de pays, ou seulement de manière très partielle. Cela a été le cas dans de nombreux PMA. Dans l'ensemble, les données sur les dépenses totales au niveau infranational, par exemple, sont absentes pour 18 pays (sur les 135 pays de l'échantillon).

## Transactions financières

Lorsqu'elles étaient disponibles, les données suivantes ont été recueillies pour tous les pays (tableau C.1):

Tableau A C.1. Principaux indicateurs financiers

Catégories	Transactions
<b>Dépenses par catégorie économique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dépenses totales par catégorie économique</b> : dépenses courantes + dépenses en capital.</li> <li>• <b>Dépenses courantes</b> : dépenses de personnel + consommation intermédiaire (achats de biens et services) + dépenses sociales (prestations sociales et transferts en nature – production marchande achetée) + subventions et autres transferts courants + impôts + charges financières (y compris les intérêts) + ajustements pour variation des droits des ménages sur les fonds de pension.</li> <li>• <b>Dépenses de personnel</b> : rémunération des salariés. Elles ont deux composantes principales : salaires à payer en espèces ou en nature et cotisations d'assurance sociale à payer par les employeurs.</li> <li>• <b>Dépenses en capital</b> : transferts en capital + investissement</li> <li>• <b>Transferts en capital</b> : aides à l'investissement et subventions en espèces ou en nature que l'administration publique accorde à d'autres unités institutionnelles.</li> <li>• <b>Investissement direct</b> : formation brute de capital et acquisitions, moins la cession d'actifs non financiers non produits. La formation brute de capital fixe (ou investissement fixe) est le principal élément des investissements et de nombreux pays l'ont utilisée en remplacement. Le SCN 2008 a mis en place quelques changements : les dépenses en recherche et développement et en armement sont maintenant comprises dans la formation brute de capital fixe et ne sont plus classées comme consommations intermédiaires.</li> </ul>
<b>Dépenses par catégorie fonctionnelle (COFOG)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dépenses totales par catégorie fonctionnelle</b> : somme des 10 secteurs définis dans la classification des fonctions des administrations publiques (COFOG). Elles englobent les dépenses courantes et en capital.</li> <li>• <b>Dépenses par secteur (COFOG)</b> : services généraux des administrations publiques, défense, ordre et sécurité publics, affaires économiques, protection de l'environnement, logement et équipements collectifs, santé, loisirs, culture et culte, éducation, protection sociale.</li> </ul> <p>Lorsque la COFOG n'était pas disponible, la classification employée dans le pays a été utilisée lorsqu'elle était disponible, ou adaptée.</p>
<b>Recettes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recettes totales</b> : recettes fiscales + dotations et subventions courantes + dotations et subventions en capital + droits et redevances + revenus de la propriété + cotisations sociales.</li> <li>• <b>Recettes fiscales</b> : impôts sur la production et les exportations (GD2R/D2) + impôts courants sur le revenu, la richesse, etc. (GD5R / D5) + impôts sur le capital (GD91R / D91). Les recettes fiscales comprennent les recettes fiscales propres (ou « autonomes ») et les recettes fiscales partagées entre le gouvernement central et les collectivités territoriales. Le SCN 2008 a mis en place des changements concernant la classification de certaines recettes fiscales partagées. Dans plusieurs pays, des recettes fiscales jusqu'alors comptabilisées comme impôts partagés ont été récemment reclassées en transferts.</li> <li>• <b>Impôts sur la propriété</b> : impôts périodiques sur la propriété immobilière (terrains, biens immobiliers)</li> <li>• <b>Primes et subventions</b> : primes et subventions courantes + primes et subventions en capital.</li> <li>• <b>Droits et redevances</b> : production marchande, production pour usage final propre et paiements au titre de la production non marchande.</li> <li>• <b>Revenus de la propriété</b> : intérêts, revenus distribués par les sociétés (par exemple, dividendes), loyers des gisements (par exemple, royalties)</li> <li>• Autres recettes / cotisations sociales</li> </ul>
<b>Dettes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dettes</b> : selon le SCN 2008, la dette brute comprend la somme des passifs suivants : numéraire et dépôts + titres de créance (obligations) + crédits + assurances, pensions et garanties standard + autres comptes à payer (dette commerciale et arriérés). La plupart des instruments de dette sont évalués aux prix du marché.</li> <li>• <b>Dettes financières</b> : la dette financière comprend la somme des passifs suivants : numéraire et dépôts + titres de créance (obligations) + crédits. C'est la définition utilisée dans le protocole de Maastricht pour les pays de l'Union européenne (dette au sens de Maastricht).</li> </ul>

Source : (OCDE, 2018[18])

# Annexe D. Fiches-pays et territoires

L'OCDE était chargée de collecter les données et de préparer les fiches de 75 pays : 38 pays membres de l'OCDE, 5 pays de l'Union européenne (Bulgarie, Croatie, Chypre, Malte et Roumanie) et l'Ukraine, 10 pays d'Europe centrale, d'Europe de l'Est et d'Europe du Sud-Est, 3 pays d'Amérique latine (Argentine, Panama et Pérou), 5 pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Maroc, Arabie saoudite et Tunisie) et 13 pays d'Asie.

CGLU a été chargée de recueillir les données et de préparer les fiches de 60 pays : 37 pays d'Afrique, 12 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, 5 pays d'Eurasie (Arménie, Azerbaïdjan, Kirghizistan, Tadjikistan, Ouzbékistan), 4 pays d'Asie-Pacifique (Bangladesh, Myanmar, Pakistan, Sri Lanka), et 2 pays du Moyen-Orient et d'Asie occidentale (Autorité palestinienne et Jordanie).

La responsabilité principale (OCDE, CGLU) est indiquée à la fin de chaque fiche pays. Chaque partenaire est responsable des données fournies pour les pays qui lui ont été assignés. L'OCDE a toutefois procédé à un contrôle de qualité préliminaire des informations quantitatives et qualitatives avant la finalisation de chaque fiche pays.

