

Trop grandes?

**Les mégalo-
poles
posent des
problèmes
spécifiques de
gouvernance,
de financement
et de fourniture
des services**

Ehtisham Ahmad

LES VILLES se résument à des économies d'échelle. Les villes performantes sont des centres d'entrepreneuriat et d'innovation qui attirent des travailleurs talentueux et qualifiés et stimulent la productivité et la croissance. L'énorme pouvoir d'achat combiné de la population urbaine favorise le développement des marchés et la multiplicité des choix, faisant des villes des endroits où il fait bon vivre.

Mais au fur et à mesure que les villes s'étendent et deviennent des mégalo-
poles — c'est-à-dire des agglomérations de plus de 10 millions d'habitants —, elles peuvent créer des mégaproblèmes. La concentration humaine, qui explique en partie le dynamisme des grandes métropoles, engendre aussi la congestion, la dégradation de l'environnement, des pénuries de logement, et la formation de ghettos. La gouvernance d'une vaste agglomération peut devenir une tâche complexe et ardue.

L'extension des mégalo-
poles — suite à des poussées migratoires, à la croissance de la population existante, ou à la reclassification des zones rurales peuplées en zones urbaines — accentue les difficultés de planification des infrastructures et de prestation de services adéquats. Le chevauchement ou le manque de clarté des responsabilités en matière de dépenses ainsi que l'insuffisance des recettes contrôlées directement par une ville peuvent limiter le degré auquel les administrations urbaines sont tenues de rendre compte de leurs décisions. L'absence de données financières actuelles sur les villes accentue le problème de responsabilité, créant souvent des difficultés macroéconomiques et d'éventuels dilemmes d'économie politique. Par exemple, dans bien des cas, les villes capitales exercent un pouvoir politique excessif, suscitant des tensions avec les localités environnantes. C'est le cas de La Paz, capitale de la Bolivie. Bien que

n'étant pas une mégalo-
pole, elle est en délicatesse avec la municipalité voisine d'El Alto, qui a pu paralyser le siège du gouvernement par des grèves et des manifestations.

Les mégalo-
poles ont généralement plus de besoins financiers, mais aussi un plus grand potentiel en matière d'assiette fiscale et de capital humain. Il conviendrait donc de leur accorder plus de responsabilités pour les dépenses et plus de droits pour la mobilisation de ressources qu'à d'autres échelons administratifs comparables. Il s'agit du fédéralisme asymétrique (Congleton, 2006).

Le présent article examine certaines asymétries de compétences et de pouvoir politique entre les mégalo-
poles et les autres zones géographiques d'un pays, les défis budgétaires nés de la croissance de grandes agglomérations, et les modifications susceptibles d'être apportées aux institutions budgétaires ainsi qu'aux politiques en vue d'améliorer les services publics et de réduire la pauvreté et les inégalités en milieu urbain.

Ville et pouvoir

Selon un récent rapport des Nations Unies, l'année 2008 marquera un tournant dans le développement humain. Pour la première fois, la majorité de la population mondiale vivra en ville et non à la campagne. D'ici à 2030, la proportion de citoyens grimpera à plus de





Shanghai : un puissant moteur de croissance.

deux tiers de l'ensemble de la population mondiale. Bien que la population relative des mégapoles soit encore faible, elle est en hausse. Cette montée en puissance des mégapoles pose de nouveaux problèmes de gestion et de rigueur budgétaire.

De nombreuses mégapoles étant confrontées à des problèmes écologiques et sociaux, leur gestion représente l'un des défis majeurs du nouveau millénaire. Il est peu probable que les administrations centrales puissent gérer efficacement la planification et les ressources nécessaires à ce type d'agglomération. Faudrait-il accorder aux mégapoles plus de pouvoirs en matière de dépenses et de mobilisation de recettes qu'aux autres municipalités?

