



Financé par
l'Union européenne

Le financement du développement urbain durable





Financé par
l'Union européenne

Le financement du développement urbain durable

ONU HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN



Direction générale de la coopération
internationale et du développement

**Banque
européenne
d'investissement**
La banque de l'UE

IGC
International
Growth Centre

Remerciements

L'initiative a été lancée par Jan Olbrycht, Membre du Parlement Européen, Président de son Intergroupe Urbain.

Les grandes orientations ont été données par le Groupe Consultatif :

Pr sir Paul Collier, Blavatnik School of Government, Université d'Oxford (Président); Edlam Yemeru, Chef, Section de l'Urbanisation, Division des Politiques de Développement Social, Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies; David Jackson, Directeur du Financement du Développement Local, United Nations Capital Development Fund; Serge Allou, Conseiller Technique, Cités et Gouvernements Locaux Unis ; Gerald Muscat, Chef du Développement Régional et Urbain, Banque Européenne d'Investissement ; Amadou Oumarou, Directeur, Département des Infrastructures et du Développement Urbain, Banque Africaine de Développement.

Président du Comité: Raf Tuts, Directeur, Division des Solutions Globales, ONU-Habitat

Responsable délégué par la Commission Européenne : Lars Grønvald, Chef de la Section Urbaine, DG INTPA.

Responsable de l'initiative: Paulius Kulikauskas, Chef du Bureau UE, ONU-Habitat.

Rédaction: Katharina Rochell (coordination), Dr Xing-Quan Zhang et Lennart Fleck (ONU-Habitat) ; Victoria Delbridge et Oliver Harman (International Growth Centre).

D'importantes contributions aux débats lors des divers événements ainsi qu'à la rédaction du document de travail ont été généreusement fournies par tous les membres du Groupe Consultatif et par d'autres experts :

Pr Edward Glaeser et Jennifer Musisi, Université Harvard; Pr Anthony Venables, CBE, Université d'Oxford; Pr Edgar Pieterse, Directeur, African Centre for Cities; Dr Matthew Glasser, Directeur (droit et finance municipaux), Centre for Urban Law and Finance in Africa; Carla Montesi, Directrice, Planète et Prosperité, Direction Générale des Partenariats Internationaux (DG INTPA), Paolo Ciccarelli, Chef d'Unité, Transport et Développement Urbains Durables, DG INTPA; Lars Grønvald, Chef de la Section Urbaine, DG INTPA: Commission Européenne; Grzegorz Gajda, Spécialiste du Secteur Urbain, Kristina Eisele, Conseillère au Programme d'Assistance Technique, et Giulia Macagno, Chef du Secrétariat Technique du Fonds-Relais pour le Financement Urbain lié au Climat : Banque Européenne d'Investissement; Susan Göransson, Directrice des Projets d'Infrastructures en Europe, Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement; Lisa DaSilva, Global Cities Lead, Société Financière Internationale ; Hamdan Majeed, Directeur Général, Think City Khazana Nasional Berhad (Malaisie); Maniram Singh Mahat, Nepal Town Development Fund; Olgierd Roman Dziekoński, ancien Secrétaire d'État de Pologne et ancien maire-adjoint de Varsovie ; feu le Dr Alioune Badiane, Président, TUTTA (Sénégal); Oumar Sylla, Représentant Régional pour l'Afrique, Mathias Spaliviero, Senior Human Settlements Officer, Ishaku Maitumbi, Senior Human Settlements Officer: Bureau Régional Afrique, ONU-Habitat ; Lamine Cissé (Sénégal), Ahmedi Yusuf (Somaliland, Somalie), Dyson Jangia, (Malawi) : représentants-pays d'ONU-Habitat ;

et par des praticiens dans les diverses villes:

Pr Peter Anyang Nyongo, Gouverneur de Kisumu (Kenya); Dr Manuel De Araújo, Maire de Quelimane (Mozambique); Samuel Sserunkuuma, Directeur du Recouvrement, Kampala Capital City Authority (Ouganda); Robert Nowere, Directeur Adjoint du Recouvrement, Kampala Capital City Authority; Khady Dia Sarr, Conseil du maire de Dakar (Sénégal); Mourade Dieye Gueye, Secrétaire Général, Municipalité de Dakar (Sénégal); Ilhame Maaroufi, Directrice des Finances, Zenata Éco-Ville (Maroc); Mohamed Naciri, Directeur du Développement, Zenata Éco-Ville (Maroc); Yvonne Aki-Sawyer, Maire de Freetown (Sierra Leone); Abdirahman Mohamed Ayidid, Maire de Hargeisa (Somaliland, Somalie); Brian Kondwani Nyasulu, Maire de Mzuzu (Malawi); Dr Macloud Kadam´manja, Directeur Général, Conseil Municipal de Mzuzu (Malawi).

Révision: Richa Udayana, Sahib Singh, Ashleigh Kate Slingsby (London School of Economics);

Mise en page: Peter Cheseret, ONU-Habitat

Internet: Andrew Ouko, ONU-Habitat

Victor Mgendi, ONU-Habitat, a donné les grandes orientations du processus de publication.

Avant-propos



Maimunah Mohd Sharif

Sous-Secrétaire Générale de l'ONU et
Directrice Générale d'ONU-Habitat

Le développement durable à travers le monde passe avant tout par celui des villes, comme il est reconnu par le Programme 2030 et le Nouveau Programme Urbain des Nations Unies. Grâce à mon expérience de maire en Malaisie, je sais bien qu'il ne peut y avoir d'aménagement ni de développement durables à long terme des villes sans accès au financement. Les villes peuvent être des moteurs de productivité, mais à condition que leur développement soit planifié et gouverné comme il faut. Il convient, notamment, de bien aligner l'aménagement spatial avec le développement économique afin de faciliter l'accès au financement. Celui-ci peut reposer sur les ressources fiscales propres, les transferts du pouvoir central et les concours extérieurs ; mais les trois s'imposent aux responsables municipaux lorsque, envisageant des projets d'aménagement, ils doivent combiner les financements publics et privés afin de pourvoir à d'importants besoins d'infrastructures et de services publics. La pandémie de COVID-19 a

mis en avant toute l'importance du bon fonctionnement de la gouvernance; dans le récent rapport d'ONU-Habitat, *Villes et Pandémies*, nous recommandons de bien structurer les conditions d'accès des municipalités aux sources de financement afin de permettre aux responsables municipaux de bâtir une nouvelle économie urbaine qui réduise le risque de catastrophes tout en faisant face au risque climatique, et ce en mettant au point des solutions fondées sur la nature et en investissant dans des infrastructures durables propices à des modes de transport faibles en émissions de carbone. Cela est d'autant plus important dans les pays en développement, confrontés comme ils sont à une forte poussée tant de la démographie que de l'urbanisation dans les décennies qui viennent.

ONU-Habitat est heureuse de jouer un rôle dirigeant dans cette initiative visant à *Renforcer la situation financière des villes des pays en développement pour parvenir à un développement urbain durable*. Elle vient au bon

moment et nous y avons convié nos institutions sœurs des Nations Unies ainsi que d'autres partenaires en complément de l'expertise qui est déjà la nôtre s'agissant du financement du développement durable des villes. Nous sommes reconnaissant au Professeur sir Paul Collier, de l'Université d'Oxford, d'avoir accepté de présider le Groupe Consultatif ainsi qu'à tous les membres de celui-ci pour avoir prêté leur expertise à cet effort collectif; au Professeur Edward L. Glaeser, de l'Université Harvard, pour sa participation aux côtés de son équipe, *Des Villes qui Marchent*, au sein de l'*International Growth Centre* (IGC); ainsi qu'au Professeur Anthony Venables, de l'Université d'Oxford, qui a dirigé l'équipe de l'IGC. Ce travail n'aurait pu aboutir sans les précieuses contributions de la Direction Générale des Partenariats Internationaux de la Commission Européenne, ni celles de la Banque Européenne d'Investissement. Nous espérons poursuivre le présent travail avec un groupe élargi de partenaires lors d'une nouvelle phase de cette initiative.

Avant-propos



Jan Olbrycht

Membre du Parlement Européen et Président de son Intergroupe URBAN

L'accès des villes au financement n'est pas chose facile et celles des pays membres de l'Union Européenne en ont fait l'expérience. Étant moi-même ancien maire puis président de région en Pologne, aujourd'hui dans ma 17^e année de mandature au Parlement Européen, cela fait plus de 30 ans que je suis de près ce problème. Pendant tout ce temps j'ai pu voir s'améliorer les conditions d'accès des collectivités locales européennes aux financements et ces progrès continuent. Mais il y faut des efforts particuliers de la part de nombreuses parties prenantes et à tous les échelons où se formulent les politiques publiques. L'urbanisation étant devenue un phénomène mondial en pleine croissance ces dernières années, son rôle transformateur est mieux compris et le financement des municipalités urbaines est donc devenu un problème majeur dans les pays en développement avec lesquels

collabore l'Europe. Voilà pourquoi le Parlement européen a jugé utile d'enquêter sur l'état de la question au-delà du continent, en demandant à la Commission Européenne et à ONU-Habitat de rechercher les moyens de *Renforcer la situation financière des villes des pays en développement pour parvenir à un développement urbain durable*, afin de montrer comment les partenariats avec l'Union Européenne peuvent faire progresser les choses dans d'autres parties du monde.

La présente publication propose les premiers résultats de cette initiative, sous la forme d'études de cas et d'une synthèse des nombreux débats sur les pratiques, les leçons de l'expérience et les idées nouvelles tels qu'ils ont réuni des représentants de diverses grandes institutions et des spécialistes reconnus. Il a été, pour moi, fascinant de constater d'abord à

quel point des conditions différentes appellent une souplesse d'approche et des solutions différentes elles aussi, et donc toute l'importance du pragmatisme, si l'on veut faire face dans de bonnes conditions à l'urbanisation qui s'intensifie dans les pays à bas revenu au point que - autre constat majeur - il faut parfois compter sur le déploiement dans l'urgence de grands équipements urbains pour faire évoluer dans le bon sens les cadres de gouvernance locaux et nationaux, au lieu d'attendre leur restructuration avant de lancer des projets. Toutefois, en sus d'un certain nombre de questions déjà répertoriées, il s'en pose encore beaucoup d'autres. Nous espérons que le travail ici entrepris va se poursuivre, et que l'expérience réussie de l'Europe va encourager nos pays partenaires en Afrique et au-delà dans leur recherche des moyens de financer un meilleur développement urbain.

Table des matières

1. Note de synthèse	1
À propos de la présente initiative	2
Améliorer la Planification De L'investissement	3
mobiliser la fiscalité locale	4
Renforcer L'accès au Financement Externe	6
2. Document de travail	11
1. Cadre général	13
2. Pourquoi se concentrer davantage sur l'aménagement durable des villes ?	16
3. Défis communs et besoins cruciaux pour un meilleur financement d'un développement urbain productif et durable	24
3.1 Coordination et collaboration multi-niveaux pour l'investissement dans le développement urbain durable	25
3.1.1 Les conditions propices: politiques publiques, objectifs harmonisés et institutions	25
3.1.2 Coordination et collaboration entre différents échelons et secteurs du gouvernement	30
3.1.3 Coordination des rentrées fiscales et de l'investissement à l'échelon local	33
3.2 Améliorer les finances internes	35
3.2.1 Les transferts intergouvernementaux.....	36
3.2.2 Les ressources fiscales propres	39
3.2.3 Mobiliser les ressources foncières sous-utilisées	44
3.3 Améliorer l'accès aux financements externes	47
3.3.1 Les obstacles juridiques à l'emprunt municipal	47
3.3.2 Faire reconnaître sa solvabilité	48
3.3.3 La préparation des projets	49
3.3.4 Réduire le risque d'investissement	52
3.3.5 Obligations municipales ou prêts ?.....	54
3.3.6 Les partenariats public-privé	55
3.3.7 Financement en commun et intermédiaires financiers	56

4. Domaines d'intervention recommandés pour les gouvernements, les partenaires du développement et les IFI.....	60
4.1 Améliorer les politiques publiques et la gouvernance	60
4.1.1 Ancrer l'urbanisation dans les politiques nationales de développement	60
4.1.2 Les programmes d'investissement peuvent stimuler les cadres de gouvernance	61
4.1.3 La coordination à travers les niveaux, secteurs, parties prenantes et territoires.....	62
4.2 Gros plan sur les finances	63
4.2.1 Utiliser le potentiel existant de croissance avant de chercher de nouvelles sources	63
4.2.2 Comprendre le bon séquençage et les priorités des interventions financières	64
4.2.3 Améliorer les financements et leur fourniture à l'échelon local	65
Bibliographie	67

3 Annexes..... 70

Etudes de cas	70
1. Renforcer les finances municipales : l'expérience de l'Autorité du Comté de Kisumu (Kenya)	71
Résumé	72
Principaux messages :	72
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers.....	73
Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine.....	74
Les réformes entreprises pour améliorer les finances de la ville	80
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme.....	98
Bibliographie	103
2. Renforcer les finances municipales : l'expérience de Kampala (Ouganda)	105
Résumé	106
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers.....	107
Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine.....	108
Les réformes entreprises pour améliorer les finances de la ville	112
Leçons, facteurs de succès et priorités pour les réformes à venir	124
Bibliographie	128
3. Renforcer les finances municipales : l'expérience de Dakar	129
Résumé	130
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers.....	132
Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine.....	133
Les réformes entreprises pour renforcer la situation financière de la Ville	138
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme.....	173
Bibliographie	176

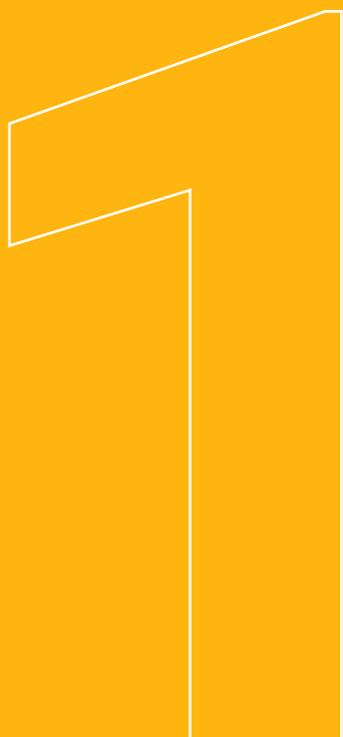
4. Renforcer les finances municipales : l'expérience de Hargeisa (Somaliland)	155
Résumé	156
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers.....	158
Finances municipales et structure de la gouvernance urbaine	159
Les réformes entreprises pour renforcer la situation financière de la ville	163
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme.....	173
Bibliographie	176
5. Renforcer les finances municipales : l'expérience de Mzuzu et du Malawi	177
Résumé	178
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers.....	180
Finances municipales et structures de la gouvernance urbaine	181
Les réformes entreprises pour améliorer la situation financière de la ville	186
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme.....	199
Bibliographie.....	202
Les événements liés à la présente initiative	203
1e Réunion du Groupe consultatif, 11 novembre 2018.....	203
Maison de l'ONU, Bruxelles (Belgique).....	203
2e Réunion du Groupe Consultatif, 11 novembre 2019	204
Maison de l'ONU, Bruxelles (Belgique).....	204
Séance d'orientation, 11 novembre 2019	205
Parlement Européen	205
Forum Urbain Mondial (WUF 10) - Rencontre de réseau, 9 février 2020	206
3e Réunion du Groupe Consultatif, 26 février 2021 (en ligne)	210
2e Réunion Villes et Experts, 29 octobre 2020 (en ligne)	211



Marché alimentaire local, Hargeisa, Somaliland © Shutterstock

NOTE DE SYNTHÈSE

●	À PROPOS DE LA PRÉSENTE INITIATIVE	2
●	AMÉLIORER LA PLANIFICATION DE L'INVESTISSEMENT	3
●	MOBILISER LA FISCALITÉ LOCALE	4
●	RENFORCER L'ACCÈS AU FINANCEMENT EXTERNE.....	6





Financé par
l'Union européenne

À propos de la présente initiative

Le soutien à la dimension urbaine de la coopération du développement: Renforcer la situation financière des villes des pays en développement pour parvenir à un développement urbain durable

La présente initiative répond à une demande du Parlement Européen. Elle est mise en œuvre par la Commission Européenne et ONU-Habitat, avec le soutien de l'*International Growth Centre*. Ces partenaires recensent les mesures propres à mobiliser le financement du développement urbain à tous les échelons des pouvoirs publics. Cela s'est fait à travers des études de cas menées à Dakar (Sénégal), Hargeisa (Somaliland, Somalie), Kampala (Ouganda), Kisumu (Kenya) et Mzuzu (Malawi), des entretiens avec des experts et des praticiens ainsi que la littérature empirique. L'initiative s'appuie sur un Groupe Consultatif, présidé par sir Paul Collier, professeur à l'Université d'Oxford, qui regroupe des représentants de la Banque Européenne d'Investissement, de la Banque Africaine de Développement, du *Capital Development Fund* de l'ONU, de la Commission Économique pour l'Afrique de l'ONU, ainsi que de Cités et Collectivités Locales Unies.

Alimentée par la croissance démographique et l'exode rural, l'urbanisation se poursuit rapidement en Afrique sub-saharienne, suscitant un besoin massif d'investissement dans les infrastructures urbaines. Le phénomène se produit là à des niveaux de revenus inférieurs à ceux d'autres régions mais sans l'accélération de la productivité qui caractérisent celles-ci. Plus de la moitié de la population urbaine d'Afrique vit dans des logements informels, dont trois quarts sont sans emploi ou alors informels eux aussi. C'est, pour la société, un énorme défi que de fournir les équipements et les services de base qui rendent les villes vivables et productives tout en accommodant leur population en croissance rapide.

La phase initiale de la présente initiative a passé en revue les problèmes cruciaux posés par la situation décrite ci-dessus. Elle pointe les domaines qui appellent encore des recherches, mais il existe de toute évidence un lien entre les trajectoires de la transformation économique, de la gouvernance multi-niveaux et du financement du développement-aménagement urbain. La présente note d'orientation pour les politiques publiques se concentre sur trois problèmes de fond : la planification améliorée de l'investissement, la mobilisation de la fiscalité locale et l'accès renforcé aux financements externes.



AMÉLIORER LA PLANIFICATION DE L'INVESTISSEMENT

Lorsqu'ils sont planifiés de manière responsable et fondés sur une analyse coût-avantage solide, mais non nécessairement exhaustive, et soutenus par un cadre réglementaire bien adapté, le financement et le déploiement des infrastructures peuvent servir de moteurs du développement des institutions, des politiques publiques et des capacités à tous les échelons et à travers tous les secteurs de la gouvernance.

Pour cela, les **mandats de tous les échelons des pouvoirs publics doivent être clairs, sans lacunes ni doubles emplois**. Tous les échelons et secteurs concernés du gouvernement doivent **participer à la prise de décision concernant l'investissement**, et non seulement ceux qui perçoivent les taxes et autres recettes fiscales. Il est aussi crucial d'**améliorer la gestion du développement urbain à travers une meilleure collaboration entre divers échelons et secteurs du gouvernement**. En outre, le succès de la **délégation** de compétences aux échelons infranationaux **dépend fortement des systèmes et traditions existants en matière de gouvernance**, même lorsqu'elle est soutenue par la dévolution fiscale et l'habilitation de l'autorité infranationale à contracter des emprunts

En 2010, le gouvernement de l'Ouganda a séparé la composante politique élue de la municipalité de la capitale, Kampala, d'avec les fonctions d'administration en confiant celles-ci à l'Autorité de Kampala Ville Capitale (KCCA), directement placée sous la tutelle du Ministre de Kampala et des Affaires Métropolitaines. La réforme a rationalisé certaines fonctions municipales et rendu plus facile leur alignement avec les priorités nationales ; toutefois, les relations entre les diverses instances gouvernant la ville n'ont pas été clairement délimitées. Les désaccords qui en ont résulté ont fait avorter de nombreux projets. L'amendement à la législation sur la KCCA adopté en 2020 entend clarifier la hiérarchie des compétences en précisant les rôles et responsabilités de ces instances et en étendant à travers toute la Zone Métropolitaine du Grand Kampala les compétences d'aménagement du territoire.