## Structure des fiches pays et territoires

Les fiches pays et territoires se composent de six grandes parties, qui comprennent des informations quantitatives et qualitatives :

1. Indicateurs socio-économiques de base
2. Principales caractéristiques du cadre de gouvernance multiniveau
3. Organisation territoriale
4. Responsabilités des collectivités territoriales
5. Finances des collectivités territoriales :
  - o Dépenses des collectivités territoriales
  - o Recettes des collectivités territoriales
  - o Règles budgétaires et dette des collectivités territoriales
6. L'impact de la crise de la COVID-19 sur l'organisation et les finances des autorités locales et régionales

## Organisation territoriale

Un modèle commun a été préparé pour tous les pays afin de décrire la structure de leurs collectivités territoriales. Ce modèle commun comprend un maximum de trois niveaux d'administration infranationale : municipal, intermédiaire et régional.

Cette structure permet de comparer les pays entre eux, mais elle masque également la complexité de l'organisation de certains pays, où il peut exister plusieurs strates de collectivités territoriales, avec chacune

plusieurs types de collectivités. Chaque tableau de pays présente des informations qui reflètent cette diversité dans l'organisation territoriale, dont le détail est indiqué dans le tableau D.1.

Seules sont incluses dans le décompte les « collectivités territoriales à vocation généraliste », c'est-à-dire :

- les « gouvernements décentralisés », c'est-à-dire élus au suffrage universel (direct en théorie, tant pour l'organe exécutif que pour l'assemblée délibérante, mais il existe également des cas d'élections indirectes ainsi que des « systèmes mixtes », ce qui conduit à une définition plus souple) – dans l'ensemble, une « collectivité territoriale » est dotée d'une personnalité morale et jouit d'une certaine autonomie en ce qui concerne ses compétences d'attribution, son budget, son personnel et la gestion de ses services ;
- ayant une compétence générale dans leur juridiction, même si leurs responsabilités peuvent être strictement définies (« décentralisation territoriale »), par opposition aux collectivités territoriales ayant une fonction unique ou multiple, par exemple les conseils scolaires, les régies de transport, les offices des eaux et les districts sanitaires (« décentralisation fonctionnelle »).

**Tableau A D.1. Organisation territoriale : collectivités territoriales à vocation généraliste**

Pays	1 <sup>er</sup> niveau : communal/local	2 <sup>e</sup> niveau : intermédiaire	3 <sup>e</sup> niveau : régional/fédéré	Nombre total de collectivités territoriales
Albanie	61		12	73
Algérie	1 571		553	2 124
Angola	164		18	182
Argentine	2 311		24	2 335
Arménie	484			484
Australie	537		8	545
Autriche	2 093		9	2 102
Azerbaïdjan	1 606		1	1 607
Bangladesh	4 894	492	64	5 450
Belgique	581	10	6	597
Bénin	77			77
Bhoutan	209		20	229
Bolivie	340	1	9	350
Bosnie-Herzégovine	141	10	3	154
Botswana	16			16
Brésil	5 570		27	5 597
Bulgarie	265			265
Burkina Faso	351		13	364
Burundi	119			119
Cap-Vert	22			22

<b>Pays</b>	<b>1<sup>er</sup> niveau : communal/local</b>	<b>2<sup>e</sup> niveau : intermédiaire</b>	<b>3<sup>e</sup> niveau : régional/fédéré</b>	<b>Nombre total de collectivités territoriales</b>
Cambodge	1 646	203	25	1 874
Cameroun	360	14	10	384
Canada	3 905		13	3 918
Tchad	420	115	23	558
Chili	345		16	361
République populaire de Chine	2 844	333	31	3 208
Colombie	1 103		32	1 135
Costa Rica	82			82
Croatie	555		21	576
Chypre	380			380
République tchèque	6 258		14	6 272
Danemark	98		5	103
Djibouti	4		5	9
République dominicaine	158			158
Équateur	221	24		245
Égypte	4 695	225	27	4 947
El Salvador	262			262
Estonie	79			79
Eswatini	68			68
Éthiopie	1 012	68	13	1 093
Finlande	309		22	331
France	34 955	101	18	35 074
Gambie	2		5	7
Géorgie	64		3	67
Allemagne	10 789	400	16	11 205
Ghana	261			261
Grèce	325		13	338
Guatemala	340			340
Guinée	362			362
Haïti	146			146
Honduras	298			298
Hongrie	3 177		20	3 197
Islande	69			69
Inde	267 428		36	267 464
Indonésie	83 813	514	34	84 361
Irlande	31			31
Israël	258			258
Italie	7 904		20	7 924
Côte d'Ivoire	201		31	232
Japon	1 747		47	1 794
Jordanie	101		12	113
Kazakhstan	6 938	216	17	7 171
Kenya	59		47	106
Corée	226		17	243
Kosovo	38			38
Kirghizistan	484			484
République démocratique populaire lao	8 507	148	18	8 673

<b>Pays</b>	<b>1<sup>er</sup> niveau : communal/local</b>	<b>2<sup>e</sup> niveau : intermédiaire</b>	<b>3<sup>e</sup> niveau : régional/fédéré</b>	<b>Nombre total de collectivités territoriales</b>
Lettonie	43			43
Libéria	24	126	15	165
Lituanie	60			60
Luxembourg	102			102
Madagascar	1 695	23	6	1 724
Malawi	35			35
Malaisie	151		13	164
Mali	750	58	11	819
Malte	68		6	74
Mauritanie	219		13	232
Maurice	135	7	1	143
Mexique	2 481		32	2 513
Mongolie	1 710	339	22	2 071
Monténégro	24			24
Maroc	1 538	75	12	1 625
Mozambique	53		11	64
Myanmar			14	14
Namibie	57		14	71
Népal	753		7	760
Pays-Bas	352		12	364
Nouvelle-Zélande	67		11	78
Nicaragua	153		2	155
Niger	255		7	262
Nigeria	774		37	811
Norvège	356		11	367
Pakistan	12 369		4	12 373
Autorité palestinienne	485			485
Panama	81			81
Paraguay	261		17	278
Pérou	2 069		25	2 094
Philippines	42 046	1 634	82	43 762
Pologne	2 477	380	16	2 873
Portugal	308		2	310
République de Moldavie	898		35	933
République de Macédoine du Nord	81			81
Roumanie	3 180		42	3 222
Rwanda	28			28
Arabie saoudite	285	136	13	434
Sénégal	557		43	600
Serbie	145		1	146
Seychelles	26			26
Sierra Leone	22			22
République slovaque	2 890		8	2 898
Slovénie	212			212
Somalie	98		18	116
Afrique du Sud	257		9	266
Espagne	8 131	50	17	8 198
Sri Lanka	341		9	350

Pays	1 <sup>er</sup> niveau : communal/local	2 <sup>e</sup> niveau : intermédiaire	3 <sup>e</sup> niveau : régional/fédéré	Nombre total de collectivités territoriales
Suède	290		20	310
Suisse	2 148		26	2 174
Tadjikistan	368	68	4	440
Thaïlande	2 443		76	2 519
Togo	117	1	5	123
Tunisie	350		24	374
République de Türkiye	1 390		81	1 471
Ouganda	176			176
Ukraine	1 469	136	27	1 632
Royaume-Uni	374	35	3	412
République-Unie de Tanzanie	150			150
États-Unis d'Amérique	35 748	3 031	50	38 829
Uruguay	125		19	144
Ouzbékistan	9 168	294	14	9 476
Venezuela	335		25	360
Viet Nam	10 614	707	63	11 384
Zambie	116			116
Zimbabwe	92		10	102
<b>Total</b>	<b>648 741</b>	<b>12 385</b>	<b>2 513</b>	<b>663 639</b>

Source : Calculs des auteurs à partir de la base de données SNG-WOFI : [www.sng-wofi.org](http://www.sng-wofi.org).

Le cas échéant, des informations sont également fournies sur les entités infra-communales qui ne sont pas autonomes (paroisses, districts, villages, etc.), les collectivités territoriales à vocation spécialisée (par exemple, les districts scolaires, les offices des eaux), les entités déconcentrées de l'État au niveau territorial, les zones spéciales (« territoires non gouvernés » ou « zones non incorporées ») ainsi que la coopération intercommunale.

## Responsabilités des collectivités territoriales

Le même modèle est proposé pour toutes les fiches pays et territoires. Il est basé sur la définition de neuf domaines de responsabilité (tableau D.2). Ces domaines ont été définis de manière à correspondre le mieux possible à la classification des fonctions des administrations publiques (COFOG), pour laquelle les données budgétaires sont fournies (dépenses par COFOG). Les fiches pays et territoires présentent la répartition par niveau de collectivité territoriale (municipal, intermédiaire, régional) et par secteur, et fournissent des informations détaillées sur les acteurs infranationaux.

**Tableau A D.2. Responsabilités des collectivités territoriales : modèle commun**

<b>1. Services généraux des administrations publiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Services administratifs (mariages, naissances, etc.)</li> <li>• Bâtiments et installations publics (hôtels de ville, etc.)</li> <li>• Administration et exploitation des services publics (non assignés à des fonctions spécifiques)</li> <li>• Recherche fondamentale (non assignée à des domaines spécifiques)</li> </ul>
<b>2. Ordre public, sécurité et défense</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Police</li> <li>• Lutte contre les incendies</li> <li>• Protection civile et services d'urgence</li> <li>• Contrôle de la circulation routière / panneaux et feux de signalisation</li> <li>• Défense (militaire et civile)</li> </ul>
<b>3. Affaires économiques / transports</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réseaux et équipements routiers (autoroutes, routes nationales, régionales, locales)</li> <li>• Places de stationnement</li> <li>• Réseaux et équipements ferroviaires (nationaux, régionaux, locaux)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aéroports (internationaux, nationaux, locaux)</li> <li>• Ports (de mer et de pêche, voies navigables)</li> <li>• Transports en commun (par route)</li> <li>• Transports en commun (train, tramway)</li> <li>• Services de transport spéciaux (par ex. ramassage scolaire)</li> <li>• Politiques / services liés à l'emploi</li> <li>• Soutien aux entreprises locales et à l'entrepreneuriat</li> <li>• Agriculture, développement rural, irrigation</li> <li>• Télécommunications / technologies de l'information</li> <li>• Industries manufacturières et construction</li> <li>• Industries extractives</li> <li>• Tourisme</li> <li>• Commerce</li> <li>• Énergie (électricité, gaz, etc.)</li> </ul>
<b>4. Protection de l'environnement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parcs et espaces verts</li> <li>• Préservation de la nature</li> <li>• Lutte contre la pollution sonore et les vibrations</li> <li>• Lutte contre la pollution atmosphérique</li> <li>• Protection des sols et des eaux souterraines</li> <li>• Protection du climat</li> <li>• Gestion des déchets (collecte, traitement et élimination)</li> <li>• Réseau d'assainissement (gestion des eaux usées)</li> <li>• Nettoyage de la voirie</li> </ul>
<b>5. Logements et équipements collectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribution de l'eau potable</li> <li>• Éclairage public</li> <li>• Chauffage urbain</li> <li>• Logement (subventions)</li> <li>• Logement (construction/rénovation)</li> <li>• Logement (gestion)</li> <li>• Aménagement urbain et occupation des sols</li> <li>• Urbanisme</li> </ul>
<b>6. Santé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produits pharmaceutiques et médicaux</li> <li>• Soins médicaux généraux et spécialisés, et services paramédicaux (par exemple, soins dentaires)</li> <li>• Soins de santé primaires (cabinets médicaux)</li> <li>• Services hospitaliers (généraux et spécialisés)</li> <li>• Soins préventifs</li> <li>• Services de santé publique</li> </ul>
<b>7. Loisirs, culture et culte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Services récréatifs et sportifs</li> <li>• Bibliothèques</li> <li>• Musées</li> <li>• Activités culturelles (théâtres, halls d'exposition, jardins botaniques, etc.)</li> <li>• Patrimoine culturel / monuments</li> <li>• Services de radiodiffusion, de télévision et d'édition</li> <li>• Affaires religieuses</li> </ul>
<b>8. Enseignement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enseignement préélémentaire</li> <li>• Enseignement primaire</li> <li>• Enseignement secondaire</li> <li>• Enseignement supérieur (universités, autres établissements d'enseignement supérieur)</li> <li>• Formation professionnelle</li> <li>• Éducation spécialisée</li> <li>• Recherche-développement</li> </ul>
<b>9. Protection sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aide sociale à l'enfance et à la jeunesse</li> <li>• Services d'accompagnement des familles</li> <li>• Personnes âgées</li> <li>• Personnes en situation de handicap</li> <li>• Exclusion sociale / pauvreté (prestations et politiques)</li> <li>• Immigrants</li> <li>• Intégration des étrangers</li> <li>• Centres de protection sociale</li> <li>• Aides au logement</li> <li>• Allocations chômage</li> </ul>

