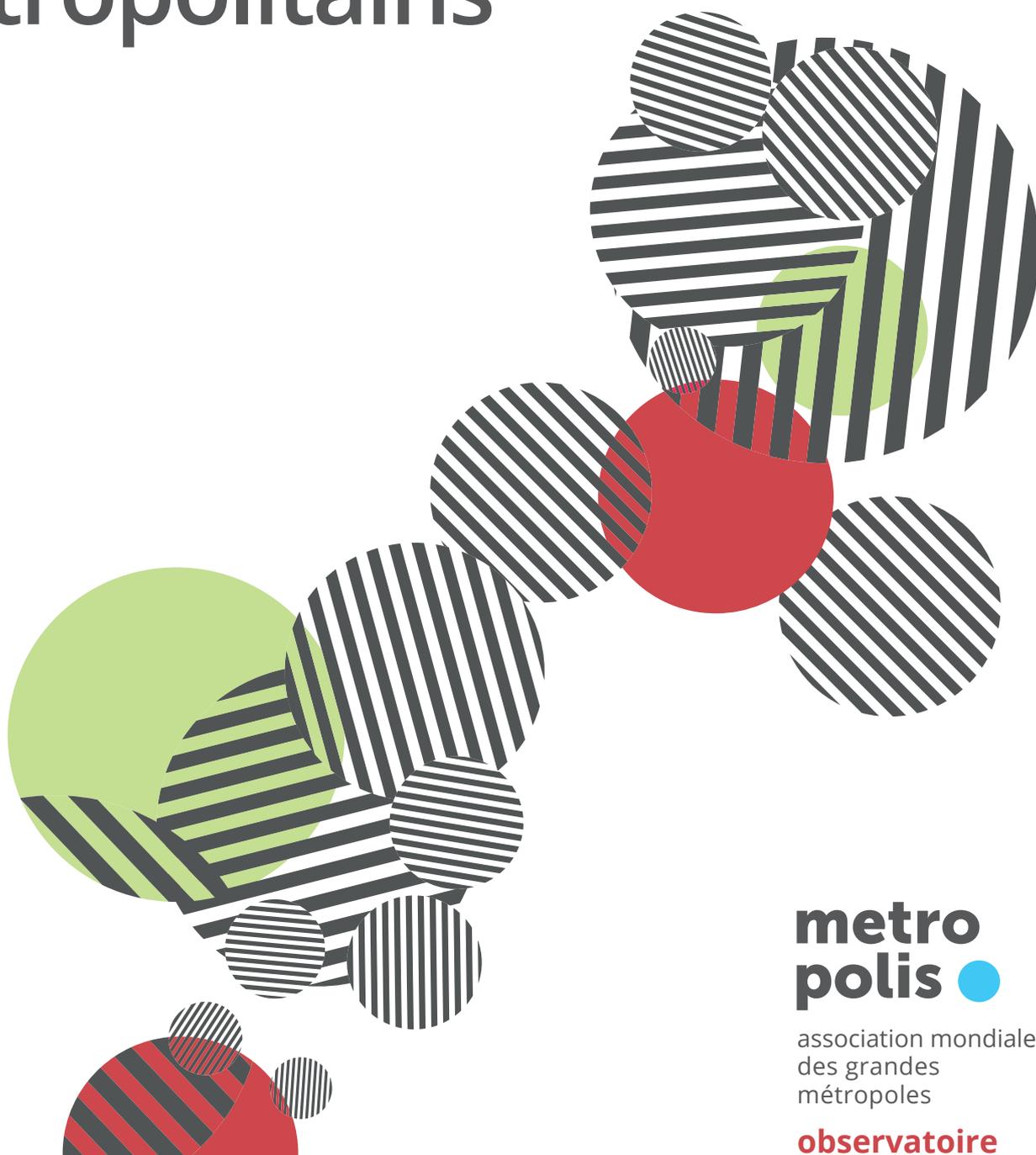


**Metropolis Observatory**  
Enid Slack

**06**

ISSUE PAPER

# Financer les politiques et services publics métropolitains



**metro  
polis** ●

association mondiale  
des grandes  
métropoles

**observatoire**

# Sommaire

---

page 3

## **Introduction**

---

page 4

## **Payer les services et infrastructures municipaux des aires métropolitaines**

---

page 8

## **Exploiter l'augmentation des valeurs foncières**

---

page 10

## **Autonomie fiscale locale et combinaison de taxes**

---

page 12

## **Finance et gouvernance métropolitaines**

---

page 13

## **Recommandations**

---

page 14

## **Bibliographie**

# Introduction

**Partout dans le monde, l'urbanisation rapide a créé des opportunités économiques ayant motivé plus de la moitié de la population mondiale à s'installer dans des zones urbaines, un nombre qui devrait atteindre les deux tiers d'ici 2060.** Les aires métropolitaines, qui se caractérisent par un noyau urbain densément peuplé et entouré de villes, villages et banlieues moins peuplés, sont également en hausse : elles abritent 1,6 milliard de personnes (41 % de la population urbaine), et 600 millions de personnes supplémentaires sont attendues d'ici 2030 (CGLU, 2016). L'amélioration du transport au cours des 20 dernières années a permis aux personnes de venir de plus loin pour travailler et accéder aux services, aux loisirs, à la culture, etc.

Toutefois, cela a également entraîné de lourdes conséquences, notamment dans les espaces métropolitains : augmentation de la pollution, saturation des transports, détérioration des infrastructures, montée de la violence et de la criminalité, logement inadapté, hausse de la pauvreté et des bidonvilles et creusement des inégalités de revenus.

Les gouvernements locaux sont sous pression pour étendre et maintenir les infrastructures physiques (*hard services*), tels que l'eau, les égouts, les transports en commun et les routes, ainsi que les services permettant d'améliorer la qualité de vie (*soft services*), comme les services sociaux, le logement, l'éducation et la santé. Pour être compétitifs à

l'échelle internationale, ils doivent également fournir des services qui améliorent la qualité de vie de la ville, tels que des parcs et des installations récréatives et culturelles. Et les villes doivent préserver leur caractère inclusif et promouvoir la durabilité. Ces gouvernements doivent donc trouver des moyens non seulement de parvenir à tout cela, mais aussi de financer tout cela.

Qui doit payer les services et les infrastructures des aires métropolitaines ? Les utilisateurs directs des services ? Les contribuables métropolitains ? Dans ce dernier cas, comment calculer l'imposition compte tenu des différences à l'intérieur du territoire et des déplacements quotidiens de la population métropolitaine ? Et si des recettes provenant des échelons supérieurs du gouvernement (p. ex. régional et national) et des prêts sont ajoutés au budget, comment s'assurer que les ressources sont réparties équitablement ?

Dans ce sixième *issue paper* de l'Observatoire Metropolis, Enid Slack tente de répondre à ces questions et aborde certains des enjeux actuels des finances métropolitaines dans le monde. Suggérant que les aires métropolitaines ont besoin de recettes correspondant à leurs responsabilités en matière de dépenses et d'une plus grande autonomie fiscale que les autres régions urbaines et rurales, elle constate qu'une structure fiscale adaptée ne peut être obtenue qu'avec une structure de gouvernance métropolitaine efficace.



**Octavi de la Varga**  
Secrétaire général de Metropolis



# Payer les services et infrastructures municipaux des aires métropolitaines

Les aires métropolitaines constituent d'importantes sources d'emploi, de richesse et de productivité et sont souvent les principaux moteurs économiques de leur pays

**Les grandes aires métropolitaines sont différentes des villes et villages, et ces différences influencent les finances publiques métropolitaines. La différence la plus évidente réside dans leur bien plus grande population.** Leur population est également plus concentrée et plus hétérogène socioéconomiquement, souvent avec une plus grande part d'immigrés et de migrants internes. Les aires métropolitaines constituent d'importantes sources d'emploi, de richesse et de productivité et sont souvent les principaux moteurs économiques de leur pays. Les 300 plus grandes économies métropolitaines du monde, par exemple, représentent près de la moitié de la production mondiale (Bouchet et al., 2018). L'innovation est le plus souvent présente dans les grandes villes et les aires métropolitaines, où les personnes profitent des avantages de la proximité, souvent appelés « économies d'agglomération ». Les grandes villes servent aussi de pôles régionaux pour les personnes des communautés voisines qui viennent y travailler, faire des achats et utiliser des services publics non disponibles dans leur propre communauté.

Tous ces facteurs se retrouvent dans l'ampleur et la complexité des finances publiques métropolitaines. Les dépenses municipales par habitant ont tendance à être plus élevées dans les aires métropolitaines et de nature différente par rapport aux plus petites communes (Bird et Slack, 2013). Par exemple, le besoin de déplacer un grand nombre de personnes fait généralement d'un système de transport en commun de qualité une condition essentielle au bon fonctionnement de l'aire métropolitaine. En termes de recettes, les plus grandes villes ont souvent une assiette fiscale foncière par habitant plus élevée en raison de la plus grande valeur foncière et du plus

grand nombre de propriétés commerciales/industrielles, généralement imposées à un taux plus élevé que les propriétés résidentielles. Du fait de leur plus grande activité économique, les grandes villes sont également plus en mesure de percevoir des impôts sur le revenu et sur la vente, lorsque cela leur est permis. Une plus grande assiette de l'impôt sur le revenu est également le reflet de l'embourgeoisement, qui pousse les foyers à plus faibles revenus à s'installer dans des villes secondaires.

Il est plus facile de taxer la vente, le revenu et le carburant, par exemple, lorsque les distances à parcourir pour éviter l'imposition sont longues. Étant donné que les résidents et les entrepreneurs peuvent facilement franchir les frontières municipales pour faire leurs achats, localiser leur entreprise ou acheter du carburant, les taxes sont plus facilement imposées sur une base métropolitaine. Mais pour que cela fonctionne, une autorité fiscale à l'échelle métropolitaine est évidemment nécessaire.