Plusieurs pays ont mis au point divers modes de transfert de compétences aux mégapoles. Les mégapoles d'Asie et d'Amérique latine ont plus d'autonomie politique et économique que les municipalités. Dans certains cas, elles ont les fonctions et les compétences d'un État ou d'une province en plus de fonctions purement municipales, et dans d'autres, l'autonomie est limitée et les compétences restent floues.

Décentralisation avancée. En Chine, les mégapoles comme Beijing et Shanghai ont un double statut intégrant à la fois des fonctions et compétences de municipalités et celles de provinces. Ce traitement asymétrique reconnaît également le pouvoir politique qu'exerce notamment Shanghai par rapport à d'autres provinces ou États. La RAS de Hong Kong a plus d'autonomie en matière de dépenses et de recouvrement des recettes, bien que cela relève surtout de l'accord politique «un pays, deux systèmes» conclu avec le Royaume-Uni dans le cadre de la rétrocession de Hong Kong à la Chine en 1997.

Ces dispositions asymétriques facilitent la mise en œuvre de politiques sociales et des investissements publics variés qui ont induit une croissance rapide et impressionnante de ces mégapoles. Bien que la RAS de Hong Kong soit un exemple pour d'autres mégapoles chinoises — surtout en matière d'asymétrie de compétences —, les autorités chinoises doivent veiller à ce que l'endettement global des mégapoles cadre avec les objectifs macroéconomiques. À cet effet, il importe de préciser les compétences en matière de dépenses et d'instaurer les mesures incitatives et la transparence nécessaires pour responsabiliser les mégapoles chinoises.

Décentralisation partielle. En Amérique latine, une expérience intéressante est en cours à Bogotá, capitale de la Colombie (Fainboim, à paraître), où une combinaison de mesures a permis d'améliorer sensiblement la fourniture des services publics. Ces mesures comprennent : le transfert de pouvoirs supplémentaires à la capitale (par une loi organique spéciale approuvée dans les années 90); l'élection du maire — ce qui a favorisé l'avènement de dirigeants dynamiques (comme Jaime Castro, 1992–94, et Antanas Mockus, 1995–97 et 2001–03); l'amélioration de la situation financière de la ville, avec le renforcement de la collecte d'impôts et de la transparence dans les dépenses. Ces mesures ont permis de résoudre en partie le problème chronique du conflit de compétences entre les collectivités locales en Colombie.

Décentralisation limitée. À l'inverse de Bogotá, Mexico — deuxième mégapole du monde après Tokyo-Yokohama — avec ses 19 millions d'habitants, est un exemple type de la mise en œuvre du transfert asymétrique de compétences. Elle est devenue une mégapole principalement à travers des migrations internes (Graizbord and Santillán, 2005). Mais ses compétences en matière de dépenses restent floues et sa capacité de mobilisation des recettes locales est aussi limitée que celle des autres municipalités.

Même si Mexico perçoit plus d'impôts fonciers que toutes les autres régions métropolitaines du pays, les recettes sont faibles par rapport aux autres pays émergents et aux pays avancés. Certaines responsabilités locales essentielles comme l'éducation et la santé sont encore assumées par le gouvernement fédéral au moyen de transferts spéciaux. De même, les principaux filets de sécurité sociale, comme «Progres/Opportunidades» (Levy and Rodríguez, 2004) et les programmes clés de dépenses de santé et d'éducation, sont gérés directement ou largement financés par le gouvernement fédéral. Ainsi, l'asymétrie des compétences et des

ressources pouvant favoriser une offre plus efficace de services publics à Mexico n'est ni réalisée, ni même envisagée. Les autres villes et États du Mexique dépourvus de ressources propres sont encore plus tributaires des transferts.

Décentralisation avec séparation effective des fonctions. La clarification et la séparation des fonctions — nécessaire pour une plus grande responsabilisation et une bonne gouvernance — demeurent une grande priorité des pouvoirs publics dans les pays avancés et en développement.

«Le degré de transfert des responsabilités budgétaires varie d'un pays à l'autre et reflète souvent le rapport de forces politique et institutionnel.»