Note : Deux fonctions de la classification COFOG ont été fusionnées : l'ordre public et la sécurité, et la défense.

Source : (OCDE, 2018[18]) (OCDE, 2018[18])

## Annexe E. Définir et mesurer la décentralisation

La décentralisation est un phénomène complexe qui revêt une grande diversité de formes d'un pays à l'autre. Il n'est donc pas aisé de résumer les différentes conceptions de la décentralisation et de refléter la grande pluralité des systèmes de gouvernance multiniveau dans le monde. Cependant, aux fins de ce rapport, l'Observatoire mondial définit la décentralisation comme le transfert de différents pouvoirs, responsabilités et ressources du gouvernement central aux collectivités territoriales, définies comme des entités juridiques distinctes élues au suffrage universel et jouissant d'un certain degré d'autonomie. Les collectivités territoriales sont donc gouvernées par des organes politiques (assemblées délibérantes et organes exécutifs) et disposent de leurs propres actifs et de leur propre personnel administratif. Les collectivités territoriales ont le droit de percevoir des recettes propres, par exemple des impôts ou des droits et redevances, et ont le pouvoir de gérer leur propre budget. Dans les limites de la loi, les collectivités territoriales ont « toute latitude d'exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité » (Charte européenne). En particulier, elles ont le droit d'adopter et d'appliquer des résolutions et des ordonnances générales ou spécifiques. Comme le demandent les accords internationaux (voir ci-dessous), ces principes doivent être reconnus dans la législation nationale et, si possible, dans la constitution.

La décentralisation est donc un concept composite comprenant trois dimensions en théorie interdépendantes : budgétaire, politique et administrative. La dimension budgétaire est souvent absente ou sous-estimée. Plus précisément, les responsabilités nouvellement déléguées ne sont pas accompagnées du montant et/ou du type de ressources nécessaires pour que les collectivités territoriales puissent s'en acquitter. Les inadéquations entre les responsabilités attribuées et les ressources requises créent des mandats non financés ou sous-financés et peuvent engendrer de graves dysfonctionnements dans un système institutionnel décentralisé, ce qui peut se traduire par une faible efficacité et par des manquements à l'obligation de rendre des comptes. Face à un événement extrême tel qu'une pandémie ou une catastrophe naturelle, les mandats non financés peuvent avoir des conséquences particulièrement dangereuses, comme des temps de réaction lents et une mauvaise coordination entre les différents niveaux d'administration (Rodríguez-Pose et Vidal-Bover, à paraître[69]).

Globalement, cette définition est associée au concept d'autonomie locale tel qu'il est défini dans la Charte européenne de l'autonomie locale (1985), dans les Lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales d'ONU-Habitat (2007) et, plus récemment, dans la Charte africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local de 2014 (CGLU, 2008[70] ; OCDE, 2018[71]).

### Encadré A E.1. Décentralisation politique, administrative et budgétaire

En théorie, les trois dimensions de la décentralisation – répartition des pouvoirs, des responsabilités et des ressources – sont complémentaires, étroitement liées et interdépendantes : il ne peut (ou ne devrait) y avoir de décentralisation budgétaire sans décentralisation politique et administrative. D'autre part, sans décentralisation budgétaire, la décentralisation politique et administrative n'aurait pas de sens, car les collectivités territoriales seraient privées des ressources nécessaires pour assumer correctement leurs responsabilités. Il est donc essentiel d'examiner soigneusement les liens entre ces trois dimensions pour maximiser les chances de succès d'un processus de décentralisation.

- La décentralisation politique pose la base juridique de la décentralisation. Elle implique une nouvelle répartition des pouvoirs selon le principe de subsidiarité entre les différents échelons de gouvernement, avec différents objectifs mais souvent dans le but de renforcer la démocratie. Elle fait ainsi référence à la façon dont sont choisis les dirigeants locaux (par nomination ou par élection). La décentralisation politique implique également que les autorités locales soient consultées dans les processus de planification et de prise de décision pour toutes les questions qui les concernent directement (Charte européenne).
- La décentralisation administrative implique une réorganisation et une attribution claire des tâches et fonctions entre les niveaux territoriaux, en vue d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la transparence de l'administration territoriale du pays. Il s'agit généralement du transfert des décisions relatives à la planification, au financement et à la gestion de certaines fonctions publiques à des échelons de gouvernement inférieurs, notamment pour la gestion de leurs structures et ressources administratives (Charte européenne).
- La décentralisation budgétaire implique le transfert de responsabilités en matière fiscale et en matière de dépenses à des échelons inférieurs de gouvernement. Dans ce cas, le degré de décentralisation dépend à la fois du montant des ressources transférées et de l'autonomie accordée dans la gestion de ces ressources. Par exemple, l'autonomie est supérieure si les collectivités locales ont un pouvoir de décision sur les taux et l'assiette des impôts et sur l'affectation des dépenses, et si elles peuvent disposer d'un certain niveau de discrétion politique dans l'utilisation des dotations qui leur sont allouées. Selon la Charte européenne (article 9), les Lignes directrices d'ONU-Habitat et la Charte africaine, la décentralisation budgétaire implique le transfert ou la délégation de ressources financières suffisantes – dont une partie provient d'impôts et de redevances – et de responsabilités en matière de dépenses proportionnées aux compétences prévues par la loi.