L'urbanisme a un rôle crucial à jouer dans l'expansion ordonnée des villes afin d'orienter l'investissement, préparer les parcelles de terrain et y installer l'ossature qui va porter les équipements. Le réaménagement sur des zones de construction informelle est complexe et beaucoup plus onéreux.

L'étude du cas de Hargeisa montre que planifier l'expansion à venir est utile non seulement pour capter les gains de l'urbanisation rapide à travers les prélèvements obligatoires, mais aussi pour améliorer l'investissement urbain à venir. La municipalité a mis en place un système de captage "en nature" à travers le réaménagement des terres. Il oblige les propriétaires désireux de convertir un terrain d'un usage rural à urbain à en céder 30 pour cent à la municipalité. Celle-ci peut ainsi accéder au terrain pour fournir les équipements publics destinés à servir une ville en pleine expansion. Dans le même temps, le loyer du terrain offre à la municipalité une source appréciable de revenus fiscaux supplémentaires pour financer le déploiement des infrastructures.

Promouvoir un urbanisme bien adapté à l'informalité proliférante en anticipant très tôt l'expansion des villes pour s'assurer que l'investissement est guidé par des plans cohérents. Il est aussi important de **lier la planification urbaine spatiale et physique** à long terme et le financement des équipements urbains **à une approche stratégique** de développement des villes qui fixe les priorités et le séquençage **et intègre les besoins d'investissement à long terme dans les cycles budgétaires des départements ministériels et des municipalités.**

L'exécution de plans et projets de qualité est, elle aussi, d'une grande importance. Les municipalités et leurs organes doivent mettre en place des systèmes bien adaptés de gestion de la chaîne d'approvisionnement pour la fourniture d'infrastructures, c'est-à-dire, des cadres de contrôle de la planification, de la conception et de l'exécution des projets, le suivi de leur déroulé et des résultats qui sont le mieux à même d'assurer un bon équilibre coût-avantage par une utilisation optimale des ressources afin d'atteindre les objectifs voulus tout en réduisant les possibilités de corruption.

Faire face à la poussée des populations urbaines semble devoir passer soit par le travail de longue haleine qu'est le renforcement des capacités pour harmoniser les objectifs et collaborer effectivement, ou par la démarche inverse qui consiste à répondre à l'urgence de la mise en place d'infrastructures sans aucune considération pour ce qui précède. Toutefois, **le déploiement d'infrastructures ne peut pas attendre que des politiques et des institutions publiques parfaites soient mises en place. Ces buts ne doivent pas être mutuellement exclusifs** : l'investissement dans le développement urbain ne doit pas être suspendu jusqu'à ce que des institutions pleinement compétentes soient en place, et les gouvernements ne doivent pas davantage non plus recourir à des plans et des travaux "non-invasifs" d'infrastructures urbaines sans égard pour les institutions ni les politiques publiques.

Faire de l'urgence de l'investissement un élément déclencheur du développement des institutions de sorte qu'il soutient dans le même temps la mise en place des cadres institutionnels et le renforcement des réglementations. Déterminer les types d'infrastructure et de services voulus en privilégiant la modularité et la libération du potentiel de transformation.

MOBILISER LA FISCALITÉ LOCALE

Optimiser les ressources fiscales propres (RFP) est essentiel à l'amélioration durable de la situation financière des villes. Cela se fait souvent par la rationalisation de la politique fiscale et le renforcement de la discipline, grâce à l'informatique et avec pour effet le resserrement du lien social. Mais ces réformes administratives dépendent de manière décisive d'une forte autorité de direction, ainsi que de la détermination et la capacité à surmonter les intérêts catégoriels.

Kampala a réussi à faire passer ses rentrées fiscales de US\$1 million en 2010-2011 à US\$25 millions (soit 24 pour cent du budget de la KCCA) pour l'exercice fiscal 2018-2019. La discipline fiscale a augmenté grâce à l'informatique, la sensibilisation massive du public, la formation des agents de perception, les contrôles comptables et la possibilité pour le contribuable d'échelonner les paiements.

Le financement à base de taxation foncière est l'une des ressources fiscales propres le plus prometteuse – et sous-utilisée – qui peut être mobilisée pour asseoir sur une base plus large la gestion urbaine, même si cela peut être compliqué. Les obstacles à cette mobilisation comprennent des cadastres non existants ou périmés, des systèmes de tenure foncière complexes et informels, le manque de bons systèmes d'adressage, l'insuffisance des compétences professionnelles en matière d'arpentage et d'évaluation et, aussi, le coût de la mise à niveau de tous ces éléments. On peut surmonter ces obstacles grâce à l'innovation technique, comme le recours au GIS pour la géo-localisation des biens et la mise à jour de rôles foncier et immobilier. On peut aussi améliorer le financement à base de taxation foncière à travers des méthodes d'évaluation simplifiées.

Pour taxer la propriété immobilière, Hargeisa recourt à une méthode simple et peu coûteuse qui se fonde sur la superficie du bien, le montant de l'impôt résultant de la multiplication de la taille d'un bâtiment par un taux déterminé en fonction de son emplacement. Cela n'exige de connaître que la largeur et la profondeur, le nombre d'étages et la catégorie d'emplacement telle que fixée par le conseil municipal. Cette formule simple facilite l'entretien et la mise à jour régulière du rôle, et elle a permis de quadrupler les recettes depuis 2008.

Néanmoins, la mobilisation intégrale de ces instruments exige des collectivités locales qu'elles **renforcent leurs moyens, qu'elles se montrent prêtes à l'expérimentation et qu'elles surmontent la résistance de puissants propriétaires terriens.** Certaines réformes ont beau être techniquement prometteuses, elles vont facilement échouer si l'on ne tient pas compte du **contexte plus large des diverses incitations structurelles.**

L'autorité du comté de Kisumu s'est concentrée sur l'informatisation de ses procédures de recouvrement, le renforcement de ses moyens, la mise à jour du rôle d'évaluation, l'externalisation du recouvrement des arrérages de taxe foncière et l'obtention de sa première note de crédit. Ces démarches se sont toutefois heurtées à diverses difficultés techniques, des goulets d'étranglement, des contraintes budgétaires et des intérêts catégoriels partisans du statu quo comme les élites de la propriété foncière et les agents de perception, qui ont réussi à fragiliser les changements radicaux dans les systèmes de ressources propres. La réforme de celles-ci n'est pas allée plus loin, avec pour effet de compromettre la capacité du comté à accéder aux financements externes.

Aider les gouvernements nationaux à inciter les collectivités locales à mobiliser pleinement leur autorité fiscale existante en associant les transferts aux ressources locales, et à améliorer la transparence à travers les exigences du pouvoir central en matière de comptabilité et de divulgation. Soutenir l'optimisation des rentrées locales en réduisant la complexité fiscale et en concentrant la perception sur les

sources le plus lucratives et les incitations à la réforme. **Améliorer les moyens de captage de l'augmentation des valeurs foncières** et autres ressources fiscales. **Ces réformes devraient viser à des petits changements graduels, et aussi à rendre plus transparent le système de gestion foncière afin de gagner le soutien des propriétaires fonciers.**

L'amélioration des ressources fiscales propres (RFP) a, certes, son importance pour renforcer les moyens financiers des autorités infranationales, mais elle peut ne pas suffire face aux besoins d'investissement; en effet, dans la plupart des pays, nous nous attendons à voir les transferts du pouvoir central demeurer les principales sources de revenus des villes intermédiaires, qu'ils soient conditionnels, inconditionnels, contractuels ou non, tels que déterminés par des clefs de répartition. **Pour financer le développement urbain durable, il faut donc privilégier la cohérence entre toutes les composantes d'un système intégral de financement**, qui comprend les investissements directs de l'État dans le périmètre de la ville, ainsi que diverses formes de transferts prévisibles de la part du pouvoir central, le bon recouvrement des RFP, ainsi que l'investissement externe et privé.

Au Malawi, les transferts du pouvoir central aux villes contribuent moins de 20 pour cent au budget de celles-ci, contre 80 per cent pour les municipalités rurales. L'exemple de Mzuzu, troisième ville du pays, montre bien comment les villes intermédiaires, malgré leurs rentrées fiscales souvent extrêmement faibles et leurs moyens minimes, peuvent innover et montrer la voie de la réforme des finances municipales. Son Programme de mobilisation des recettes – un système d'évaluation simple et bien adapté à ses moyens – a multiplié par sept ses rentrées fiscales. Pourtant, les obstacles juridiques au nouveau processus d'évaluation des biens empêchent tout nouveau progrès, ce qui souligne l'importance qu'il y a à s'assurer que les méthodes innovantes sont bien conformes aux aspects juridiques des politiques nationales. Ainsi, le détournement des recettes, le manque de moyens pour la gestion financière, les litiges fonciers et un biais national des politiques en faveur des campagnes empêchent toujours Mzuzu de parvenir à une situation financière durablement stable.

Se concentrer davantage sur la façon dont sont conçus les transferts du pouvoir central pour assurer que les allocations sont transparentes et bien proportionnées aux compétences déléguées. Aider à renforcer les capacités à recouvrer les RFP et les procédures budgétaires et de dépenses avant d'étudier d'autres sources de financement. Tenir la municipalité comptable de sa bonne gestion financière puisqu'elle est la clef des marchés du crédit.

● RENFORCER L'ACCÈS AU FINANCEMENT EXTERNE

On s'attend souvent à ce qu'un meilleur accès aux concours financiers externes, surtout à l'échelon infranational et sans garantie souveraine, vienne soutenir les projets de développement-aménagement dans les villes. Toutefois, en dépit du lien direct entre le financement des grands équipements urbains et la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) le plus importants, **il s'est avéré difficile d'attirer le capital privé et/ou financier dans des projets d'infrastructures publiques à travers des prêts, des obligations municipales et des partenariats public-privé, surtout s'agissant des pays à bas revenu.** Pour pouvoir solliciter les marchés financiers national et international, il faut des **cadres juridiques et institutionnels hautement développés, un système fiable de transferts intergouvernementaux et des capacités non négligeables.** L'emprunt infranational est souvent restreint par des réglementations destinées à éviter le risque d'endettement insoutenable, et il demeure **risqué et onéreux tant pour le débiteur**

que pour le créateur. On ne devrait contracter de dette à long terme qu'en rapport avec des dépenses en capital (domaines foncier-immobilier, équipements), en monnaie locale et sans rattachement à une monnaie étrangère. En outre, la transparence et la divulgation intégrale des détails du projet doivent être obligatoires. L'apport de garanties reste problématique et risque de donner lieu à d'éventuels passifs.

Dakar a voulu lancer des obligations municipales en 2015. L'émission avait beau avoir reçu l'aval préalable des autorités, celles-ci l'ont interdite au dernier moment, par crainte de la charge d'endettement et du manque de précédents. La légitimité en droit de cette interdiction a depuis fait l'objet de controverses.

Même lorsque la législation autorise formellement l'emprunt, de nombreuses municipalités urbaines manquent encore des flux de recettes fiscales, de la capacité de gestion financière et de la note de crédit suffisants pour s'endetter. Les partenaires du développement peuvent jouer un rôle crucial dans la facilitation des réformes visant à améliorer la solvabilité et, avec elle, la note de crédit, à travers une assistance tant technique que financière.

À Kampala, bon nombre de réformes des systèmes et de l'administration fiscale se sont concentrées sur l'objectif de rendre la KCCA capable de recourir à l'emprunt et pour cela de réduire le risque d'investissement. Depuis 2012, la KCCA s'est appuyée sur le Plan d'action pour le rétablissement financier (FRAP) du Programme d'assistance technique infranationale de la Facilité Consultative pour les Infrastructures Publiques-Privées de la Banque mondiale, qui visait à réduire l'endettement de la ville et à la certification sans réserve aucune de ses comptes. En 2015-2016, la KCCA s'est vu accorder des notes de crédit nationales de A- pour la dette à court terme, et A pour le long terme par l'agence *Global Credit Rating*, ce qui augure bien de la poursuite des progrès déjà accomplis.

Traiter le financement externe comme un élément d'un système plus large de financement national et infranational. Les prêts obtenus au niveau souverain (national) et transmis sous cette forme ou celle de subvention à l'échelon infranational sans aucune orientation ni conditions peuvent créer des contre-incitations à la réforme fiscale tournée vers le recouvrement des coûts.

Se concentrer sur les seuls projets qui dégagent assez de gains pour rembourser l'investissement **peut conduire à négliger le besoin de biens publics et sociaux** dont les retombées pécuniaires directes peuvent être insuffisantes mais dont le bénéfice public d'ensemble est important. Pareils projets peuvent nécessiter le soutien de l'autorité publique locale ou centrale pour devenir susceptibles d'attirer les concours externes afin d'en recueillir les retombées d'ensemble pour le public. Lorsque les partenaires du développement s'impliquent dans la conception d'un projet, ils peuvent souhaiter **promouvoir des projets transformateurs** qui contribuent à l'allègement de la pauvreté et qui soutiennent les programmes "verts", tout en promouvant aussi le recouvrement des coûts mais en les maintenant abordables.

Les partenaires du développement ont, de manière cruciale, facilité les réformes destinées à renforcer la solvabilité et les notes de crédit, comme montré dans les études de cas, avec leur assistance technique et financière. Il peut être difficile pour une municipalité de **justifier, année après année, des réformes destinées à faire reconnaître sa solvabilité** puisque les retombées n'en seront qu'à long terme pour le public, ce qui ne laisse guère de marge pour les gains politiques à court terme.

Le soutien budgétaire dans un contexte décentralisé peut avoir un effet d'entraînement avec des cadres économiques et budgétaires resserrés, le climat de l'investissement et des affaires rendu plus favorable et le risque d'investissement réduit, améliorant ainsi les politiques sectorielle, les institutions et les cadres réglementaires. Par conséquent, il est essentiel d'exploiter les synergies et les complémentarités avec d'autres instruments, comme le financement mixte, afin d'en augmenter l'efficacité. L'application à l'échelle infranationale de l'Évaluation-diagnostic de la Responsabilité Financière des Dépenses Publiques et de l'Administration Fiscale peut susciter des réformes utiles propres à améliorer ces deux domaines et par là-même, aussi, la solvabilité et la note de crédit.

L'assistance technique peut être liée aux prêts afin d'encourager la réforme des politiques publiques; les garanties fournies par les financements mixtes peuvent neutraliser le risque lié aux débiteurs infranationaux. Les prêts peuvent être soumis à des conditions qui suscitent des améliorations dans les politiques et les cadres publics, surtout s'agissant du recouvrement des coûts et de la réforme des tarifs. On peut envisager des incitations par les coûts (taux d'intérêt réduit, ou échéance allongée) comme propres à stimuler la réforme réglementaire et le renforcement des capacités à l'échelon local.

L'emprunt par des entités infranationales sans garantie souveraine est souvent considéré comme la prochaine "solution avec un grand S" qui va permettre de résoudre le manque d'infrastructures. La mise en place de banques d'investissement municipal ou autres formules de crédit peut déboucher sur l'emprunt direct infranational, en s'appuyant sur le cadre des relations fiscales entre pouvoirs central et local. Il y faut toutefois une **gouvernance et une répartition du risque robustes** afin d'empêcher que les emprunts infranationaux soient sources d'éventuels passifs.

Soutenir les institutions financières intermédiaires comme les banques et les fonds de développement municipal, **qui sont mieux outillées que les villes intermédiaires pour prendre en charge les programmes d'investissement à l'échelon infranational. Il faut une une bonne base de rentrées fiscales pour que soit efficace le financement** par prêts par le biais des banques d'investissement municipal.



prochaines étapes

[capacité de gestion financière]

[infrastructure transformatrice]

[finance multi-niveaux cohérente]

[capital d'investissement et coûts opérationnels & de maintenance]

[transparence des transferts de IG]

[capture de la valeur foncière] [optimisation des SRP]

[prêt et octroi]

[décisions d'investissement au niveau local]

Une partie du garage à taxi à Kampala, Ouganda © Shutterstock





CAUTION

DOCUMENT DE TRAVAIL

Soutenir la dimension urbaine de la coopération au développement

*Renforcer les moyens financiers des villes des pays en
développement pour parvenir à un développement urbain
productif et durable*

1	Cadre général	13
2	Pourquoi se concentrer davantage sur l'aménagement durable des villes ?.....	16
3	Défis communs et besoins cruciaux pour un meilleur financement d'un développement urbain productif et durable ...	24
4	Domaines d'intervention recommandés pour les gouvernements, les partenaires du développement et les IFI	54
	Bibliographie.....	67



Liste des abréviations

EDGE : Excellence dans la conception [des bâtiments] pour une plus grande efficacité

EUR : Euro

GFP : Gestion des finances publiques

IDA : Association Internationale pour le Développement

IFI : Institutions financières internationales

KCCA: Kampala Capital City Authority

KCG: Kisumu County Government

MWK: Kwasha du Malawi

NGN: Naira nigérienne

PIB : Produit intérieur brut

PPP : Partenariat public-privé

RECIDE : Resilient Cities Development (Développement de villes résilientes)

RFP : Ressources fiscales propres

ROSRA : Analyse rapide des ressources propres

SFI : Société Financière Internationale

UGX : Shilling ougandais

ZAR : Rand sud-africain

1. Cadre général

À l'origine du présent document de travail se trouve l'initiative intitulée *“Soutenir la dimension urbaine de la coopération au développement: Renforcer les moyens financiers des villes des pays en développement pour parvenir à un développement urbain productif et durable”*, projet-pilote lancé à la requête du Parlement Européen et financé par l'Union Européenne.

L'initiative entend inventorier les leçons de l'expérience en matière d'amélioration des finances urbaines, en s'appuyant sur une série d'études de cas tirées de pays qui présentent divers degrés d'urbanisation et d'évolution structurelleⁱ, avec des exemples et des réflexions extraites d'entretiens avec les principales parties prenantes.

Le document de travail synthétise les constats des missions d'étude et les délibérations du Groupe Consultatif, ainsi que des entretiens avec des experts et des édiles municipaux. Il rassemble les points de vue bien informés de responsables à divers échelons de l'autorité publique, ainsi que l'expertise de praticiens de la coopération et d'universitaires, pour expliquer pourquoi il est devenu de plus en plus urgent d'intensifier l'investissement, dans tous les secteurs et quelle qu'en soit la source, dans les villes des pays en développement, avant d'inventorier les mesures pratiques et praticables qui pourraient contribuer à alléger les contraintes qui pèsent sur la mobilisation des moyens financiers en faveur d'un développement urbain durable. Sans avoir trouvé toutes les solutions dans ces études de cas, mais elles fournissent néanmoins des aperçus sur les divers obstacles auxquels différents types de ville et de pays doivent faire face. En analysant ces obstacles, nous abordons et nous signalons différents sujets qui mériteraient plus ample analyse dans des travaux ultérieurs.

Dans le présent document de travail, une bonne partie des analyses porte sur la situation en Afrique sub-saharienne, mais bon nombre des principes sont considérés comme aussi pertinents pour les autres pays en développement et des exemples complémentaires provenant d'autres parties

du monde ont été débattus lors des réunions de groupes d'experts, aussi figurent-ils dans le présent document.

Le paradigme qui sous-tend le présent document de travail a reçu son expression la plus achevée par la bouche du Pr. sir Paul Collier lors de la Réunion de Haut Niveau au Parlement européen, en novembre 2019 : “Gouvernée comme il faut, l'urbanisation peut faire office de force d'entraînement majeure du développement et de la croissance économique. Tirer parti de l'urbanisation est un préalable crucial pour que les villes africaines deviennent des moteurs de la productivité et de bonnes conditions de vie. ”

Le développement urbain est souvent défini de manière restrictive comme la fourniture d'aménagements, d'infrastructures et de services (eau, assainissement, énergie et mobilité) de première importance. Dans le présent document de travail, toutefois, il est entendu dans une acception plus large, celle de la gouvernance, en prenant en compte une large gamme de parties prenantes à cet aménagement et à divers niveaux, avec un point de vue intersectoriel qui comprend les infrastructures, le secteur immobilier, le logement et les services, et en lien étroit avec le développement local.

Le présent document de travail déploie cet argument de la manière suivante :

Un sérieux manque d'investissement équilibré et systématique dans les principaux aménagements urbains compromet le potentiel de productivité et de bien-vivre des villes dans les pays en développement. La conséquence en est la domination écrasante de l'habitat et de l'emploi informels, ainsi que le coût exorbitant du secteur formel. La pression n'en est qu'accrue du fait de la forte croissance de la population urbaine, soutenue tant par la démographie que l'exode rural.

L'aménagement de villes productives et équitables exige un certain nombre de conditions, qui tiennent à la disponibilité des fonds à investir, à des responsabilités clairement définies, à une bonne coordination et une collaboration efficace des systèmes de gouvernance. Cela s'impose pour assurer la cohérence et les synergies entre dépenses pub-

ⁱ Au titre de la présente initiative, des études de cas ont été réalisées à Kisumu (Kenya); Mzuzu (Malawi); Dakar (Sénégal); Hargeisa (Somaliland, Somalie); et Kampala (Ouganda).

lique et privée. Le présent document de travail se concentre sur les conditions et les moteurs de l'investissement, tout en reconnaissant l'importance de la souplesse d'approche en rapport avec les contextes le plus variés. Il suggère les domaines où un soutien s'impose pour renforcer les

finances des villes et, plus largement, pour les aménager de manière productive, vivable et équitable. Enfin, le présent document suggère ce que pourraient être les prochaines étapes qui devraient élargir les connaissances s'agissant de ce très important domaine de réforme.

Le lien positif entre urbanisation, productivité et finances

L'urbanisation est facteur de productivité à travers une meilleure division du travail et la spécialisation ainsi que les économies d'échelle et d'agglomération. Elle exerce ces effets bénéfiques que si les villes fournissent un cadre propice aux regroupements d'entreprises interdépendantes et de chaînes de valeur qui, à leur tour, transforment l'économie.

On a besoin des biens publics pour soutenir cette transformation, tels que les marchés fonciers, les réseaux d'énergie, la connectivité et la mobilité. Une ville productive se doit aussi d'être vivable grâce aux services de base – égouts, droits fonciers, etc. – afin d'attirer les talents et le labeur qualifié qui permettent la spécialisation des connaissances, des savoir-faire et des capacités de gestion.

Une bonne urbanisation stimule la transformation structurelle propre à intensifier la division du travail et la spécialisation, à fournir des équipements et des services efficaces et partagés, ainsi qu'à faciliter la montée en puissance de marchés fonctionnant bien. Ces trajectoires de l'urbanisation améliorent la productivité, la qualité de l'économie et la valeur d'une ville, en améliorant leur capacité à administrer des activités et une productivité de plus haut niveau.

Toutefois, le phénomène de l'urbanisation des populations peut se produire aussi en l'absence de croissance économique et de productivité. Tel est le cas dans certains pays d'Afrique sub-saharienne, où, dans une large mesure, il n'a été accompagné ni par le développement économique ni par la transformation structurelle. Dans pareilles conditions, les méthodes de financement sont, à elles seules, incapables de changer l'avenir des villes. Par exemple, la mobilisation des ressources fiscales propres (RFP) dans les villes ne peut se faire qu'en s'appuyant sur une productivité et une croissance économique améliorées, qui vont permettre au contribuable de s'acquitter de ses obligations fiscales.

Si nous voulons améliorer la situation financière des villes, il nous faut réorienter les priorités en faveur du financement de leurs actifs productifs et de leurs facteurs de productivité, en les combinant avec un urbanisme amélioré, une gestion budgétaire saine et des recettes fiscales plus stables et plus prévisibles. C'est d'une importance cruciale si l'on veut soutenir la transformation structurelle des pays eux-mêmes à travers une urbanisation mieux gouvernée. La croissance économique fournit le socle et la dynamique solides qui vont permettre aux pays et aux villes à bas et moyens revenus de dégager les rentrées fiscales qui vont leur donner les moyens de financer dans de meilleures conditions cette urbanisation mieux organisée. Cela va, en retour, renforcer la productivité économique et sociale durable, amorçant ainsi un cercle vertueux d'urbanisation, de productivité et de ressources financières.



Marché fermier à Kampala, Ouganda © Shutterstock

2. Pourquoi se concentrer davantage sur l'aménagement durable des villes ?

Ce chapitre aborde l'aménagement urbain sur fond du développement économique plus général des pays à revenus faible ou moyen en prenant pour exemple l'Afrique sub-saharienne. Il explique comment, pour parvenir à cet aménagement urbain durable, il est particulièrement impératif d'affronter au bon moment les obstacles du financement.

En Afrique sub-saharienne, les obstacles au développement durable sont considérables. Il s'agit de la région du monde où la population est le moins urbanisée (40,4 pour cent) mais où le taux de croissance démographique des villes est le plus élevé ; la population des zones urbaines devrait presque tripler pour atteindre 1,26 milliard en 2050.¹ Dans la plupart des cas, les pouvoirs centraux comme locaux sont aussi mal préparés face à cette croissance extraordinaire. La population existante des villes croît déjà vite, d'où une très forte proportion de jeunes dans la pyramide des âges. En outre, comme ce sont avant tout les ruraux pauvres qui migrent en zone urbaine en quête de revenus, cette croissance combinée alimente un étalement urbain incontrôlé et informel. Les changements rapides dans l'utilisation des terres à la périphérie des villes grandes et moins grandes accroissent les besoins d'équipements et de services de base, qui ne sont pas fournis. En l'absence de moyens en matière d'urbanisme et de gestion, et vu la faiblesse des systèmes financiers, les inégalités socio-économiques qui en découlent vont rendre plus difficile d'atteindre les ODD si l'on n'agit pas dès aujourd'hui pour préparer l'avenir.

Aujourd'hui, Kinshasa, Abidjan et Dakar sont les plus grandes agglomérations francophones du monde après Paris; Le Caire est la plus grande du monde arabe ; Lagos et Johannesburg comptent parmi les 10 plus grandes agglomérations anglophones. C'est pourtant l'émergence continue de milliers de villes plus petites ou intermédiaires qui est en train de transformer profondément les sociétés africaines.² Contrairement à ce que l'on croit trop souvent, l'urbanisation en Afrique se concentre surtout sur ces deux types de ville. Entre l'an 2000 et 2010, les agglomérations urbaines de moins de 300 000 habitants ont contribué à la croissance de la démographie urbaine africaine dans la proportion de 58 pour cent; celles de 300 000 à un million d'habitants, de seulement 13 pour cent, et celles de plus d'un million, des 29 pour cent restants. Entre 2010 et 2030, on s'attend que les petites agglomérations contribuent à hauteur de 51 pour cent à la croissance démographique urbaine, les intermédiaires de 16 pour cent et les plus grandes, de 33 pour cent.³ Les augmentations le plus fortes sont attendues en Afrique de l'Est et de l'Ouest.⁴

Alors que l'extrême pauvreté est allée sur le déclin en Afrique,⁵ la pauvreté augmente dans les villes.⁶ À court terme, le phénomène va probablement se trouver exacerbé par les confinements dus à la crise de la COVID-19 et les changements qu'elle provoque dans l'orientation des financements publics.

L'incidence de la COVID-19 sur les finances municipales des pays en développement

Les zones urbaines se trouvent, dans le monde entier, être les épicentres de la pandémie, où la plupart des cas sont recensés.⁷ Les risques de contracter la maladie sont aigus dans les villes des pays en développement, pour partie en raison du processus d'urbanisation largement non planifié et mal administré qui s'est traduit par la multiplication d'établissements informels, et de sérieuses carences en matière d'équipements et de services.

D'un point de vue macroéconomique, la plupart des mesures prises face à la pandémie sont financées par l'endettement public. D'après le FMI, la dette publique du monde entier va se monter en 2020 à quelque 101 pour cent du produit intérieur brut (PIB) – six fois plus que l'année précédente. Dans les pays à revenu élevé disposant de vaccins et d'une économie en reprise, l'activité va reprendre lentement dans le secteur productif mais probablement pas à un rythme qui puisse permettre le remboursement. Dans les pays en développement, il va falloir des allègements de dette et le soutien des institutions internationales si l'on veut rééquilibrer l'économie dans les années à venir.⁸

S'agissant des villes, les entreprises et les divers secteurs d'activité ont subi de sérieuses réductions d'effectifs et des fermetures, notamment les petites et moyennes entreprises qui exigent des contacts humains prolongés à travers les services à la clientèle. Une perte généralisée de revenus professionnels s'est fait sentir, les effectifs de l'économie informelle étant particulièrement vulnérables. On s'attend que de nombreux ménages retombent dans le piège de la pauvreté, et cela pourrait même devenir une caractéristique durable des zones urbaines. La pandémie a pour autres grandes conséquences des risques élevés d'éviction et de retour à la rue, l'insécurité alimentaire et les inégalités d'information, notamment chez les femmes. "Placées comme elles sont en première ligne face aux effets de la COVID-19 dans les villes, il revient avant tout aux collectivités locales de prendre les mesures qui s'imposent face à la crise, et pourtant elles sont nombreuses à manquer des moyens voulus, y compris une perte de recettes fiscales qui va jusqu'à 60 pour cent."⁹

La pandémie a aggravé les carences financières et mis sous pression supplémentaire des budgets locaux et régionaux déjà difficiles à boucler. Les ressources de la majorité des collectivités locales et régionales ont été sérieusement affectées par le non recouvrement des taxes, charges et droits d'usage dû à la cessation des activités économiques et à la forte chute des revenus des ménages.

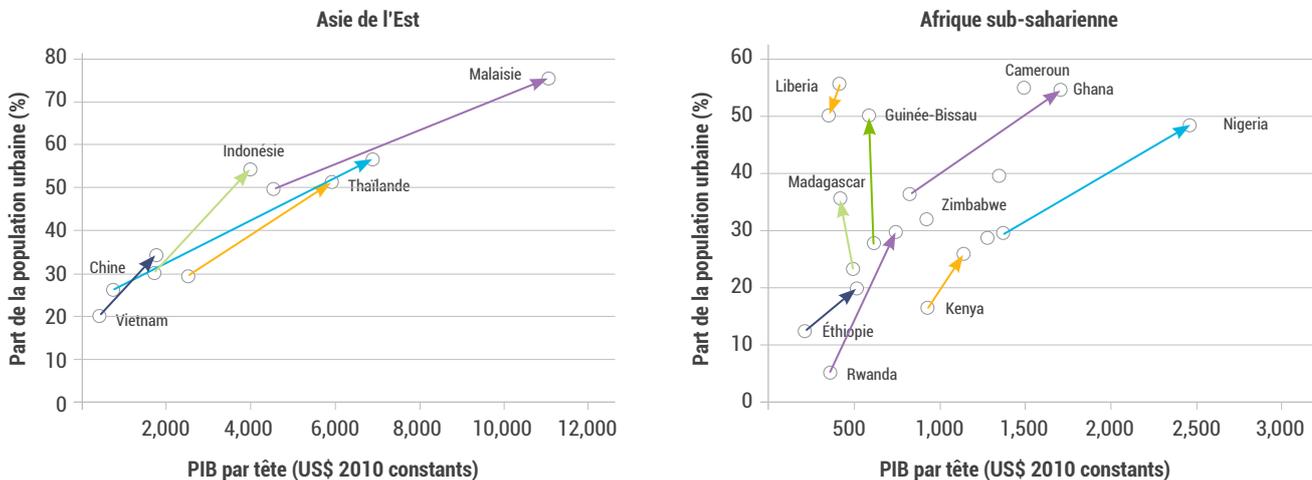
La COVID-19 a aussi accentué les incertitudes autour des ressources fiscales locales. Le risque existe que les transferts diminuent, le pouvoir central se trouvant lui-même aux prises avec ses propres contraintes budgétaires. "Ce manque de visibilité quant aux futures rentrées fiscales à l'échelon local, combiné à des dettes souveraines sans précédent, risque de réduire encore davantage la possibilité pour les collectivités locales et régionales d'accéder directement au financement extérieur."¹⁰

Des systèmes stables de gouvernance décentralisée qui encouragent la collaboration proactive sont un préalable important à toute réaction efficace à la crise, y compris en ce qui concerne l'allocation des ressources. La coordination et la coopération entre les diverses parties prenantes sont essentielles, et la pandémie de COVID-19 vient souligner cette vérité que les systèmes de gouvernance multi-échelons qui fonctionnent bien amplifient les ripostes aux crises et en accentuent l'efficacité. Ayant pris conscience de l'ampleur, de la complexité et de l'urgence du défi que constitue la pandémie, les autorités publiques nationales, infranationales (régionales ou métropolitaines) et locales ont cherché à coordonner entre elles leurs décisions afin d'être bien complémentaires et de bien coordonner leurs politiques. Tous les échelons de l'autorité publique ont leur rôle à tenir dans la riposte à la pandémie, et si ces rôles peuvent bien varier en fonction du contexte et des circonstances, la coordination verticale et la coopération interterritoriale ont un rôle essentiel à jouer si l'on veut cette riposte efficace.¹¹

La productivité reste faible en Afrique urbaine, en partie par manque d'infrastructures.¹² De plus, des services publics mal adaptés et des logements hors de prix contribuent aussi à y rendre relativement onéreux le coût de la vie et des

affaires,¹³ ce qui les rend encore moins concurrentielles à l'échelle mondiale. Entre 2000 et 2018, le ratio de productivité de l'Afrique par rapport à l'Asie a baissé de 67 à 50 pour cent.¹⁴

Figure 1: Urbanisation et développement économique en Asie et en Afrique sub-saharienne



Source: Discours introductif du Pr Ivan Turok, directeur général adjoint (performance économique et développement) du Human Sciences Research Council (HSRC, Afrique du Sud), devant le Conseil des gouverneurs d'ONU-Habitat à Nairobi (Kenya) en avril 2013 (<http://www.hsrc.ac.za/en/review/hsrc-review-july-2013/releasing-the-transformative-power-of-urbanisation>)

Une autre série de facteurs (plus difficiles à mesurer) expliquant la faible productivité est la fragilité de la règle de droit, la faiblesse des institutions et la faible transparence de la gouvernance. Certaines institutions internationales en concluent que "les manques d'infrastructure résultent de décennies de sous-investissement qui peut, lui, être dû à des contraintes institutionnelles et réglementaires (par exemple, des marchés fonciers peu développés, les droits de propriété qui se chevauchent et des procédures d'urbanisme insuffisantes)."¹⁵ "L'urbanisation de l'Afrique se poursuivant à un rythme soutenu et ses jeunes démocraties devenant mieux établies, l'intersection entre gouvernance et fourniture de services va sans aucun doute devenir plus prononcée."¹⁶

Plus de la moitié de la population urbaine d'Afrique sub-saharienne vit encore dans des établissements informels, même si cette proportion est inférieure aux deux tiers mesurés voici 30 ans.¹⁷ Or le caractère informel d'une ville ne se borne pas au logement. La croissance de la population urbaine n'est pas allée de pair avec celle de l'emploi dans le secteur formel, d'où la pauvreté et la prolifération de l'emploi informel mal rémunéré et sans sécurité. On estime que la main d'œuvre urbaine en Afrique est informelle dans une proportion d'au moins 75 pour cent.¹⁸ On a du mal à mesurer le chômage et le sous-emploi urbains en Afrique en l'absence de données fiables, mais selon certaines sources "chaque année, ce sont 12 à 14 millions de jeunes gens qui arrivent sur le marché du travail, mais seulement deux à trois millions qui trouvent

un emploi."¹⁹ Pareille prévalence de l'informalité a de larges conséquences sur les conditions de logement, la sécurité de l'emploi, la santé et l'indemnisation du chômage. C'est aussi l'une des raisons de la faible compétitivité des villes africaines par rapport à celles du reste du monde.

Tant parmi les institutions financières internationales (IFI) que les gouvernements des pays en développement, on s'intéresse de plus en plus aux moyens de mobiliser le secteur informel afin d'élargir l'assiette fiscale. Même si l'emploi et le logement informels se développent encore dans les villes et contribuent à leur manière à l'économie, cela ne fait qu'aggraver le besoin d'infrastructures et de services supplémentaires. L'accroissement des flux financiers en provenance du secteur informel ne contribue pas aux rentrées fiscales, ce qui détériore encore davantage le ratio du besoin d'investissement par rapport à la disponibilité des fonds publics, d'où un cercle vicieux.

Par exemple, l'étude du cas de Hargeisa en Somaliland (Somalie) montre que des taux élevés de chômage et d'informalité caractérisent cette ville. En 2012, on estimait que l'économie informelle y fournissait quelque 77 pour cent de l'emploi total. L'un des principaux facteurs d'informalité économique tient au sous-développement du secteur financier formel, ce qui pèse sur la capacité qu'ont les entrepreneurs d'accéder au financement. Les systèmes de téléphonie mobile ont beau permettre d'effectuer des virements, la plupart des services

financiers sont fournis par les mécanismes bancaires islamiques informels, qui offrent des services de dépôts à court terme sans versement d'intérêts. Dans le même temps, l'informalité s'explique aussi par le coût prohibitif des affaires. En 2012, Hargeisa était l'une des 15 villes du monde où le coût de lancement d'une entreprise était le plus élevé, dû pour moitié à la licence commerciale locale.

Actuellement dans la plupart des villes des pays en développement, les recettes fiscales recouvrées à l'échelle locale restent insuffisantes en raison des faibles revenus de leurs populations, de l'informalité dominante, d'une gestion et d'une administration financières défectueuses, ainsi que du manque d'autorité des services du fisc, ou de la volonté politique pour la mettre en œuvre. Données et systèmes sont souvent dépassés et peu maniables, tandis que le recouvrement manuel donne lieu au pillage des recettes, tout cela venant alourdir le coût de chaque prélèvement. En Ouganda la capitale, Kampala, se flatte d'avoir automatisé ses procédures, en s'écartant de la perception manuelle et en menant de grandes campagnes de sensibilisation des contribuables, avec pour effet d'améliorer la discipline fiscale, que l'Autorité municipale, la KCCA, estime à un peu plus de 50 pour cent. Ce taux a beau sembler élevé aux yeux de bien des villes à la fiscalité contrainte, il représente un manque-à-percevoir important, et donc aussi un manque-à-investir. On peut suggérer bien des remèdes, et les bons exemples ne manquent pas ailleurs. Ainsi, la municipalité de Freetown (Sierra Leone) vient d'adopter une nouvelle manière, plus progressive, de taxer la propriété foncière à l'aide d'un système de points. Ce dispositif révisé fait peser une charge plus lourde sur les plus riches et il pourrait quintupler les rentrées fiscales de la capitale.²⁰ Toutefois, comme le démontre ici l'étude consacrée à Kisumu (Kenya), il arrive que pareils systèmes semblent prometteurs en théorie sans toutefois améliorer sensiblement les choses dans la pratique.

Les organisations internationales, financières et autres, notent que "les pays en développement d'Afrique sont encore à la traîne les uns des autres dans presque toutes les catégories d'infrastructures. L'accès à l'eau, au transport routier et à l'électricité y est particulièrement limité."²¹ L'Afrique urbaine se classe mieux, elle, dans la fourniture de services de base, surtout dans ses pays comparativement plus riches. Par rapport à l'ensemble d'un pays, c'est dans la capitale et les autres grandes villes que le taux d'accès aux services est le plus élevé. On le devrait à l'exode rural, les populations cherchant à passer d'une faible à une plus forte fourniture de services. Seuls 35 pour cent de la population africaine (en

moyenne) ont accès à l'électricité, le taux en campagne étant moins du tiers de celui des villes. Les équipements de transport sont eux aussi à la traîne, l'Afrique sub-saharienne étant même la seule partie du monde où la densité routière a baissé ces 20 dernières années. L'accès à une eau sûre a augmenté, de 51 pour cent de la population en 1990 à 77 pour cent en 2015.²² Mais s'agissant de l'eau courante à domicile, la proportion de la population urbaine qui en dispose est passée de 43 pour cent en 1990 à seulement un tiers en 2015.²³

Les études constatent que les carences en équipements et leur mauvais fonctionnement constituent l'un des principaux obstacles à une croissance économique soutenue et à l'accumulation. Les modes de conception technique des infrastructures, de leur fonctionnement et de leur administration sont décidés par des groupes d'intérêts catégoriels, phénomène que l'inertie institutionnelle ne peut que renforcer. Dans la plupart des pays africains, le parti politique dominant jouit d'une mainmise totale sur le choix des priorités et l'allocation des ressources publiques.²⁴ Les carences en infrastructures s'attirent toujours une attention toute spéciale, et pas seulement technique, notamment de la part des parties prenantes internationales spécialisées dans le financement du développement, et cela ne vient jamais sans une certaine dimension politique.



Le Comté de Kisumu est l'un des plus urbanisés (à quelque 50 pour cent) du Kenya. La présence du lac Victoria et d'un aéroport international a de quoi en faire un centre touristique et commercial dans le pays et la région. En dépit de conditions générales favorables, sa croissance économique s'est ralentie ces dernières années à quelque 3,4 pour cent, soit très en-dessous de la moyenne nationale proche de six pour cent.²⁵ Sur fond de mauvaises politiques, notamment de gestion foncière, de planification territoriale et de financement, la croissance démographique rapide et l'exode rural ont suscité d'importants établissements informels, qui abritent près de 40 pour cent de la population urbaine. Seuls 58 pour cent de la population du comté ont accès à l'eau et 46 pour cent à l'électricité.²⁶ Avec seulement 15 pour cent de ses routes dotées d'un revêtement, Kisumu a aussi grand besoin d'investir dans les infrastructures afin de réduire les coûts de transport des produits agricoles et d'attirer l'investissement privé dans les zones

rurales sous-utilisées. L'investissement s'impose aussi dans l'instruction, la formation professionnelle et la création d'emplois pour ses jeunes et pour une main d'œuvre en croissance rapide (quelque 40 pour cent de la population est âgée de 15 à 35 ans). Dans cette catégorie d'âge, 60 pour cent sont formellement sans emploi. Le secteur informel emploie aujourd'hui 60 pour cent de la main d'œuvre totale.²⁷

Le Pr. Edgar Pieterse a déclaré, lors de la réunion des Villes et des Experts le 29 octobre 2020: "L'un des problèmes centraux est la vague de rajeunissement démographique dans les villes grandes et moins grandes. Les dirigeants politiques doivent comprendre qu'une vaste majorité des emplois sont informels, et l'on s'attend que la main d'œuvre triple dans les 30 années à venir. Le nombre de bons emplois est trop faible, et les occasions d'emploi informel ne facilitent pas la mobilité sociale. La population des villes côtoie les potentialités économiques qui s'attachent à celles-ci mais sans pouvoir en profiter. Le modèle de développement urbain en vigueur va de fait, en Afrique, à l'encontre de la productivité économique.

Tout d'abord, à travers le continent africain, on continue à investir dans une forme urbaine à la fois étalée et inefficace. En deuxième lieu, nous bâtissons des villes à deux modèles, en accumulant les investissements dans des aménagements et des villes nouvelles destinés aux élites, en se donnant parfois des airs "verts" (les villes "éco-vertes"), mais pour seulement les 10 pour cent supérieurs de la population, alors que la majorité vit dans les établissements informels. Troisièmement et enfin, les villes se caractérisent par des services de base à la fois peu fiables et très onéreux, du fait que les coûts de transaction ne sont pas correctement structurés.

Toute amélioration fondamentale de l'économie doit passer par une diversification radicale de la base économique et

par la création d'emplois à large échelle – les deux composantes de toute transformation structurelle."

Quand bien même la détermination politique et des investissements suffisants pourraient, au fil du temps, résoudre les problèmes de l'informalité, des institutions, des services et des infrastructures, la contrainte de fond qui pèse sur le développement de l'Afrique sub-saharienne n'est autre que la lenteur de la transformation structurelle de l'économie, qui va de pair avec la croissance rapide de la main d'œuvre employable.

"La planification nationale du développement et de l'économie devrait adopter une optique urbaine pour établir des stratégies de croissance qui privilégient des allocations de ressources entre les secteurs et programmes économiques ainsi que les investissements. Cela permettrait d'accélérer la transformation structurelle qui, à son tour, libère le potentiel des villes et des systèmes urbains comme facteurs d'une croissance durable et inclusive."²⁸ Le cas de la Malaisie (voir l'encadré sur l'urbanisation et la croissance économique dans ce pays) donne un très bon exemple de cette dynamique. En Afrique sub-saharienne, la croissance de l'emploi va se faire "surtout dans le secteur des services et le secteur industriel non-exportable (bâtiment, services collectifs) plutôt que dans le secteur manufacturier."²⁹ Reste à voir si la transformation structurelle de l'Afrique va moins dépendre du secteur manufacturier, par comparaison avec les autres continents, et à quel rythme elle va pouvoir se faire. Toutefois, eu égard aux objectifs que s'est donnés la présente initiative, cela veut dire aussi qu'il a beau être très important de mettre les villes en mesure d'attirer les entreprises porteuses de gains de productivité rapides, cela ne sera économiquement durable que si la transformation structurelle de ces économies permet l'émergence de ces entreprises à l'échelle voulue, et que si cela permet aussi un degré suffisant de spécialisation.

Urbanisation et croissance économique en Malaisie

(sur la base de l'exposé de M. Hamdan Majeed, directeur de *Think City*, lors de la réunion du groupe Villes et Experts le 29 octobre 2020, avec d'autres sources).

La Malaisie a connu une croissance économique rapide et inclusive durant près d'un demi-siècle. Son taux, en termes réels, a été de 6,4 pour cent en moyenne annuelle depuis 1970, ce qui est supérieur à celui de la plupart des pays comparables d'Asie.³⁰ L'Afrique sub-saharienne a de quoi apprendre des réussites de la Malaisie au long de sa trajectoire urbaine, mais aussi des défis nouveaux qu'elle rencontre.

Pays à bas revenus et à l'économie rurale en 1975, avec un taux de pauvreté de 70 pour cent, la Malaisie a connu depuis une transformation de grande ampleur à travers une série de réformes structurelles. Dans ce pays, urbanisation et croissance économique sont très étroitement liées. En passant d'une économie largement agraire à une autre industrialisée et bien diversifiée, et avec une population urbaine à 74 pour cent en 2015, les avantages de l'urbanisation ont été déverrouillés.

Quatre facteurs sont à l'origine du développement de la Malaisie: les politiques publiques ont encouragé l'exode rural (par exemple, la Nouvelle Politique Économique de 1971, la Politique Nationale de Développement de 1991 et la Politique Nationale de Transformation de 2011); puis, dans les années 1980, la dérégulation, la libéralisation et la gestion macroéconomique ont accéléré le développement des infrastructures; l'économie a mûri, l'agriculture cédant la prédominance au secteur manufacturier et aux services; la libéralisation a accru les échanges extérieurs et servi de force d'entraînement à la croissance économique.

Au cours des décennies récentes, nombre de pays se sont engagés dans la décentralisation afin d'améliorer leur efficacité et leur réactivité, mais la Malaisie fait figure d'exception. Son système fédéral date de plus de 50 ans, avec un pouvoir central puissant et des autorités faibles à la tête des États fédérés. Plutôt qu'à la décentralisation, le pays a connu une tendance à la centralisation continue.³¹

Depuis l'Indépendance, la Malaisie a pratiqué un système centralisé de planification du développement économique à travers le plan quinquennal. L'élaboration de ces plans revient à l'Unité de Planification Économique qui dépend du Premier Ministre, à travers un processus interactif qui fait intervenir une large gamme de parties prenantes.³² En Malaisie, le secteur urbain joue un rôle important dans la Politique nationale de développement et la croissance du PIB et le gouvernement le comprend bien. Cela apparaît clairement dans le dernier plan (11e Plan, 2016-2020: *Ancrer la croissance dans la population*). Parmi les six approches innovantes ("changeurs de donne") qui ont été retenues pour accélérer le développement de la Malaisie figure l'investissement dans la compétitivité des villes (voir figure ci-dessous).³³

Changer la donne : Investir dans les villes compétitives

Pourquoi ? est-ce important pour la Malaisie

Les villes ont joué un rôle crucial dans la croissance de la nation en fournissant des opportunités d'investissement et de marché, tout en améliorant la connectivité avec le monde rural ou encore les banlieues.

Comment ? cela se concrétise

Des plans directeurs pour la compétitivité des villes seront développés dans les quatre villes principales de Kuala Lumpur, Johor, Bahru, Kuching et Kota dans un premier temps, en se fondant sur les principes permettant d'améliorer la viabilité et de stimuler la croissance économique.

A Quoi ? ressemblera le projet réussi



Quatre villes principales de Malaisie auront connu un changement radical dans leur croissance économique, dans leur importance en tant que concentrateurs de talents et en termes de viabilité.



City residents will be able to afford urban housing, have adequate public transportation systems, enjoy green and open spaces and have access to economic opportunities that will enable them to providet their children with a better future

Stratégies

Développer la compétitivité des villes (Plans directeurs)

- Accroître la densité économique
- Étendre le Développement lié au transport collectif (TOD)
- Renforcer les clusters fondés sur la connaissance
- Améliorer la viabilité
- Adopter un développement et des pratiques plus verts
- Assurer l'inclusivité

Renforcer les couloirs afin de nourrir le développement

- Révision stratégique du corridor de développement dans les plans directeurs
- Augmentation de l'investissement
- Amélioration des infrastructures
- Augmentation du développement des talents et compétences

Image redessinée issue du : Département fédéral de l'aménagement du territoire de Malaisie, Ministère du Bien-être urbain, du logement et de l'administration locale (2016). Rapport National de Malaisie pour le 3e Conférence des Nations Unies sur l'Habitat et le Développement Urbain Durable (Habitat III).

Des décennies de croissance ont donné au pays sa maturité économique, accompagnée par la réduction de la pauvreté et une large mise à disposition de logements et de services de base à la population. Toutefois, la Malaisie doit aujourd'hui faire face aux retombées de l'urbanisation rapide : le piège du revenu intermédiaire, des aménagements mal coordonnés, la congestion, le changement climatique, la pollution atmosphérique et la croissance des inégalités. Les villes du pays privilégient beaucoup l'automobile et les coûts de transport s'adjugent une part relativement élevée du revenu des ménages. En dépit de la croissance et du développement, les villes de Malaisie ne sont pas construites en hauteur, la densité d'emploi y est faible, les centres se vident et l'étalement menace les chances de parvenir à un développement urbain durable. Cette forme urbaine relativement plate et inefficace contribue à la faiblesse de la densité économique par comparaison avec les villes des pays voisins.

Si l'on veut des zones urbaines plus résilientes, interconnectées et inclusives pour contribuer à la prospérité du pays, les prochaines étapes seraient donc les suivantes: privilégier une forme de ville plus compacte afin d'améliorer l'accès aux emplois, aux services et aux commodités de la population, et réduire le coût des infrastructures; promouvoir une approche polycentrique, celle d'un réseau métropolitain de villes, à l'intérieur comme à travers les frontières, avec des villes intermédiaires servant de relais des équipements de communication et de mobilité afin de faciliter les flux de capital et de population ; mettre au point une vision bien articulée et un projet à long terme pour développer le pays, adopter une approche plus intégrée du développement régional et interurbain ; et promouvoir une croissance équitable distribuée dans tout le pays à travers les retombées positives de celle des villes.

Les villes qui disposent d'institutions de gouvernance effectives, transparentes et responsables, avec des infrastructures qui fonctionnent bien, sont des foyers de productivité et de croissance économique, multipliant les emplois et l'accès aux services de base. Pourtant, en dépit du rôle des villes dans le développement économique, les pays à bas revenu ont bien d'autres priorités pour leurs investissements et leurs dépenses, de la santé et de l'instruction à une meilleure productivité de l'agriculture. Avec des rentrées fiscales relativement faibles et des biais politiques en faveur d'autres priorités, les gouvernements des pays à faible ou moyen revenus sous-investissent de manière chronique dans les aménagements urbains véritablement transformateurs : infrastructures et services de base, logements d'un prix abordable, et le soutien à la création d'emplois en bonne et due forme dans des conditions équitables.

Face aux défis économiques, sociaux et environnementaux d'aujourd'hui et de demain, privilégier l'investissement dans le développement urbain durable peut être le bon moyen de réaliser les principaux objectifs fixés par la communauté internationale, mais aussi ceux des gouvernements et des villes. Ces objectifs comprennent l'élimination des causes profondes de l'émigration en améliorant les conditions de vie dans les régions d'origine, la mise en place des conditions d'une productivité équitable couplée à la création d'emplois pour attirer davantage d'entreprises et de demandeurs d'emploi dans les villes, "verdir" l'économie avec un environnement plus propre, plus sain et plus sûr en fournissant des infrastructures et des services de base aux citoyens.

Tout cela, il faut le faire, le faire bien et de toute urgence. Comme le souligne la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, "il existe un laps de temps durant lequel se fait la transition urbaine, lorsque les avantages de la ville doivent être déverrouillés et exploités, lorsque les structures de la croissance à long terme se mettent en place. Dans le contexte africain, la prévalence de l'informalité et l'énorme retard des investissements nécessaires pour décongestionner les villes et améliorer leur fonctionnement font de la bonne gestion de la transition urbaine un défi sans équivalent."³⁴

Il est prévu qu'en Afrique, deux tiers de la population urbaine attendue en 2050 viendront s'installer dans des espaces qui n'y sont pas encore préparés, note le Pr. sir Paul Collier, qui avertit que les villes du continent disposent encore d'un court laps de temps pour faire les investissements voulus, en y concentrant les bénéfices, qui se renforcent les uns les autres, de la productivité, du respect de l'environnement et du bien-vivre pour des années à venir. Privées de ces biens publics, les grandes villes deviennent des méga-taudis qui ne sont ni productifs, ni vivables. La transformation des villes en lieux vivables et productifs exige des politiques publiques bien orientées à l'échelon national comme local afin de soutenir l'urbanisation durable des populations rurales – processus qui se trouve encore à une phase relativement précoce dans la plupart des pays à faible revenu, notamment en ce qui concerne son déploiement sur le terrain, et qui dépend toujours étroitement des conditions particulières.



Vue depuis le monorail de Bukit à Kuala Lumpur, Malaisie © Shutterstock

3. Défis communs et besoins cruciaux pour un meilleur financement d'un développement urbain productif et durable

"Une "bonne" ville met en place l'infrastructure matérielle et institutionnelle propre à attirer les entreprises. Cela passe par des investissements bien réalisés dans la distribution d'énergie et d'eau, dans l'assainissement et les mobilités, mais aussi un marché et des droits fonciers qui fonctionnent bien, la capacité voulue pour lever l'impôt, ainsi que les moyens voulus pour l'urbanisme et la bonne exécution des décisions." (Pr. sir Paul Collier, à propos de la présente initiative lors de la Séance de Haut Niveau de définition des politiques au Parlement européen, en novembre 2019.

Selon certains auteurs, il est excessif de mettre autant l'accent sur le rôle des infrastructures comme condition de la croissance³⁵, alors que le développement humain et le "capital cognitif"³⁶ sont tout aussi importants. Pour d'autres, le déploiement d'infrastructures sert davantage l'investisseur que la population locale.³⁷ Nous reconnaissons aussi que, comme signalé par la recherche, la tendance internationale se concentre sur les infrastructures, et que la portée de celles-ci va au-delà de l'amélioration de la productivité dans les pays en développement. De fait, elles affectent des processus beaucoup plus larges dans ces pays, de l'investissement intérieur concentré sur la promotion immobilière à des redistributions de pouvoir économique au sein même des pays.³⁸ Le présent document de travail ne remet pas en cause l'importance de l'investissement dans le capital humain, ni la nécessité de bien adapter les infrastructures aux besoins de la popula-

tion ; il privilégie plutôt la mise en place des conditions le plus propices au développement urbain durable, qui ne saurait se faire sans infrastructures ni services de base. Lors du débat sur le présent document de travail, le Pr. Edward Glaeser a souligné que tant les analystes que les praticiens doivent se concentrer sur les objectifs, quel que soit l'échelon de l'autorité publique ou le secteur qui doit les fournir, en se disant : "Nous devons nous concentrer sur les résultats fondamentaux qui vont rendre nos villes plus habitables et il n'y a pas qu'une seule bonne façon de s'y prendre. Nous devrions nous méfier des tentatives qui reviendraient à couler la construction d'une ville dans une notion idéologique préconçue."

Les recherches récentes recommandent que l'on se concentre sur plusieurs problématiques cruciales si l'on veut améliorer la productivité des villes dans les pays à bas revenu. Le présent chapitre reprend les constats des réunions d'experts, des réunions consultatives, des études de cas et du travail de terrain. Il cite des exemples des défis auxquels les pays à bas et moyen revenus sont confrontés dans le financement du développement urbain durable. Ce chapitre illustre aussi la diversité systémique des obstacles et il se concentre sur les améliorations qui portent sur le financement de l'investissement, la coordination verticale entre les divers échelons de l'autorité publique et celle, horizontale, de divers types de recettes et de dépenses, ainsi que sur ce que les différentes catégories de parties prenantes peuvent faire pour promouvoir ce programme.

Les perceptions des protagonistes s'inscrivent dans une large gamme, ainsi :

Manuel Lopes de Araújo, Maire de Quelimane (Mozambique), lors de la réunion Villes et Experts du 29 octobre 2020: Nombre de responsables politiques veulent toujours voir dans les villes africaines des fauteurs de troubles, non des moteurs de croissance. Pourtant, la croissance des populations urbaines peut être une occasion de croissance de l'économie et même davantage, un moteur, à condition qu'on l'appréhende comme il faut. Le défi le plus répandu est précisément le manque de compréhension à l'échelon du pouvoir central, s'agissant des facteurs et de la dynamique de l'urbanisation. C'est donc à cette carence au niveau national qu'il faut remédier, puisque c'est aux responsables à l'échelon local qu'il est laissé de faire avec les conséquences des politiques publiques décidées à l'échelon national.

L'État post-colonial manque toujours à comprendre les raisons de l'exode rural et les facteurs du développement économique. Le Mozambique en fournit un exemple historique: cinq ans après l'indépendance, le gouvernement s'est trouvé confronté au défi du chômage urbain. Son manque de compréhension des facteurs de l'exode rural (c'est-à-dire, l'effondrement de l'économie rurale) l'a

conduit à mettre en place la politique dite *Operação Produção* (Opération Production) qui a forcé la main d'œuvre excédentaire à aller travailler dans les campagnes, avec des conséquences sociales, politiques et économiques dramatiques.

À l'échelon infranational, le problème le plus courant est le manque de stratégie d'urbanisation chez les responsables. La COVID-19 et des événements extrêmes comme le cyclone Idaï de 2019 ont mis en relief l'importance qu'il y a à équiper les maires des moyens nécessaires pour appréhender et traiter les défis posés par la nature et/ou l'absence de compréhension et de mise en œuvre des politiques publiques. Ces défis ne sont pas seulement communs à l'échelon local : le système interconnecté des villes d'importance mondiale les répercute à l'échelle internationale.

Comme Jan Olbrycht, député européen, l'a souligné lors de la Séance de Haut Niveau de novembre 2019, il faut améliorer la coopération sur les problèmes de développement urbain qui concernent tant les villes d'Europe que celles des pays en développement. Le virus de la COVID-19 qui se propage à travers des réseaux défectueux de distribution d'eau ou le surpeuplement des villes des pays en développement concerne aussi leurs homologues dans le reste du monde. Quant au financement, les collectivités locales souffrent de leur manque d'autonomie en la matière. Il est exacerbé par l'absence de coopération et la mécompréhension des priorités entre échelons local et national, d'où la nécessité d'un dialogue constant et bien organisé. L'infrastructure financière manque aux échelons local, national et régional, et la plupart des villes africaines ne disposent pas d'un marché du crédit ou de la possibilité d'emprunter auprès du secteur bancaire ou financier. En outre, le manque de personnel bien formé entrave l'accès aux ressources qui pourraient être disponibles dans le pays, la région ou au-delà. À cet égard, le manque des capacités voulues pour élaborer et mettre en œuvre des projets susceptibles d'attirer des concours externes s'avère être une vulnérabilité majeure.

3.1 Coordination et collaboration multi-niveaux pour l'investissement dans le développement urbain durable

*Le manque de coordination et de collaboration entre la grande variété des parties prenantes constitue, avec le manque de moyens, le défi partagé du gouvernement des villes en Afrique. "Face à la plupart des problèmes, la gouvernance se caractérise par la fragmentation et le manque de coordination de ses protagonistes; s'agissant des autorités publiques, la capacité à faire respecter la réglementation est ordinairement très limitée. Les talents et les ressources semblent être distribués et diffusés plus chichement que dans l'hémisphère nord, ce qui veut dire qu'une ou deux parties prenantes agissant isolément sont rarement en mesure de faire face à bon nombre de grands problèmes urbains. La conséquence en est que les plus importants de ceux-ci, comme des équipements insuffisants (marchés couverts), la circulation congestionnée et des systèmes mal adaptés d'enlèvement des déchets, non seulement ne sont pas traités, mais persistent et qu'il deviennent plus importants au fil du temps."*³⁹ Nous savons que la structure d'une économie donnée en détermine les résultats, les contours et les contraintes à l'échelon urbain, et il nous appartient de mieux comprendre la façon dont cela se produit. L'évaluation du financement du dével-

oppement pourrait nous aider à mieux le comprendre : les gouvernements pourraient recourir à la plateforme Connaissance du Cadre de Financement National Intégré (Integrated National Financing Framework Knowledge⁴⁰) pour mettre au jour les structures et les secteurs d'une économie donnée qui font effet de contraintes réelles ou de moteurs du développement à l'échelle urbaine. Nous suggérons ici les trois conditions institutionnelles primordiales qui sous-tendent la réussite du développement des villes à long terme. Le présent chapitre se concentre sur les défis de la coordination et de la collaboration, et ce qui peut être fait pour les relever.

3.1.1 Les conditions propices: politiques publiques, objectifs harmonisés et institutions

L'insuffisance et les carences des infrastructures et services de base en Afrique a donné lieu à un vaste corpus de recherches. On ne les doit pas seulement au manque de fonds mais aussi au problème fondamental de l'incapacité des systèmes de gouvernance à gérer la planification et la mise en place dus au manque de coordination et de coo-

Edlam Yemeru, responsable de la section "Urbanisation" à la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies, lors de la réunion Villes et Experts du 29 octobre 2020: La mobilisation des ressources intérieures est considérée comme le moyen principal dont les pays d'Afrique disposent pour mettre en œuvre les ODD. Toutefois, les rentrées fiscales dans les villes restent trop souvent sans lien avec les programmes de mobilisation des ressources à l'échelle du pays. Il appartient aux gouvernements nationaux d'intégrer de manière explicite et délibérée les finances municipales urbaines dans leurs programmes de mobilisation des ressources internes du pays tout entier, en reconnaissant l'énorme potentiel de la fiscalité locale, et le rôle énorme des collectivités locales et des villes dans la mise en œuvre de ces programmes et de leurs priorités.

pération entre les divers échelons, services et parties prenantes du gouvernement. Si l'on veut améliorer l'accès aux financements destinés au développement urbain durable, il faut au préalable mettre en place les conditions propices, qui tiennent aux politiques publiques et aux institutions chargées de les appliquer.

Pour commencer, **si le développement urbain durable doit devenir un facteur de productivité et un moyen d'atteindre les principaux objectifs de développement dans un pays donné, il doit faire partie intégrante des politiques nationales de développement et être lié de manière efficace aux priorités de transformation structurelle.**⁴¹ "Les villes et autres établissements humains jouent un rôle central dans les objectifs de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine ("L'Afrique que nous voulons"). Ceux-ci concernent le développement durable et inclusif ainsi que l'intégration, l'unité et la renaissance du continent. La vision qui guide l'Agenda 2063 consiste à faire des grandes villes et des autres établissements des centres d'accès amélioré aux services sociaux et à de meilleurs modes de vie, tout en créant aussi un réseau de villes interconnectées. Par conséquent, l'Agenda 2063 porte en priorité sur les investissements cruciaux dans les infrastructures économiques et sociales qu'exige une transformation structurelle accélérée."⁴²

Donner au développement urbain durable la place qui lui revient exige que l'on surmonte le biais en faveur des campagnes, toujours présent en Afrique comme illustré plus haut par l'exemple historique du Mozambique.



L'étude du cas du Malawi en fournit un exemple supplémentaire: la tutelle des collectivités locales et de l'aménagement rural est confiée là-bas à un seul et même ministère, alors que l'aménagement urbain l'est à celui des Terres et du Logement. La conséquence en est que le développement des collectivités locales est synonyme de mise à niveau des campagnes, alors que les affaires urbaines tombent souvent entre les failles qui séparent les deux départements ministériels. La majeure partie (plus de 80 pour cent) de la population du Malawi vit toujours en campagne, d'où les efforts privilégiés du gouvernement en sa faveur. Les quatre villes du Malawi – Lilongwe, Blantyre, Mzuzu et Zomba – sont donc largement livrées à elles-mêmes s'agissant de la fourniture aux habitants des services essentiels et des investissements destinés à la croissance de demain.

"Vu les dimensions de l'urbanisation en Afrique, en termes tant d'échelle que d'incidence, il est d'une importance primordiale de lui accorder une attention privilégiée, stratégique et multisectorielle, dans la planification nationale du développement. Alors seulement pourra-t-on tirer le meilleur profit de la transition urbaine rapide de l'Afrique afin d'accélérer la croissance du pays et les priorités de la transformation."⁴³

"En Afrique, le pouvoir central fait preuve d'un singulier manque d'intérêt pour résoudre les problèmes du développement urbain. Cela tient peut-être au stigmate de l'exode rural. Or les gouvernements nationaux se doivent de prêter davantage attention et d'offrir un meilleur soutien au développement durable en zone urbaine. Il faut que se produise un changement dans les perceptions, ce qui passe par une sérieuse impulsion." **Amadou Oumarou, Directeur, Infrastructures et Aménagement urbain, Banque Africaine de Développement, lors de la première réunion du Groupe Consultatif.**

Le Pr. sir Paul Collier note pour sa part que “les plans de développement nationaux se prêtent mieux que tout autre instrument au traitement du rôle des villes et de l’urbanisation dans le développement. Celui-ci se produit à certains endroits, et même si une société est à prédominance rurale, ces endroits-là sont à prédominance urbaine. La raison en est que le développement économique repose sur le regroupement de populations pour recueillir les bénéfices des économies d’échelle et de la spécialisation. Pareille transformation de la productivité ne peut se faire que dans les villes, mais celles-ci ont besoin d’une planification active et qui voit loin.” “Les politiques sectorielles, les stratégies de développement infranational et les politiques urbaines

nationales peuvent bien aborder la question des villes et jouer un rôle dans la mise en œuvre de la vision que porte le plan national de développement ; celui-ci reste le seul cadre de politique publique capable d’aligner la planification économique et territoriale sur une vision commune.”⁴⁴ Vu le vif regain d’intérêt pour les plans et stratégies nationaux de développement ces dix dernières années, il convient de bien prendre en compte la façon dont ils vont être financés. Les cadres nationaux intégrés de financement sont un bon moyen de financer les priorités nationales et de mettre en œuvre le Programme d’action d’Addis Abeba à l’échelle nationale.⁴⁵

Le Programme de soutien aux villes du Trésor national d’Afrique du Sud⁴⁶

Face aux défis mais aussi au potentiel que présente l’urbanisation rapide de la population du pays, le Trésor national sud-africain a mis en place en 2011 son Programme de Soutien aux Villes. Reconnaisant dans les villes des “atouts cruciaux pour le pays”, il s’est constitué comme une plateforme intergouvernementale (huit municipalités métropolitaines, des départements ministériels et des gouvernements de province) afin de soutenir une réforme urbaine plus inclusive, durable et productive. Il a aussi noué des partenariats avec des parties prenantes externes, dont les grandes banques de développement et autres organes d’exécution.

Le Programme se concentre sur cinq grands domaines: la gouvernance centrale des villes, les établissements humains, les transports en commun, le développement économique et la résilience au climat. À partir de là, il a été délimité trois grands domaines à soutenir :

1. **Un cadre fiscal solide** pour assurer la gestion efficace des ressources, y compris le renforcement des incitations aux résultats sous forme de subventions du pouvoir central destinées à récompenser la planification et le développement intégrés.
2. **Un milieu intergouvernemental plus favorable** à travers la réforme des politiques publiques et de la réglementation, y compris une délégation bien adaptée des compétences.
3. **Le soutien à la mise en œuvre**, y compris une assistance technique spécialisée, des occasions d’échange avec les pairs et des examens collectifs des résultats.

L’approche du Programme s’est différenciée en fonction des dimensions de chaque municipalité, de son budget et des moyens dont elle dispose pour agir.

Le Programme a été ainsi structuré au sein du pouvoir central qu’il évitait les doubles emplois et reprenait à son compte les démarches en cours, tandis que son placement sous l’égide du Trésor permettait les synergies avec les processus ministériels plus larges de la réforme fiscale et des politiques publiques, tout en donnant à l’initiative une renfort de légitimité. Toutefois, cela a aussi dissuadé certaines parties prenantes de s’y impliquer, croyant y voir une ingérence de la part du pouvoir central.

En dépit d’un certain nombre de réussites, certains domaines ont aussi laissé à désirer. Il en est résulté une logique expérimentale ou d’apprentissage par la pratique au sein du Programme, qui a été soumis à des réexamens fréquents destinés à l’adapter en fonction des réactions et des résultats sur le terrain.

“Les stratégies nationales de développement urbain peuvent réussir lorsqu’un gouvernement détermine les priorités qui vont y contribuer le mieux à long terme. Ces priorités doivent être peu nombreuses, afin d’éviter la dispersion des ressources, et bien ancrées dans les conditions locales, afin d’éviter, cette fois, les manques de coordination qui résultent souvent d’approches purement sectorielles.”⁴⁷

En deuxième lieu, **la mise en application de ces politiques publiques exige des institutions de gouvernance du développement qui fonctionnent bien et leur financement à tous les échelons du gouvernement.**⁴⁸

Le Pr. Edward Glaeser note que “les infrastructures ont besoin d’institutions pour les entourer – non seulement

pour bien fonctionner et être raisonnablement entretenues, mais pour être, en premier lieu, correctement construites. Les infrastructures et les institutions qui les règlementent et les administrent sont profondément interdépendantes, et j’ai du mal à imaginer comment on pourrait jamais déployer des infrastructures sans leur composante institutionnelle. Je suis satisfait par l’approche “les infrastructures d’abord” dans ce sens où je ne crois pas qu’il faille huit siècles de droit jurisprudentiel avant de pouvoir mettre en place un réseau de distribution des eaux, mais on va inévitablement éprouver le besoin d’une conception et d’une réforme institutionnelles comme partie intégrante du processus même de fourniture de l’eau. En ce sens, on ne peut jamais les séparer.”

Infrastructures, incitations et institutions: un lien sain et fructueux⁴⁹

L’histoire parallèle de la distribution d’eau non contaminée dans la New York du 19e siècle et dans la ville moderne de Lusaka (Zambie) montre bien que le génie civil et la fourniture d’équipements ne suffisent pas, à eux seuls, à assurer le bon fonctionnement des infrastructures.

À New York, le fait que des infrastructures et des services publics (eau et égouts) liés à des soucis d’hygiène publique soient disponibles n’avait pas convaincu une majorité de résidents dans certains quartiers de s’y raccorder, jusqu’à ce que l’on édicte des règlements qui les y obligeaient, assortis d’amendes en cas de non-respect.

À Lusaka comme dans la plupart des villes des pays en développement, le problème des équipements liés à l’hygiène publique est que leur coût moyen dépasse la capacité et/ou la disposition à payer, d’où un problème du “dernier kilomètre”.

L’acquiescement peut être encouragé à travers des incitations, sous forme soit d’amendes imposées aux récalcitrants, soit de subventions, ou les deux. Or, la faiblesse des institutions peut rendre ces deux approches onéreuses, puisque les subventions peuvent susciter gaspillages et corruption, et les amendes, des pots de vin et l’extorsion.

La capacité d’imposer des pénalités de manière équitable et effective dépend de la solidité institutionnelle. Celle que requiert l’administration d’un réseau d’égout subventionné, sans gaspillage ni corruption massifs, exige aussi un encadrement compétent. L’efficacité des nouvelles infrastructures dépend donc de manière importante de la solidité des institutions, qu’il s’agisse des pouvoirs judiciaire ou exécutif.

Appliquer de manière coordonnée et intégrée des politiques publiques multi-sectorielles et mettre le développement urbain au service de la croissance économique exige une gouvernance multi-niveaux et multi-secteurs qui fonctionne bien, ainsi que des mécanismes financiers à même d'assurer une gestion, une exploitation et un entretien bien adaptés. On ne peut s'assurer une gouvernance de ce type qu'avec des institutions transparentes et qui fonctionnent bien elles aussi – qu'il s'agisse de la gouvernance proprement dite ou de l'application des politiques publiques et de la réglementation – et qui soient à même de mobiliser les moyens voulus. Or les capacités existantes peuvent se trouver dispersées à travers les échelons national et infranational, ainsi qu'à travers les secteurs public, parapublic et privé, et il peut valoir la peine de rechercher d'abord la coordination, la complémentarité et la cohérence entre ces capacités afin de garantir une collaboration efficace. On pourra alors introduire les éléments manquants là où ils ont vraiment leur place, au lieu de se doter de toute la gamme des moyens voulus à un seul niveau ou au sein d'une seule institution, ce qui risque de produire des doubles emplois qui nécessiteraient un réexamen des compétences pour les éviter.

Troisièmement, **il appartient aux institutions en fonctionnement d'harmoniser les objectifs de développement-aménagement à travers le territoire et de coordonner leur mise en œuvre à tous les niveaux.** Une des fonctions essentielles de tout cadre de gouvernance est la capacité de planifier et d'appliquer les politiques du gouvernement dans toutes leurs dimensions stratégiques, économiques et territoriales, de sorte que les infrastructures prévues servent simultanément ces objectifs, plutôt que de viser un seul problème, si important puisse-t-il paraître.

Il faut du temps pour mettre en place ces conditions favorables, les rendre praticables et les laisser mûrir. Dans le court laps de temps où l'on peut mettre en place des équipements face à une énorme augmentation de la population, se pose la question importante de savoir si l'investissement devrait être suspendu jusqu'à ce qu'au moins une partie de ces conditions soient en place. **Il doit exister des mécanismes qui aident à déterminer où et comment des infrastructures essentielles sont mises en place dans l'harmonie à la fois territoriale et économique,** faute de quoi, comme avertit le Pr. Edward Glaeser, on risque de gâcher énormément d'argent en bien peu de temps.

Un souci similaire s'est fait jour en rapport avec la forme que doit prendre l'investissement dans les grands équi-

pements. Il a fait l'objet d'une bonne analyse de la part de l'OCDE et de l'*African Center for Economic Transformation* (ACET, Ghana).⁵⁰ Tout en traitant de la construction d'infrastructures majeures plutôt que du développement urbain, le document cherche une réponse à la dualité de la réaction possible face au caractère urgent de l'investissement, notant que "si les organismes de développement bien établis s'intéressent à bon nombre d'approches innovantes de la fourniture d'infrastructures, et peuvent parfois se joindre dans des programmes à grande échelle, le soutien des parties prenantes externes semble être enlisé dans une dualité, avec d'un côté la priorité qu'il y a à mettre en place de solides institutions de gouvernement, ce qui prend du temps, et de l'autre côté le besoin très pratique, sur le moment, de financement et de mise en place de services pour la fourniture d'infrastructures majeures dans un avenir prévisible." Le document se réfère aussi à un livre récent,⁵¹ qui "explique qu'une des stratégies, en matière d'infrastructures, consiste à donner la priorité au renforcement des institutions de gouvernance et à la réforme réglementaire. Telle est pour l'essentiel la position des bailleurs d'aide traditionnels, qui résulte de leurs cadres conceptuels et de leur obligation de rendre des comptes aux contribuables et aux actionnaires qui les financent. Une autre stratégie, celles des intervenants chinois, consiste à collaborer avec le milieu politique et institutionnel existant, le principe étant que la rapidité de la mise en place des infrastructures est d'une importance primordiale pour faire avancer le développement, celui des institutions faisant partie d'un processus à plus long terme d'apprentissage par la pratique." Une dualité similaire existe dans la mise en forme des investissements dans le développement urbain et elle mérite qu'on s'y arrête, comme au Chapitre 4 du présent document, avec la même intention, celle de chercher "comment les deux approches opposées ci-dessus décrites peuvent se combiner."⁵²

On peut bien parachuter un grand projet isolé d'investissement afin de résoudre un problème lui aussi isolé sans égard pour le caractère favorable ou non de la gouvernance – par exemple, construire un pont dans une grande ville divisée par un cours d'eau va améliorer les conditions du développement économique, sans égard pour qui décide de le construire avec qui ni comment il est financé ; toutefois, le choix de l'emplacement optimal et la préparation de son raccordement, des communications et des réseaux d'infrastructures en permettant l'usage exige à tout le moins une certaine planification spatiale et une analyse coûts-avantages.

L'exigence de conditions vraiment propices ne signifie pas que des périodes prolongées de développement institutionnel et de planification doivent retarder sans fin des investissements urgents dans les infrastructures urbaines. **Rares ont beau être les pays à bas revenu qui disposent de conditions institutionnelles et autres bien développées et en bon fonctionnement, cela ne devrait pas empêcher les gouvernements et les partenaires du développement d'investir dans des infrastructures dont le besoin est urgent, tant que celles-ci sont guidées par une solide planification spatiale, une analyse coûts-avantages elle aussi solide, des procédures transparentes de marchés publics et un financement prévisible. En conjonction avec les investissements urgents, on devrait saisir l'occasion d'utiliser les programmes de développement des infrastructures comme le moyen d'encourager ces conditions grâce au développement institutionnel et le renforcement des capacités.**

3.1.2 Coordination et collaboration entre différents échelons et secteurs du gouvernement

Nombreux sont les gouvernements nationaux – y compris dans les pays à bas revenu – qui préfèrent garder la main-mise sur la planification, le financement et la mise en œuvre des grands projets d'aménagement urbain, plutôt que de les confier aux autorités municipales. Les raisons citées sont diverses: manque de moyens de planification et de gestion à l'échelon local, responsabilité de l'endettement national, manque d'empressement, chez les collectivités locales, à prendre de telles responsabilités, et le souci de s'adjuger le crédit politique qui s'attache à un projet.⁵³ Par exemple, des chercheurs notent qu'au Kenya, "de nombreux ministères jouent aussi un rôle direct à Kisumu; ainsi, le Ministère des Terres et du Logement alloue des terrains dans la zone urbaine."⁵⁴

Les rapports entre autorités nationales et locales sont importants non seulement pour faciliter entre eux des transferts stables et prévisibles, ainsi qu'une gouvernance bien ordonnée, mais aussi parce que la législation qui encadre la plupart des mécanismes décisifs pour les finances urbaines est souvent et en dernier lieu adoptée à l'échelon national.

Dans bien des pays à bas revenu, le manque de coordination et de collaboration peut s'observer dans la planification nationale qui, s'agissant du développement du pays et de l'application de ces plans, est rarement cohérente et ne définit pas toujours le rôle du développement durable. Pareille incohérence peut aussi s'observer en matière de

planification urbaine et métropolitaine. Le rôle des divers secteurs de la gouvernance du développement urbain n'est pas toujours clairement défini, et quand il l'est, ces secteurs ne sont parfois pas dotés des compétences voulues, ce qui rend difficile la coordination verticale et horizontale.

L'harmonisation s'impose aussi dans les différents aspects des politiques publiques: des décisions prises dans d'autres secteurs non directement associés au développement urbain (comme le déploiement de zones industrielles et de zones franches économiques) peuvent changer immédiatement la dynamique du financement local.

Bon nombre de sources et une large gamme de protagonistes du développement ont débattu du manque de décentralisation comme un obstacle à un meilleur financement du développement urbain, en évoquant l'insuffisance tant de l'autonomie politique, des financements et des moyens administratifs aux échelons infranationaux de l'autorité publique. La recherche indique qu'en Afrique la perspective a évolué avec le temps, mais que les pouvoirs fiscaux des municipalités urbaines restent encore limités: "L'accent s'est déplacé, pour passer des structures, pouvoirs et fonctions des collectivités locales, lors des années qui ont suivi l'indépendance, pour se porter désormais sur l'administration des services urbains, y compris les transports, l'enlèvement des déchets, la distribution d'eau et le nettoyage de la voirie. [...] les politiques publiques ont conféré davantage de compétences aux villes et aux collectivités locales depuis les années 1980, même si le soutien accordé aux villes reste faible."⁵⁵ La Banque africaine de développement a noté pour sa part que "bien que les villes d'Afrique rapportent 80 pour cent des rentrées fiscales du pays, elles reçoivent moins de 20 pour cent des ressources. Par conséquent, elles comptent sur le pouvoir central à hauteur de quelque 80 pour cent de leurs dépenses de fonctionnement. En somme, les collectivités locales manquent des pouvoirs et des incitations pour lever (et conserver) leurs propres flux de revenus fiscaux."⁵⁶

L'initiative à l'origine du présent document de travail a beau ne pas privilégier ce problème, nous notons que l'analyse des données disponibles sur les compétences fiscales à l'échelon infranational à travers le monde n'offre pas de preuve concluante que les autorités fiscales à elles seules encouragent le développement.⁵⁷

Qu'il y ait besoin de coordonner les compétences sur les recettes fiscales, la dépense et l'investissement ne veut aucu-

nement dire que n'importe quel degré d'autonomie fiscale serait plus efficace. Par exemple, dans les pays de l'OCDE, certains gouvernements collectent une plus faible proportion de la masse fiscale et ils permettent aussi aux échelons supranationaux d'en dépenser une plus large part. Au Danemark, bien que le pouvoir central collecte la plus large partie de la masse fiscale, les collectivités locales en dépensent 64 pour cent, tandis que dans d'autres pays le pouvoir central recouvre la quasi-totalité des impôts et taxes et autorise les collectivités locales à n'en dépenser qu'une petite partie. En Irlande, le pouvoir central collecte 95 pour cent des rentrées fiscales, et les collectivités locales ne représentent que huit pour cent du total de la dépense publique.⁵⁸ Il semble n'y avoir aucune solution du type "taille unique pour tous" où certains types de prélèvement seraient mieux adaptés aux besoins de chaque échelon de l'autorité publique.⁵⁹ De plus, "le partage des dépenses n'est pas toujours un bon indicateur du pouvoir de décision dont disposent les autorités infranationales s'agissant de la sélection, de l'ordre de priorité, du financement et de l'exécution des projets d'infrastructure. Les étapes successives de la prise des décisions qui doivent être coordonnées à travers les divers échelons débouchent souvent sur un réseau complexe d'obligations de rendre compte des résultats. Il n'est guère surprenant que les résultats ont été mitigés ni qu'ils varient largement d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre d'un même pays."⁶⁰

Les études consacrées à la décentralisation en Afrique soulignent que celle-ci «est communément traitée soit comme un phénomène désirable sans ambiguïté aucune et propre à soulager de nombreux problèmes du secteur public, ou bien parfois, comme une force invariablement destructrice qui empêche le bon gouvernement. Nous savons que la décentralisation peut aussi avoir des effets néfastes et ses partisans doivent le reconnaître. Une décentralisation excessive ou mal organisée, par exemple, est susceptible de fragiliser la maîtrise de la macroéconomie et d'aggraver les disparités de revenus entre régions. [...] Tout progrès sur cette voie exige que l'on s'attaque à un certain nombre d'obstacles majeurs. On peut le faire en mettant au point un système intergouvernemental qui fait sens dans le contexte d'un pays particulier. L'autre solution consiste à mettre en place les mécanismes propres à coordonner les activités des divers intervenants invariablement impliqués dans le processus de décentralisation et à s'assurer que les liens entre les diverses dimensions majeures de la décentralisation vont être établis. Une troisième façon de surmonter les obstacles consiste tout simplement à mettre au point une stratégie bien adaptée de décentralisation.»⁶¹

Dans certains cas, déléguer la compétence fiscale peut déboucher sur des pertes d'efficacité et des doubles emplois des structures fiscales à travers les divers échelons de l'autorité publique. Alors qu'en certaines circonstances, la décentralisation des dépenses permet au pouvoir central d'imposer une meilleure discipline fiscale en coupant les transferts, ce qui, accompagné de règles concernant l'emprunt, peut être efficace. C'est la conception même de la décentralisation fiscale qui importe le plus, notamment ces deux éléments importants que sont le faible degré de déséquilibre fiscal vertical et des règles fiscales et d'emprunt contraignantes.⁶² Ce qui semble certain, c'est **que tout en dépendant fortement des conditions d'ensemble de la gouvernance, quel que soit le degré de décentralisation, la cohérence et la coordination garantissent un financement et une gestion plus efficaces du développement urbain.**

Les études de cas et les débats présentés ci-dessous suggèrent que la **clarté des compétences des institutions aux divers échelons de l'autorité publique, la coordination des activités pour assurer la cohérence et la complémentarité, tout comme la collaboration entre ces échelons et les parties prenantes à l'investissement, sont essentielles. Lorsqu'elles font défaut, il convient de les promouvoir et de les soutenir.**

L'initiative à l'origine du présent document de travail a recensé une diversité d'approches et d'expériences s'agissant des structures de la gouvernance des villes. Il est important de remarquer que "chaque pays appréhende à sa façon les collectivités locales, les rôles et responsabilités des échelons local et régional, les élus, les fonctionnaires et les citoyens, les collectivités locales et les autres institutions, les pouvoirs exécutif et judiciaire. Il est important de parvenir à une compréhension bien "contextualisée" des structures de gouvernance avant de recourir aux "solutions miracles" que peuvent représenter les instruments juridiques ou financiers et de les transposer d'une culture à une autre." (Matthew Glasser, chargé de recherches extraordinaire "droit, justice et durabilité", North-West University, Potchefstroom (Afrique du Sud), lors de la réunion Villes et Experts du 29 octobre 2020).

En Europe, la recherche universitaire se penche sur des approches innovantes de la gouvernance territoriale, en revenant sur le concept de décentralisation. Le centre d'études français Terra Nova a suggéré que, plutôt que de concevoir la décentralisation suivant un principe constant de spécialisation des compétences en fonction de l'échelon

de l'autorité publique, on pourrait repenser l'action publique territoriale sur la base d'"accords territoriaux" programmatiques, conclus pour des durées données, alignés sur les projets du programme politique, avec partage des rôles entre les divers échelons de l'autorité publique.⁶³



Au Sénégal, la dernière loi de décentralisation a laissé un écart entre la délégation des compétences et celle de la fiscalité nécessaire à leur exercice, sans clarifier non plus les rôles particuliers qui reviennent à chaque autorité. La capitale, Dakar, se trouverait en meilleure situation financière n'étaient ces deux inconvénients. Il convient aussi d'encourager le pouvoir central à optimiser le recouvrement de l'impôt au bénéfice des collectivités locales afin de mieux aligner les incitations, et le soutien des partenaires du développement pourrait être utile à cet égard.



Au Somaliland, qui cherche à se décentraliser, le Ministère des Finances coordonne la réforme des activités fiscales et, avec le Ministère de l'Intérieur, pousse en faveur d'un financement adéquat des collectivités locales par le pouvoir central.



© Oliver Harman, IGC



En Ouganda, on a opté pour une structure double: la capitale, Kampala, est administrée par une autorité spéciale (KCCA) rattachée à un département ministériel particulier (le Ministère de Kampala et des Affaires Métropolitaines, qui fait donc partie du pouvoir central), alors que les autres autorités infranationales dépendent du Ministère des Collectivités Locales. Mais même à Kampala, la situation est devenue confuse du fait de multiples instances dont les compétences font double emploi. Le ministère de tutelle, le maire et le Conseil municipal ainsi que la direction générale de la KCCA détiennent tous des compétences mais leurs responsabilités respectives n'ont jamais été explicitées. La loi instaurant la KCCA a donc été récemment amendée pour renforcer le rôle du maire, rationaliser les rôles et responsabilités et clarifier l'organigramme, il est toutefois trop tôt pour en apprécier l'efficacité. La coordination interterritoriale demeure aussi un défi majeur. L'énorme accroissement de la population ces dernières années a amené la Ville de Kampala à fusionner avec les districts voisins pour former la Zone Métropolitaine du Grand Kampala, qui comprend les districts de Mpigi, Mukono et Wakiso. Chacun d'eux comporte son maire et son autorité municipale propres. La planification et le déploiement de grands projets qui débordent sur différentes municipalités exigent un important travail de coordination. Or à ce jour, la métropole ne dispose d'aucune structure de gouvernance en bonne et due forme et c'est pourquoi souvent certains projets s'enlisent dans les complications administratives. En outre, les déplacements journaliers entre les alentours et le centre, avec ses activités économiques, fait passer la population de 1,8 million la nuit à quelque quatre millions le jour. Ces mouvements mettent sous très forte tension le ratio contribuable-services dans la juridiction de la KCCA, puisque les taxes sont payées dans la municipalité de résidence mais les services utilisés dans celle où l'on travaille.

Le financement des infrastructures dirigé par l'État en Inde

En Inde, les autorités locales et l'État multiplient les chevauchements de compétences et nombreux sont les services urbains qui sont fournis par des organismes placés sous la tutelle du pouvoir central.

Le pays se divise en 29 États et sept "Territoires de l'Union". Les États disposent d'une très grande autonomie, alors que les Territoires relèvent directement du pouvoir central. La structure fédérale veut que ce sont les États fédérés qui déterminent les pouvoirs, fonctions et ressources fiscales des collectivités locales ("organismes locaux urbains" ou "ULB"). Les compétences des collectivités locales varient donc d'un État à l'autre, mais dans leur majorité les États n'ont pas délégué beaucoup de pouvoirs, de fonctions ou de rentrées fiscales à ces organismes. Les ULB dépendent largement des transferts du pouvoir central, la plupart des États ne les pourvoyant pas de rentrées fiscales stables, prévisibles et suffisantes. Certains ULB perçoivent des taxes sur les sociétés fournissant des services collectifs, des droits sur les mutations foncières-immobilières et des droits sur la viabilisation, mais le produit en reste minime.

La plupart des infrastructures sont fournies à travers des canaux financiers dépendant de l'État fédéré et dans leur majeure partie les emprunts infranationaux sont de son fait. La construction des infrastructures urbaines est souvent confiée à diverses autorités, districts et instances parapubliques, qui financent les projets par voie d'emprunt et sont placés sous la tutelle de l'État fédéré.

À l'instar de nombreuses collectivités locales d'Afrique sub-saharienne, les ULB indiens constituent des centres alternatifs de pouvoir puisqu'ils ont souvent à leur tête des figures des partis d'opposition. La conséquence en est un biais anti-urbain à l'échelon fédéral. Pour contourner cette difficulté, et puisque le besoin de services collectifs urbains est primordial, les États ont mis en place des canaux parallèles de financement avec des organismes placés sous leur tutelle. Ces organismes sont chargés de la planification et de l'investissement dans le ressort territorial de l'ULB. Il s'agit d'autorités d'aménagement-développement, de sociétés de développement et d'investissement industriel, des entreprises de distribution d'eau et d'assainissement, et des autorités urbaines chargées des transports ferroviaires, urbains et autres. Elles bénéficient toutes du soutien financier de l'État, d'où une solvabilité relativement mieux reconnue, et elles disposent aussi de leurs propres ressources, ce qui leur donne accès aux financements.

Le succès de ces organismes spécialisés en équipement urbain a été consacré par la plus importante émission d'obligations municipales du pays, lancée non par une ville mais par l'autorité régionale chargée de la construction de la nouvelle capitale de l'État d'Andhra Pradesh, Amaravati, afin d'en assurer les infrastructures et le développement immobilier.⁶⁴

3.1.3 Coordination des rentrées fiscales et de l'investissement à l'échelon local

"En Afrique le processus d'urbanisation est influencé par la mauvaise planification, qui, à son tour, influence la mise en œuvre." (Dr. Ernest Nsabimana, Maire adjoint de Kigali, chargé de l'urbanisation et des infrastructures, au Forum Urbain Mondial (FUM 10) de 2020, en lien avec la présente initiative).

"Il ne s'agit pas seulement des villes et de l'autorité régionale ou centrale. Il existe de bonnes et de mauvaises taxes (qu'elles soient perçues à l'échelon local ou central) et il existe de bons et de mauvais projets (et peu importe la décentralisation)." (Pr. Anthony Venables, Université d'Oxford, lors de débats autour du présent document de travail).

Le manque de planification cohérente et intégrée pour le développement-aménagement des villes n'est pas un grand problème propre à l'Afrique. En présentant la présente initiative lors du FUM de 2020, Susan Goeransson, directrice du service "infrastructure municipale et environnementale" à la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), a mis en avant le phénomène des investissements urbains non coordonnés, celui aussi de la mauvaise coordination entre différents secteurs et différents échelons de l'autorité publique.

Nous soulignons l'importance de l'interrelation entre urbanisme et finance – **les liens entre la planification urbaine, spatiale et matérielle à long terme, d'une part, et le financement des investissements urbains, d'autre part – comme étant d'une grande importance** pratique dans une approche stratégique à long terme du développement-aménagement urbain, par opposition à l'approche "ad hoc" fréquemment à l'œuvre aujourd'hui dans la réalité. Cette approche stratégique permet de fixer les priorités qui s'imposent et leur séquençage dans le temps, en intégrant les besoins d'investissement à long terme dans les cycles budgétaires des ministères et des municipalités, mais elle permet aussi de décider assez tôt, par exemple, comment par exemple, le captage de la valeur foncière pourrait être intégré à la mise en œuvre du projet prévu.

Une bonne planification est importante, mais la bonne exécution l'est tout autant. Les municipalités et leurs instances doivent mettre en place un système bien adapté de gestion de la chaîne d'approvisionnement pour la fourniture d'infrastructures, c'est-à-dire un cadre de contrôle pour la planification, la conception et l'exécution de projets, le suivi des travaux et des résultats, qui soit le mieux à même d'assurer un bon rapport entre coûts et résultats, en recherchant l'utilisation optimale des ressources afin d'atteindre les objectifs voulus tout en réduisant les occasions de corruption.

Il est d'une importance cruciale de dépasser le financement des projets et programmes afin de privilégier la mise en place de systèmes internes durables pour le financement des infrastructures urbaines. Ces systèmes doivent comporter de solides institutions financières nationales, des municipalités qui s'appuient sur un contrat social digne de ce nom avec leurs administrés à travers la transparence et la capacité à rendre des comptes, avec des cadres réglementaires favorables ainsi que des avis financiers indépendants.

Au lieu de considérer les projets isolément, il faut se concentrer sur l'élaboration de schémas urbains intégrés, en défendant des investissements qui, dans l'ensemble, diffusent des résultats directs et indirects à travers le territoire urbain. Ces schémas devraient clairement refléter les priorités qui sont celles des villes et se combiner avec les propres programmes des partenaires du développement, plutôt que ces derniers les remplacent entièrement. Kisumu (Kenya) est un bon exemple à cet égard : "les savoir-faire et ressources limités à la disposition d'une ville secondaire pour faire face aux problèmes urbains y ont été réunis et utilisés au service

d'une meilleure mobilisation des ressources, et divers intérêts ont été réunis pour mettre au point des stratégies plus holistiques, plus inclusives et plus durables,"⁶⁵ et des ressources financières importantes ont pu y être levées au bénéfice de divers projets de rénovation, comme celle des marchés couverts. Au cœur de ces réalisations, on trouve la recherche d'une coordination améliorée, qui est passée d'abord par l'Équipe d'Action de Kisumu (qui rassemblait diverses parties prenantes), devenue par la suite la Plateforme d'Interaction Locale de Kisumu, où se retrouvaient la Municipalité et le Comté de Kisumu, la Coalition de la Société Civile, la Chambre de Commerce et deux universités locales.

La Banque mondiale remarque que "La recherche [...] reconnaît la valeur des investissements précoces dans les infrastructures et les services de quartier. Mais la coordination entre eux est tout aussi importante, les villes étant à la fois soumises à leurs propres contraintes historiques mais aussi interdépendantes. Les grands projets d'équipement comportent d'énormes coûts irrécupérables: comme toutes les grandes structures, ils se déprécient très lentement des décennies ou même des siècles durant. Et les coûts d'aménagement de logements, d'infrastructures et d'installations industrielles dépendent de leur étagement dans le temps. Prenons par exemple les liens entre les nouveaux systèmes de transport et les zones industrielles : si on ne les coordonne pas, y compris avec le marché foncier et les règles d'utilisation des sols, de tels projets peuvent placer les villes sur la voie d'un développement contreproductif."⁶⁶

Les IFI peuvent fournir leur appui technique aux villes pour transformer les plans et stratégies intégrés en plans de mise en œuvre, aussi pour aider au séquençage des projets, en choisissant pour eux les bonnes structures, y compris ceux qui dégagent des revenus, potentiellement financés par le secteur privé ou des partenariats public-privé, et les projets qui ne vont pas attirer le secteur privé et qui sont financés par la ville elle-même en collaboration avec d'autres partenaires du secteur public. Les IFI peuvent aussi appuyer la mise au point des règlements propres à développer le potentiel sans que la municipalité ait besoin d'utiliser ses propres fonds, comme par exemple les règlements de construction : si ceux en vigueur dans une ville donnée permettent de construire plus haut, cela peut avoir une incidence sur la faisabilité d'un projet.

Pour progresser dans le financement du développement durable urbain, pour améliorer l'efficacité, il faut de la cohé-

rence dans les politiques publiques et les mécanismes à travers les dimensions stratégique, économique et territoriale, de sorte que l'infrastructure prévue dessert ces objectifs simultanément. Le rythme de l'urbanisation est rapide, les priorités sont nombreuses, les ressources très limitées, l'inertie certaine, et les concepts surabondants. Il faut rechercher les synergies, ce qui ne peut se faire qu'à travers la coordination et la collaboration, pourtant la quête de ces synergies doit être proportionnelle aux bénéfices attendus, et cela ne devrait pas retarder l'investissement dans des équipements à valeur transformatrice d'une nécessité urgente, au-delà de la conformité aux exigences essentielles de l'harmonisation spatiale et économique. Le Pr. Edward Glaeser estime que l'on ne devrait pas suspendre la mise en place de services comme la distribution d'eau jusqu'à ce que toutes les synergies soient réunies: "Je ne presserais personne à se déclarer hostile à la coordination, et pourtant, s'il s'agit de choses auxquelles s'attache une certaine urgence et si l'on est assez certain que l'analyse coût-avantage vous pousse à aller de l'avant, on doit commencer par les faire et tout en les faisant, on pense aux synergies. Mais l'infrastructure de base vient en premier."

Les chapitres suivants vont passer en revue chacun des éléments séparément, mais on doit bien garder à l'esprit le principe de cohérence lorsque l'on envisage comment on

peut tirer le meilleur parti de l'utilisation simultanée et complémentaire de ces éléments.

3.2 Améliorer les finances internes

*Le chapitre précédent a examiné l'importance de l'intégration des politiques, des institutions et des approches, ainsi que les mécanismes financiers du **développement urbain durable**. Le chapitre qui suit examine un par un certains des mécanismes de financement le plus importants. Nous privilégions les transferts intergouvernementaux et les ressources fiscales propres (RFP), puisque les organismes d'État n'ont été abordés ni avec les experts, ni dans les études de cas.*

Il existe quatre grands types de mécanismes pour le financement du développement-aménagement urbain: l'investissement national direct (projet directement mis en œuvre par les organismes d'État); les transferts du pouvoir central, sous forme conditionnelle ou non, en capital ou non, au bénéfice des autorités infranationales; le recouvrement des ressources fiscales propres (RFP) par les collectivités locales; et le financement externe par le secteur privé et les donateurs. La présente section se concentre sur les transferts du pouvoir central et les RFP, avec les obstacles qui s'y attachent et la manière dont on peut en tirer le meilleur parti.

Divers modèles de financement urbain par les organismes d'État

Rwanda

La manière dont un pays investit dans le développement-aménagement urbain peut parfois être assez complexe et le Rwanda en est une bonne illustration. L'ancienne entreprise Tristar Investments Ltd, qui avait des intérêts dans le secteur agro-alimentaire, l'immobilier, le génie civil, le bâtiment et les services, est devenue le plus gros conglomérat du Rwanda et s'appelle désormais Crystal Ventures Ltd. Il est de droit privé tout en étant, en partie, la propriété du gouvernement du pays et du parti au pouvoir, le Front patriotique rwandais (RPF). Un autre grand investisseur local, The Horizon Group, est la propriété de l'armée rwandaise, avec des intérêts dans l'agriculture et l'agro-alimentaire, la chimie, le génie civil, la logistique, l'immobilier et le bâtiment. Vu les liens de ces deux groupes avec l'État et l'élite dirigeante, certains les trouvent sujets à controverse et ils ont fait l'objet de critiques dans les moyens d'information. Ils sont pourtant réputés avoir fait des contributions importantes au développement d'ensemble du secteur privé dans le pays, à l'emploi et à la mobilisation des recettes fiscales du Trésor. Leurs investissements les plus visibles comportent des hôtels, des lotissements résidentiels, surtout pour les plus fortunés, et des ensembles de bureaux. Certains leur ont reproché d'évincer l'investissement privé, mais ils sont considérés fonctionner comme des entités privées et être soumis aux mêmes contraintes, ou plus dures, que leurs concurrents.⁶⁷ Dans le même temps, le gouvernement national a financé et construit le village-modèle intégré de Karama à la périphérie de Kigali "avec la collaboration des réservistes de l'armée rwandaise."⁶⁸ Le gouvernement a récemment adopté des règlements sur l'immobilier résidentiel et les formules de financement qui ont pour objectif de faciliter l'accès à un habitat abordable à l'intention des catégories à bas et moyen revenus de la capitale. Enfin, le deuxième Projet de Développement Urbain du Rwanda a été lancé, qui combine un prêt et une subvention de l'IDA à des fonds publics afin d'investir dans les services de base et en

faciliter l'accès, améliorer la résilience et renforcer les moyens institutionnels, l'urbanisme et la gestion intégrés dans la municipalité de Kigali et les six villes secondaires du pays.⁶⁹

Le Projet stratégique intégré (SIP) 7 de l'Afrique du Sud: Espace urbain intégré et transports en commun⁷⁰

Confronté à une carence dans les équipements à l'échelle nationale et conscient de leur importance stratégique comme facteurs de développement économique, de création d'emplois et de réduction des inégalités, le gouvernement d'Afrique du Sud a, en 2012, adopté un Plan National d'infrastructures. Le Comité présidentiel de coordination des infrastructures (PICC) a été établi pour en assurer la tutelle et mettre au point un cadre d'exécution qui survivrait au cycle politique.

Ce sont, au total, 18 projets stratégiques intégrés (SIP) qui ont été élaborés, dont un, le SIP 7, se concentre explicitement sur l'espace urbain intégré et les transports en commun, y compris le logement, l'eau en vrac, l'assainissement et le traitement des déchets, les grandes artères ainsi que les parcs et cimetières. Douze des grandes villes du pays ont été sélectionnées comme bénéficiaires en raison de leur importance démographique et économique, et le programme SIP 7 a été financé à hauteur de quelque de ZAR50 milliards (US\$3,3 milliards) par an depuis 2016.⁷¹

C'est le pouvoir central qui l'a financé et le PICC qui assure le suivi afin de garantir une forte coordination et la responsabilité, les pouvoirs d'exécution étant confiés aux municipalités urbaines afin de bien aligner les projets sur les démarches et les priorités locales.

3.2.1 Les transferts intergouvernementaux

Les transferts intergouvernementaux sont une composante vitale des finances des collectivités locales, même si une dépendance excessive à leur égard n'est pas toujours idéale dans le contexte de la décentralisation fiscale. L'amélioration de la gestion des transferts exige souvent des réformes complexes et à point nommé à l'échelon national, mais en fin de compte, pareille réforme est d'une importance cruciale afin d'offrir aux collectivités locales les incitations qui conviennent.

Les transferts intergouvernementaux sont, dans bien des cas, la colonne vertébrale du financement du développement urbain durable, puisque les autorités infranationales disposent d'instruments et de formules limités pour dégager des revenus fiscaux propres. La dépendance aux transferts est plus prononcée dans les pays en développement, où les ressources fiscales propres ne représentent en tout que 2,3 pour cent en moyenne du PIB, contre 6,4 pour cent dans les pays développés. À travers le monde, les transferts intergouvernementaux constituent habituellement la source principale de recettes d'origine fiscale pour les collectivités locales (51 pour cent, en moyenne). Le pourcentage varie entre 48,9 pour cent dans la zone OCDE et 57,6 pour cent en Afrique. Au Kenya, en Tanzanie et au Rwanda, les transferts intergouvernementaux fournissent 90 pour cent des ressources d'origine fiscale, et jusqu'à 96 pour cent en Ouganda, contre 25 pour cent au Sénégal, en Namibie et en

Eswatini (ex-Swaziland), et à peine quatre pour cent au Zimbabwe. Par conséquent, les situations sont très diverses.⁷²



Au Sénégal, c'est à travers deux grands canaux que le pouvoir central finance les collectivités locales: le Fonds de dotation des collectivités locales et le Fonds d'investissement en capital, qui transfère 5,5 pour cent du produit de la TVA. Dans le budget 2020, le premier a contribué CFA165 millions (US\$270 000), et le second, CFA850 millions (US\$1,42 million). En outre, le pouvoir central alloue des ressources destinées à l'exécution de certains mandats comme l'instruction et la santé, au titre du Budget consolidé d'investissement. Les collectivités locales bénéficient aussi d'une part du produit des taxes sur les véhicules, sur les hydrocarbures (50 pour cent) et sur les mutations foncières-immobilières (50 pour cent de la plus-value). Les contributions du pouvoir central obéissent à une clef de répartition prédéterminée, allouant davantage aux collectivités locales sans grands moyens afin d'égaliser les ressources, étant donné que Dakar concentre la majorité de l'activité économique. Le résultat en est qu'à Dakar, ces apports du pouvoir central ne constituent qu'une proportion infime du budget, puisque très inférieure à un pour cent. La dépendance aux transferts n'est pas,

Table 1: La décentralisation de l'autorité de dépense dans quelques pays africains

Ethiopia	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	SNG's have role in most functions including police, education and courts.
National	60.77%	57.07%	52.35%	45.85%	
Sub National	39.23%	42.99%	47.65%	54.15%	
Uganda	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	SNG's play a prominent role in education, health, and public administration.
National	79.81%	77.67%	78.84%	81.11%	
Sub National	20.19%	22.33%	21.16%	18.89%	
Mozambique	2013	2014	2015	2016	SNG's have lead role in education and support health, public administration, and social services.
National	64.58%	64.22%	57.13%	62.68%	
Sub National	35.42%	35.78%	42.87%	37.32%	
Kenya	2013/14	2014/15	2014/15	2015/16	SNG's have service delivery role on several programs and have minor role in education, police, and courts.
National	84.30%	81.53%	80.26%	81.73%	
Sub National	15.70%	78.47%	19.74%	18.27%	

Source: Government of the Republic of Kenya, *The National Treasury and Planning (2018), Comprehensive Public Expenditure Review. From Evidence to Policy*, p. 51 (<https://www.unicef.org/esa/sites/unicef.org/esa/files/2019-05/UNICEF-Kenya-2017-Comprehensive-Public-Expenditure-Review.pdf>)

en soi, une mauvaise chose. Les autorités publiques infranationales n'ont pas toutes le même potentiel fiscal, d'où le besoin des transferts afin d'équilibrer le soutien au développement à travers le système administratif et le pays. La conséquence en est, toutefois, que les collectivités locales de moindre importance ou moins développées tendent à avoir des bases fiscales plus exigües, d'où aussi leur plus grande dépendance aux transferts du pouvoir central (voir la Table 1 ci-dessous).

La théorie traditionnelle du fédéralisme fiscal recommande une assiette fiscale très limitée à l'échelon des collectivités locales et, suite logique, les transferts du pouvoir central semblent inévitables. La raison en est que les taxes locales peuvent conduire à la compétition fiscale entre autorités infranationales et à une "course au plus bas" entre collectivités locales. Cela pourrait aussi cannibaliser les rentrées fiscales à l'échelon national, exacerber les inégalités de revenus entre régions, manquer à intégrer les externalités,⁷³ conduire à la duplication inefficace des structures gouvernementales, et enfin renforcer la corruption.⁷⁴ De fait, il est difficile de contester que le pouvoir central est à même de tirer parti des économies d'échelle dans les processus de recouvrement grâce aux avantages inhérents de la centralisation de l'information et des moyens.⁷⁵ Cette réalité étant, le pouvoir central tend parfois à déléguer davantage de compétences pour la dépense que pour la perception.

Même dans les pays à haut revenu, les collectivités locales ne jouissent pas d'une pleine autonomie financière. Comme noté plus haut, dans la pratique, la dépendance aux transferts du pouvoir central diffère largement, mais c'est que les systèmes peuvent eux aussi répondre à des logiques différentes. Or la raison de fond justifiant la dévolution des recettes nationales par le pouvoir central au bénéfice des collectivités locales où ces recettes ont leur origine est qu'elle donne à une municipalité une puissante incitation à soutenir la croissance de l'économie locale, puisqu'elle peut maintenant en capter une partie. La municipalité urbaine apprend donc à prêter attention aux besoins des entreprises locales, ce qui accélère la création d'emplois productifs.

Le pouvoir central bénéficie d'économies d'échelle dans la fourniture de biens et de services avec des externalités positives à travers les découpages administratifs d'une façon qui est hors de la portée des collectivités locales. Ainsi, par exemple, si la gestion des eaux de crue était décentralisée, avec les avantages que l'on devine pour les communes situées en aval, elle ferait l'objet d'un sous-investissement en amont. La Table 2 ci-dessous résume quelques-uns des autres critères de la décentralisation. En dernière analyse, toutefois, il n'y a pas de solution unique. C'est à la décision politique qu'il appartient de choisir les priorités entre divers critères, ainsi que le niveau auquel les services doivent être fournis

Table 2: Quand faut-il déléguer les services?

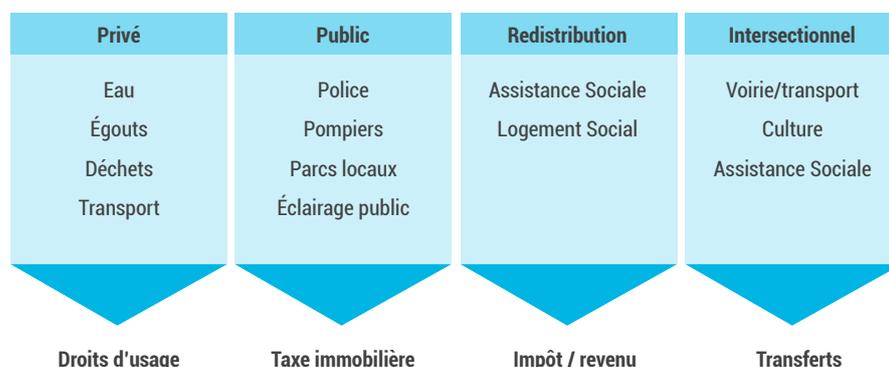
Criteria	Centralize
Preferences	In homogenous contexts
Economies of Scale	Yes
Negative Externalities	No
Positive Externalities	Yes
Decision Costs	If costs decrease with group size

Source: Adapté de Dafflon B and T Madiès (2009) Assignment of powers to different levels of government, Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism, Agence Française de Développement, Paris, Notes et Documents No. 42, p. 18.

Enfin, il existe aussi des dépenses locales qu'il vaut mieux financer par des transferts. L'analyse coût-avantage des finances locales montre que, chaque fois que possible, les services des collectivités locales devraient être payés sur la base des avantages tirés de ces services.⁷⁶ La mesure dans laquelle les municipalités vont être capables d'appliquer le principe des avantages reçus va toutefois dépendre de la nature et des caractéristiques des services qu'elles fournissent.⁷⁷ Il existe certains services délégués dont les coûts-avantages dépassent la juridiction des collectivités locales. Dans ces cas-là, il peut y avoir sous-allocation de ressources à ce service parce que la collectivité qui le fournit calculerait ses décisions de dépense seulement d'après les avantages qu'en tirerait sa propre juridiction, sans prendre en compte ceux des populations qui n'y rentrent pas. Dans ces cas-là, les transferts peuvent assurer que la dépense pourvise à l'ensemble des avantages sociaux. En outre, les

transferts sont mieux indiqués pour financer les services qui ont une fonction redistributive (comme les prestations sociales, la santé et le logement social). Utiliser à cela les rentrées de RFP, comme les droits d'usage, irait à l'encontre du principe de redistribution, et les taxes immobilières étant plus régressives que l'impôt sur le revenu, elles se prêtent mal au financement des services de redistribution.⁷⁸

En dépit de leur importance, la bonne gestion des transferts, pour qu'ils produisent les incitations et remplissent les fonctions mentionnées ci-dessus, n'est pas une tâche facile. Ils doivent être alloués équitablement à travers les juridictions territoriales afin de surmonter les disparités régionales et éviter les réactions politiques en retour. Il faut aussi bien aligner ces transferts sur le mandat des municipalités urbaines, qui doivent donc faire l'objet de prudentes délégations de compétences. À moins que les considérations de

Figure 2: Différents outils financiers pour différents services

Source: UN-Habitat (2009) Guide to municipal finance. Human settlements financing tools and best practices series. UN-Habitat, Nairobi, p.18. Le terme "privé" dénote ici que le bien lui-même est privé, donc n'est pas un bien public (rival, excluable). Cela ne veut pas dire que le bien privé est ou doit être fourni par une entreprise privée.

l'échelon local soient correctement formulées et transmises à l'échelon national qui en tiendrait dûment compte, la mainmise stricte du pouvoir central sur les dépenses et les conditionnalités liées aux transferts fiscaux intergouvernementaux peut provoquer ce risque, que les collectivités locales se retrouvent à dépenser des fonds d'une manière qui ne répond pas à leurs besoins, ce qui va à l'encontre d'un des objectifs majeurs de la décentralisation. Il faut aussi que les transferts soient alloués dans des conditions transparentes et prévisibles. Lorsqu'ils sont imprévisibles tant dans leur versement que dans leur montant, il peut en résulter de sérieuses difficultés dans la planification ainsi qu'une fourniture désordonnée des services, et, dans les cas où la décentralisation politique et administrative est asymétrique, cela peut déboucher sur des mandats sans financement.

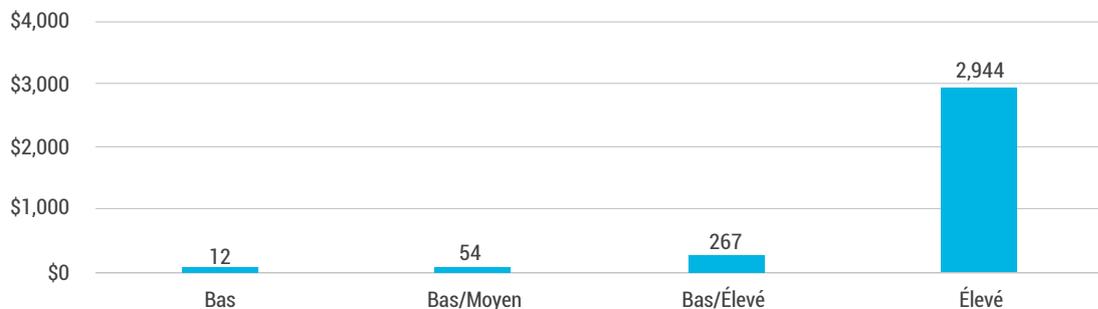
À ce jour, les partenaires du développement n'ont pas prêté d'attention particulière aux transferts, car ceux-ci sont politiquement sensibles et ne s'ajustent qu'en fonction d'horizons temporels éloignés. Il faut examiner de plus près la manière dont se font ces transferts, pour assurer la transparence de leur allocation et les rendre commensurables aux mandats décentralisés, tout en tenant la municipalité comptable de leur gestion. Le premier de ces éléments exige un effort concerté pour élaborer des systèmes qui vont encourager la prévisibilité des montants et de la date de versement, permettant aux municipalités urbaines de compter sur ces fonds pour planifier et engager des investissements de plus long terme. Le second point exige que le système des transferts s'appuie sur certains indicateurs de résultat comme l'efficacité et la réalité de la dépense, les avancées dans le recouvrement des RFP et la conformation générale aux principes de la bonne gestion des finances publiques à tous les échelons de gouvernement. Le pouvoir central devrait fournir davantage d'incitations à la bonne gestion financière et l'une des façons de le faire passe par les transferts. Si les collectivités locales ne se conforment pas aux principes de base de la bonne gestion publique, alors cela devrait probablement se refléter dans une réduction des transferts. La question politique controversée qui se pose ici concerne le pouvoir et l'autorité. Si les collectivités locales n'administrent pas leurs finances de manière transparente et conforme, quelles en seront les conséquences ? D'un côté, le pouvoir central devrait être mis en mesure de prévenir la mauvaise gestion, mais d'un autre côté, cela peut être considéré comme une infraction à l'autonomie des collectivités locales, et donc, potentiellement, un pas dans la mauvaise direction.

Ce dernier point est particulièrement important puisque, en dernier lieu, les transferts contribuent à définir les incitations face auxquelles se trouvent les collectivités locales lorsqu'elles mobilisent d'autres sources de financement. Vu l'importance des RFP, comme nous le verrons dans la section suivante, et la tendance d'ensemble chez les collectivités locales à ne pas les mobiliser pleinement en raison de leur impopularité politique, il est important que les transferts dépendent, dans une certaine mesure, des résultats des RFP locales. Comme celles-ci renforcent de manière générale la situation financière des collectivités locales, on aurait tort de ne pas utiliser ce puissant levier afin d'inciter à une plus sérieuse optimisation de la réforme des RFP et la solidification concomitante de la règle de droit, du contrat social et de l'obligation des pouvoirs publics à rendre des comptes.