Londres constitue un bon exemple de l'interaction entre l'administration d'une mégapole et le pouvoir politique, ses fonctions de «mégapole» étant distinctes des activités strictement locales. Créé par un gouvernement travailliste en 1965, le *Greater London Council* (GLC) jouit de pouvoirs substantiels en matière de prestation des services publics. Les conservateurs l'ont dissout au milieu des années 80 et ont transféré certaines de ses fonctions aux municipalités de la métropole, tandis que d'autres ont été reprises par l'administration centrale. Le gouvernement de Tony Blair a réinstauré le GLC, mais en lui attribuant un rôle plus stratégique de coordination, notamment pour le transport, l'élaboration des politiques, la planification d'urgence et le développement. Ainsi, les fonctions nécessitant une coordination au niveau de la métropole ont été distinguées des fonctions purement locales comme l'enseignement primaire et les services essentiels, qui relèvent des municipalités.

Dans d'autres pays, les capitales ont été transférées de métropoles telles que Rio de Janeiro, Karachi, et Lagos, en partie pour protéger le gouvernement central contre les droits acquis de la métropole. Les autres objectifs poursuivis étaient notamment d'ouvrir l'arrière-pays (Brasilia) et de renforcer la sécurité (Islamabad).

Responsabilité et transparence

À l'évidence, il existe une interaction directe entre les responsabilités des mégapoles et le pouvoir politique qu'elles exercent. La piste la plus prometteuse pour améliorer l'efficacité de la fourniture des services et réduire la pauvreté consiste à concilier responsabilités et obligation de rendre compte. Mais comment renforcer cette obligation?

Une condition essentielle pour une responsabilisation accrue est de préciser l'ordre de gouvernement responsable d'une fonction donnée. Dans bien des pays, d'Amérique latine en particulier, les compétences se chevauchent, même pour des fonctions généralement considérées comme locales dans d'autres régions du monde.

L'enseignement primaire en est un exemple. Dans plusieurs pays andéens, les municipalités ne sont responsables que des dépenses de fonctionnement et d'entretien des écoles et, dans un seul pays, de la certification du nombre d'heures ouvrées. Le recrutement des enseignants est géré par l'administration intermédiaire pour le compte de l'administration centrale,

qui s'occupe en général du paiement des salaires. Dans ces cas, aucun ordre de gouvernement ne peut raisonnablement être considéré comme comptable des résultats de l'enseignement primaire. C'est une illustration de la décentralisation incomplète et du chevauchement des compétences.

La mégapole doit avoir accès à des ressources autonomes conséquentes à la marge. Cela lui permet de percevoir des ressources supplémentaires pour ses propres priorités et de ne pas dépendre des transferts du pouvoir central qui sont souvent destinés à des objectifs précis de l'administration centrale. Cet accès est crucial pour assurer une discipline budgétaire rigoureuse au niveau de la mégapole et pourrait contribuer également à garantir que les décisions d'emprunt et d'investissement de la ville ne créent pas de difficultés pour l'administration centrale (Ambrosiano and Bordignon, 2006).

Dépenses et résultats

La clarification et la simplification des compétences des divers ordres de gouvernement, particulièrement en matière de dépenses, est au cœur du dialogue de politique générale dans plusieurs régions du monde, notamment la Chine, certains pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et les pays andéens évoqués ci-dessus. Ces efforts sont de plus en plus complétés par des contrats de performance (Spahn, 2006). La pratique consistant à rendre les bénéficiaires du budget responsables des résultats des politiques est connue sous le nom de «budget fonctionnel».

L'élaboration du budget fonctionnel est utile parce qu'elle précise les résultats dont les administrations municipales ou les organismes dépensiers peuvent être considérés comme responsables, avec ou sans contrats explicites. Mais, par souci de responsabilisation, ces résultats doivent être d'abord précisés, chiffrés, puis contrôlés. Cela rehausse l'importance de la transparence dans la collecte et l'utilisation des fonds publics — et la plupart des collectivités locales seraient désavantagées dans ce contexte du fait que leurs ressources et capacités sont généralement limitées. Même pour les administrations centrales, l'adoption du budget fonctionnel nécessite une planification minutieuse et sa mise en œuvre prend du temps.