Source : (OCDE, 2017[72] ; OCDE, 2019[8]) (OCDE, 2019[8])

L'Observatoire mondial utilise des indicateurs budgétaires pour donner une vision macroéconomique de la décentralisation. Néanmoins, les indicateurs budgétaires ne suffisent pas à eux seuls à appréhender pleinement la décentralisation, et peuvent conduire à des conclusions trompeuses. Ces indicateurs doivent donc être interprétés avec prudence et examinés attentivement pour comprendre ce qui se cache derrière les statistiques. Par exemple, une part élevée des recettes fiscales ne correspond pas nécessairement à une grande autonomie fiscale au niveau infranational (encadré E.2). Les indicateurs budgétaires doivent être complétés par d'autres approches quantitatives et qualitatives afin de déterminer l'ampleur réelle de la décentralisation, de saisir correctement les tendances en jeu et d'évaluer avec précision les impacts et les résultats de la décentralisation. Les fiches pays et territoires de l'Observatoire mondial fournissent une analyse plus détaillée et des informations qualitatives pour chacun des pays de la base de données. Toutes les conclusions tirées des données présentées dans ce rapport doivent être vérifiées si l'on souhaite étudier la structure de décentralisation d'un pays ou d'un groupe de pays particulier.

## Encadré A E.2. Limites des indicateurs de dépenses et de recettes

Les ratios des dépenses ne peuvent pas être automatiquement interprétés comme indiquant le niveau d'autonomie des collectivités territoriales en matière de dépenses. Des niveaux élevés de dépenses locales peuvent ne pas refléter un niveau élevé de décentralisation, car dans certains cas, ces dépenses sont déléguées par le gouvernement central. En effet, ce n'est pas parce que des responsabilités sont assignées aux collectivités territoriales que ces dernières disposent automatiquement d'une pleine autonomie pour les exercer, ou choisissent en toute indépendance comment et où allouer leurs fonds et leurs ressources. En d'autres termes, les collectivités territoriales peuvent simplement agir en « agents payeurs » avec peu ou pas de pouvoir de décision ou de marge de manœuvre. C'est souvent le cas des collectivités territoriales qui sont chargées de payer les enseignant-e-s ou les professionnel-le-s de la santé au nom du gouvernement central, sans aucune forme de contrôle sur le décaissement de ces ressources. C'est également le cas lorsque les collectivités territoriales partagent le pouvoir de décision dans leurs domaines de responsabilité avec d'autres échelons de gouvernement, et fonctionnent alors parfois davantage comme des agences financées et réglementées par le gouvernement central que comme des décisionnaires politiques indépendants. En outre, les collectivités territoriales peuvent également être soumises à des réglementations et des normes qui peuvent imposer des dépenses obligatoires (normes environnementales, normes de sécurité, etc.) et des règles budgétaires. Par conséquent, la part des dépenses des collectivités territoriales dans les dépenses des administrations publiques ou dans le PIB, bien qu'elle fournisse une indication macroéconomique intéressante sur le niveau de décentralisation, peut parfois être surestimée, en particulier dans les pays où les collectivités territoriales ont de nombreuses obligations en matière de dépenses pour le compte du gouvernement central.

De même, la décentralisation budgétaire ne peut être analysée correctement en examinant exclusivement les ratios des recettes. L'autonomie en matière de recettes est également une question complexe qui va au-delà de la simple autonomie fiscale. La dépendance des collectivités territoriales à l'égard des transferts du gouvernement central indique un faible degré de décentralisation. Néanmoins, l'autonomie dépend également du pouvoir discrétionnaire accordé dans l'utilisation des transferts, qui peut être limité lorsqu'il s'agit de transferts conditionnels affectés, alors qu'il peut être plus grand lorsqu'il s'agit de subventions à des fins générales basées sur une formule.

La même nuance s'applique aux systèmes fiscaux. L'indicateur des recettes fiscales fournit relativement peu d'informations sur le pouvoir discrétionnaire accordé aux administrations locales et étatiques en matière de fixation de l'assiette et du taux des impôts et ne reflète donc qu'en partie leur degré réel d'autonomie fiscale. Les données actuellement disponibles dans le cadre des statistiques publiques de la comptabilité nationale ne permettent pas de faire la distinction entre les impôts partagés et les impôts propres. La comptabilité nationale prend en considération le montant final des recettes fiscales « réellement perçues ». Autrement dit, les parts des collectivités territoriales comprennent non seulement les ressources « propres » des sous-secteurs de l'administration publique, mais aussi la partie correspondante du produit de l'impôt « partagé » entre les différents niveaux de l'administration publique, y compris dans les cas où un sous-secteur ne dispose pour ainsi dire d'aucun pouvoir l'autorisant à varier le taux ou l'assiette des impôts concernés.

Source : (OCDE, 2017[72] ; OCDE, 2019[8] ; OCDE, 2018[18])

# Annexe F. L'impôt foncier : les principes directeurs de l'OCDE pour la réforme

L'impôt sur la propriété est une pierre angulaire de la fiscalité locale dans de nombreux pays du monde, mais sa mise en œuvre et sa gestion se heurtent à de nombreux obstacles et les réformes sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre. L'OCDE a élaboré une série de 10 principes pour guider les efforts visant à mettre en œuvre des réformes de l'impôt sur la propriété.

1. L'imposition de la propriété immobilière devrait être conçue de sorte à être cohérente avec le système fiscal dans son ensemble. En particulier, l'impôt sur la propriété immobilière devrait être aligné sur les autres formes d'imposition du capital et sur les droits d'utilisation. L'imposition de la propriété immobilière par le biais de l'impôt sur le revenu (loyers imputés ou réels) pourrait réduire la nécessité d'un impôt spécifique, bien que le passage de l'impôt sur la propriété immobilière à l'impôt sur le revenu tende à modifier la progressivité globale du système fiscal et la part infranationale des recettes fiscales totales.

2. L'imposition de la propriété immobilière devrait couvrir tous les types et toutes les formes d'utilisation du sol. Cela comprend les terrains aménagés et non aménagés à des fins résidentielles et commerciales, les terres agricoles, les forêts et les terrains réservés à des infrastructures spéciales. Le nombre de biens non imposés devrait être réduit au minimum. L'impôt sur la propriété peut être payé par les propriétaires, les occupants ou les deux.

3. L'impôt sur la propriété devrait être basé sur la valeur vénale de la propriété immobilière. C'est pourquoi une évaluation équitable des valeurs foncières est essentielle pour que le système d'impôt sur la propriété soit largement accepté. Les valeurs foncières doivent être mises à jour fréquemment afin d'éviter un traitement inégal des propriétés, et les valeurs imposables doivent être déterminées par rapport aux valeurs évaluées. Les prix du logement, les prix de la construction ou les indices des prix à la consommation peuvent servir de mesures auxiliaires pour revaloriser les biens immobiliers entre deux réévaluations.

4. Les collectivités territoriales peuvent bénéficier d'une certaine autonomie pour fixer les taux d'imposition sur la propriété et se voir attribuer les recettes de l'impôt sur la propriété. L'impôt sur la propriété est étroitement lié aux avantages que les contribuables obtiennent de la consommation des services publics infranationaux. Il est en outre moins sujet à la concurrence fiscale infranationale et à l'érosion de l'assiette des impôts. Toutefois, les gouvernements d'échelon supérieur devraient continuer à avoir leur mot à dire sur l'assiette fiscale, par exemple en définissant les règles d'évaluation des biens immobiliers ou les abattements fiscaux.

5. Les différences de taux d'imposition foncière entre les ménages et les entreprises devraient refléter les différences dans les services publics fournis. Les ménages tendent à être les principaux bénéficiaires des services publics locaux, toutefois les entreprises en profitent également. L'imposition des biens des entreprises peut également servir de rempart contre la constitution des ménages en personne morale et l'évasion fiscale. Par ailleurs, le secteur des entreprises est actuellement confronté à des taux d'imposition foncière plus élevés que ceux des ménages dans la plupart des pays.

6. Idéalement, les valeurs foncières devraient être taxées à un taux plus élevé que les valeurs des aménagements construits sur ces terrains (impôt foncier à deux niveaux). D'un point de vue économique, une taxe sur le sol pure peut être justifiée par le fait qu'elle capture une rente économique et qu'elle n'affecte pas beaucoup les choix des ménages et des entreprises en matière de travail, d'épargne ou d'investissement.

L'amélioration de la fiscalité pourrait ainsi décourager l'investissement et la modernisation des infrastructures, en particulier pour les entreprises. Mais comme il est difficile de séparer la valeur du terrain de celle des aménagements, une taxe sur le sol pure pourrait être difficile à mettre en œuvre.

7. Les ménages à revenu faible peuvent bénéficier d'abattements et d'autres formes d'allègements fiscaux et de réductions de l'obligation fiscale (sous critères de revenus). En outre, un montant forfaitaire pourrait être déduit de la valeur estimée afin de tenir compte de l'incertitude entourant la valeur réelle d'une propriété. Ces deux mesures rendraient l'impôt sur la propriété progressif sans qu'il soit nécessaire d'appliquer des taux d'imposition progressifs, et sont susceptibles d'attirer un soutien politique plus large en faveur de la réforme de l'impôt sur la propriété. Il faut toutefois vérifier soigneusement la cohérence globale de ces abattements avec les autres éléments du système d'imposition et de transferts.

8. La réforme de l'impôt sur la propriété peut créer l'occasion d'une réforme plus large des finances publiques. Des recettes de l'impôt sur la propriété plus élevées aident les échelons supérieurs du gouvernement à réduire les transferts interadministrations, ce qui rend les finances publiques locales plus transparentes vis-à-vis des contribuables. En outre, la réforme de l'impôt sur la propriété pourrait aller de pair avec des réformes visant à améliorer la qualité des services publics infranationaux, ce qui pourrait également assurer à la réforme de l'impôt sur la propriété un soutien plus large.

9. La réforme de l'impôt sur la propriété devrait être mise en œuvre progressivement, afin d'éviter des hausses soudaines des obligations fiscales et de garantir le succès politique sur le long terme. Pendant la transition, les obligations fiscales devraient progressivement converger vers celles qui résultent de l'évaluation à la juste valeur marchande. Si l'impôt périodique sur la propriété doit remplacer l'impôt sur les transactions immobilières, les paiements de l'ancien impôt sur les transactions pourraient être déduits des paiements de l'impôt périodique sur la propriété. Les ménages qui manquent de liquidités pourraient être autorisés à reporter le paiement de l'impôt sur la propriété jusqu'à ce que le bien soit vendu ou légué (report, séquestre).

10. L'impôt sur la propriété devrait s'appuyer sur un cadre administratif et judiciaire solide, et sa réforme peut devoir s'accompagner de réformes administratives. L'impôt sur la propriété devrait s'appuyer sur un système d'identification des propriétés (cadastre) qui fonctionne efficacement. Les coûts de mise en place d'un cadastre peuvent être élevés, mais ils tendent à diminuer une fois le système opérationnel. L'identification, l'évaluation, l'appréciation et l'exécution des obligations devraient être considérées comme efficaces et équitables par les contribuables. En outre, les procédures de recours devraient être simples et rapides.