## Qui doit payer les services ?

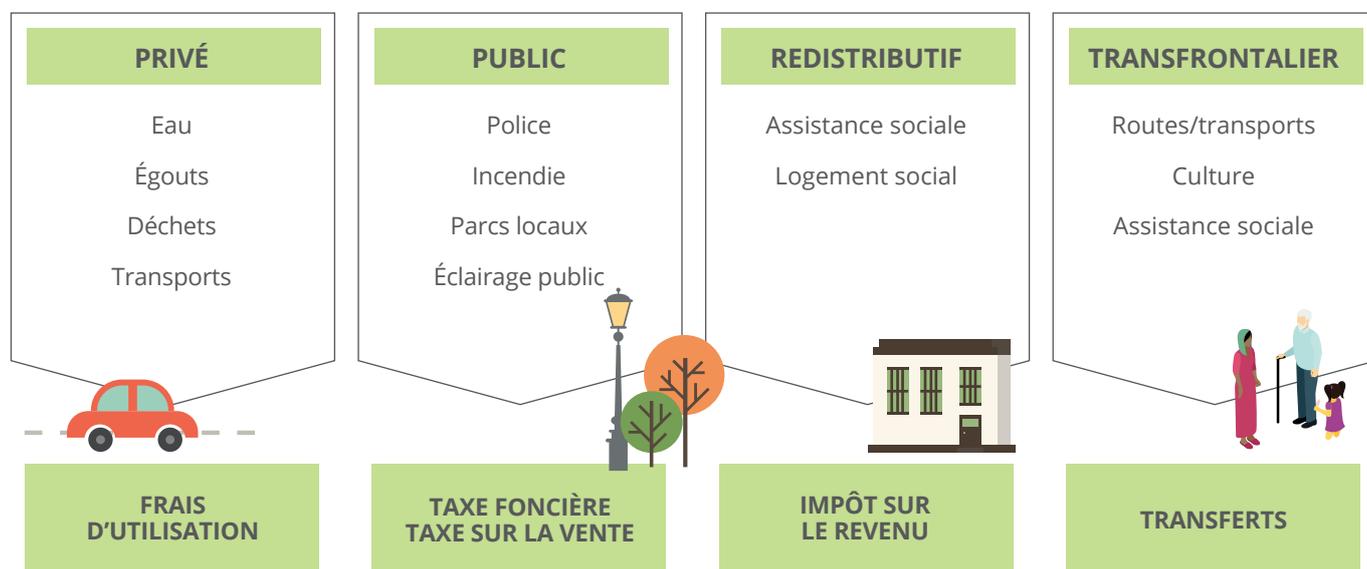
Une règle importante d'une bonne décentralisation fiscale est que les finances doivent suivre des fonctions (Bahl et Bird, 2018). En d'autres termes, la façon dont les gouvernements locaux paient les services dépend des services qu'ils fournissent. Selon la Charte européenne de l'autonomie locale (article 9, paragraphe 2), « les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi » ; celles qui dépensent le plus – généralement les plus grandes villes – ont logiquement le plus besoin de dépenser. Toutefois, dans la plupart des cas, ce sont aussi les plus aptes à taxer.

Une analyse des gouvernements infranationaux dans 101 pays indique que les responsabilités en matière de dépenses varient considérablement d'un pays à l'autre (OCDE/CGLU, 2016). Les villes sont responsables de fournir des services allant de la protection contre les incendies et de la protection policière aux services d'eau, des égouts et de collecte des déchets en passant par les routes, les transports, la santé et les services sociaux. La théorie comme l'expérience suggèrent qu'il doit y avoir un lien clair entre les décisions en matière de dépenses et de recettes si les gouvernements souhaitent exploiter au mieux leurs ressources pour satisfaire les préférences de ceux qu'ils représentent. La meilleure façon de concevoir un système de recettes local consiste dans un premier temps à décider des services à fournir localement puis à mettre en place le système de recettes local – une combinaison de frais d'utilisation, de taxes et de transferts – pour payer ces

services. Pour garantir qu'ils fournissent les bons services, les gouvernements locaux doivent répartir les coûts de la prestation d'un service aussi directement que possible entre les particuliers, les entreprises, les quartiers et les groupes qui en profitent.

La figure 1 montre les outils de financement appropriés pour payer différents services. Pour les services présentant des caractéristiques de « bien privé », qui permettent d'en identifier les bénéficiaires et d'en exclure les autres (comme l'eau, les égouts, la collecte et l'élimination des déchets, les transports et les parkings), les frais d'utilisation sont efficaces et équitables. En général, les villes doivent mettre en place des frais d'utilisation en présence d'un lien clair entre les frais appliqués et le service reçu. Lorsque ce lien est en place, l'utilisateur peut choisir la quantité du bien qu'il souhaite consommer et les gouvernements connaissent la quantité à fournir.

Figure 1.  
Différents services, différentes sources de recettes



Les services présentant des caractéristiques de « bien public » génèrent des avantages collectifs pour l'ensemble des résidents qui ne peuvent être attribués à des bénéficiaires individuels. Des frais spécifiques ne peuvent donc pas être perçus pour des services tels que la protection contre l'incendie, les parcs de quartier, les rues locales et l'éclairage public. Une certaine forme d'imposition basée sur les avantages locaux, comme la taxe foncière, est plutôt nécessaire. Les taxes sur la vente peuvent également être utilisées pour payer des services aux caractéristiques de bien public et sont particulièrement intéressantes lorsqu'un grand nombre de navetteurs et visiteurs des zones voisines se rendent en ville pour travailler, faire des achats ou profiter des installations récréatives et culturelles.

Les services qui redistribuent le revenu sont mieux financés par les recettes de l'imposition sur le revenu, car l'impôt sur le revenu est l'impôt le plus progressif, c'est-à-dire que la part de l'impôt sur le revenu augmente à mesure que le revenu augmente. Les services redistributifs incluent, par exemple, l'assistance sociale et le logement social.

Pour certains services, les avantages (ou les coûts) peuvent dépasser les frontières métropolitaines, mais la prestation à l'échelle métropolitaine reste souhaitable. Par exemple, une route construite dans une juridiction peut être utilisée sans frais par des résidents d'une autre juridiction, ce qui entraîne une sous-répartition des ressources pour ce service, car la municipalité fournissant ce service fonde ses décisions de dépenses sur les avantages générés uniquement au sein de sa juridiction, sans tenir compte des avantages pour les personnes externes à cette juridiction. Le transfert d'un gouvernement étatique/provincial ou national est une façon d'encourager la municipalité à allouer davantage de ressources au service générant l'externalité. Une autre façon de régler ce problème consiste bien entendu à fournir le service à l'échelle métropolitaine ou régionale.

## Qui doit payer les infrastructures ?

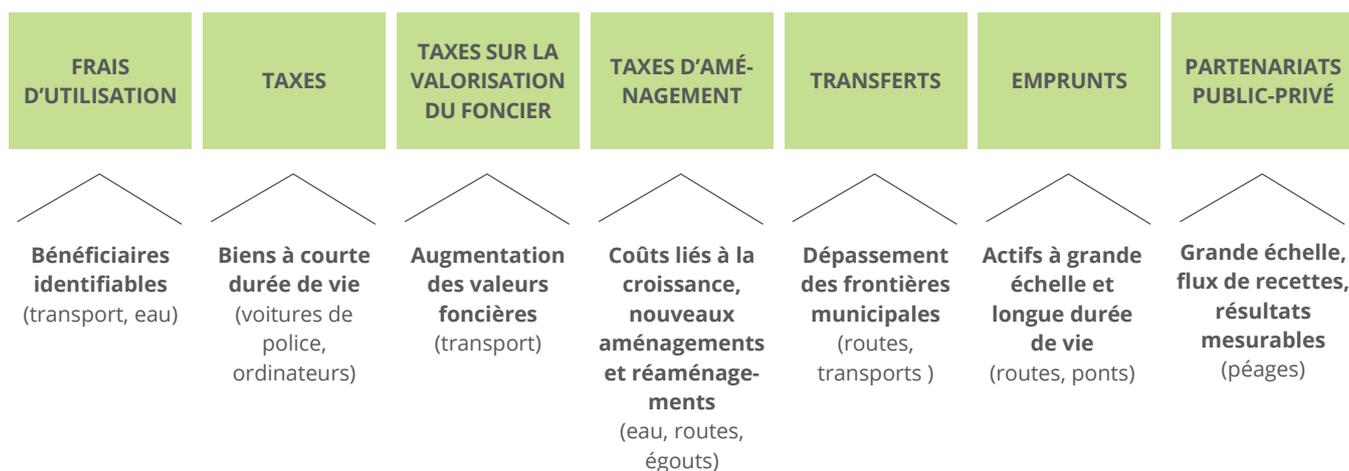
La figure 2 montre les divers outils fiscaux appropriés pour payer différents types d'infrastructures. Comme pour les services, les frais d'utilisation jouent un rôle majeur pour les infrastructures aux caractéristiques de bien privé. Lorsque les frais d'utilisation ne peuvent être appliqués, les taxes locales (taxe foncière et taxe de vente, par exemple) sont appropriées pour payer les infrastructures à courte durée de vie. Les taxes foncières (ou les méthodes de financement par répartition en général) sont moins adaptées pour les grandes infrastructures qui durent 30 ou 40 ans en raison de la forte hausse des impôts que cela supposerait au cours de l'année de l'investissement. Les taxes sur la valorisation du foncier constituent un raffinement des taxes locales où l'infrastructure augmente les valeurs foncières ; les taxes d'aménagement sont appropriées pour les coûts du capital liés à la croissance et associés aux nouveaux aménagements. Pour les services dont les avantages (ou les coûts) dépassent les frontières municipales, un transfert national ou étatique/provincial peut être adapté. La discussion a porté jusqu'alors sur les sources de financement pour payer les infrastructures.

L'emprunt pour les actifs à longue durée de vie et les partenariats public-privé sont des outils de financement. Même avec des outils de financement, les gouvernements locaux ont besoin de se procurer des recettes pour rembourser l'emprunt ou verser les sommes disponibles au secteur privé (en l'absence de frais d'utilisation).

L'emprunt est un moyen efficace pour payer l'investissement dans les infrastructures. Lorsque les avantages d'un investissement en capital (p. ex. la construction d'une station d'épuration des eaux) sont exploités sur une longue période, disons 25 ans, il est à la fois équitable et efficace de payer au moins une partie du projet au moyen d'un emprunt. Le flux des avantages correspond au flux des coûts au fil du temps grâce

**Offrir le service à l'échelle métropolitaine est une façon d'encourager les municipalités à allouer davantage de ressources aux services générant l'externalité**

Figure 2.  
Différentes infrastructures. Outils fiscaux différents



au paiement des frais de la dette. Une structure fiscale infranationale solide doit être en place pour obtenir un programme d'emprunt solide. Cela passe par l'accès à des recettes de sources propres adéquates, à des transferts intergouvernementaux stables et à une structure institutionnelle capable de résoudre les potentiels problèmes (Bahl et Bird, 2018). En général, les grandes villes ont tendance à avoir un meilleur accès aux marchés des capitaux que les plus petites villes et à payer des frais de service inférieurs. L'accès aux marchés des capitaux peut être particulièrement difficile dans les pays du Sud. Une façon d'en faciliter l'accès se fait à travers des fonds de développement des municipalités, c'est-à-dire des intermédiaires financiers qui rassemblent des fonds provenant de multiples sources et qui les prêtent aux gouvernements locaux pour financer des projets.

