



QUESTION

14 AVRIL 2017

DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSES DES ÉTUDES ET RECHERCHE DE L'AFD

Vers des services publics urbains efficaces en Inde

UNE ÉTUDE DE CAS INSTITUTIONNELLE

La population urbaine de l'Inde connaît une croissance régulière depuis plusieurs décennies, ce qui entraîne une pression importante mais discrète sur les infrastructures urbaines existantes. À l'échelle internationale, les services publics sont peu performants. L'autonomisation des pouvoirs publics locaux devrait améliorer la fourniture de services mais il reste néanmoins de nombreux défis à surmonter.

La population urbaine de l'Inde a été multipliée par six depuis 1951. Le taux d'urbanisation du pays est de 31,2 % (2011) pour une population de 1,3 milliard de personnes (estimation de 2016). C'est peu par rapport à une moyenne mondiale qui se situe à 50 % mais, en chiffres absolus, la population urbaine totale de l'Inde est déjà plus importante que la population totale de chacun des pays du monde hormis la Chine, et représente plus de 10 % des citoyens de la planète.

Cette croissance rapide a eu pour conséquence de mettre à rude épreuve les infrastructures urbaines existantes, qui sont devenues complètement insuffisantes pour répondre à la demande actuelle et future. De par le pays, l'urbanisation pose des défis de surpeuplement, de congestion, d'insuffisance des services et de dégradation environnementale. Ces différents facteurs pointent vers le besoin critique de répondre aux défis de fourniture de services urbains en Inde.

L'autonomisation de la gouvernance locale semble être déterminante pour atteindre cet objectif mais le cadre institutionnel indien reste très complexe : la responsabilité du financement et de la création d'infrastructures publiques et de la gestion des services locaux est éparpillée entre différentes autorités étatiques, agences paraétatiques et entités urbaines locales. De plus, l'organisation des institutions varie d'un État à l'autre du fait du système institutionnel fédéral en vigueur en Inde.

Cette étude institutionnelle, basée sur onze cas, analyse la complexité du secteur municipal et urbain de l'Inde, aboutissant à des recommandations pour améliorer les services publics et la gouvernance urbaine.

Vue d'ensemble du secteur urbain en Inde

Des services urbains trop peu performants

Les villes indiennes sont les moins performantes des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) en matière de services urbains. Par exemple, l'eau courante n'y est fournie qu'entre 1 et 6 heures par jour et 94 % des villes indiennes n'ont pas de réseau d'égouts. Historiquement, les différents gouvernements du pays n'ont pas suffisamment porté d'attention à la question ...

Le rapport complet peut être téléchargé sur :
<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Focales/20-Focales.pdf>

du développement urbain. L'augmentation des niveaux d'investissement constitue un phénomène très récent : entre 2005 et 2012, le financement des infrastructures urbaines était presque vingt fois plus élevé que les niveaux enregistrés entre 1980 et 2005. Les besoins projetés atteignent 550 milliards d'euros sur les vingt prochaines années.

Les subtilités de la gouvernance urbaine

Conformément à la Constitution de l'Inde, le secteur urbain est considéré comme relevant de la responsabilité des États fédérés. La responsabilité en termes de gouvernance urbaine s'articule sur trois niveaux. L'Union indienne possède un rôle de facilitation, de surveillance, de soutien et de définition des orientations politiques. Les États jouent un rôle central dans la gouvernance urbaine et portent souvent la responsabilité de la fourniture des services et équipements de base par le biais de différents ministères et comités à l'échelle des États et d'organismes statutaires et non statutaires à l'échelle des villes ; ce sont aussi généralement les États qui assurent le soutien financier à la planification et la mise en œuvre de projets d'infrastructure. Les collectivités locales (*Urban Local Bodies* ou ULB) jouent un rôle important mais restent fortement dépendantes des prérogatives et des financements qui leur sont dévolus par les États. Généralement les responsabilités des collectivités locales se limitent à l'exploitation et à l'entretien des services de base ; les travaux d'équipement sont mis en œuvre par le biais d'agences paraétatiques ou de ministères des États fédérés. En 1994, le 74^e amendement à la Constitution a transféré 18 fonctions locales clés aux collectivités locales, les autonomisant dans un objectif de décentralisation. Ces fonctions ont toutefois été dévolues de manière hétérogène selon les États, ce qui explique la variabilité dans les degrés de décentralisation. De plus, le processus de décentralisation concerne principalement les fonctions administratives, sans la décentralisation financière nécessaire pour que les collectivités locales puissent être en mesure de répondre efficacement à l'exercice de leurs prérogatives.