Cependant, les mégapoles peuvent présenter des avantages intrinsèques. Elles ne sont pas souvent confrontées au problème d'insuffisance des capacités parce qu'elles regorgent de main-d'œuvre et de talents. En outre, avec un cadre politique flexible et transparent, il serait plus facile de modifier l'administration, la gestion, et les systèmes informatiques des mégapoles que ceux de l'administration centrale. Tel a été le cas à Bogotá, où l'équipe de M. Mockus a mis l'accent sur une gestion efficace, responsable, et transparente des fonds publics et sur la nécessité pour l'exécutif municipal de rendre compte. Depuis 2000, la ville a pu mettre en œuvre un budget fonctionnel — une performance nettement supérieure aux capacités actuelles de l'administration centrale (Fainboim, à paraître).

Les mégapoles pourraient créer une infrastructure de gestion des finances publiques capable de gérer des fonctions plus importantes que ne le pourraient des municipalités plus petites. Par exemple, la ville de São Paulo dispose d'un système informatique de gestion de l'information financière plus développé que celui du gouvernement brésilien.

Pour créer une telle infrastructure, la communication de l'information est cruciale. Des données complètes et normalisées sur les fonctions des pouvoirs publics et sur l'économie, ainsi

que des programmes et projets sont nécessaires pour évaluer complètement les coûts des produits et, en définitive, les résultats. Le *Manuel de statistiques de finances publiques 2001* du FMI énonce les normes internationalement reconnues en matière de classification économique et fonctionnelle du budget. Ces données devraient fournir à tous les ordres de gouvernement, aux législateurs et au public des détails sur les montants dépensés et les objectifs poursuivis.

Mobilisation des recettes

En général, les mégapoles ont des assiettes fiscales substantielles, dont certaines peuvent être partagées avec le pouvoir central. Elles ont aussi la capacité d'établir des structures modernes de gestion des recettes, compte tenu des économies d'échelle qui peuvent atteindre, voire dépasser les normes nationales.

En matière fiscale, il y a souvent lieu d'améliorer la fiscalité foncière locale pour doter les autorités municipales de ressources autonomes marginales suffisantes. Par exemple, l'équipe de M. Mockus a réalisé des progrès majeurs dans la collecte des impôts fonciers à Bogotá grâce au principe moderne d'autocotisation, en misant davantage sur des techniques d'évaluation inspirées du marché.

La fiscalité foncière ne suffit peut-être pas pour générer des ressources autonomes suffisantes si la municipalité doit assumer de plus grandes responsabilités. Par exemple, Mexico perçoit 40 % de l'ensemble des impôts fonciers du pays, mais elle aurait besoin de ressources supplémentaires si d'autres fonctions lui étaient dévolues. Elle jouit d'un potentiel considérable pour mobiliser des ressources supplémentaires, telles que les majorations de la taxe sur la valeur ajoutée ou de l'impôt sur le revenu qui ont été plusieurs fois proposées. Cependant, elle n'a pas jugé nécessaire d'adopter ces nouvelles taxes, compte tenu du poids et des avantages du système de transferts et de ses responsabilités actuelles.

Les mégapoles peuvent également assurer leur financement par l'emprunt. En plus des sources de revenu nécessaires et de l'infrastructure de gestion des finances publiques, les mégapoles bénéficient généralement d'autres conditions permettant aussi une approche asymétrique de l'emprunt. Il s'agit notamment du travail des agences de notation et des données sur les opérations de l'État susceptibles de faciliter l'emprunt destiné à d'éventuels travaux d'infrastructure.