Source : (OCDE, 2016[73])

# Références

- BAfD/OCDE/PNUD (2015), *Perspectives économiques en Afrique 2015 – Développement territorial et inclusion spatiale*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/aeo-2015-fr>. [24]
- Allain-Dupré, D., I. Chatry et A. Moïso (2020), *Asymmetric decentralisation: trends, challenges and policy implications*, OCDE. [38]
- Banque asiatique de développement (2020), *Mapping property tax reform in Southeast Asia*. [53]
- Bahl, R. et J. Martínez-Vázquez (2013), « Sequencing Fiscal Decentralization », *Annals of Economics and Finance*, vol. 14/2, pp. 623-670, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.656.4333&rep=rep1&type=pdf> (consulté le 24 juillet 2022). [23]
- Bartlett, W., K. Đulić et S. Kmezić (2018), « The impact of fiscal decentralisation on local economic development in Serbia », *LSEE Papers on Decentralisation and Regional Policy* 7, pp. 1-23, <https://www.lse.ac.uk/LSEE-Research-on-South-Eastern-Europe/Assets/Documents/Publications/Decentralisation-Papers/Research-Paper-7.pdf> (consulté le 24 juillet 2022). [20]
- Baur, E. (2022), « Could insurance provide an alternative to fiscal support in crisis response? », <https://www.oecd.org/tax/federalism/could-insurance-provide-an-alternative-to-fiscal-support-lessons-from-the-pandemic.pdf> (consulté le 6 octobre 2022). [12]
- Blöchliger, H. et al. (2007), « Fiscal Equalisation in OECD Countries », n° 4, OCDE. [51]
- Conyers, D. (2007), « Decentralisation and Service Delivery: Lessons from Sub-Saharan Africa », *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 38/1, pp. 18-32, <https://core.ac.uk/download/pdf/286043982.pdf> (consulté le 24 juillet 2022). [22]
- de Mello, L. et T. Ter-Minassian (2022), *Improving subnational governments' resilience in the wake of the COVID-19 pandemic*, OCDE. [7]
- Gelman, V. et D. Votto (2018), *What if Citizens Set City Budgets? An Experiment That Captivated the World—Participatory Budgeting—Might Be Abandoned in its Birthplace*, <https://www.wri.org/insights/what-if-citizens-set-city-budgets-experiment-captivated-world-participatory-budgeting>. [41]
- Hooghe, L. et al. (2021), *Regional authority index (RAI) v.3*, EUI Research Data, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/70298> consulté le 25 mai 2022). [35]
- BID et CEPALC (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Panorama-de-las-relaciones-fiscales-entre-niveles-de-gobierno-de-paises-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf> (consulté le 4 août 2022). [25]

- ICTD (2021), *Les cinq principes à prendre en considération dans le cadre d'une réforme de l'impôt foncier en Afrique*. [58]
- FMI (2022), *Quand une crise s'ajoute à une autre – Rapport annuel 2022 du FMI*, FMI. [6]
- Jackson, D. (éd.) (2021), *UNCDF Local Government Finance is Development Finance: UNCDF Local Transformative Finance Investment Agenda*, FENU, New York. [63]
- Karkin, N., V. Gocoglu et P. Yavuzcehre (2019), « Municipal amalgamations in international perspective: motives addressed in scholarly research », <https://doi.org/10.1080/23276665.2019.1698843>, vol. 41/4, pp. 187-202, <https://doi.org/10.1080/23276665.2019.1698843>. [30]
- Kim, J. (éd.) (2021), *Subnational capacity building: An international perspective of the Asia Pacific region*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/4fe4a6d3-en>. [39]
- Kim, J. (éd.) (2019), *A global view of sub-national governments in Asia: Structure and finance*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/239e95d>. [19]
- Kim, J. et S. Dougherty (éds.) (2019), *Fiscal decentralisation and inclusive growth in Asia*. [26]
- McQuestin, D., J. Drew et B. Dollery (2018), « Do Municipal Mergers Improve Technical Efficiency? An Empirical Analysis of the 2008 Queensland Municipal Merger Program », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 77/3, pp. 442-455, <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12286>. [29]
- Mughan, S. (2019), « When Do Municipal Consolidations Reduce Government Expenditures? Evidence on the Role of Local Involvement », *Public Administration Review*, vol. 79/2, pp. 180-192, <https://doi.org/10.1111/PUAR.13032>. [31]
- OCDE (2022), *Aligning Regional and Local Budgets with Green Objectives: Subnational Green Budgeting Practices and Guidelines*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/93b4036f-en>. [10]
- OCDE (2022), « G20-OECD Policy Toolkit to Mobilise Funding and Financing for Inclusive and Quality Infrastructure Investment in Regions and Cities ». [2]
- OCDE (2022), *Paying the Price of War: OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022*. [1]
- OCDE (2022), *Regional governance in OECD countries: Trends, typology and tools*, OCDE. [28]
- OCDE (2022), « Subnational government climate expenditure and revenue tracking in OECD and EU Countries », *OECD Regional Development Papers*, vol. 32. [44]
- OCDE (2022), *Subnational governments in OECD countries: Key data*, OCDE, Paris. [46]
- OECD (2022), *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/067c593d-en>. [59]
- OCDE (2021), *A Review of Local Government Finance in Israel: Reforming the Arnona System*. [54]
- OCDE (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>. [33]
- OCDE (2021), *Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development*, Éditions OCDE, Paris. [36]

- OCDE (2021), *Guide d'interprétation des statistiques des recettes publiques*. [52]
- OCDE (2021), *Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*. [56]
- OCDE (2021), *Guide méthodologique de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales*. [68]
- OCDE (2021), *L'impact territorial du COVID-19 : Gérer la crise et la reprise aux différents niveaux d'administration*. [40]
- OCDE (2021), *L'impact territorial du COVID-19 : Gérer la crise et la reprise aux différents niveaux d'administration (mai 2021)*, OCDE, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/l-impact-territorial-du-covid-19-gerer-la-crise-et-la-reprise-aux-differents-niveaux-d-administration-ebdcc1e1/>. [4]
- OCDE (2021), *Unlocking infrastructure investment: Innovative funding and financing in regions and cities*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9152902b-en>. [43]
- OCDE (2020), *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*. [60]
- OCDE (2019), « Effective public investment across levels of government: Implementing the OECD principles », [https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD\\_Public\\_Investment\\_Implementation\\_Brochure\\_2019.pdf](https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf) (consulté le 10 octobre 2022). [74]
- OCDE (2019), *Réussir la décentralisation : manuel à l'intention des décideurs*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/551847c0-fr>. [8]
- OCDE (2018), *Guide méthodologique pratique de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales – révisé en 2020*. [71]
- OCDE (2018), *Guide méthodologique pratique de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales – révisé en 2020*, OCDE. [18]
- OCDE (2018), *Subnational governments in OECD countries: Key data*, OCDE, Paris. [45]
- OCDE (2018), *Subnational Public-Private Partnerships: Meeting Infrastructure Challenges*. [48]
- OCDE (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264273528-en>. [3]
- OCDE (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [17]
- OCDE (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>. [72]
- OCDE (2016), *Property tax principles*. [73]
- OCDE (2015), *The recurrent tax on immovable property: Guiding principles for reform (COM/CTPA/ECO/GOV(2015)5)*. [55]
- OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement*. [42]

- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil sur les principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé*, <https://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/PPPRecommandation.pdf> (consulté le 12 octobre 2022). [49]
- OCDE/Commission européenne (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [34]
- OCDE/G20 (2022), *Policy Toolkit to Mobilise Funding and Financing for Inclusive and Quality Infrastructure Investment in Regions and Cities*. [50]
- OCDE/CGLU (2022), *Fiches pays et territoires de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales 2022* (en anglais), <http://www.sng-wofi.org> (consultés le 24 octobre 2022). [13]
- OCDE/CGLU (2019), *Rapport de synthèse 2019 de l'Observatoire mondial sur les finances et les investissements des collectivités territoriales – Principales conclusions* (en anglais), OCDE/CGLU, <https://www.sng-wofi.org/fr/rapports/>. [15]
- OCDE/CGLU (2016), *2016 Pilot Study: Subnational Governments around the World: Structure and Finance*, <https://www.sng-wofi.org/reports/>. [14]
- OCDE/CEA-ONU/BAfD (2022), *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022 – Le rayonnement économique des villes africaines*. [57]
- OCDE/FENU (2020), *Blended Finance in the Least Developed Countries 2020: Supporting a Resilient COVID-19 Recovery*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/57620d04-en>. [64]
- Ostwald, K. (2017), « Federalism without Decentralization: Power Consolidation in Malaysia », *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 34/3, pp. 1-19, [https://www.jstor.org/stable/44685077#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/44685077#metadata_info_tab_contents) (consulté le 25 septembre 2022). [16]
- Prakash, B. (2020), *Local Finance, Fiscal Decentralisation and Decentralised Planning*, SAGE Publications Pvt. Ltd. [27]
- Rodríguez-Pose, A. et M. Vidal-Bover (2022), « Unfunded Mandates and the Economic Impact of Decentralisation. When Finance Does Not Follow Function », *Political Studies*, pp. 1-25, <https://doi.org/10.1177/00323217221136666>. [9]
- Rodríguez-Pose, A. et M. Vidal-Bover (à paraître), « Decentralisation, unfunded mandates, and the regional response to the COVID-19 pandemic », *Regional Studies*. [69]
- Schakel, A. et al. (2018), *Final report on updating the Regional Authority Index (RAI) for forty-five countries (2010-2016)*, Commission européenne. [37]
- Steffensen, J., G. Löffler et L. Engen (2020), *Rebuilding Local Fiscal Space: Exploring the Impact of the COVID-19 Pandemic on the Fiscal and Economic Health of Selected Subnational Governments. Results from Preliminary Data Collection*, FENU, New York, <https://www.uncdf.org/article/7123/rebuilding-local-fiscal-space-phase-1-report> (consulté le 14 septembre 2022). [62]

- Tavares, A. (2018), « Municipal amalgamations and their effects: A literature review », [32]  
*Miscellanea Geographica*, vol. 22/1, pp. 5-15, <https://doi.org/10.2478/MGRSD-2018-0005>.
- Terlizzi, A. (2019), *Health System Decentralization and Recentralization*, Springer International [21]  
 Publishing, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-11757-3>.
- CGLU (2008), *Premier Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale GOLD*. [70]
- Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (2019), *World [66]  
 Population Prospects 2019 - Highlights*, Nations unies, New York,  
[https://population.un.org/wpp/publications/files/wpp2019\\_highlights.pdf](https://population.un.org/wpp/publications/files/wpp2019_highlights.pdf) (consulté le  
 17 août 2022).
- FENU (2022), *Local Government Rising: Somalia's fiscal decentralisation success story*, [65]  
[https://www.uncdf.org/article/7867/local-government-rising-somalias-fiscal-decentralisation-  
 success-story](https://www.uncdf.org/article/7867/local-government-rising-somalias-fiscal-decentralisation-success-story) (consulté le 12 octobre 2022).
- CNUCED (2021), *Les pays les moins avancés dans le monde post-COVID : tirer les [61]  
 enseignements de 50 ans d'expérience*, Nations unies, New York,  
[https://unctad.org/system/files/official-document/lcd2021\\_fr.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/lcd2021_fr.pdf) (consulté le 26 août 2022).
- CNUCED (2016), *Poverty Trap Leaves Least Developed Countries Ever Further Behind | [67]  
 UNCTAD*, [https://unctad.org/press-material/poverty-trap-leaves-least-developed-countries-  
 ever-further-behind](https://unctad.org/press-material/poverty-trap-leaves-least-developed-countries-ever-further-behind) (consulté le 19 août 2022).
- OMM (2021), *Les catastrophes météorologiques se sont multipliées au cours des [5]  
 50 dernières années, causant plus de dégâts, mais moins de décès*,  
[https://wmo.int/fr/media/les-catastrophes-meteorologiques-se-sont-multipliees-au-cours-  
 des-50-dernieres-annees-causant-plus](https://wmo.int/fr/media/les-catastrophes-meteorologiques-se-sont-multipliees-au-cours-des-50-dernieres-annees-causant-plus) (consulté le 3 octobre 2022).
- Banque mondiale (2021), « Financial Risk and Opportunities to Build Resilience in Europe », [11]  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35685> (consulté le 6 octobre 2022).
- Banque mondiale et al. (2017), *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3*, [47]  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052> (consulté le  
 12 octobre 2022).