La finance municipale : la mobilisation de ressources pour les services locaux

Les entités urbaines locales ont des ressources financières insuffisantes. Les dépenses des municipalités représentent 1,1 % du PIB indien (soit 6 milliards d'euros), contre 6,9 % en Afrique du Sud et 9,7 % en Suisse. Les revenus propres, c'est-à-dire excluant les transferts entre administrations publiques, ne représentent que 53 % des revenus totaux. De plus, il existe une forte disparité entre États ; par exemple, les municipalités

des quatre États relativement décentralisés que sont le Maharashtra, le Gujarat, le Pendjab et l'Andhra Pradesh comptent pour 33 % de la population urbaine du pays mais génèrent plus de 75 % des revenus municipaux totaux. Les revenus propres des collectivités locales consistent exclusivement de taxes sur l'immobilier, dont la collecte est inefficace ; les niveaux d'imposition restent par ailleurs sujets à l'accord des États. Les autres taxes qui répondent au principe de l'immobilité, par exemple les taxes foncières, sont appropriées par des entités étatiques. Enfin, la mesure de la performance financière est entravée par le fait que beaucoup d'États et de collectivités ont toujours recours à la comptabilité à partie simple, une simple tenue de journal de caisse, au lieu d'un système moderne de comptabilité générale en partie double.

Les ULB dépendent donc principalement de transferts nationaux ou étatiques, lesquels se sont transformés cette dernière décennie, aussi bien en termes d'échelle que de conception. JNNURM (*Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission*), un programme lancé en 2005, a alloué plus de 9 milliards d'euros de subventions pour le développement d'infrastructure urbaine. Pour accéder à ces fonds, les États et les municipalités doivent engager 23 réformes de gouvernance urbaine. La conception et l'efficacité de ces transferts restent néanmoins perfectibles. Les pratiques de « benchmarking » entre services restent par exemple à leurs premiers balbutiements et la plupart des financements ne sont toujours pas liés à la performance des services locaux.

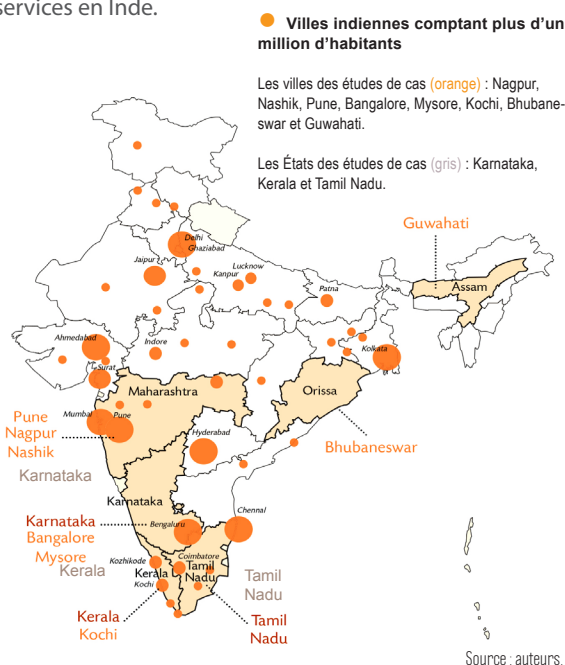
L'emprunt

Les collectivités locales n'ont actuellement que très peu recours à l'emprunt pour financer les dépenses en capital. Les réglementations d'emprunt ne permettent aux collectivités locales que d'emprunter à des banques ou institutions financières indiennes, et tous les prêts sont soumis à approbation des États. Les emprunts domestiques restent toutefois limités du fait du manque de capacité financière des collectivités locales et de l'absence d'exposition à long terme ou de prêts-projets par les établissements financiers indiens. La Constitution de l'Inde interdit aux gouvernements des États et, de manière implicite, aux collectivités locales, d'emprunter à des entités étrangères. Les ULB ne peuvent donc souscrire qu'à des prêts souverains pour lesquels les financements externes transitent d'abord par le gouvernement de l'Union puis sont garantis par les États fédérés. La forme prédominante de prêt est le *push lending*, où les États octroient des prêts aux collectivités locales pour un programme donné, sans prendre en compte la capacité financière de celles-ci.

➔ L'Inde compte plus de **10%**
de la population urbaine mondiale

Vue d'ensemble des études de cas et des tendances de gouvernance urbaine

Trois études de cas à l'échelle d'États et huit études de cas à l'échelle de municipalités illustrent l'analyse institutionnelle présentée *supra* et examinent la diversité des dynamiques de gouvernance urbaine et de fourniture de services en Inde.



L'organisation institutionnelle

Sur les cas examinés, les collectivités locales n'ont pas de structure de gouvernance unifiée. Les fonctions locales telles que la gestion des déchets solides et l'éclairage public sont systématiquement assurées par des organismes municipaux. Les fonctions telles que la distribution d'eau et la gestion des eaux usées sont généralement attribuées aux agences paraétatiques d'échelle municipale ou étatique, mais cette structure institutionnelle varie d'un État à l'autre. Généralement, les schémas directeurs d'urbanisme, les budgets des collectivités et les projets d'infrastructure prenant la forme de partenariats publics-privés doivent être approuvés par les États. Toutefois, suite à la mission JNNURM, des modalités provisoires ont parfois été définies pour renforcer la responsabilité des organismes paraétatiques d'État ou municipaux envers les collectivités.

La planification

Les schémas directeurs d'urbanisme se sont principalement intéressés à la planification physique et leur mise en œuvre s'est limitée aux règlements d'occupation des sols et de construction. Tous les autres documents de

planification, tels que les plans d'urbanisme, les plans de mobilité urbaine et les zonages d'assainissement sont des documents « de première génération », préparés par des agences étatiques possédant une expérience limitée. Le fait que les agences en charge de la planification urbaine (agences de développement) ne rendent pas de comptes de leur action auprès des collectivités locales ou de leurs électeurs constitue une raison majeure expliquant la mauvaise mise en œuvre des divers plans de développement : les agences ne sont en effet guère incitées à respecter le programme de développement urbain ou les normes de fourniture de services urbains qui leur sont fixés.

En faisant le point sur l'environnement institutionnel complexe du programme urbain, l'étude fait une analyse plus approfondie des cadres politiques à l'échelle de l'Union et des États, lesquels définissent les objectifs à atteindre en termes de fourniture de services, identifient les parties prenantes et proposent des modes de financement. En particulier, le rapport présente des documents de politique publique en matière de déchets et d'assainissement, de distribution d'eau et de transport urbain, et explore l'état de leur mise en œuvre.

Le financement et la mise en œuvre du développement urbain

Le financement de projets d'infrastructure urbaine n'a pas constitué une contrainte importante pour les États du Tamil Nadu, du Karnataka et du Kerala. Le Tamil Nadu et le Karnataka ont attiré de l'aide internationale avec un certain succès, tout particulièrement par le biais de fonds étatiques d'infrastructure urbaine tels que le KUIDFC du Karnataka ou encore le TNUISL du Tamil Nadu. Toutefois, à l'avenir, des financements plus importants seront nécessaires. D'une part, les besoins en investissements sont énormes du fait du déficit actuel en matière d'infrastructures. D'autre part, les éléments dits de « Finance Plus » sont attendus en parallèle du financement des donateurs – par exemple, des conditions exigeant des mises à jour technologiques et des réformes institutionnelles (pour de meilleures prestations de service, une transparence plus aboutie et une plus grande efficacité opérationnelle). La gestion des déchets solides, l'une des seules fonctions généralement dévolue aux collectivités locales, est considérée comme étant l'un des secteurs les plus négligés en termes de financement.

Outre la mobilisation de financements, les capacités de mise en œuvre des projets constituent parmi les contraintes principales s'imposant à l'amélioration de fourniture de services urbains. En utilisant les taux d'utilisation des fonds JNNURM comme indicateur de subs-



AUTEURS

Loïc Perret, Dr. Ravikant Joshi,
Abhay Kantak, Ravi Poddar, Achin Biyani,
Ram J. Khandelwal, Romain Fayoux

Consultants de Service public 2000 et de
CRISIL Infrastructure Advisory.



COORDINATION

Clémence Vidal de la Blache, division CLD
(Collectivités locales et Développement
urbain), AFD.

titution, l'on constate que la capacité des collectivités locales à concevoir et mettre en œuvre des projets et à mener à bien des réformes de gouvernance varie considérablement d'une étude de cas à l'autre. Le taux de réalisation des réformes (imposées par JNNURM) est le plus élevé dans le cas de Bengaluru, de Mysore, de Nashik et de Pune. La mise en œuvre des réformes a moins progressé à Bhubaneswar et à Guwahati que dans les autres villes. Les différentes collectivités locales étudiées étaient dotées de capacités financières très différentes.

