

Rapport de synthèse 2022

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

Résumé des principales conclusions

Pour la version intégrale du Rapport de synthèse 2022, veuillez consulter
<https://www.sng-wofi.org/reports/>



Clause de non-responsabilité générale

Les opinions exprimées et les arguments employés dans le présent document ne reflètent pas nécessairement les points de vue officiels des pays membres de l'OCDE ou ceux de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU).

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.

© OCDE 2022

Vous pouvez copier, télécharger ou imprimer du contenu de l'OCDE pour votre propre usage, et vous pouvez inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédias de l'OCDE dans vos propres documents, présentations, blogs, sites Web et matériels pédagogiques, à condition que la source et le titulaire du droit d'auteur soient dûment mentionnés. Toutes les demandes d'utilisation publique ou commerciale et de droits de traduction doivent être soumises à rights@oecd.org.

Les demandes d'autorisation de photocopier des parties de ce matériel pour un usage public ou commercial doivent être adressées directement au Copyright Clearance Center (CCC) au info@copyright.com ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) à contact@cfcopies.com.

Veuillez citer cette publication comme suit: OCDE/CGLU (2022), Rapport de synthèse 2022 de l'Observatoire mondial sur les finances et les investissements des collectivités territoriales – Principales conclusions



Avant-propos

L'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales (SNG-WOFI) (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 SNG-WOFI 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 multi-niveau et les finances locales dans le monde, en collectant et en analysant des données quantitatives et des informations qualitatives standardisées.

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 à améliorer les cadres de gouvernance multi-niveau et de décentralisation, en particulier les cadres financiers et budgétaires.
- Servir d'outil de renforcement des capacités en matière de gouvernance et de financements locaux, tant à l'échelle internationale que nationale et locale.

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 locale 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) donne accès à la base de données ainsi qu'à un outil permettant de comparer les pays selon des dimensions clés.

La plate-forme fournit également des profils de pays et de territoires présentant des systèmes de gouvernance et de finances locales multi-niveau dans 135 pays fédéraux et unitaires. Les profils présentent des informations structurées et harmonisées sur les cadres de gouvernance multi-niveau, l'organisation territoriale, la décentralisation et les réformes territoriales, les responsabilités des collectivités territoriales et les finances locales (dépenses, investissements, recettes, réformes de décentralisation budgétaire et règles budgétaires). Ils mettent à disposition un outil fort et simple pour analyser les liens entre décentralisation politique, administrative et fiscale.

L'édition 2022 inclut des développements particuliers sur la gestion de la crise du Covid 19 et son impact sur les finances locales, la dimension territoriale des plans de relance, la fiscalité foncière, les partenariats public-privé locaux, les pratiques budgétaires locales 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), dirigée par Lamia Kamal-Chaoui, Directrice, et CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), dirigée par 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 multi-niveau 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, 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 (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 – pour leur soutien inestimable.

L'édition 2022 (disponible à <http://www.sng-wofi.org>) comprend 135 profils de pays et territoires, une base de données contenant des données sur l'organisation territoriale et les finances locales, 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, Chef de l'Unité Décentralisation, Finances infranationales et Infrastructures, Margaux Vincent et Charlotte Lafitte, Analystes politiques, sous la supervision de Dorothée Allain-Dupré, Chef de la Division du développement régional et de la gouvernance multi-niveaux à CFE/OCDE. A 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 profils de pays et de territoires. L'OCDE a également recueilli des données et préparé 75 profils de pays et de 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 plate-forme Web, et assuré le contrôle de la qualité de tous les profils de pays et de territoires. CGLU a collecté des données et préparé des profils de pays et de territoires pour 60 pays de différentes régions du monde, en particulier d'Afrique, d'Amérique latine, d'Europe-Asie 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 pour la 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 Dorothée 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 Makhoul et Paloma Labbé du Secrétariat mondial de CGLU et par Christel Alvergne, Nan Zhang et Mkhululi Ncube du FENU (sur les pays les moins avancés). Paloma Labbé a également fourni des exemples pays pour nourrir le rapport.

Le Comité de pilotage de l'Observatoire mondial

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 multi-niveau, 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 :

- **Représentants de gouvernements nationaux** : Australie, Chili, Estonie, France, Italie, Pologne, Royaume-Uni et Suède.
- **Représentants de collectivités territoriales** : Antioquia, Colombie
- **Représentants 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 (BAD), Agence française de développement (AFD), Banque asiatique de développement (BASD), Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (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 experts universitaires individuels.

Principales conclusions

Au cours des quatre dernières décennies, de nombreux pays ont entrepris des réformes de gouvernance multi-niveau 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 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 provoquée 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 désormais être inférieur d'au moins 2 800 milliards USD en 2023 (OCDE, 2022^[1]). 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 marchés 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 et à engager des investissements essentiels, en particulier ceux touchant à une transition inclusive, numérique et verte et répondant à leur impact différencié au niveau local.

Saisir l'étendue de cette réalité fiscale, des cadres de gouvernance multi-niveau au sein desquels les collectivités territoriales opèrent, mais aussi la portée et la nécessité de répondre aux défis du financement et de l'investissement local est une condition préalable pour comprendre les conséquences de la pandémie du COVID-19, de la crise précipitée par l'agression de la Russie, des tendances globales, ainsi que des inégalités et disparités spatiales persistantes.

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 contribuant ainsi 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 locales. Elle met également l'accent sur 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 locales innovantes, les partenariats public-privé locaux, ainsi qu'un chapitre spécifique consacré à 31 pays parmi les moins avancés.

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

- **L'impact budgétaire du COVID-19 a été asymétrique à la fois entre les pays et au sein des pays.** Régions urbaines et rurales, capitales, régions métropolitaines, municipalités grandes ou intermédiaires, zones rurales, toutes ont subi de manière différenciée la pandémie. 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 du COVID-19. A 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, réduisant ainsi la fréquentation touristique, l'une de leurs principales sources de revenus locaux.
- **La pandémie a suscité des débats sur la manière de réformer les systèmes de gouvernance multi-niveau afin qu'ils soient mieux adaptés à la gestion des crises et aux risques émergents.** Les cadres de gouvernance multi-niveau 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 largement centralisés ont dû faire face à 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 collectivités territoriales ont été en mesure de favoriser cette coordination en impliquant les différents échelons locaux 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 multi-niveau 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 des degrés divers, un « effet de ciseaux »** d'augmentation simultanée 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 local 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 fortement soutenu les finances locales (voir ci-dessous).
- **Les pays plus décentralisés ont vu leurs dépenses locales augmenter entre 2019 et 2020 en raison du COVID-19.** Bien que cela varie sensiblement d'un pays à l'autre, les dépenses locales 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 ayant choisi de recentraliser les responsabilités normalement dévolues aux collectivités territoriales, conduisant ainsi à une augmentation des dépenses des gouvernements centraux et à une baisse de ces mêmes dépenses à l'échelle locale.
- **Entre 2019 et 2020, l'augmentation des dépenses locales 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 du COVID-19. En revanche, l'augmentation moyenne totale des investissements directs dans 56 pays n'a été que de

0,4 % en termes réels, avec 28 pays qui ont vu des augmentations et 28 pays qui ont expérimenté des baisses.

- **Pour contrer l'impact de la crise sur les dépenses locales, 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 dévolues 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 financements locaux. 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. À titre d'exemple, alors que les impôts locaux d'une part, les taxes et les redevances d'autre part ont diminué de 5,0 % pour 58 pays et 10,4 % pour 59 pays respectivement en termes réels entre 2019 et 2020 en moyenne, ces baisses ont été compensées par une forte augmentation de l'ordre de 10,4 % des dotations et subventions en moyenne. En conséquence, les recettes locales totales sont restées relativement stables en augmentant de 0.6 % en moyenne 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 du 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 de capitaux 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, obligations) a également augmenté de 9,7 % dans 46 pays.
- **Les collectivités territoriales jouent un rôle actif dans la reprise après le COVID-19 en étant les principaux bénéficiaires des fonds de relance et en concevant leurs propres plans de relance locaux.** Ceux-ci comprennent souvent des objectifs sociaux et verts prenant en compte les 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 dans les pays de l'UE est fléchée sur des actions en faveur du climat.

Il est nécessaire de renforcer la résilience des cadres de gouvernance et de financement multi-niveau pour faire face aux chocs actuels et aux crises futures

- **La crise du COVID-19 a incité les gouvernements centraux/fédéraux et les collectivités territoriales à repenser leurs cadres de gouvernance multi-niveau.** La 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 multi-niveau fondé sur la souplesse,

l'adaptabilité, la coordination et la consultation entre les différents échelons de 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 que la résilience locale soit renforcée, les cadres de gouvernance multi-niveau 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 local résilient. La crise a révélé que le fait de 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 du patrimoine contribue également à diversifier les risques, à mieux faire face aux chocs externes ainsi d'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 les 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, dès lors que de nombreux systèmes de péréquation sont sensibles aux contractions de l'activité économique et peuvent donc avoir un impact procyclique sur les finances locales.
- **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 locaux 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 des périodes de croissance qui sont mobilisées lors d'une étape de contraintes fiscales afin de compenser les réductions des revenus infranationaux. Ceci est le cas pour le Japon, le Mexique et les États-Unis.
- **Compte tenu de la marge de manœuvre budgétaire restreinte après le COVID-19, il est essentiel de faciliter l'accès des collectivités territoriales aux financements externes pour réaliser des investissements de qualité dans les infrastructures et les équipements.** Cela nécessite un environnement favorable créé par des systèmes de gouvernance multi-niveau souples, adaptables et capables d'identifier efficacement les sources de financement innovantes, notamment les ressources externes et la participation du secteur privé (OCDE, 2022^[2]).
- **La collecte de données fiables sur les finances des collectivités territoriales est essentielle pour permettre aux administrations centrales et locales d'évaluer les forces et les faiblesses** de leurs finances publiques, ainsi que de mieux anticiper les chocs extérieurs ou encore pour 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, difficiles d'accès et non accessibles au public.

Structure et organisation des collectivités territoriales dans le monde

- **L'étude a identifié 663 639 collectivités territoriales dans les 135 pays** inclus dans 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 à la fois un niveau municipal et un niveau régional.** Dans 38 pays (soit 28%), il n'y a qu'un niveau municipal. Dans 36 pays (soit 27%), il existe un niveau intermédiaire entre municipal et régional.
- **Les cadres de décentralisation ont continué d'évoluer dans de nombreux pays à travers le monde.** Nombre d'entre eux 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, au Ghana en 2020). Éviter l'émergence de mandats non financés ou sous-financés (c'est-à-dire l'inadéquation entre les responsabilités et les ressources disponibles) est de la plus haute importance afin de créer des cadres opérationnels décentralisés qui garantissent la fourniture efficace des services publics au niveau local. D'autres pays, en particulier en Afrique, ont réformé leurs systèmes décentralisés pour renforcer la démocratie et la participation des citoyens (par exemple, le Kenya et l'Ouganda).
- **Au fur et à mesure que les pays se décentralisent, des réformes territoriales telles que des fusions municipales mais aussi des partitions municipales ont lieu.** Une grande majorité des partitions municipales se trouve 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. À leur tour, les fusions municipales sont plus fréquentes en Europe et en Europe-Asie, 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 scissions 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 partition.
- **Comme alternative aux fusions, de nombreux pays mettent en œuvre des coopérations intermunicipales sous des formes très diverses,** des plus légères telles que les accords de coopération aux formes d'intégration plus abouties, telles que les autorités supra-municipales 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 de fournir efficacement des services publics et des infrastructures de qualité. Les réformes de 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.). A l'heure actuelle, plusieurs pays débattent de réformes de la gouvernance régionale – des débats qui ont été soit suspendus, soit au contraire renforcés par la crise du 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, la France et la 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 fiscaux différents aux collectivités au même niveau territorial (régional/étatique, intermédiaire ou municipal). Il s'agit alors 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 ayant 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 dépenses le plus important, représentant 35,3 % des dépenses des collectivités territoriales en 2020. Cela confirme le rôle clé des collectivités territoriales en tant qu'employeurs publics.
- **Les dépenses locales 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 dépenses 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 locales 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 effectuée au niveau central pendant la pandémie de COVID-19. Étant donné que le PIB a également chuté en raison de la crise du COVID-19, les données reflètent en moyenne une augmentation.
- **Le niveau des dépenses publiques locales varie considérablement d'un pays à l'autre, selon que le pays est fédéral ou unitaire, 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 locales particulièrement élevées en termes de PIB et de 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 plus de 30 % des dépenses publiques, représentant entre 15 % et 30 % du PIB en 2020. En général, les pays à revenu élevé ont tendance à avoir une part locale plus importante dans les dépenses publiques totales que les pays à faible revenu.
- **À l'autre extrémité du spectre, 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 locales 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, la Gambie, Eswatini, la République dominicaine) ont également tendance à afficher des taux de dépenses publiques locales 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 locales** en pourcentage du PIB. Toutefois, les principaux domaines de dépenses locales 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 local s'élevait à 39,5 % de l'investissement public total** et le niveau de l'investissement public local dépasse 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 locaux est plus importante dans les pays fédéraux, atteignant 59%. Les disparités entre les régions du monde sont considérables : en Afrique, l'investissement public local 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 local dans le PIB reste faible dans de nombreux pays.** En effet, au niveau mondial, plus de 95 000 milliards de dollars d'investissements publics et privés seront nécessaires entre 2016 et 2030 dans les infrastructures pour soutenir la croissance et le bien-être et contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable (OECD, 2017^[3]). L'investissement public infranational ne représente que 1,5 % du PIB mondial et représente encore moins dans les pays à faible revenu. 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 local 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, à la suite de la pandémie de COVID-19 et d'autres chocs survenus en 2022, tels que la crise énergétique (voir ci-dessus).
- **Dans certains pays, les partenariats locaux entre les secteurs public et privé (PPP) sont encouragés comme moyen de stimuler l'investissement local** dans des contextes budgétaires locaux 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 locaux, 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 local pour être soigneusement conçus et mis en œuvre à la bonne échelle.

Les collectivités territoriales dépendent encore largement des 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 lequel des données sont disponibles.
- **Les recettes locales sont passées 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 entre cette édition et la précédente entre 2016 et 2020. Cela peut s'expliquer par une augmentation globale des subventions du gouvernement central pour soutenir les collectivités territoriales confrontés 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**, suivies des impôts (31,5 %), des droits et redevances (10,3 %) et des revenus du patrimoine. Dans les pays fédéraux, la part des dons et subventions dans les recettes locales 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 au Canada, en Argentine, en Suède, au Danemark et en Allemagne.
- **En moyenne, les recettes fiscales locales représentent 14,5 % des recettes fiscales publiques**. En République populaire de Chine, en Allemagne, en Suisse, au Canada, 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 locales 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 locale. 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 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 foncier est une pierre angulaire de la fiscalité locale dans de nombreux pays du monde**. Au niveau mondial (87 pays), les impôts fonciers récurrents représentent 0,7 % du PIB, 34,1 % des recettes fiscales locales et 8,2 % des recettes des collectivités territoriales en moyenne non pondérée. Toutefois, **l'impôt foncier, malgré ses mérites en tant que source de revenus des collectivités locales, reste largement inexploité dans de nombreux pays**, en particulier dans les pays en développement, en raison d'obstacles liés à sa mise en œuvre, à sa gestion et à son recouvrement. En Amérique latine et en Afrique, l'impôt foncier récurrent représente une part élevée des recettes fiscales locales, mais une part très faible de leur PIB. Afin de bénéficier davantage d'une source importante de recettes locales, plusieurs pays mènent à bien des réformes de leurs systèmes d'impôt foncier. 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, 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 locale 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). Elle est très inégalement répartie entre les pays, allant d'une dette quasiment nulle à une dette atteignant 75,8 % du PIB et 53,6 % de la dette publique, comme c'est le cas au Canada.
- **Entre 2016 et 2020, l'encours de la dette brute locale 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 au COVID-19.
- **En 2020, la dette locale 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 locales, 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 locale** (53,4 % de l'encours de la dette), suivis des « autres comptes créditeurs » (29,2 %) et des obligations/titres (11,4 %).

Pays les moins avancés

- **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 oscillant entre décentralisation et déconcentration.
- **Les PMA sont presque exactement divisés entre des systèmes à un, deux et trois niveaux de collectivités**. Les différents héritages historiques, 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 locales dans l'investissement public varie considérablement d'un pays à l'autre** dans les 10 PMA pour lesquels des données sont disponibles. S'il 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.

- **Les recettes des collectivités territoriales dans la plupart des PMA sont limitées** en comparaison aux autres pays inclus dans le présent rapport. 15 pays unitaires sur 21 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 faible revenu 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 locales dans certains PMA, pouvant atteindre un maximum de 41% du total des recettes locales. A l'inverse, les recettes fiscales sont plutôt limitées.
- **Bien que les données dans les PMA restent rares, en particulier concernant la dette, les emprunts sont généralement autorisés au niveau local** 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 y compris dans les pays où il est légalement possible d'emprunter.
- **Les PMA doivent renforcer la solvabilité de leurs administrations locales** afin d'améliorer leur accès au financement extérieur au niveau local et mettre en place un cadre réglementaire favorable leur permettant 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.