Les partenariats public-privé (P3s, 3Ps ou PPP, en anglais) sont des partenariats entre un organisme gouvernemental et une partie du secteur privé où le secteur privé fournit des infrastructures ou des

services traditionnellement fournis par le secteur public. Les partenariats public-privé sont très répandus en Europe et en Australie et reflètent à la fois l'attente d'une amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de la prestation des services publics locaux et, dans certains cas, le désir de réduire les obligations financières du secteur public liées à ces projets. Le succès de tels accords du point de vue de l'un ou l'autre partenaire dépend surtout de la façon dont les accords contractuels sont structurés et les risques partagés. Les partenariats public-privé participatifs (P4s, en anglais) engagent aussi les citoyens à contribuer à la conception et à la prestation des services et infrastructures.



# Exploiter l'augmentation des valeurs foncières

**L'augmentation rapide des valeurs foncières ayant accompagné l'urbanisation, notamment dans les pays du Sud, fait de la taxe foncière et de la valorisation du foncier de possibles sources de recettes intéressantes pour les gouvernements métropolitains (Bahl et Bird, 2018).**

intérieur brut dans la plupart des pays. L'utilisation limitée des taxes foncières dans de nombreuses villes d'Amérique latine (comme Buenos Aires, São Paulo et Bogota) reflète, au moins partiellement, leur préférence pour les taxes sur la vente, plus productives, plus faciles à administrer et moins controversées politiquement que la taxe foncière (Bahl et Bird, 2018). Le recours aux transferts intergouvernementaux dans des villes comme Mexico explique aussi les faibles recettes de la taxe foncière.

**Les taxes foncières constituent l'épine dorsale des finances municipales dans la plupart des pays du Nord et jouent un rôle de plus en plus important dans les pays du Sud**

## Taxes foncières

Les taxes foncières constituent l'épine dorsale des finances municipales dans la plupart des pays du Nord et jouent un rôle de plus en plus important dans les pays du Sud. La taxe foncière est un bon impôt pour les gouvernements locaux. La taxe fait le lien entre les types de services financés à l'échelle locale (comme les routes, les transports en commun, les parcs, etc.) et les valeurs foncières, afin que l'impôt puisse être considéré comme une « taxe sur les avantages ». Les taxes foncières sont généralement moins distortionnaires que les autres taxes, car l'impact sur l'endroit où les gens s'installent est moindre que l'impact de l'impôt sur le revenu sur la décision de travailler ou de la taxe de vente sur les modèles de consommation. Les biens immobiliers ne peuvent pas changer d'endroit en réponse à l'imposition et il est donc difficile d'y échapper. Les recettes de la taxe foncière sont généralement stables et prévisibles. Finalement, la taxe est visible et comptable. Contrairement à l'impôt sur le revenu, la taxe foncière n'est pas retenue à la source. Contrairement à la taxe de vente, elle n'est pas payée en petites quantités à chaque achat du quotidien. À l'inverse, la taxe foncière doit généralement être payée directement par les contribuables pour financer des services municipaux très visibles. La visibilité rend les gouvernements locaux responsables auprès des contribuables, mais rend aussi l'augmentation ou la réforme de la taxe difficile.

Malgré ces vertus, la taxe foncière ne rapporte qu'un peu plus de 3 % du produit

Une mauvaise administration est une autre raison qui explique les si faibles recettes de la taxe foncière. Le processus d'imposition foncière – identification et gestion des biens, évaluation, facturation et recouvrement, exécution et service aux contribuables – n'est pas bien appliqué dans de très nombreux pays. En particulier, dans les pays du Sud, il n'existe souvent que peu voire pas d'informations sur la propriété des biens ou les caractéristiques des biens nécessaires pour estimer l'assiette fiscale, notamment dans les métropoles présentant de grands établissements informels, où les registres fonciers sont quasiment inexistantes. Les évaluateurs sont peu nombreux et les valeurs foncières sont souvent obsolètes. Les faibles taux d'imposition et les procédures inadaptées de recouvrement de l'impôt s'ajoutent aux raisons qui expliquent la faiblesse des recettes.

Pourtant, il existe un grand potentiel d'augmentation des recettes de la taxe foncière et de nombreux pays tentent d'y parvenir. Les nouvelles technologies ont notamment amélioré l'administration fiscale dans le monde entier. Le système d'information géographique (SIG) a facilité l'identification des biens. En faisant le lien entre les propriétaires qui paient l'impôt et ceux du SIG, par exemple, les gouvernements peuvent identifier et poursuivre de nombreuses personnes qui ne paient pas l'impôt. Toutefois, pour cela, des ressources humaines et financières adaptées ainsi qu'une volonté politique sont néces-

ssaires. Une solution au rassemblement de ces ressources, moins coûteuse et plus collaborative, qui implique les citoyens, passe par l'utilisation de la blockchain (Govela, 2018).

Enfin, pour parvenir à augmenter les recettes de la taxe foncière, le soutien des contribuables est requis, quelque chose de plus probable si ces derniers reçoivent de meilleurs services locaux et constatent que les impôts sont administrés de façon équitable.

## Valorisation du foncier

L'urbanisation progressant, l'investissement public devrait continuer à augmenter, tout comme les valeurs foncières. C'est pourquoi la valorisation du foncier en tant que moyen de financement de grands projets d'infrastructure gagne en popularité dans le monde entier, aussi bien dans les pays du Nord que dans les pays du Sud. L'idée de la valorisation du foncier consiste à recouvrer une partie ou la totalité de l'augmentation non gagnée des valeurs foncières privées provenant de deux sources : l'investissement public dans l'infrastructure ou une modification des règlements de zonage.

Lorsque les valeurs foncières augmentent du fait d'une augmentation de l'investissement public, une taxe peut s'appliquer aux propriétaires de biens qui tirent profit (indirectement) des routes, des transports, de l'eau et des systèmes d'égouts ainsi que d'autres infrastructures majeures à travers l'augmentation des valeurs foncières. Une façon de valoriser l'augmentation des valeurs foncières consiste à procéder à une évaluation particulière, d'ajouter une charge ou un impôt spécifique à la taxe foncière existante pour payer des immobilisations supplémentaires ou améliorées qui jouxtent ces propriétés. L'Autorité du Grand Londres, par exemple, ajoute un impôt supplémentaire à la taxe foncière sur les propriétés adjacentes afin de couvrir une partie des coûts du Crossrail, la nouvelle ligne ferroviaire pour Londres et le Sud-Est. Le financement par augmentation de l'impôt est une autre façon de valoriser les augmentations des valeurs foncières, très utilisée dans les juridictions des États-Unis pour redynamiser les quartiers des centres-villes. Les recettes de la taxe foncière provenant de la zone de redynamisation désignée se divisent en deux catégories pour une période donnée (généralement entre 15 et 30 ans). Les taxes basées sur l'évaluation des valeurs foncières prééta-

> São Paulo est parvenue à émettre des Certificats de potentiel de construction supplémentaire pour valoriser l'augmentation de la valeur foncière résultant d'une modification des permis de construire



blies sont conservées par la municipalité pour usage général. Les taxes sur l'augmentation des valeurs évaluées provenant du réaménagement (l'augmentation d'impôt) sont déposées dans un fonds spécial pour rembourser les obligations liées au financement des améliorations publiques dans la zone réaménagée.

La valorisation du foncier est également utilisée pour recouvrir l'augmentation non gagnée des valeurs foncières découlant d'une modification des règlements municipaux relatifs à l'utilisation des terres. Calculer l'augmentation de la valeur foncière découlant d'une modification des règlements (ou d'un investissement public) peut être compliqué et difficile à comprendre pour le public. À Toronto, en retour d'une augmentation de la densité, la ville peut négocier avec le promoteur pour fournir des installations publiques telles que des parcs ou un éclairage spécial. À São Paulo, l'augmentation de la valeur foncière est déterminée par le marché au cours d'une vente aux enchères des droits d'aménagement (Bahl et Bird, 2018). La ville émet des certificats permettant d'aménager une propriété dans une zone particulière et ces certificats sont vendus aux enchères en ligne sur le marché boursier de São Paulo

(Walters, 2016). La ville profite de recettes additionnelles et les promoteurs d'une future augmentation attendue de la valeur foncière.

Certaines villes utilisent les ventes ou la location de propriétés pour valoriser partiellement l'augmentation de la valeur foncière qui accompagne l'urbanisation. Lorsque le gouvernement détient la propriété et en loue les droits d'utilisation, il profite d'une importante source de recettes et peut aussi façonner le paysage urbain. Des villes comme Beijing, en Chine, utilisent depuis longtemps ces systèmes de crédit bail foncier très rentables (Walters, 2016).

Enfin, les taxes d'aménagement représentent un impôt initial unique imposé aux promoteurs pour financer les coûts du capital liés à la croissance (égouts, eau, routes, etc.) et associés aux nouveaux aménagements. La principale raison d'imposer les promoteurs est que la croissance doit être rentable et non pas une charge pour les contribuables. Les taxes d'aménagement (ou frais d'impact) sont largement répandues dans les villes d'Amérique du Nord pour payer les infrastructures des nouveaux aménagements.

> Beijing utilise une approche de mise aux enchères pour définir les prix des crédits-bails. Les recettes sont utilisées pour payer les infrastructures.



# Autonomie fiscale locale et combinaison de taxes

La redistribution financière dans les aires métropolitaines peut se faire par le biais de la péréquation intermunicipale ou de systèmes de partage des recettes

**Une ville qui dépend davantage de ses recettes de sources propres (taxes et frais d'utilisation) et qui est libre de percevoir ses propres impôts peut jouir d'une plus grande autonomie fiscale locale qu'une ville qui dépend plus des transferts intergouvernementaux.** L'expérience internationale montre que les gouvernements locaux les plus responsables sont ceux qui disposent d'une plus grande autonomie fiscale. L'autonomie fiscale peut représenter une plus grande efficacité du secteur public, en offrant aux électeurs la possibilité de décider des niveaux d'imposition et d'être plus conscients des résultats de la fonction publique. Certaines recherches empiriques limitées sur l'impact de l'autonomie fiscale montrent aussi l'effet positif sur l'efficacité des dépenses municipales (Blöchliger et Piñero-Campos, 2011).

Les grandes villes devraient avoir plus d'autonomie fiscale que les autres villes, notamment du fait de leur plus grande capacité financière. Toutefois, lorsque les grandes villes offrent des services dont les avantages franchissent les frontières municipales, des transferts intergouvernementaux peuvent être nécessaires pour garantir l'efficacité de la répartition (Slack, 2015). Certaines externalités peuvent être internalisées au sein de la juridiction si les frontières sont élargies pour inclure l'ensemble des utilisateurs du service. Les transferts peuvent cependant être adéquats pour des services qui génèrent des externalités au-delà des frontières de l'aire métropolitaine, tels que des services nodaux pour le transport national ou d'autres réseaux, ou qui contribuent clairement à la compétitivité nationale sur la scène économique internationale.

La redistribution financière dans les aires métropolitaines peut se faire par le biais de la péréquation intermunicipale ou de systèmes de partage des recettes, comme le

font des villes telles que Séoul et Johannesburg (CGLU, 2016). Lorsque les gouvernements supérieurs accordent des transferts aux aires métropolitaines, le financement doit être prévisible afin qu'ils puissent planifier les futures dépenses.

Une étude sur les grandes villes des pays du Nord montre de grandes différences dans la capacité des villes à jouir d'une autonomie fiscale (Slack, 2017). À Toronto, par exemple, les recettes de sources propres représentent environ 80 % des recettes totales. Les recettes de sources propres de Madrid représentent près de la moitié de ses recettes totales. Les recettes de sources propres de Berlin, ville État pouvant imposer des taxes municipales et étatiques, constituent seulement 30 % de ses recettes totales, les taxes partagées et les transferts représentant la majorité de ses recettes. À Manchester, les recettes de sources propres représentent environ 25 % des recettes totales de l'Autorité combinée du Grand Manchester, des autres autorités de niveau supérieur et des conseils de district combinés.

Pour réduire la dépendance aux transferts intergouvernementaux, les grandes aires métropolitaines ont besoin non seulement d'une structure de gouvernance adaptée, mais aussi de sources de recettes supplémentaires et variées. Même en générant plus de recettes, les taxes foncières et la valorisation du foncier ne semblent pas suffisantes pour payer les nombreux services et infrastructures que requiert l'urbanisation rapide. Les villes métropolitaines nécessitent un accès à une combinaison de taxes adaptées pour fournir suffisamment de stabilité (à travers la taxe foncière) et de flexibilité (à travers de bons impôts sur le revenu et sur la vente) permettant de financer l'élargissement des services dont les grandes zones urbaines en forte expansion auront certainement besoin. Imposer

> Dans le Grand Manchester, les recettes de sources propres représentent seulement 25 % des recettes totales des autorités de niveau supérieur et des conseils de district combinés.



Photo de Ryan Taylor sur Flickr

les véhicules et les conducteurs – à travers des taxes sur l'immatriculation, le carburant et les parkings ainsi que des péages – est également pertinent, notamment dans

les aires métropolitaines où la construction et l'entretien des routes coûtent cher (Bahl et Bird, 2018).

## Finance et gouvernance métropolitaines

**Les services que les gouvernements locaux fournissent dans les aires métropolitaines et la façon dont ils les paient sont inextricablement liés à la gouvernance.** Il convient d'abord de concevoir une structure de gouvernance métropolitaine efficace, puis de définir une structure fiscale adaptée. Pour qu'une aire métropolitaine y parvienne, chaque niveau du gouvernement doit connaître les fonctions dont il est responsable et disposer des compétences et des ressources financières adaptées pour exécuter ces fonctions (CGLU, 2016). Toutefois, la décentralisation des dépenses est rarement liée à la décentralisation des recettes, et de nombreuses aires métropo-

littaines possèdent des sources de recettes inadaptées. Par conséquent, elles dépendent souvent des transferts intergouvernementaux, qui sont généralement imprévisibles et qui limitent leur capacité à contrôler leur propre destin (CGLU, 2016).

Bon nombre des sources de recettes abordées dans ce document ne sont pratiques que lorsqu'elles sont utilisées à l'échelle métropolitaine, d'où le besoin d'une certaine forme de structure métropolitaine. Dans une aire juridictionnellement fragmentée, sans structure métropolitaine, les taxes foncières locales et les frais d'utilisation sont généralement les seules recettes de

**Pour qu'une aire métropolitaine y parvienne, chaque niveau du gouvernement doit connaître les fonctions dont il est responsable et disposer des compétences et des ressources financières adaptées pour exécuter ces fonctions**

sources propres possibles. Les options de gouvernance peuvent inclure des gouvernements métropolitains à un ou deux niveaux, des agences métropolitaines sectorielles pour un service unique (comme les transports en commun ou l'eau), des politiques métropolitaines menées par des gouvernements régionaux ou provinciaux, ou encore une coopération volontaire (Tomàs, 2016).

Aucun modèle de gouvernance n'est plus valable qu'un autre. Les types de structures de gouvernance (et les mécanismes de financement) apparus dans les multiples aires métropolitaines du monde reflètent

le contexte local et national : différences dans les dispositions constitutionnelles, que l'État soit fédéral ou unitaire, la répartition des responsabilités, l'attribution des sources de recettes, l'histoire et la politique du pays ainsi que de nombreux autres facteurs. Par exemple, une aire métropolitaine dans un pays ayant une longue tradition d'autonomie locale peut trouver difficile la fusion municipale, mais peut avoir le pouvoir d'imposer plus de taxes que les régions métropolitaines d'autres pays. Comme cela est souvent le cas dans la conception institutionnelle, les questions sont universelles, mais les réponses dépendent invariablement du contexte national et local.

## Recommandations

**Les recommandations suivantes renforceront la capacité des aires métropolitaines à fournir des services et à investir dans des infrastructures :**

- Le financement des aires métropolitaines doit reposer sur une structure de gouvernance métropolitaine adaptée pour permettre une prestation de service efficace pour l'aire métropolitaine, coordonner les services au-delà des frontières municipales et répartir équitablement les coûts dans toute l'aire métropolitaine. Le modèle de gouvernance exact dépendra du contexte local et national.
- Les aires métropolitaines doivent clairement définir leurs fonctions avec des recettes correspondant à leurs responsabilités en matière de dépenses. Les recettes doivent inclure une combinaison de frais d'utilisation, de taxes et de transferts intergouvernementaux.
- Les aires métropolitaines doivent avoir une plus grande autonomie fiscale que les autres zones urbaines ou rurales en raison de leur plus grande responsabilité pour les services locaux et de leur plus grande capacité à imposer leurs propres taxes et frais. Lorsque les avantages des services municipaux dépassent les frontières géographiques de l'aire métropolitaine, les transferts sont adaptés et doivent être prévisibles.
- Les gouvernements locaux doivent exploiter l'augmentation de la valeur foncière découlant de l'urbanisation pour payer les infrastructures nécessaires. Cela passe par l'augmentation des recettes de la taxe foncière (notamment dans les pays du Sud, où ces recettes sont faibles), mais aussi par la mise en place d'autres outils de valorisation de l'augmentation de la valeur foncière découlant de l'investissement public ou d'une modification des règlements relatifs à l'utilisation des terres.
- Les gouvernements des aires métropolitaines doivent être autorisés à emprunter pour investir en capital. Pour cela, ils auront besoin de recettes de sources propres adéquates, de transferts intergouvernementaux stables et d'une structure institutionnelle capable de résoudre les potentiels problèmes. Dans les pays du Sud, ils peuvent également avoir besoin d'aide pour accéder aux marchés des capitaux.

# Bibliographie

- Bahl, Roy ; Bird, Richard M. (2018). *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below*. Cheltenham, RU : Edward Elgar Publishing.
- Bird, Richard M. ; Slack, Enid. (2013). « Metropolitan Public Finance: An Overview », dans *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Bahl, Roy W. ; Linn, Johannes F. ; Wetzel, Deborah L. (éditeurs). Cambridge, Mass. : Lincoln Institute of Land Policy, p. 135 158.
- Blöchliger H., Piñero-Campos J. (2011). *Tax Competition Between Sub-Central Governments*. Paris : OCDE.
- Bouchet, Max ; Liu, Sifan ; Parilla, Joseph ; Kabbani, Nader (2018). *Global Metro Monitor 2018*. Washington, DC : Brookings Institution.
- CGLU (2016). *Co-créer le futur urbain. L'agenda des m  tropolises, des villes et des territoires*. Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale. Barcelone : Cités et gouvernements locaux unis.
- Govela, Alfonso (2018) ; Mariona (2016). *Blockchain : un outil pour la gouvernance m  ropolitaine ?* Observatoire Metropolis, *Issue Paper 5*.
- OCDE/CGLU (2016). *Subnational Governments around the World. Structure and Finance*. Paris : OCDE.
- Slack, Enid (2015). « Local Finances and Fiscal Equalization Schemes in Comparative Perspective », *Das Teilen beherrschen, Analysen zur Reform des Finanzausgleichs*, 2019,   dit   par R. Geibler, F. Knupling, S. Kropp et J. Weiland. Allemagne : Nomos, p. 283-312.
- Slack, Enid (2017). « How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities around the World », *IMFG Perspectives Paper 19*. Toronto : Universit   de Toronto.
- Tom  s, Mariona (2016). *Tendances m  ropolitaines dans le monde*. Observatoire Metropolis, *Issue Paper 1*.
- Walters, Lawrence (2016). *Leveraging Land-based Finance for Local Governments: A Reader*. Barcelone : ONU-Habitat.

## À propos de l'auteur

---

**Enid Slack** est la directrice de l'Institut des finances et de la gouvernance municipales (IMFG) de l'École Munk des affaires internationales et de la politique publique, à l'Université de Toronto. L'IMFG se consacre exclusivement aux enjeux de la fiscalité et de la gouvernance auxquels font face les grandes villes et les villes-régions. Enid a beaucoup écrit sur les taxes foncières, la santé fiscale municipale, les transferts intergouvernementaux, les taxes d'aménagement, le financement des infrastructures municipales et la gouvernance métropolitaine. *Financing Infrastructure: Who Should Pay et Is Your City Healthy?* *Measuring Urban Fiscal Health* figurent parmi ses récents ouvrages coédités (avec Richard Bird). Enid traite les enjeux des finances et de la gouvernance municipales auprès des gouvernements et des agences internationales, comme la Banque mondiale, le FMI, ONU Habitat, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et le Centre international pour la croissance. Elle a été consultante au Canada, au Brésil, au Chili, en Chine, en Colombie, en Inde, au Mexique, en Mongolie, aux Philippines, en Afrique du Sud, en Tanzanie et en Ouganda. Elle est membre du Comité consultatif de l'Institut international de la taxe foncière (IPTI). En 2012, Enid a reçu la Médaille du jubilé de diamant de la reine Élisabeth II pour son travail sur les villes.



**D<sup>r</sup>. Enid Slack**

Directrice de l'Institut des finances et de la gouvernance municipales

Les informations et opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion institutionnelle de l'Association mondiale des grandes métropoles (Metropolis). Le Secrétariat général de Metropolis ni aucune personne agissant au nom de l'association ne peuvent être tenus responsables de l'utilisation faite des contenus de cet oeuvre.

Cette oeuvre est sous licence Creative Commons Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Partage dans les mêmes conditions 4.0 International. Pour accéder à une copie de cette licence, merci de vous rendre à l'adresse suivante : <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>



Avec le soutien de ::



Édition :  
Novembre 2018

Cette publication contribue à l'implémentation des Objectifs de Développement Durable (ODD) suivants :



---

### Secrétariat Général

Avinyó, 15. 08002 Barcelone (Espagne)

Tel. +34 93 342 94 60

Fax: +34 93 342 94 66

metropolis@metropolis.org

**metropolis.org**

**#MetroGovernance**

---