Les ULB de Pimpri-Chinchwad, de Nagpur et de Nashik ont par exemple des capacités financières plutôt plus élevées que les autres tandis que Kochi, Bhubaneswar et Guwahati ont une faible capacité à générer des revenus propres et sont fortement dépendantes des États. Bengaluru et Mysore ont un coefficient d'exploitation très élevé, ce qui indique une faible capacité à contracter plus de dettes. Le tableau ci-dessous confirme les capacités limitées qu'ont généralement les collectivités à financer les infrastructures par la dette.

INDICATEURS CLÉS DE PERFORMANCE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

	REVENU (TCAM)*	DÉPENSES (TCAM)*	COEFFICIENT D'EXPLOITATION	RÉALISATION DE LA RÉFORME	TAUX D'UTILISATION DU FONDS JNNURM
Bengaluru	23 %	28 %	0,97	95 %	76 %
Mysore	16 %	3 %	0,80	90 %	64 %
Kochi	6 %	4 %	0,77	99 %	35 %
Nagpur	19 %	8 %	0,67	93 %	62 %
Nashik	16 %	7 %	0,54	100 %	90 %
Pimpri-Chinchwad	16 %	17 %	0,43	100 %	102 %
Bhubaneswar	12 %	0 %	0,67	75 %	38 %
Guwahati	6 %	17 %	0,66	60 %	101 %

Source : auteurs.

* TCAM = taux de croissance annuel moyen.

Dans la plupart des onze études de cas considérées, les exigences requises pour une bonne gestion des services urbains ne sont pas remplies. Un manque d'autonomisation fonctionnelle et d'autonomie financière des autorités locales grève leur capacité à améliorer les services publics locaux. Le fait de rendre plus redevables les agences paraétatiques urbaines d'échelle municipale ou étatique (en termes de niveaux de service et envers les citoyens) constitue une intervention provisoire nécessaire pour améliorer la qualité des services locaux. Même si des financements ont été octroyés dans le cadre de la mission JNNURM et des projets bénéficiant d'aide extérieure, la plupart des collectivités locales n'ont pas démontré une capacité à gérer l'exploitation et l'entre-

tien des grands projets d'infrastructure financés. Il n'y a pas eu suffisamment de progrès accomplis sur les réformes liées aux recettes fiscales. Cela a érodé l'assise financière de l'ensemble des collectivités locales, y compris des plus performantes d'entre elles. Comme l'a souligné l'*India Municipal Finance Report 2011*, ce constat justifie la poursuite des réformes en matière de mobilisation des recettes. La base fiscale des collectivités locales doit ainsi être élargie en leur affectant l'ensemble du produit de taxes spécifiques et en leur permettant un plus grand recours aux redevances. Par ailleurs, les subventions doivent être davantage liées à la performance dans la fourniture de services et d'importants programmes de renforcement des capacités doivent être engagés. ■

• RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES •

- Asian Development Bank (2007), *Prospects for Sub-Sovereign Lending in India's Urban Infrastructure: A Study of 10 Cities in India*, Asian Development Bank, Manille.
- Bagchi S. (2004), "Decentralised Urban Governance in India: Implications for Financing of Urban Infrastructure", *Economic and Political Weekly* 39 (49), New Delhi.
- Comptroller and Auditor General of India (Cour des comptes) (2013), "Performance Audit of Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission" [Audit de performance de la mission nationale de renouvellement urbain JNNURM], Report No. 15 of 2012-2013, gouvernement de l'Inde, New Delhi.
- Ministry of Urban Development (Ministère du Développement urbain) (2011), "Report on Indian Urban Infrastructure and Services" [Rapport sur les infrastructures et services urbains en Inde], High Powered Expert Committee (HPEC) for estimating the investment requirement for urban infrastructure services [Commission d'évaluation des besoins en investissement pour les services d'infrastructure], gouvernement de l'Inde, New Delhi.
- Joshi P. (2011), *India Regulatory Framework Governing Municipal Borrowing, Developing a Regulatory Framework for Municipal Borrowing in India*, Vol. 2, Banque mondiale, New Delhi.

QUESTION DE DÉVELOPPEMENT est une publication de la direction exécutive des études et recherches de l'AFD qui présente les synthèses des études, évaluations et recherches initiées ou soutenues par l'AFD. Cette série a pour objectif de résumer le questionnement, la démarche, les enseignements et les perspectives de l'étude présentée. Ce faisant, elle vise à ouvrir de nouvelles pistes d'action et de réflexions. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy RIOUX . Directeur de la rédaction : Gaël GIRAUD . Agence Française de Développement : 5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 .

Dépôt légal : Avril 2017 . ISSN 2271-7404 . Conception : NOISE . Réalisation : Éric THAUVIN