Néanmoins, il importe non seulement de respecter les normes prudentielles, mais aussi de prendre en compte et de bien enregistrer les données sur l'emprunt et les risques inhérents aux opérations et notamment aux partenariats public-privé. Bien que la discipline de marché soit souhaitable et mérite d'être encouragée, il pourrait être nécessaire d'y assortir une combinaison d'outils intégrant les règles budgétaires et les contraintes de gestion (Ter-Minassian and Craig, 1997). Dans la majorité des pays en développement, il faudrait garder à l'esprit les conséquences macroéconomiques globales de l'emprunt des collectivités locales. Par exemple, les crises d'endettement infranational en Argentine et au Brésil à la fin des années 90 ont exacerbé les déséquilibres macroéconomiques dans les deux pays.

Délégation responsable

La tendance vers la constitution de grandes agglomérations urbaines et de mégapoles pose des défis particuliers pour l'élaboration des politiques publiques et la réduction de la

pauvreté. Les mégapoles engendrent des pressions et des risques accrus, mais ces inconvénients sont compensés par le dynamisme et le surcroît de ressources des métropoles.

La nécessité d'une vision stratégique dans les mégapoles, surtout en matière de planification globale et de financement des infrastructures, incite à faire preuve de responsabilité dans la prise de décisions. Mais l'instance de décision peut s'éloigner des préoccupations locales de nombreux citoyens et les énormes besoins de financement des mégapoles posent des défis budgétaires majeurs. En même temps, les objectifs nationaux — tels que la nécessité d'un équilibre entre les régions et la préservation de la stabilité macroéconomique — peuvent contraindre les grandes agglomérations à participer financièrement au développement du reste du pays ou à limiter leurs emprunts ou leurs programmes d'investissement afin d'en assurer la compatibilité avec une situation macroéconomique viable pour l'ensemble du pays.

Les gouvernements nationaux et les mégapoles peuvent bénéficier d'un examen des possibilités d'un transfert de compétences clairement définies et de la capacité de générer un surcroît de ressources autonomes qui facilitent la bonne gouvernance. Le degré de transfert des responsabilités budgétaires varie d'un pays à l'autre et reflète souvent le rapport de forces politique et institutionnel. Toutefois, la communication et la transparence de données normalisées demeurent cruciales pour garantir la responsabilisation et préserver la stabilité macroéconomique globale. Certaines mégapoles ont commencé à assumer des compétences asymétriques, mais il y a tout lieu de s'inspirer de l'expérience des autres et d'adopter des mesures et des stratégies appropriées — que ce soit en Asie, en Afrique ou en Amérique latine. ■

Ehtisham Ahmad est Conseiller au Département des finances publiques du FMI.

Bibliographie :

Ahmad, Ehtisham, and Giorgio Brosio, eds., 2006, *Handbook of Fiscal Federalism (Cheltenham, United Kingdom; Northampton, Massachusetts: Edward Elgar)*.

Ambrosiano, Maria Flavia, and Massimo Bordignon, 2006, "Normative Versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations," in *Handbook of Fiscal Federalism*, p. 306–38.

Congleton, Roger, 2006, "Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralization," in *Handbook of Fiscal Federalism*, p. 131–53.

Fainboim, Israel, à paraître, "Fiscal Success at the Sub-National Level: The Case of Bogotá," in *Emerging Issues in Fiscal Federalism*, ed. by Ehtisham Ahmad, Maria Albino-War, and Maria González.

Graizbord, Boris, and Marlon Santillán, 2005, "Dinámica demográfica y generación de viajes al trabajo en el AMCM: 1994–2000," *Estudios Demográficos y Urbanos, EDU 58, Vol. 20, No.1*, p. 71–101.

Levy, Santiago, and Evelyne Rodríguez, 2004, *Economic Crisis, Political Transition, and Poverty Policy Reform: Mexico's Progresal/Oportunidades Program (Washington: Inter-American Development Bank)*.

Spahn, Paul Bernd, 2006, "Contract Federalism," in *Handbook of Fiscal Federalism*, p. 182–97.

Ter-Minassian, Teresa, and Jon Craig, 1997, "Control of Sub-National Government Borrowing," in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund).