



Occasional Paper Series

Number 18

# Financement des collectivités territoriales et mécanismes de péréquation

Mohamed El-Mensi

**LE FORUM DES FÉDÉRATIONS** est un réseau mondial sur le fédéralisme et la gouvernance à plusieurs niveaux. Il a mis en place des programmes de formation et de partage de connaissances pour relever les défis en matière de gouvernance. Présent sur les six continents, il a conduit des programmes dans plus de 20 pays, y compris les fédérations établies, ainsi que les pays en transition vers la décentralisation et la gouvernance décentralisée. Le Forum publie une série d'informations et de matériels pédagogiques. Il est soutenu par les pays partenaires suivants : Australie, Brésil, Canada, Éthiopie, Allemagne, Inde, Mexique, Nigeria, Pakistan et la Suisse.

Pour plus d'informations sur le Forum des Fédérations et ses publications, prière de visiter notre site web: **[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)**

Ce travail a bénéficié du soutien financier du Gouvernement canadien.

Canada

---

**FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES ET MÉCANISMES  
DE PÉRÉQUATION**

---

MOHAMED EL-MENSI



## TABLE DES MATIÈRES

Resume .....	4
1. Introduction : la décentralisation et ses dimensions .....	5
Les degrés de la décentralisation administrative .....	5
Fédéralisme et décentralisation .....	6
2. Financement des collectivités territoriales .....	7
Exemples de dispositions constitutionnelles sur la garantie de ressources aux collectivités territoriales .....	9
Les ressources propres .....	12
Principales caractéristiques d'une « bonne » ressource propre .....	12
3. Les transferts budgétaires .....	16
Justification des transferts .....	17
Typologie des transferts .....	18
Financement du système de transferts .....	19
Maroc : mécanisme de transferts à but général .....	20
Méthodes de distribution .....	21
Caractéristiques d'un bon système de transferts .....	22
4. La péréquation .....	22
Diversité des dispositifs .....	23
Égalisation des ressources / égalisation des besoins en dépenses : principes et pratiques .....	24
Les dotations de péréquation .....	26
La péréquation au canada .....	27
5. Financement des investissements des collectivités territoriales .....	28
Modalités de financement des investissements des CT .....	28
Instruments de financement de projets : les fonds de développement municipal comme modèle .....	29
Modèle de fonds de développement communal : caisse des prêts et de soutien des collectivités locales (tunisie) .....	30
Financiera de desarrollo territorial (findetter) .....	31
Accès aux marchés de capitaux .....	32
Justification du recours à l'endettement .....	32
6. Concept et dimensions de l'autonomie locale .....	33
Bibliographie .....	35
Contributions .....	37

## RÉSUMÉ

La décentralisation, dans sa forme la plus aboutie (*dévolution*), repose sur le transfert de compétences et de responsabilités en matière de services publics à des autorités subnationales (collectivités territoriales) jouissant d'une autonomie de décision, reconnue par la Constitution et/ou la loi. L'exercice des compétences dévolues d'une manière efficace et responsable est tributaire, entre autres, de la disponibilité de ressources adéquates en volume et diversifiées en nature. Il s'agit, en premier lieu, des recettes (fiscales et non fiscales) que les collectivités territoriales peuvent mobiliser par elles-mêmes; ces recettes sont complétées par des transferts budgétaires provenant du gouvernement central dans le but de combler «l'insuffisance» de financement des compétences décentralisées et atténuer les disparités de ressources propres ou des besoins en dépenses entre collectivités territoriales (péréquation). Eventuellement, des mécanismes pertinents sont également à prévoir pour permettre aux collectivités territoriales de financer leurs investissements : subventions spécifiques, emprunts, accès aux marchés des capitaux.

Note : dans cette note, le terme « collectivités territoriales » est utilisé pour désigner les entités décentralisées de droit public (gouvernements locaux).

## INTRODUCTION : LA DÉCENTRALISATION ET SES DIMENSIONS

Il n'existe pas de définition universellement reconnue de la décentralisation car ce concept renvoie à différentes approches de l'organisation de l'État et du découpage du territoire national. Toutefois, en dépit des divergences entre les définitions, il y a un quasi-consensus sur le fait que la décentralisation repose sur le principe de transfert de responsabilités de services publics du centre à des échelons sub-nationaux de gouvernement, et qu'elle a trois dimensions : *politique, administrative, et budgétaire* (financière).

La *décentralisation politique* implique le transfert du pouvoir de décision, ainsi que la responsabilité de mettre en œuvre les décisions, à des collectivités territoriales agissant sous le contrôle d'organes élus par leurs résidents respectifs.

La *décentralisation administrative* (appelée aussi fonctionnelle) consiste à octroyer des pouvoirs décisionnels, des ressources et des compétences à des autorités sub-nationales (collectivités territoriales décentralisées ou antennes de l'administration centrale) pour leur permettre de financer et fournir un certain nombre de services publics ou de fonctions. La décentralisation administrative renvoie à trois variantes possibles : la déconcentration, (ii) la délégation et (iii) la dévolution.

---

### LES DEGRÉS DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

La *déconcentration* consiste à accorder une latitude plus ou moins consistante aux responsables des branches territoriales des administrations publiques centrales aux fins de prendre certaines décisions, tout en étant subordonnées à l'autorité hiérarchique du gouvernement central. Ainsi, les échelons déconcentrés sont les exécutants de programmes et activités qui sont planifiés et financés par l'autorité centrale. La déconcentration vise en fait à « décongestionner » l'administration centrale et améliorer son efficacité.

La *délégation* c'est le fait de transférer à des entités publiques ou à des collectivités territoriales décentralisées la responsabilité d'accomplir des tâches particulières pour le compte du gouvernement central. Les collectivités territoriales agissent ainsi comme des agents du gouvernement central – ce dernier étant tenu de fournir les ressources et autres moyens nécessaires à l'exécution des tâches déléguées.

La *dévolution* est la forme la plus aboutie de la décentralisation ; elle implique le transfert de compétences et des pouvoirs à des entités territoriales de droit public, administrées par des organes élus par

leurs populations respectives. Ces entités jouissent d'une autonomie considérable de décision sur la manière d'utiliser leurs ressources dans l'exercice de leurs compétences. La dévolution va de pair donc avec la décentralisation politique, et se confond avec la décentralisation budgétaire quand elle s'accompagne d'une répartition claire des relations financières et des compétences entre échelons de gouvernement.

Adapté de Gauthier, I. et F. Vaillancourt (2012), *Déconcentration, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place.*

---

La *décentralisation budgétaire* requiert l'octroi de ressources et de pouvoirs financiers aux collectivités sub-nationales afin de leur permettre d'assumer les compétences et les responsabilités qui leur sont confiées. La décentralisation budgétaire repose sur 4 piliers : (a) la détermination des compétences dévolues aux collectivités décentralisées; (b) l'aptitude à générer des recettes propres; (c) un système adéquat de transferts financiers; et (d) la possibilité pour les collectivités décentralisées de recourir à l'endettement comme moyen de financement. Le tout est guidé par 4 principes : l'efficacité économique; la stabilité macro-économique; l'équité territoriale ou interpersonnelle; et l'efficacité politique (meilleure information des citoyens, participation et enracinement de la démocratie locale).

Lorsqu'il s'agit de bâtir un système de décentralisation, tout le problème est de bien apprécier les dynamiques et les relations qui sous-tendent le système politique et l'architecture institutionnelle, en vue d'arriver à un juste équilibre entre les dimensions politique, administrative et budgétaire de la décentralisation; ces dimensions étant, par ailleurs, complémentaires et interdépendantes.

---

## FÉDÉRALISME ET DÉCENTRALISATION

Fédéralisme et décentralisation renvoient à deux types de système politique et institutionnel dont la parenté peut être éclairée par deux approches différentes :

A.- Du point de vue du *droit constitutionnel*, la souveraineté étatique s'exprime selon trois types d'organisation des pouvoirs publics : unitaire, fédéré et confédéré.

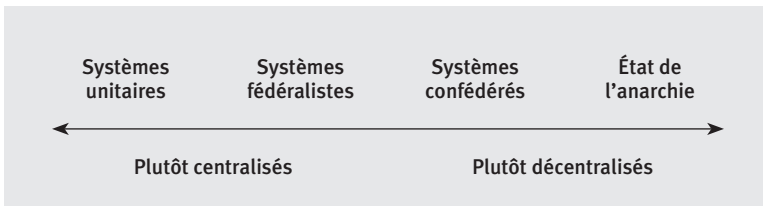
- Dans un État unitaire toute souveraineté réside dans le gouvernement central qui peut en céder une partie plus ou moins importante à des entités territoriales de droit public (*décentralisation*).



- Un État fédéral est un régime de gouvernement où la souveraineté est volontairement partagée en vertu de dispositions constitutionnelles : le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements des territoires constituants décident d'un commun accord le partage des compétences tout en maintenant leur indépendance dans leurs propres sphères de compétence.
- La confédération est une union de plusieurs États qui s'associent sur une plateforme minimale de collaboration, tout en conservant leur souveraineté.

B.- D'un point de vue *économique*, « la plupart des systèmes politiques, sinon tous, sont de type fédéral »<sup>1</sup> dans la mesure où la différence entre les systèmes de gouvernement est une différence de degré plutôt que de catégorie. À une extrémité du continuum, on observe des régimes unitaires où toute décision est prise par l'autorité centrale; à l'autre extrême se situe l'État d'anarchie. Entre ces deux extrémités, on retrouve les systèmes fédéralistes plus ou moins décentralisés – comme l'illustre le schéma suivant.

*Le continuum des systèmes de gouvernement selon Oates*



Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS. Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier. Agence Française de Développement. 2008 [pages 10-12]

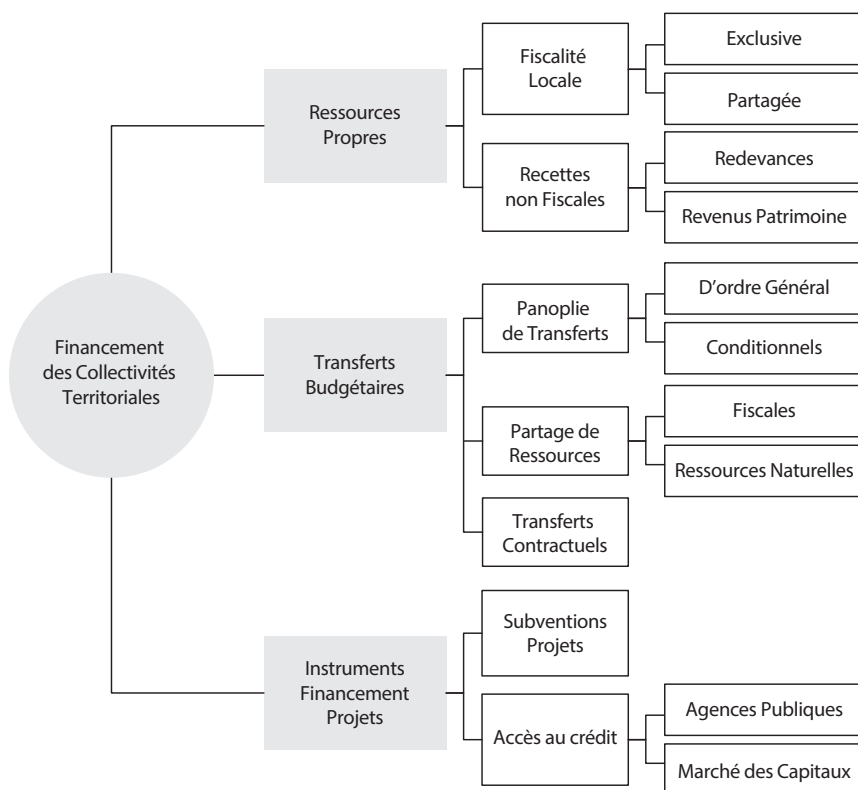
**FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les collectivités territoriales (gouvernements locaux) sont de plus en plus impliquées dans la gestion des affaires publiques; elles sont en charge de la fourniture de services et équipements publics à leurs populations respectives; elles contribuent au développement économique de leurs territoires et à la protection de l'environnement, le cas échéant.

1 Citation de Wallace E. Oates.

L'exercice de telles fonctions d'une manière efficace et responsable est tributaire, entre autres, de la disponibilité d'un financement adéquat quant à son volume et aux conditions de sa mobilisation. Il s'agit, en premier lieu, des ressources propres (fiscales et non fiscales) que les collectivités territoriales peuvent mobiliser par elles-mêmes en vertu des prérogatives que la loi leur confère. Néanmoins, il est rare que de telles ressources suffisent à combler les besoins de financement des compétences décentralisées; d'où la nécessité de les compléter par des transferts budgétaires provenant du gouvernement central. Eventuellement, des mécanismes pertinents devraient être mis en place, aussi, pour permettre aux collectivités territoriales de financer leurs investissements en infrastructures et équipements collectifs au moyen de l'endettement et/ou d'aides ciblées.

### MODALITÉS DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



EXEMPLES DE DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES SUR LA GARANTIE  
DE RESSOURCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

*Tunisie*<sup>2</sup>

Article 135 – Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'autorité centrale; ces ressources doivent être en adéquation avec les compétences qui leur sont attribuées par la loi.

Toute création ou transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes.

[...]

Article 136 – L'autorité centrale se doit de fournir des ressources complémentaires au profit des collectivités locales, en application du principe de solidarité et suivant le mécanisme de régulation et de péréquation.

L'autorité centrale œuvre à atteindre l'adéquation des ressources et des charges locales.

Une part des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être réservée à la promotion du développement régional à l'échelle nationale.

*Maroc*<sup>3</sup>

Article 141 – Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'État.

Tout transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes.

Article 142 – Il est créé, pour une période déterminée, au profit des régions, un fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements.

Il est créé, en outre, un fonds de solidarité interrégionale visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions.

---

2 Constitution du 27 Janvier 2014; journal officiel du 10 février 2014. (Traduction non officielle).

3 Dahir No 1-11-91 du 29 juillet 2011.

### *Ghana<sup>4</sup> (Chapter 20)*

- Le Parlement s'assure au moyen de législations appropriées que les fonctions, pouvoirs, responsabilités et ressources sont transférés du gouvernement central vers les gouvernements locaux d'une manière coordonnée;
- Il sera établi dans chaque gouvernement local une base financière judicieuse, faite de sources de revenu adéquates et fiables;
- Il est créé un fonds appelé «Fonds Commun des Assemblées de District»;
- Le Parlement accorde chaque année au «Fonds Commun des Assemblées de District» une allocation budgétaire au moins égale à 5 % du total des recettes de l'État<sup>5</sup>;
- Les ressources du «Fonds Commun des Assemblées de District» sont partagées entre les Assemblées de Districts selon une formule approuvée par le Parlement.

### *France (Article 72-2)<sup>6</sup>*

- Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi;
- Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine;
- Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre;
- Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi;
- La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

---

4 Constitution adoptée le 8 mai 1992, et entrée en vigueur le 7 janvier 1993.

5 Cette part est actuellement de 7,5 %.

6 Créé par Loi Constitutionnelle No 2003-276 du 28 mars 2013 – art.7.

*Italie (Article 119)*<sup>7</sup>

Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions ont l'autonomie financière pour les recettes et les dépenses.

Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions ont des ressources autonomes. Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal. Elles disposent de co-participations aux recettes fiscales du Trésor public rapportables à leur territoire.

La loi de l'État établit un fonds de péréquation, sans obligation d'affectation à une destination déterminée, pour les territoires ayant une capacité fiscale par habitant inférieure.

Les recettes provenant des sources visées aux alinéas précédents permettent aux communes, aux provinces, aux villes métropolitaines et aux régions de financer intégralement les fonctions de nature publique qui leur sont attribuées.

Afin de promouvoir le développement économique, la cohésion et la solidarité sociale, d'éliminer les déséquilibres économiques et sociaux, de faciliter l'exercice effectif des droits de la personne, ou bien d'assurer l'accomplissement d'autres missions dépassant l'exercice de leurs fonctions normales, l'État alloue des ressources additionnelles et réalise des interventions spéciales en faveur de communes, provinces, villes métropolitaines et régions spécifiques.

Les communes, les provinces, les villes Métropolitaines et les régions ont un patrimoine propre, qui leur attribué selon les principes généraux établis par les lois de l'État. Elles ne peuvent avoir recours à l'endettement que pour le financement des dépenses d'investissement. Toute garantie de la part de l'État sur les prêts qu'elles contractent est exclue.

---

<sup>7</sup> Constitution promulguée le 27 décembre 1947, et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948.

## LES RESSOURCES PROPRES

Donner la possibilité aux collectivités territoriales de prélever des impôts et taxes ou imposer des charges financières (redevances) en contrepartie des services qu'elles rendent est justifié à plus d'un titre ; en effet :

- Le fait de permettre à ces collectivités de mobiliser d'une manière relativement autonome des recettes qui leur sont propres, est de nature à promouvoir le sens de *responsabilité budgétaire* (allocation judicieuse des ressources aux dépenses qui répondent aux besoins des citoyens);
- Les ressources propres renforcent ainsi les *liens de redevabilité* des collectivités territoriales vis-à-vis de leurs populations respectives; elles servent comme catalyseur pour une gouvernance locale efficace et l'implication des citoyens dans la gestion des affaires locales ;
- Enfin, les ressources propres renforcent l'autonomie financière locale, notamment dans le cas des collectivités territoriales qui disposent d'une large base économique.

Cependant, les pratiques observées de par le monde montrent que les autorités nationales comme les collectivités territoriales sont réticentes à faire pleinement usage de cet instrument de financement. La raison en est essentiellement d'ordre politique : le gouvernement central ne voulant pas se dessaisir du pouvoir de taxer pour ne pas se trouver en situation de concurrence avec les collectivités territoriales à propos des mêmes assiettes de taxation, ou bien perdre le contrôle de la politique budgétaire d'ensemble; les collectivités territoriales, de leur côté, ne voudraient pas endosser la responsabilité de décisions impopulaires lorsqu'il s'agit de prélever des impôts et taxes; elles préfèrent le recours plutôt au partage de recettes fiscales nationales ou les transferts budgétaires pour financer leurs dépenses.

---

### PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES D'UNE « BONNE » RESSOURCE PROPRE

- Être dynamique, c'est-à-dire, dont le rendement est positivement sensible à la croissance de sa base économique;
- Être équitable, c'est-à-dire, traiter tous les contribuables sur le même pied d'égalité, toutes choses étant égales par ailleurs;
- Être efficace, c'est-à-dire, causant le moins possible de distorsion de l'activité économique, et dont les coûts d'administration sont modérés au regard de son rendement;

- Être politiquement acceptable pour l'autorité qui l'impose aussi bien que pour le contribuable.
- 

### ***Fiscalité Locale***

La fiscalité locale est l'ensemble des impôts, taxes et autres impositions similaires que les collectivités territoriales sont en droit de prélever au profit de leurs budgets. D'une manière générale, un véritable impôt local est celui sur lequel l'autorité territoriale (i) peut décider librement de le prélever ou non, (ii) détermine l'assiette de calcul et le taux de l'impôt en question, (iii) accomplit les tâches de calcul et de recouvrement, et (iv) s'approprie les recettes générées par l'impôt. En réalité, très peu d'impôts locaux remplissent ces conditions, notamment dans les pays en développement où c'est souvent le gouvernement central qui décide seul de tout ce qui concerne la fiscalité locale.

Les impôts et taxes à caractère local les plus courants sont exposés ci-après :

#### ***LES IMPÔTS FONCIERS***

Les impôts fonciers sont les impôts locaux les plus appropriés car ils remplissent la plupart des critères énoncés plus haut. Ils sont prélevés sur la propriété et/ou l'utilisation de biens fonciers (bâtiments et terrains) situés sur le territoire de la collectivité territoriale; l'assiette de calcul de l'impôt foncier peut se rapporter à la valeur du bien ou aux revenus (de location) qu'il est supposé générer. L'impôt foncier peut être considéré d'un point de vue économique comme « une redevance générale » de financement des services et prestations que collectivité territoriale fournit à ses résidents.

Néanmoins, l'application des impôts fonciers ne va pas de soi car elle se trouve souvent confrontée à des obstacles de taille : étant très visible, l'impôt foncier n'est pas apprécié par les contribuables ni par les élus locaux; de même que la gestion des impôts fonciers n'est pas aisée car elle requiert la réévaluation régulière des bases de taxation et pourrait nécessiter des mesures impopulaires (contraintes pour le recouvrement). Il n'en demeure pas moins que les impôts fonciers sous toutes leurs formes constituent une option appropriée et attractive pour la mobilisation de ressources propres pour les collectivités territoriales dans la plupart des systèmes de décentralisation.

### **AUTRES IMPÔTS LOCAUX**

Il existe toute une panoplie d'autres taxes auxquelles les collectivités territoriales pourraient recourir pour mobiliser davantage de ressources propres; les plus courantes sont brièvement énumérées ci-après :

**TAXE SUR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES<sup>8</sup>** : une telle taxe est justifiée par le fait que les entreprises et commerces locaux profitent des services publics fournis par les collectivités territoriales, notamment lorsqu'ils ne sont pas assujettis aux impôts fonciers. Cette taxe peut prendre différentes formes : impôt sur le profit, impôt foncier sur les propriétés non-résidentielles, taxe sur le chiffre d'affaires, redevance pour l'exercice d'une activité commerciale (patente dans certains pays, par exemple). Les taxes de cette nature présentent cependant un inconvénient majeur lorsqu'elles ne sont pas convenablement conçues ou mal appliquées : en effet, elles risquent d'exacerber les inégalités de ressources entre les localités (différentiel de bases d'imposition); de même qu'elles sont susceptibles d'être « exportées » aux contribuables des localités voisines qui viendraient s'approvisionner auprès des commerces locaux (le coût de la taxe étant en définitive à la charge du consommateur final).

**IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES** : C'est une option appliquée dans certains pays développés (les pays scandinaves par exemple) où les collectivités territoriales sont habilitées à prélever un impôt sur le revenu des personnes physiques résidentes; en pratique cela consiste, pour les collectivités territoriales, à appliquer un taux d'imposition qu'elles auraient décidé d'une manière autonome à la même assiette de calcul de l'impôt sur le revenu prélevé par le gouvernement central (piggyback ou centime additionnel).

**TAXE DE CIRCULATION DES VÉHICULES** : Cette taxe, due sur l'utilisation des moyens de transport, est censée compenser les coûts de maintenance des routes à la charge des collectivités territoriales. Une telle taxe est souvent assimilée à une sorte d'impôt environnemental (green tax) dans la mesure où elle pourrait contribuer à la diminution de l'effet de nuisance des véhicules de transport dans les villes (pollution et embouteillage du trafic routier) : les taxes anti-congestion et anti-pollution pratiquées par la ville de Londres en sont des exemples.

**DROITS D'ACCISE (EXCISE DUTIES)** : Ils peuvent constituer une source conséquente de revenu pour les collectivités territoriales s'ils sont bien conçus; c'est le cas lorsqu'ils sont prélevés à la marge (piggyback) sur la consommation de l'électricité ou les services de télécommunication, ou même la consommation du tabac et de l'alcool, par exemple. Leur relative forte élasticité fait que leur rendement est positivement corrélé avec la croissance économique.

---

8 Frappant les activités à but lucratif de toutes natures (à caractère industriel, commercial ou professionnel).



### ***Redevances d'utilisation des services***

Les redevances payées par les usagers des services publics locaux constituent une source de revenu pour les collectivités territoriales; elles permettent, dans une certaine mesure, d'appliquer des mécanismes de type marchand à la gestion du secteur public en introduisant un « rapport direct entre le cercle des bénéficiaires et le cercle des payeurs »<sup>9</sup> – par référence au *principe d'équivalence* (benefit principle)<sup>10</sup>; et par la même occasion, dissuader les demandes excessives de services collectifs et empêcher des comportements dits de « passager clandestin »<sup>11</sup>. Ainsi, la redevance d'utilisation lorsqu'elle est conçue comme prix d'un service public donné, permet de contenir la demande à hauteur de l'utilité qu'en retire le consommateur-payeur, et par voie de conséquence, une allocation efficiente des ressources budgétaires de la collectivité territoriale.

Cependant, l'application du *principe d'équivalence* se heurte à des obstacles qui limitent sa pertinence, plus particulièrement en ce qui concerne (a) la difficulté d'identifier avec certitude les utilisateurs effectifs du service en question, (b) déterminer avec exactitude le montant de la redevance et ceux qui en sont redevables, et enfin (c) quelle quantité de services faut-il produire? Aussi, le principe d'équivalence pourrait soulever la question d'équité : c'est-à-dire, comment prendre en considération la capacité financière des différentes catégories d'usagers ou de localités à payer la redevance ainsi que les externalités potentielles (phénomène de débordement ou *spillover* lorsque des non-résidents bénéficient des services fournis par la collectivité territoriale sans avoir à en payer le prix).

Les redevances d'utilisation sont généralement de trois sortes :<sup>12</sup>

**REDEVANCE POUR SERVICES (SERVICE FEE) :** Il s'agit d'une charge financière imposée par les collectivités territoriales en contrepartie de la fourniture d'un service public *légalement requis* dont bénéficient des *usagers identifiables*; en d'autres termes, la redevance est obligatoire et *l'autorité locale est le fournisseur exclusif*, de droit, du service concerné (monopole). Exemples : (i) redevance d'enregistrement ou de licence (enregistrement d'un véhicule de transport ou

---

9 Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS (2008) Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier (page 56).

10 Selon le principe d'équivalence, le bénéficiaire d'un service (ou émet un besoin de le consommer) doit être conscient qu'il est tenu d'en supporter simultanément le coût, proportionnellement aux avantages retirés (Dafflon et Madiès, 2008 : 56 ss).

11 Ce comportement survient lorsqu'un agent économique arrive à bénéficier d'un service collectif sans avoir à supporter directement et individuellement la charge, qui est réparti par l'impôt en lieu et place du prix; le principe d'équivalence, qui lie prix et prestation, empêche cette stratégie qui, autrement, produit des effets pervers en matière d'allocation et de redistribution des ressources publiques (Dafflon et Madiès, 2008 : 56 ss).

12 Bird, M.R, and Tsiopoulos, T. User Charges for Public Services : Potentials and Problems. CANADIAN TAX JOURNAL; (1997), Vol. 45, No. 1 / no 1.

d'un commerce, inscription au registre des titres de propriété foncière, ...),  
(ii) redevance pour services particuliers (inscription au registre d'état civil, certification de documents légaux...).

**RÉMUNÉRATION D'UTILISATION (USER CHARGE) :** C'est le prix payé par un agent économique (ménage ou entreprise) en contrepartie de la consommation d'un service ou un bien fourni par l'autorité territoriale concernée; son montant est proportionnel à l'avantage que l'agent retire dudit service ou bien; il y a donc une parfaite relation d'équivalence entre prestation et paiement. Exemples : redevances de consommation de l'eau ou de l'électricité; redevance d'admission à des équipements de loisirs; redevance d'utilisation du domaine public local (plage, rue, emplacement sur un marché municipal,...).

**PRIX (PRICES) :** Il s'agit dans ce cas des recettes générées par la vente de services ou biens particuliers de nature marchande, c'est à dire susceptibles d'être fournis aussi par des opérateurs privés sur une base compétitive.

### *Problématiques liées au développement d'un système de ressources propres*

La fiscalité locale constitue un instrument appropriée de financement des collectivités territoriales si les deux règles suivantes sont respectées autant que possible :

- Les ressources propres devraient générer des recettes suffisantes au moins pour les collectivités les plus loties en potentiel fiscal pour leur procurer une relative autonomie financière;
- Les collectivités territoriales devraient jouir d'une certaine marge de manœuvre pour décider de l'assiette et/ou des taux et tarifs applicables aux différents impôts, taxes et redevances, afin de les inciter à agir avec responsabilité et assumer les conséquences de leurs décisions fiscales.

Les considérations ci-dessus renvoient à la question, plus générale, de l'autonomie des collectivités territoriales (en matière fiscale et budgétaires) qui sera traitée plus loin dans ce papier.

- 3 -

## **LES TRANSFERTS BUDGÉTAIRES**

Les ressources propres ne sont jamais suffisantes pour couvrir d'une manière adéquate le coût des compétences dévolues aux collectivités territoriales; c'est pourquoi les *transferts financiers (budgétaires)* sont nécessaires pour combler autant que possible les besoins de financement de ces collectivités. Dans ce qui suit, nous nous limitons à exposer très succinctement les aspects les plus emblématiques des transferts – à savoir, (i) leur justification et typologie,

(ii) comment déterminer le volume de ressources publiques devant être allouées aux transferts, et (iii) les critères et méthodes de répartition entre les collectivités territoriales bénéficiaires.

#### JUSTIFICATION DES TRANSFERTS

Les transferts financiers trouvent leur justification dans plusieurs raisons, notamment<sup>13</sup> :

**CORRIGER LE DÉSÉQUILIBRE VERTICAL** : Cela est particulièrement le cas quand les ressources propres des collectivités territoriales sont insuffisantes pour que ces dernières puissent financer convenablement les dépenses qui découlent des compétences qui leur sont dévolues.

**CORRIGER LES DISPARITÉS DE RESSOURCES ET/OU DE BESOINS EN DÉPENSES (DÉSÉQUILIBRE HORIZONTAL)** : Dans ce cas, les transferts visent généralement à « égaliser » (rapprocher de la moyenne) les ressources financières à la disposition des collectivités territoriales pour leur permettre d'offrir une qualité comparable (et à des coûts comparables autant que possible) de services publics sur un territoire considéré; le montant des transferts est alors établi de telle sorte que les collectivités territoriales qui ont une base de fiscalité locale potentielle plus faible que la moyenne nationale ou des « besoins en dépenses » plus élevés que la moyenne nationale reçoivent plus de transferts per capita.

**COMPENSER DES EFFETS EXTERNES (EFFETS DE DÉBORDEMENT)** : L'objectif des transferts est de corriger l'impact d'effets externes liés à la fourniture décentralisée de certaines prestations publiques; cela est en particulier le cas quand l'aire de consommation des services publics déborde sur le périmètre du territoire de la collectivité territoriale qui fournit la prestation, ou quand des agents économiques non résidents peuvent bénéficier des services rendus par une autorité territoriale sans en supporter le coût.

**AUTRES JUSTIFICATIONS** : les transferts peuvent aussi avoir d'autres objectifs tels que (a) dédommager les collectivités territoriales lorsqu'elles agissent en tant qu'agent du gouvernement central en vue de fournir un service particulier conformément aux exigences de ce dernier; ou (b) créer des incitations pour les collectivités territoriales afin qu'elles adoptent des pratiques de bonne gouvernance ou mobilisent mieux leurs ressources propres.

---

13 Richard M. Bird and Michael Smart, Intergovernmental Fiscal Transfers : Some Lessons from International Experience (2001); Daniel Bergvall, Claire Charbit, Dirk-Jan Kraan and Olaf Merk : Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. OECD JOURNAL ON BUDGETING, Volume 5 – No. 4 (2006).

## TYPLOGIE DES TRANSFERTS

Les transferts financiers peuvent être classés en trois grandes catégories : les dotations à caractère général, les dotations spécifiques, et le partage de recettes fiscales<sup>14</sup> :

- Les *dotations globales* (block grants) sont destinées à corriger aussi bien le déséquilibre vertical que les disparités de ressources ou de besoins en dépenses (déséquilibre horizontal); les collectivités territoriales peuvent les utiliser à leur guise pour financer des activités qu'elles auront choisies d'une manière autonome.
- Les *dotations spécifiques* sont celles dont l'utilisation est restreinte : les collectivités territoriales ne peuvent les destiner que pour les dépenses ou tâches requises par l'autorité qui octroie la dotation. De tels transferts conviennent pour (a) le financement des compétences déléguées, (b) engager les collectivités territoriales dans la promotion de certaines politiques nationales (comme la réduction de la pauvreté ou la protection de l'environnement par exemple), ou enfin (c) atténuer les effets de débordements (spillover).
- Les transferts peuvent aussi prendre la forme de *partage de recettes* (tax sharing) entre le gouvernement central et les collectivités territoriales; il s'agit généralement d'impôts nationaux dont l'assiette et le taux sont déterminés par le gouvernement central. La part de chaque collectivité territoriale dépend du volume de recettes effectivement recouvrées sur son territoire (critère d'origine, appelé aussi règle de dérivation).

Certes, le partage de recettes peut contribuer au renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales (au même titre que les transferts à caractère général) en leur procurant des ressources non conditionnelles; il a aussi une vertu incitatrice pour optimiser les bases imposables et/ou le recouvrement des recettes; cependant, il présente un inconvénient majeur : il tend à aggraver davantage les disparités de ressources entre les collectivités riches en base imposable et celles qui le sont moins; d'où la nécessité, en pareil cas, de mettre en place un mécanisme équitable d'atténuation de ces disparités (péréquation).

---

14 Martinez-Vazquez, J. (2014). « Mobilizing financial resources for public service delivery and urban development » in « The challenge of local government financing in developing countries ». Steffensen, J. Grant Allocation Principles; DANIDA.

## FINANCEMENT DU SYSTÈME DE TRANSFERTS

Le volume (pool) de ressources budgétaires que le gouvernement central pourrait consacrer au financement du système de transferts est généralement déterminé selon quatre (4) approches :

1. La première consiste à établir le pool de ressources sous la forme d'une portion (pourcentage) d'une ou de plusieurs recettes du gouvernement central; par exemple, une part des recettes générées par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comme c'est le cas au Maroc (où 30 % de la TVA financent les transferts aux collectivités territoriales du pays);
2. Le volume des ressources affectées aux transferts pourrait être aussi établi sur la base d'un pourcentage de l'ensemble des recettes du budget national comme c'est le cas dans des pays comme le Ghana<sup>15</sup> ou l'Afrique du Sud<sup>16</sup>;
3. Selon la troisième méthode le volume de ressources budgétaires affectées au système de transferts est arrêté d'une manière ad-hoc, c'est-à-dire sous forme d'une enveloppe normée, décidée chaque année par le gouvernement central (et avalisée par le Parlement) dans le cadre du budget national; cette méthode permet au gouvernement central de maîtriser l'évolution du volume des transferts et de l'ajuster en fonction de la politique générale de finances publiques et de ses contraintes, éventuellement;
4. Enfin, le pool de ressources distribuables aux collectivités territoriales pourrait être établi selon la méthode de remboursement des frais – une situation où le gouvernement central rembourse le coût des dépenses réelles effectuées par les collectivités territoriales pour l'exécution de tâches ou la fourniture de services déterminés; cette méthode est utilisée notamment dans le cas de délégation de services publics que les autorités territoriales assument pour le compte du gouvernement central, par exemple.

Il convient de noter que les deux premières méthodes sont les modalités les plus décentralisatrices de l'allocation verticale des ressources publiques; elles garantissent aux collectivités territoriales de recevoir une part préalablement déterminée (donc prévisible) des recettes budgétaires de l'État. Etant entendu que la deuxième approche accroît le degré de prévisibilité et de stabilité du système des transferts : une baisse de certaines recettes budgétaires serait compensée par la hausse d'autres recettes. Par contre, l'approche forfaitaire est certes plus avantageuse pour le gouvernement central (plus de flexibilité

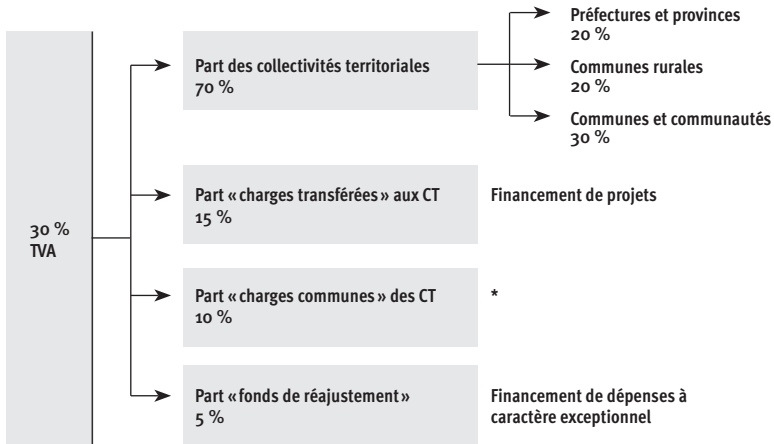
---

15 L'enveloppe annuelle des dotations budgétaires allouées aux Districts s'élève à 7,5 % des recettes du budget de l'État.

16 En Afrique du Sud, pour l'année 2013/14, l'ensemble des ressources budgétaires ont été réparties comme suit : 64 % pour le gouvernement central; 32 % pour les provinces; et 4 % pour les municipalités (les provinces et les municipalités étant des collectivités publiques décentralisées).

surtout en période de *stress* budgétaire); néanmoins, elle présente des inconvénients : manque de transparence (possibilité de manipulation politique), et distorsion de la prévisibilité des transferts, créant ainsi des incertitudes pour les collectivités territoriales quant au montant de ressources attendu.

**MAROC : MÉCANISME DE TRANSFERTS À BUT GÉNÉRAL**



\* Équipements intercommunaux, la protection civile, la contribution aux études d’urbanisme, la formation des cadres administratifs et techniques des collectivités locales, la participation à la formation des élus locaux, les services de contrôle, d’inspection et d’audit des collectivités locales, la recherche dans le domaine des espaces verts, la réalisation de projets dans le cadre de la coopération internationale.

**La quote-part revenant aux communes est répartie entre des dernières selon les critères suivants :**

	Communes Urbaines	Communautés Urbaines	Communes Rurales
<b>Forfait</b>	15 %	20 %	30 %
<b>Potentiel fiscal</b>	70 %	60 %	60 %
<b>Effort Fiscal</b>	15 %	20 %	10 %

Source : Auteur

## MÉTHODES DE DISTRIBUTION

La détermination de la part de chaque collectivité territoriale dans le pool de ressources affectées au système de transferts peut être faite de plusieurs manières, en fonction de l'objectif poursuivi et du type de transfert ; les méthodes les plus courantes sont décrites ci-après :

**PARTAGE DE RECETTES** – Le montant de la dotation individuelle est égal à un pourcentage prédéterminé d'une ou plusieurs recettes du budget national, recouvrées sur le territoire de la collectivité concernée<sup>17</sup>.

**MÉTHODE DISCRÉTIONNAIRE (AD-HOC)** – C'est le gouvernement central qui arrête d'une manière « arbitraire » le montant de la dotation pour chaque collectivité territoriale ; cette méthode présente plusieurs inconvénients : (i) elle n'est pas transparente et sujette à manipulation/marchandage politique ; (ii) les collectivités territoriales se trouvent dans l'impossibilité de planifier à moyen terme leurs activités à cause de l'incertitude quant au montant annuel de la dotation.

**FORMULE** – Le pool de ressources est réparti entre les collectivités territoriales selon des *critères objectifs, quantitatifs et transparents* articulés dans une formule. Cette méthode est indiquée pour la distribution des dotations globales à but général et des subventions spécifiques/conditionnelles ; par ailleurs, elle devrait être cohérente avec l'objectif recherché des transferts – en effet :

- Si l'objectif des transferts est de corriger un déséquilibre vertical ou un différentiel de besoins en dépenses entre les collectivités territoriales, les critères suivants sont généralement pris en compte : population, superficie du territoire local, concentration de résidents à besoins particuliers (familles pauvres, personnes âgées, nombre d'enfants en âge de scolarité...), et des indicateurs d'accès aux services de base (eau, électricité, santé...);
- Par contre, si l'objectif est l'égalisation du potentiel de ressources propres, la formule devrait garantir que les collectivités territoriales « pauvres » en ressources reçoivent plus de dotations que celles qui disposent d'un potentiel élevé de mobilisation de ressources propres ;
- Enfin, si l'objectif est d'inciter les collectivités territoriales à améliorer leur autofinancement, la formule devrait inclure un indicateur de mesure de l'effort de mobilisation des ressources propres.

---

17 Martinez-Vazquez, J. (2014). « Mobilizing financial resources for public service delivery and urban development » in « The challenge of local government financing in developing countries » (26-27 June 2014, Barcelona, Spain).

### CARACTÉRISTIQUES D'UN BON SYSTÈME DE TRANSFERTS

La conception de tout système de transferts devrait être guidée par les principes suivants :<sup>18</sup>

- Chaque dispositif de transfert doit viser un ou des objectifs clairement établis; de cette clarté dépendra la confection des règles d'administration du dispositif (volume des ressources, critères de répartition notamment); aussi (autant que possible), il est souhaitable d'avoir un dispositif à part pour chaque objectif poursuivi;
- Les ressources allouées au financement du système doivent être adéquates par rapport aux besoins de financement des autorités territoriales et aux objectifs poursuivis;
- Le montant des transferts et l'échéancier de leur déblocage doivent être prédictibles et stables dans le temps (à moyen terme) de manière à permettre aux autorités territoriales d'inscrire leurs actions dans la durée et la continuité (planification);
- Les critères de répartition des ressources de transferts entre les collectivités territoriales doivent respecter le principe d'équité, notamment en tenant compte des différentiels de capacité de financement propre de chaque collectivité;
- Les critères de répartition doivent être, par ailleurs, simples et objectifs, non susceptibles de manipulation ni par le gouvernement central ni par les collectivités bénéficiaires;
- La formule de répartition ainsi que les dotations annuelles de chaque collectivité doivent être portées à la connaissance du public dans un souci de transparence et de responsabilisation;
- Enfin, il y a lieu de prévoir un mécanisme consultatif d'évaluation et (éventuellement) de révision périodique du système des transferts pour tenir compte de tout changement dans les conditions de mise en œuvre de la décentralisation (par exemple, attribution de nouvelles compétences aux collectivités territoriales).

– 4 –

### LA PÉRÉQUATION

Comme il a été signalé plus haut, les ressources propres ne suffisent pas à couvrir les charges découlant des compétences dévolues aux collectivités

---

18 Anwar Shah, A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers, World Bank Policy Research Working Paper 4039, October 2006.



territoriales (d'où des besoins en financement qui sont comblés en principe par des transferts budgétaires); en même temps, elles sont génératrices de disparités entre les collectivités du fait des différentiels de potentiel fiscal. Ces disparités devront donc être atténuées par un dispositif de correction, bien conçu techniquement, équitable et transparent; le but recherché est alors d'*égaliser* (rapprocher de la moyenne) les moyens financiers dont disposent les collectivités territoriales pour leur permettre d'offrir à leurs résidents des services publics comparables (en quantité et/ou qualité). La technique budgétaire utilisée pour atteindre ce but consiste à mettre en place un dispositif de « péréquation ».

#### DIVERSITÉ DES DISPOSITIFS

En fait, il existe une diversité de dispositifs de péréquation qui peuvent être mieux saisis si l'on considère (i) la dimension horizontale/verticale des transferts, et (ii) le type de disparités que ces transferts visent à corriger : différentiel de ressources ou des besoins en dépenses<sup>19</sup>.

- S'agissant de la première distinction : la péréquation verticale (transferts du gouvernement central au profit de l'ensemble des collectivités territoriales) est destinée à compenser le déficit de financement des compétences décentralisées par les ressources propres; dans le cas de la péréquation horizontale, les transferts ont lieu entre collectivités territoriales (des plus riches vers les moins pourvus en ressources propres);
- S'agissant de la seconde distinction : la péréquation des ressources a pour objet l'atténuation des différences dans la capacité de mobilisation de recettes propres (potentiel de ressources); par contre, la péréquation des besoins en dépenses tend à réduire le différentiel de coût (par habitant) de la fourniture d'une panoplie normée de services publics. Les différentiels de besoins en dépenses trouvent leur origine soit dans le volume de services devant être fournis, soit à cause d'un coût unitaire plus élevé (un service particulier étant plus coûteux par unité fournie dans une collectivité territoriale que dans une autre).

Dans la pratique, les dispositifs « purs » de péréquation sont rares : les pratiques internationales font ressortir une diversité de dispositifs mixtes, avec toutefois, une prépondérance de la péréquation verticale (tenant compte à la fois des différentiels de recettes et des besoins en dépenses). Cette constatation est corroborée par les conclusions d'une étude des dispositifs de péréquation dans les pays de l'OCDE qui a fait apparaître une grande diversité de modèles et de pratiques; dans l'ensemble, l'on constate (a) une prédominance de la péréquation verticale,

---

19 Daniel Bergvall, Claire Charbit, Dirk-Jan Kraan and Olaf Merk : Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. OECD JOURNAL ON BUDGETING, Volume 5 – No. 4 (2006).

(b) la péréquation des recettes étant le plus souvent horizontale tandis que (c) celle des besoins en dépenses le plus souvent verticale. De même qu'il semble que le système politique (État fédéral ou unitaire) a peu d'influence sur les modèles de péréquation<sup>20</sup>.

#### ÉGALISATION DES RESSOURCES / ÉGALISATION DES BESOINS EN DÉPENSES : PRINCIPES ET PRATIQUES<sup>21</sup>

La mise en place d'un mécanisme de péréquation équitable se heurte toutefois à une difficulté majeure : celle du choix de critères pertinents – qu'il s'agisse d'atténuer des disparités de potentiel de ressources ou de compenser des différentiels de besoins en dépenses. En d'autres termes, comment estimer le potentiel de ressources ou les besoins en dépenses des collectivités territoriales?

**MESURE DU POTENTIEL DE RESSOURCES** – La capacité de mobilisation de ressources propres est définie comme étant le volume potentiel de recettes qu'une collectivité territoriale peut générer à partir des assiettes de ses impôts, taxes et autres prélèvements si elle exerce un niveau moyen d'effort de recouvrement (par rapport à une norme nationale). Le potentiel de richesse fiscale peut être estimé de différentes manières dont les plus courantes sont :

- Le revenu personnel par habitant : Il représente un bon estimateur de la richesse potentielle d'une localité donnée; cela suppose qu'il existe une corrélation entre le niveau du revenu personnel et les recettes que la collectivité territoriale pourrait tirer de l'imposition de ses résidents; dans certains cas (collectivités d'échelon supérieur comme les régions ou les provinces), on pourrait aussi recourir au produit intérieur brut (PIB) de la région.
- Le système d'imposition représentatif à base normée (*Representative Tax System* – RTS) : Il s'agit d'une estimation multi-dimension du potentiel de ressources; cela consiste à calculer le montant de recettes fiscales qu'une collectivité territoriale est susceptible d'obtenir si elle applique un effort de recouvrement adéquat (conforme à une moyenne nationale par exemple). Dans la pratique, cela revient à (i) recueillir les données (recettes effectivement recouvrées et assiettes d'imposition) pour tous les impôts ou taxes, et ce pour chaque collectivité territoriale – l'effort de recouvrement étant égal aux recettes recouvrées/les assiettes; (ii) utiliser ces informations pour établir une moyenne nationale de l'effort de recouvrement (fiscal effort); et enfin, (iii) calculer le montant de recettes que chaque collectivité territoriale aurait dû mobiliser si elle avait appliqué le niveau d'effort moyen. C'est ce montant qui est utilisé

---

20 Fiscal Equalization in OCDE Countries. Working Paper 4. COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007) 4.

21 BOEX, J. and MARTINEZ-VAZQUEZ, J., Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data : Concepts, Practices, and Lessons.

comme estimateur de la capacité de mobilisation de ressources propres (fiscal potential). Cette pratique est en usage dans des pays comme le Canada, les États-Unis, la Russie et la Suisse. Il est communément admis que le système d'imposition représentatif constitue la mesure la plus pertinente du potentiel de ressources des collectivités territoriales; cependant, sa mise en œuvre nécessite la collecte et le traitement d'une grande quantité de données – un exercice fastidieux et coûteux.

En tout état de cause, il faudrait éviter l'estimation du potentiel de ressource sur la base des recettes effectivement recouvrées durant l'année précédente. De fait, une telle méthode risque d'occulter le facteur « effort de recouvrement » consenti par la collectivité territoriale pour éventuellement optimiser ses recettes; en plus, elle est susceptible de créer des contre-incitations à la mobilisation des ressources propres car toute augmentation des recettes recouvrées signifie de facto moins de transferts.

**MESURE DES BESOINS EN DÉPENSES** – Il s'agit dans ce cas d'estimer le niveau de ressources nécessaires au financement des coûts engendrés par l'exercice des compétences décentralisées, par référence à des normes nationales de services publics. La péréquation ayant pour objet donc d'égaliser les besoins de financement des dépenses. Ceci peut être réalisé de plusieurs manières :

- Selon une approche ascendante en estimant le coût de l'ensemble des dépenses actuelles mises à la charge des collectivités territoriales, ou bien le coût d'une panoplie standard de services publics locaux. Néanmoins, une telle approche présente deux inconvénients : (i) elle est exigeante en termes de données détaillées et de calculs fastidieux pour toutes les collectivités territoriales du pays; (ii) elle ne garantit pas que les besoins en dépenses ainsi déterminés pourront être financés par les ressources effectivement disponibles.
- Les besoins en dépenses peuvent être aussi estimés sur la base d'un ensemble de normes de dépenses définies par le gouvernement central pour chaque année (exprimées par tête d'habitant); ces normes sont établies en tenant compte des ressources que le gouvernement central compte allouer au système de transferts, pour chaque type de dépenses.
- Selon l'approche des modèles (comportements) historiques de dépenses : à cet effet, les niveaux des dépenses observés par le passé devront être régulièrement réajustés pour tenir compte de l'inflation ou de la modification de la structure des compétences décentralisées; néanmoins, il n'est pas dit que les schémas historiques de dépenses, même réajustés, sont des estimateurs pertinents des besoins effectifs car ils ne prennent pas en compte le différentiel d'effort de maîtrise des dépenses (efficience) de chaque collectivité.

- Une méthode plus simple et plus commode est de recourir à un indice composé des besoins en dépenses; un tel indice intègre les facteurs déterminants des différences de coût de fourniture des services publics décentralisés. Ces facteurs ont trait à (i) des variables démographiques (par exemple les besoins spécifiques de catégories de citoyens comme les jeunes ou les personnes âgées), (ii) au niveau de pauvreté ou de chômage; ou bien encore (iii) des différences de coût de la vie pour chaque territoire. Il est crucial de bien choisir les facteurs à intégrer dans l'indice des besoins et de décider du poids de chaque facteur; ceci doit être réalisé d'une manière consultative (autant que possible) afin que l'indice reflète correctement les différences de coût de fourniture des services entre les collectivités territoriales.

Il convient de faire remarquer que la péréquation par les besoins en dépenses porte sur deux types de différence de coût : (i) le coût unitaire de la fourniture d'un certain service – par exemple, l'adduction de l'eau est plus coûteuse en milieux montagneux qu'en plaine; et (ii) la nature et l'étendue des besoins à financer – par exemple, les services d'éducation sont plus importants pour une collectivité territoriale dont la population est plus jeune. C'est pourquoi, les indicateurs de coût devraient intégrer, à la fois, des différences de coûts unitaires (indicateurs d'ordre géographique) et des différences de besoins (indicateurs d'ordre socioéconomique).

#### LES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION

Quelle que soit l'approche retenue pour estimer les droits de chaque collectivité territoriale à des transferts compensatoires, il est important de fonder le dispositif de péréquation, et des dotations qui en découlent, sur les principes suivants :

- **L'OBJECTIF DE LA PÉRÉQUATION DOIT ÊTRE MESURABLE** : c'est-à-dire, à la fois, (i) la possibilité de quantifier avec certitude les disparités (de ressources ou de besoins en dépenses) objet de la péréquation, et (ii) la possibilité de mesurer l'effet de la péréquation sur l'atténuation de ces disparités;
- **LA PÉRÉQUATION DEVRAIT VISER À CORRIGER LES DISPARITÉS QUI NE SONT PAS SOUS LE CONTRÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES** : c'est-à-dire, égaliser les différences de potentiel de ressources et non pas des différences de performance (en termes de mobilisation de ressources propres ou d'efficience des dépenses);
- **LE DISPOSITIF DE PÉRÉQUATION DOIT ÊTRE TRANSPARENT** : cela concerne l'enveloppe de dotations à distribuer et la méthode d'attribution aux collectivités territoriales bénéficiaires; notamment, les critères de détermination

des dotations individuelles doivent être simples et intelligibles, basés sur des données immédiatement disponibles ;

- **LES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION DEVRAIENT ÊTRE PRÉDICTIBLES** : les collectivités territoriales devraient être en mesure d'anticiper le montant escompté de la dotation – ce qui présuppose la stabilité de l'enveloppe de ressources dédiée au dispositif de péréquation et la transparence de la formule de distribution.

---

#### LA PÉRÉQUATION AU CANADA

Le Canada a mis en place un programme de péréquation dans le but d'atténuer les disparités budgétaires entre les provinces afin de permettre «aux gouvernements provinciaux moins prospères de fournir à leurs résidents des services publics sensiblement comparables à ceux d'autres provinces, à des taux d'imposition sensiblement comparables». Ce dispositif est ancré dans la Constitution depuis 1982, qui stipule que «*Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.*»

Le Programme fonctionne de la manière suivante :

- Les droits à péréquation sont établis en mesurant la capacité des provinces de générer des ressources propres ;
- Pour chaque province, le droit à péréquation par habitant est égal au montant qui manque à sa capacité fiscale pour atteindre la capacité budgétaire moyenne de l'ensemble des provinces, ce qu'on appelle la «*norme de 10 provinces*».
- Les provinces reçoivent le plus élevé des deux montants suivants : le montant qu'elles recevraient en excluant la totalité des revenus des ressources naturelles ou le montant qu'elles recevraient en excluant 50 % des revenus des ressources naturelles.
- La péréquation est rajustée de manière à assurer l'équité entre les provinces tout en permettant aux provinces bénéficiaires de continuer à recevoir un avantage fiscal net pour l'exploitation de leurs ressources équivalant à la moitié de leurs revenus de ressources par habitant.

- La péréquation est également rajustée de façon à ce que les paiements pour l'ensemble du programme continuent d'augmenter en fonction de l'économie. Cette augmentation est fondée sur la moyenne mobile de croissance du produit intérieur brut (PIB) sur trois ans. Cela favorise la stabilité et la prévisibilité tout en permettant de tenir compte de la croissance économique.

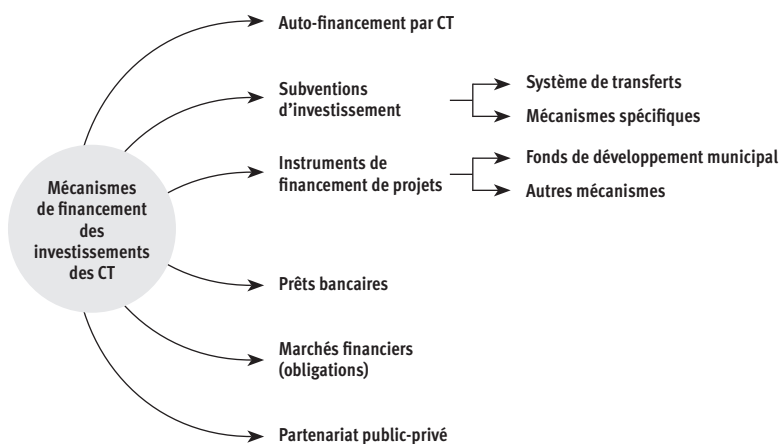
Source : <http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp> (ministère des finances)

– 5 –

### FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales ont besoin d'investir en équipements collectifs et infrastructures de base pour la fourniture de services à leurs populations et promouvoir le développement économique de leurs territoires; en effet, des services de bonne qualité sont essentiels pour attirer les opérateurs économiques dont les activités peuvent être génératrices de revenu pour les collectivités territoriales. Le défi pour ces dernières est donc la disponibilité des sources de financement à des conditions abordables ainsi que la capacité de les utiliser à bon escient. A cet égard, les moyens de financement sont multiples (voir figure ci-après).

#### MODALITÉS DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES CT



Cependant, il ressort des expériences internationales, notamment dans les pays en développement, que les surplus de ressources propres ne constituent pas une source adéquate de financement des investissements : leur volume est souvent modeste et leur caractère aléatoire. C'est ce qui explique que, pour les collectivités territoriales des pays en développement, le recours aux subventions d'équipement est la source la plus prépondérante de financement des dépenses en capital. Et comme le surplus de ressources propres et les subventions d'équipement ne sont pas suffisamment stables ou prévisibles, les collectivités territoriales ont besoin d'explorer d'autres modalités de financement, éventuellement par l'endettement ou le partenariat avec le secteur privé.

#### INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DE PROJETS : LES FONDS DE DÉVELOPPEMENT MUNICIPAL COMME MODÈLE

Les fonds de développement municipal (FDM) sont l'archétype des instruments de financement mis en place par les autorités nationales pour permettre aux collectivités territoriales de monter leurs projets d'investissement ; ce mécanisme est courant notamment dans les pays où le financement par l'endettement auprès des institutions financières n'est pas permis ou difficilement accessible. Il existe, en réalité, plusieurs types de FDM : certains sont de simples administrateurs de prêts accordés par le gouvernement central ; d'autres agissent comme « véhicule » de mobilisation de ressources sur les marchés des capitaux nationaux ou extérieurs (avec la garantie du gouvernement central). Du point de vue du statut juridique, les FDM peuvent être établis sous la forme d'agences purement publiques (comme c'est le cas en Tunisie et au Maroc par exemple) ou comme de véritables institutions financières, comme le FINDETER en Colombie.

Lorsqu'ils agissent comme agence gouvernementale, les FDM ont pour mission de fournir des prêts concessionnels aux collectivités territoriales (à des conditions plus favorables que celles du marché financier) : c'est le cas de la « *Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales* » en Tunisie, ou le « *Fonds d'Équipement Communal* » au Maroc.

**MODÈLE DE FONDS DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL :  
CAISSE DES PRÊTS ET DE SOUTIEN DES COLLECTIVITÉS LOCALES (TUNISIE)**

La Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL) est un organisme public sous la tutelle du ministère en charge de la décentralisation (le ministère de l'intérieur en l'occurrence). Elle a pour mission :

- La collecte des ressources nécessaires pour contribuer au financement des programmes d'investissement des collectivités locales ;
- L'assistance technique aux collectivités locales (identification, étude, réalisation et suivi des projets d'investissement) ;
- L'assistance aux collectivités locales pour une bonne gestion de leurs ressources (analyse financière, proposition de mesures permettant l'amélioration des ressources propres, rationalisation des dépenses d'investissement).

La CPSCL est structurée en agences régionales couvrant l'ensemble du territoire national. Elle est reconnue pour sa capacité à bien apprécier la pertinence des projets et fournir une assistance technique aux municipalités ; néanmoins, elle souffre d'un déficit d'autonomie qui limite son habilité à statuer sur les demandes de prêts en fonction de la qualité des projets et des risques fiduciaires, et diversifier ses offres de crédits ou ses sources de financement extérieur.

Les ressources de la CPSCL proviennent des (i) dotations annuelles accordées par le gouvernement central et (ii) emprunts contractés auprès des institutions financières internationales et autres partenaires de développement, avec la garantie du gouvernement. Ces ressources servent par la suite à fournir aux municipalités les facilités suivantes :

- Prêts et subventions pour le financement des investissements municipaux ;
- Subventions spéciales au profit des municipalités connaissant des difficultés financières conjoncturelles ou celles qui sont astreintes à des obligations de services publics inattendus ;
- Bonification des taux d'intérêt des emprunts contractés par les municipalités auprès d'autres institutions financières.

Source : documents de la CPSCL

---



Par contre, lorsqu'ils sont établis comme des institutions d'intermédiation avec les marchés financiers, les FDM agissent comme de véritables institutions financières; ils se préfinancent auprès des marchés de capitaux (locaux ou extérieurs) en vue de servir des prêts aux collectivités territoriales, directement ou via les banques commerciales. Dans ce cas, les FDM ont tendance à appliquer les taux d'intérêt du marché exactement comme le feraient les banques commerciales; et de ce fait, ils assument les risques liés aux prêts consentis; le FINDETTTER (Colombie) en est un exemple.

---

#### FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL (FINDETTTER)

FINDETTTER est une quasi-institution financière, soumise aux règles du système bancaire; cette institution est spécialisée dans le financement des collectivités territoriales au moyen d'un *mécanisme de réescompte* ainsi que la gestion des ressources publiques allouées par d'autres organismes gouvernementaux aux collectivités territoriales. La création de FINDETTTER (dont le capital est détenu par le gouvernement central à hauteur de 90 %, le reste par les municipalités) répondait à un besoin d'intermédiation entre les municipalités colombiennes et les banques commerciales – ces dernières qui manquaient d'expérience et de ressources adéquates pour fournir des financements à long terme aux municipalités.

Plus particulièrement, FINDETTTER est une institution de refinancement : elle réescompte (refinance), jusqu'à hauteur de 100 %, les prêts accordés par les banques commerciales aux municipalités; les banques assument le risque qui en découle. Avec le temps, les banques ont commencé à engager leurs propres ressources, ouvrant la voie ainsi à d'autres prêteurs pour souscrire ou acquérir des titres émis par les municipalités.

Le dispositif de refinancement fonctionne comme suit :

- Les demandes de prêts émanant des municipalités sont évaluées par FINDETTTER au plan technique et économique; la banque commerciale concernée procède à sa propre évaluation financière et assume le risque du financement, y compris la portion du prêt refinancé par FINDETTTER;
- Les conditions de financement (montant, taux, durée, période de grâce) sont convenues entre la municipalité et la banque commerciale;
- Les prêts sont gagés par les transferts budgétaires que le gouvernement central est tenu constitutionnellement d'allouer aux municipalités;

ainsi, la banque bénéficie d'une garantie de premier ordre sur les dotations budgétaires revenant à la municipalité concernée (*intercept guarantee*).

L'intervention de FINDEETTER a eu un impact positif : (i) la concurrence entre les banques commerciales a permis de baisser le coût des crédits pour les municipalités; (ii) de même que les municipalités de taille moyenne obtiennent désormais des prêts directement des banques commerciales sans passer par FINDEETTER.

Source : World Bank, Assessment of the Financing Framework for Municipal Infrastructure in Vietnam (2013).

---

### ACCÈS AUX MARCHÉS DE CAPITAUX

Le recours aux marchés de capitaux est une source alternative de mobilisation de financements pour les collectivités territoriales au moyen de l'émission d'obligations ou d'instruments similaires; c'est ce que font beaucoup de municipalités dans les pays industrialisés ou en transition – notamment pour financer des projets d'adduction de l'eau, de l'assainissement ou de la collecte et la gestion des ordures ménagères. Cependant, pour que cela soit possible, un certain nombre de conditions doivent être réunies dont : (i) l'existence d'un cadre adéquat de régulation; (ii) un secteur financier développé et diversifié; et surtout (iii) la capacité des collectivités territoriales à user de tels instruments de financement plutôt compliqués. D'évidence, ces conditions ne sont pas réalisées dans la plupart des pays en développement sauf quelques rares exceptions. Et pourtant, faut-il remarquer que l'accès aux marchés de capitaux est de nature à favoriser chez les collectivités territoriales une plus grande discipline budgétaire et une meilleure gestion des finances locales.

---

### JUSTIFICATION DU RECOURS À L'ENDETTEMENT

Un accès bien régulé au crédit pour couvrir les besoins de financement des investissements locaux pourrait être la solution aux problèmes récurrents rencontrés par les collectivités territoriales pour faire face à leurs obligations de services publics et de développement de leurs territoires. A cet égard, le financement des investissements par l'endettement est justifié à plusieurs titres :

- D'un point de vue économique, le caractère «long terme» des projets d'infrastructure justifie un financement de même nature (c'est à dire, à long terme); ainsi, le coût de construire une usine de

traitement des ordures ménagères, par exemple, dépasse la capacité d'autofinancement d'une municipalité de taille moyenne (ressources propres et subventions d'équipement éventuellement);

- D'un point de vue d'équité intergénérationnelle, le fait de financer les projets durables par des dettes à moyen ou long terme permet de répartir équitablement la charge financière (principal et intérêt) qui en découle sur l'ensemble des bénéficiaires sur toute la durée de vie de l'investissement;
- D'un point de vue de la bonne gouvernance, le recours à l'endettement est susceptible d'améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources publiques locales (en incitant les collectivités territoriales à de meilleurs choix des investissements et meilleure qualité des montages de projets).

---

- 6 -

### CONCEPT ET DIMENSIONS DE L'AUTONOMIE LOCALE

La Charte européenne de l'autonomie locale<sup>22</sup> définit celle-ci comme étant « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* » [Article 3]. Ce droit est exercé par des autorités élues, disposant d'organes exécutifs responsables devant les élus. Le principe d'autonomie locale, ainsi défini, implique, entre autres, selon l'Article 4 de la Charte que (i) les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi; (ii) les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leurs compétences ou attribuée à une autre autorité; (iii) les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières; elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité supérieure que dans le cadre de la loi; et (iv) en cas de délégation de pouvoirs par une autorité supérieure, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter l'exercice des pouvoirs délégués aux conditions locales.

L'autonomie locale repose sur deux piliers : l'autonomie financière (en termes de ressources dont les collectivités territoriales peuvent disposer librement), et l'autonomie budgétaire (capacité de décider des dépenses à engager); ces deux

---

22 La Charte européenne de l'autonomie locale et son rapport explicatif, 1986. Conseil de l'Europe, Strasbourg.

piliers concourent au renforcement du sens de responsabilité budgétaire : l'obligation pour la collectivité territoriale d'assumer les conséquences financières de ses décisions en matière de dépenses et de n'entreprendre que les activités dont elle peut assurer le financement<sup>23</sup>.

**AUTONOMIE FINANCIÈRE** – C'est la capacité, pour une collectivité territoriale, de mobiliser par ses propres moyens des ressources financières, sans nécessairement dépendre du gouvernement central ou d'autres collectivités. L'autonomie financière est essentielle dans la mesure où elle permet aux collectivités territoriales de faire leurs propres choix en matière de services et équipements collectifs, en réponses aux préférences de leurs populations; l'autonomie financière est mesurée par la part des ressources propres dans le total des ressources à la disposition de la collectivité territoriale<sup>24</sup>.

**L'AUTONOMIE BUDGÉTAIRE** – Elle correspond à la capacité dont dispose une collectivité territoriale de décider, d'une manière discrétionnaire, les domaines, l'étendue et la qualité des services et équipements qu'elle compte fournir à ses résidents; l'autonomie budgétaire est d'habitude mesurée comme le rapport entre les dépenses des collectivités territoriales décentralisées et les dépenses de l'ensemble du secteur public (administrations centrales et collectivités territoriales)<sup>25</sup>. Ce ratio est aussi un indicateur du degré de décentralisation pour un pays donné.

---

23 Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS (2008) *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier* (page 63 ss).

24 L'article 72-2 de la Constitution française précise, par exemple, que les collectivités « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », et « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

25 Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS (2008) *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier* (page 70).

## BIBLIOGRAPHIE

- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D. and Merk, O. : Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. OECD JOURNAL ON BUDGETING, Volume 5 – No. 4 (2006).
- Bird, R. and Smart, M., Intergovernmental Fiscal Transfers : Some Lessons from International Experience (2001).
- Bird, M.R, and Tsiopoulos, T. User Charges for Public Services : Potentials and Problems. CANADIAN TAX JOURNAL; (1997), Vol. 45, No. 1 / no 1.
- Boulenger, S., Gauthier, I. et Vaillancourt, F. (2012), *Déconcentration, délégation et dévolution : avantages, inconvénients et mise en place*.
- Blöchliger, Hansjörg et Charbit, Claire (2008). Péréquation financière in *Revue économique de l'OCDE*, no 44. <https://www.cairn.info/revue-economique-de-l-ocde-2008-1-page-283.htm>
- Boex, J. and Martinez-Vazquez, J. Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data : Concepts, Practices, and Lessons.
- Dafflon, B. et Madiès, T. (2008). Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier. Agence Française de Développement.
- El-Mensi, M. (2014). *Local Authority Financing Instruments* (Policy Note) in Quality Support Facilities in the field of decentralization, Local Governance & Local Development. European Union.
- Martinez-Vazquez, J. (2014). « *Mobilizing financial resources for public service delivery and urban development* » in « The challenge of local government financing in developing countries » (26-27 June 2014, Barcelona, Spain).
- OCDE (2007.). Fiscal Equalization in OCDE Countries. Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. Working Paper 4. COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4
- Shah, A., *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*, World Bank Policy Research Working Paper 4039, October 2006.
- Smoke, P. (2010). *Local Government Finances : The Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*. Second Report of the Global Observatory on Local Democracy and Decentralization—GOLD II. Cheltenham : Edward Elgar.
- Steffensen, J. Grant Allocation Principles; DANIDA.





## **MOHAMED EL-MENSI**

Ancien enseignant à Université de Tunis (Tunisie), avant d'occuper divers postes de conseiller technique en gouvernance locale auprès des agences du système des Nations Unies et d'autres organisations internationales (Banque mondiale, Commission Européenne), ainsi qu'auprès de plusieurs gouvernements nationaux (en Asie du Sud-est, Afrique et Monde arabe). Il est membre-fondateur de «Local Development International - LDI» - bureau d'études et de conseil établi aux USA, spécialisé dans le conseil en politiques et systèmes de décentralisation et développement local. Il est détenteur d'une maîtrise en Hautes Etudes Commerciale (HEC), et d'un master en finance de l'Université de Paris -Dauphine, (France).

ISSN 1922-558X (online ISSN 1922-5598)

---



Forum of Federations  
75 Albert Street, Suite 411  
Ottawa, Ontario Canada K1P 5E7

**forumfed.org**

Canada 