3.2.2 Les ressources fiscales propres

L'optimisation des RFP a un rôle crucial à jouer dans le renforcement de la situation financière des villes, et ce de façon durable. Les possibilités d'optimisation tiennent souvent à la rationalisation de la politique fiscale et au renforcement de l'exécution, qui ont chacune à voir avec l'informatisation et le renforcement du contrat social. Toutefois, aucun de ces changements ne peut avoir lieu s'il n'y a pas adhésion politique ni capacité à dépasser les intérêts catégoriels.

Il est largement acquis que toute délégation réussie d'autorité politique et de fourniture de services à des échelons inférieurs de l'autorité publique passe par le développement des RFP de ces derniers.⁷⁹ Les RFP comprennent ici ces flux de recettes (taxes, licences, droits et redevances) qui se trouvent directement sous le contrôle et le recouvrement des collectivités locales. Ces ressources sont nécessaires aux dépenses courantes comme à l'entretien des grands équipements qui exigent des concours financiers externes, et elles garantissent aussi que l'autorité peut continuer à fonctionner dans le cas où les transferts du pouvoir central n'interviendraient pas au moment prévu. Les RFP permettent aussi aux collectivités locales de répondre aux demandes du public de manière plus directe et plus souple. Elles améliorent la solvabilité, facilitant par là l'accès aux concours externes. S'appuyer davantage sur les RFP va généralement renforcer la capacité des collectivités locales à rendre des comptes et les inciter à améliorer leur fourniture de services et/ou leur représentativité en échange du paiement des taxes.⁸⁰

Figure 3: RFP locales par tête et type de revenu des pays

Source: UCLG et OECD (2016) et ICTD/UNU-WIDER Dataset (2020).¹ Ces données peuvent exagérer l'insuffisance des systèmes locaux de RFP puisque la faiblesse des RFP par tête reflète aussi celle du PIB par tête dans les pays en développement. Toutefois, même en tenant compte de ce facteur, les pays à bas revenu perçoivent environ un dixième des RFP des pays à haut revenu.

Les mérites des RFP ont beau être bien connus, en faire un usage efficace demeure un défi pour de nombreuses collectivités locales, et particulièrement dans les pays en développement.⁸¹ Dans les pays à bas revenu, chaque collectivité locale lève une moyenne de l'ordre de US\$12 par tête et par an sous forme de RFP, contre US\$2 944 dans les pays à haut revenu (Figure 6). Les systèmes locaux de RFP sont souvent aussi trouvés être fauteurs de distorsions économiques, coûteux à administrer, coercitifs et corrompus.⁸²

Les recherches dégagent quelques-uns des éléments qui font que les systèmes de RFP font l'objet d'un usage sous-optimal, dont une autorité fiscale insuffisante,⁸³ le manque de moyens et, concomitamment, une mauvaise politique fiscale.⁸⁴ Les recommandations qui en découlent tendent donc à privilégier la révision des politiques fiscales, par exemple en concentrant les opérations de recouvrement sur un nombre réduit de RFP,⁸⁵ en simplifiant les taux et les exemptions existants,⁸⁶ en accroissant la participation du public,⁸⁷ en rendant les dépenses plus visibles,⁸⁸ en recourant au paiement informatif pour réduire les détournements des agents du fisc,⁸⁹ et/ou en renouvelant les rôles par la mise à jour de l'évaluation des biens fonciers-immobiliers.⁹⁰

Tout en faisant ces recommandations, les recherches soulignent en général le rôle important de l'autorité dirigeante dans le succès de toute réforme des RFP.⁹¹ Cela permet, selon elles, de surmonter les intérêts catégoriels partisans du statu quo, puisque les politiques de RFP et les institutions qui les sous-tendent risquent de n'être pas de l'intérêt des agents de recouvrement, des élus ou des élites écono-

miques qui, d'une manière ou d'une autre, tirent avantage des lacunes fiscales, du manque d'exécution ou de taxes réduites sur les affaires et/ou les biens.⁹²

Divers éléments importants sont à même de soutenir l'accroissement des RFP. Certaines villes, comme Kampala, ont montré que la réforme de l'administration locale, même sans vaste changement des politiques publiques, peut avoir une incidence marquée sur l'accroissement des RFP, par là renforçant la solvabilité de la municipalité. Permettre aux municipalités urbaines de réussir ce type de réforme avant que les transferts soient accrus ou que des concours externes soient fournis est d'une importance primordiale si l'on veut éviter de créer des contre-incitations et entraver le développement des collectivités locales, leurs moyens et leur autonomie. Les réformes administratives cruciales comprennent l'automatisation et l'informatisation des procédures des RFP, la rationalisation du nombre de taxes, la sensibilisation du contribuable ou le renforcement du contrat social. Certains réseaux de villes font remarquer qu'un autre problème est la liberté que le pouvoir central donne (ou non) aux autorités locales et régionales de fixer elles-mêmes l'assiette et la fourchette des taxes. Le renforcement des RFP dépend aussi du cadre institutionnel fourni par la législation nationale s'agissant de la possibilité pour les municipalités urbaines de développer leur propre autonomie fiscale. Si ces municipalités n'ont aucune autorité fiscale, alors, naturellement, il n'est même plus question d'optimiser les RFP, et il faut commencer par déléguer davantage de compétences. Toutefois, cela ne devrait pas être le point de départ par défaut de la réforme. Bon nombre de collectivités disposent de l'autorité voulue pour lever des RFP mais n'en tirent pas

tout le parti possible. Nous estimons que ce problème est plus important que celui de l'autorité fiscale. S'il y a autorité mais qu'on ne s'en sert pas, alors nous estimons qu'il faut s'en servir correctement pour commencer, avant de doter une collectivité locale d'un surcroît d'autorité fiscale.



Hargeisa: Rationaliser le nombre de taxes

À Hargeisa, deux nouveaux systèmes, financés par ONU-Habitat, le Système de gestion de l'information comptable (AIMS) et le Système de gestion des informations relatives à la facturation (BIMS) ont été introduits en 2008 et 2010 respectivement. L'AIMS a permis d'allouer des recettes à des postes budgétaires bien précis, ainsi que de séparer les dépenses courantes et en capital afin de pourvoir aux investissements à long terme tout en satisfaisant aux besoins journaliers. Le BIMS, quant à lui, a fourni le premier lien électronique entre la fonction comptable centrale et la facturation au niveau individuel ou du quartier. À eux deux, ces systèmes ont spectaculairement augmenté les capacités d'analyse, la transparence et la responsabilité de la municipalité, fournissant un socle solide à une bonne part de l'amélioration de la situation financière de Hargeisa. Au-delà de ces avancées, il reste encore beaucoup à faire. La multiplication des taxes ne produit pas nécessairement davantage de rentrées fiscales, et les autorités devraient concentrer leurs efforts sur celles qui ont le meilleur potentiel.



Malawi: Le coût de recouvrement dépasse les recettes

Plusieurs villes du Malawi ont mis à l'essai l'informatisation de certains processus, y compris un début d'automatisation élémentaire des recettes et le recours aux systèmes d'information géographique (GIS). Plus particulièrement, la municipalité a mis à l'essai la perception par terminal électronique afin de renforcer la transparence dans la perception des redevances de marché, des taxes foncières et immobilières et des licences commerciales. Le système réduit les possibilités de détournement des recettes par les agents de recouvrement. Un an plus tard, le système avait augmenté les recettes de 53 pour cent. Au Malawi, les biens fonciers-immobiliers et les infrastructures appartenant à la municipalité doivent souvent faire l'objet d'investissements et de travaux d'entretien avant de pouvoir dégager des revenus, et les conseil municipaux n'en ont pas les moyens. Les vendeurs illicites privent la municipalité des redevances de marché. En outre, les coûts de fonctionnement de nombreux marchés couverts sont bien supérieurs aux revenus qui en sont tirés. Les licences commerciales sont moins préoccupantes puisque leur coût de recouvrement est inférieur. La discipline est faible s'agissant de nombreux droits et taxes. La plupart des villes manquent des arrêtés municipaux qui leur permettraient de faire respecter cette discipline, vu le coût et l'expertise technique que cela exige. L'assiette fiscale est contrainte par le fait que 60 à 70 pour cent de la population du Malawi vit dans des établissements pour bas revenus ou informels.

L'Analyse rapide des ressources fiscales propres (ROSRA) d'ONU-Habitat

La méthode ROSRA permet le diagnostic des systèmes RFP et fournit aux responsables des collectivités locales des recommandations pour l'optimisation de leurs ressources fiscales propres. Elle a pour effet, essentiellement, d'intégrer les bonnes pratiques étrangères dans le traitement des RFP pour en dégager un diagnostic des problèmes. Elle procède à l'analyse par flux des écarts de recettes et des rendements, ainsi qu'à une déconstruction plus fine des flux de recettes les plus importants avant de mieux appréhender les dépendances et d'identifier de bons points d'accès pour les réformes.

L'application de cette méthode à Kisumu a débouché sur des constats à partir desquels on a pu justifier une réorientation stratégique de l'administration fiscale pour privilégier la taxation foncière plutôt que les droits d'usage. La méthode a permis de constater que :

- Le Comté de Kisumu ne recouvrait que 19 pour cent du produit potentiel de ses RFP lors de l'exercice fiscal 2018-19;
- La taxation foncière recevait moins de cinq pour cent de l'effort de recouvrement, tout en contribuant à hauteur de presque de 40 pour cent de l'écart d'ensemble des recettes;
- Les flux de recettes non structurés (droits d'usage: stationnement, parcs d'autocars, redevances de marché) absorbent 75 pour cent de l'effort de recouvrement mais représentent moins de 15 pour cent du potentiel fiscal;
- Les individus fortunés ont été le facteur déterminant du manque de discipline fiscale, 10 pour cent des grands propriétaires étant responsables de 90 pour cent des arrangements de taxe foncière dont le montant cumulé est neuf fois supérieur aux RFP annuelles de Kisumu;
- Les contribuables à bas et moyens revenus contribuent presque davantage aux RFP que les hauts revenus, les revenus moyens payant près du double des revenus les plus élevés.

L'amélioration de la discipline fiscale est une autre priorité pour toute réforme des RFP. À Kampala, par exemple, le taux serait d'un peu plus de 50 pour cent. Les parties prenantes interrogées pour l'étude des cas de Hargeisa, Mzuzu et Kampala, tout comme les participants à la réunion Villes et Experts à Dakar en lien avec la présente initiative (par exemple des représentants de Freetown (Sierra Leone)), ont souligné que la constitution et le maintien du contrat social à travers la planification participative et la fourniture visible de services sont essentiels à l'amélioration de la discipline fiscale. Pour que cette logique de redevabilité fonctionne, il faut donc renforcer la perception du lien entre les RFP et les services. Quand le public ne sait pas si les services sont financés par des subventions, des prêts ou des ressources fiscales propres, il ne va pas demander de meilleurs services en échange des taxes dont il s'acquitte. Selon Paul Smoke, la discipline en matière de RFP exige des citoyens qu'ils comprennent à quoi servent leurs contributions.⁹³ Toutefois, lorsque les mandats de dépense sont très complexes, et que même à l'échelon local, différents services sont fournis par différents niveaux de l'autorité publique, il devient difficile pour le public de comprendre à quoi va son argent, ce qui, en retour, affaiblit la discipline fiscale. Ainsi, là où c'est possible, le lien entre taxes et services doit être clair.



Kampala: La discipline par l'informatisation

Kampala a réussi à faire passer ses rentrées fiscales d'environ US\$1 million en 2010-11 à US\$25 millions en 2018-19 (soit une contribution de 24 pour cent au budget de la KCCA). Raisons de ce succès ? Le flux de traitement est passé d'un système manuel à papier propice à la non-discipline, à un processus automatisé qui réduit le délai d'exécution de plusieurs semaines à quelques heures. Les contribuables et les fonctionnaires ont été sensibilisés aux divers aspects du recouvrement (sa nature et à quoi il sert), le personnel de la KCCA (les agents de recouvrement) a été formé – législation fiscale et, surtout, des collectivités locales). La sensibilisation en masse du public a, elle aussi, amélioré les rentrées, tandis que des contrôles permettaient de repérer les mauvais payeurs, d'où une meilleure discipline. Les mesures d'exécution régulières et la possibilité de payer à tempérament ont aussi aidé. Samuel Sserunkuuma, chef du recouvrement à la KCCA, a ainsi décrit les mérites à long terme de

ces améliorations: "Grâce aux changements dans l'administration et à l'amélioration des processus, nous instaurons la continuité, ce qui demande des systèmes et des processus pérennes au-delà de notre mandat administratif." Ces réformes administratives exigent une forte autorité de direction ainsi que la détermination et les moyens voulus pour surmonter les intérêts catégoriels comme ceux des propriétaires terriens, des fonctionnaires du fisc et des élus locaux, qui tous ont intérêt à des taxes à taux faible ou des RFP sous-exploitées afin de tirer parti des lacunes fiscales à leur propre profit. Comme le montre l'étude du cas de Kisumu, c'est la bonne gestion des données, des systèmes de notification et de contrôle qui permet d'y parvenir. Des systèmes d'information mal adaptés rendent difficile, pour les responsables publics comme pour les contribuables, de tenir les fonctionnaires comptables de leurs actes. Le manque d'information empêche aussi de comprendre ce qui se passe, et d'identifier qui se rend coupable de mauvaises pratiques, comme aussi les bonnes pratiques. Dans ces conditions, les responsables vont avoir du mal à défendre le besoin de réforme, puisque vont leur manquer précisément les preuves de l'urgence de ce besoin. Ils vont avoir aussi du mal à repérer comment on pourrait introduire ces réformes afin d'être en mesure de montrer rapidement les résultats propres à en prouver le bien-fondé et la légitimité ; mais il va leur manquer les moyens voulus tant pour comprendre pourquoi les réformes n'obtiennent pas les résultats attendus que pour corriger la trajectoire.

Pour réussir cette réforme, l'administration fiscale locale doit être rendue aussi transparente, aussi facile à analyser que possible. L'analyse du coulage de recettes ne devrait pas être l'exception à l'occasion d'un programme de renforcement des moyens, mais plutôt être intégrée dans la production des états financiers mensuels qui font ressortir tant les mauvaises pratiques que les erreurs stratégiques – mais également l'amélioration des résultats et les bonnes pratiques – de manière continue. Les contrôles et le suivi ne devraient pas servir seulement qu'à faire la police et punir, mais aussi à faire ressortir ce qui a été bien exécuté et encourager les progrès. Pourtant, l'absence de transparence souvent ne résulte pas d'un manque de moyens mais peut être délibérée. Par conséquent, il faut rendre les

données aussi publiquement accessibles qu'il se peut. Les états devraient être mis en bon ordre pour faciliter l'analyse, et il faudrait trouver le moyen de fusionner les données des contribuables conservées dans des registres ou plateformes informatiques séparés afin d'appréhender le phénomène de l'évasion fiscale dans toute son ampleur. Les réformes qui visent à améliorer la discipline fiscale en sanctionnant le non-paiement ont tout à gagner de l'intégration des données relatives à la situation fiscale des contribuables.

Dans une logique similaire, il faut renforcer les systèmes d'information interne. La réforme, du point de vue technique, va se heurter à de sérieux obstacles si elle ne s'accompagne pas de celle de l'encadrement des agents chargés du recouvrement. Quels que soient la qualité du système informatique ou du nombre d'appareils utilisés pour la collecte des taxes, une réforme supplémentaire s'impose, celle de l'encadrement, pour assurer le succès du déploiement des nouvelles méthodes. Les réformes entreprises pour automatiser les paiements doivent être intégrées aux systèmes de gestion qui estiment les objectifs journaliers de recettes à partir d'un potentiel réaliste de rentrées et qui tiennent les agents fiscaux comptables de leurs résultats au regard de ces objectifs prédéfinis. Pour ce faire, on ne devrait pas recourir à l'historique des recettes pour définir les objectifs, car il risque fort de ne pas fournir une base digne de confiance. Il vaudrait mieux, à la place, recourir à des méthodologies éprouvées, comme les approches "de haut en bas" (voir l'encadré sur le ROSRA d'ONU-Habitat), le mappage "de bas en haut" des rentrées (ce qui revient au décompte littéral de l'assiette fiscale), ou les sondages manuels. Cette dernière méthode consisterait à embaucher pour une courte période (par exemple, une semaine) de nouveaux agents fiscaux, que l'on pourra croire plus objectifs, afin de fixer les objectifs de recettes à percevoir en fonction des montants qu'ils auront eux-mêmes recouverts.

Certains veulent voir dans le développement des RFP des collectivités locales une étape qui pourrait contribuer à leur déverrouiller l'accès au financement externe et aux capitaux privés. Le financement durable des villes et des collectivités locales va nécessairement passer par l'institutionnalisation des ressources fiscales propres et par la mise en place d'un socle solide pour les finances municipales. En comprenant mieux les conditions de réussite d'une réforme des RFP, on va être mieux à même de déterminer le point à partir duquel la mise en place d'un système effectif de RFP peut être considéré comme une étape (parmi d'autres) dans l'amélioration de la situation financière des municipalités

urbaines, et quand il devrait en fait être considéré comme un préalable sans lequel il n'est pas recommandé de faciliter l'accès au financement externe. Les RFP font partie intégrante d'un solide développement urbain; de fait, des ressources fiscales propres sûres, prévisibles et transparentes constituent un bon indicateur de saine gestion financière et d'investissements effectifs, à même de mieux faire reconnaître la solvabilité d'une municipalité et donc d'attirer les concours financiers externes. Cela donne aussi à la municipalité l'autonomie qui lui permet d'investir par elle-même et de nouer une relation forte avec la population.

Les RFP jouent, certes, un rôle déterminant dans la bonne gestion financière, mais sans suffire à elles seules à pourvoir à tout l'investissement que réclame le développement-aménagement urbain. Les principales ressources fiscales des municipalités vont rester les transferts (conditionnels ou non et/ou contractuels) accordés par le pouvoir central aux autorités décentralisées et en fonction de clefs de répartition.

3.2.3 Mobiliser les ressources foncières sous-utilisées

Le financement à partir des ressources foncières est l'un des flux le plus prometteur de rentrées fiscales propres qui reste sous-utilisé et que l'on peut mobiliser pour renforcer l'administration des villes dans son sens le plus large. L'innovation technique en a rendu le recours encore plus facile. Néanmoins, si elles entendent tirer pleinement parti de ce potentiel, les collectivités locales vont devoir augmenter leurs moyens, se montrer prêtes à faire des expériences et surmonter la résistance des puissants propriétaires fonciers.

L'une des sources de rentrées fiscales propres le moins sollicitées et le plus prometteuse pour les municipalités réside dans l'un de leurs actifs le plus précieux: le domaine foncier urbain. Bien gérée et bien utilisée, la taxation foncière et immobilière fournit une formule fiscale équitable et efficace qui permet de capter la montée des valeurs foncières qui résulte de l'accroissement rapide de la population urbaine et de l'investissement dans les infrastructures publiques. Ces ressources peuvent, à leur tour, être réinvesties, d'où une hausse continue des valeurs foncières et, en puissance, un cercle vertueux d'aménagement-développement urbain. Par exemple, Samuel Sserunkuuma, directeur du recouvrement à la KCCA (Kampala), a remarqué, lors de la réunion Villes et Experts à Dakar en février 2020: "Les villes doivent tenir compte de la plus-value qu'une proximité à la voirie

apporte à un bien. Une fois la voirie dotée d'un revêtement, on peut taxer la plus-value, d'où un cercle vertueux." Cela peut devenir aussi un outil important de la lutte contre la montée des inégalités, à condition qu'on s'assure que les plus-values résultant de l'investissement public sont reversées à un plus large public sous forme de fourniture équitable d'infrastructures et de services, plutôt que de servir les seuls intérêts des élites propriétaires terriennes.

La taxation foncière-immobilière contribue, en moyenne, 22 pour cent des rentrées fiscales infranationales dans les pays en développement et le moins développés, soit très en-dessous des plus de 39 pour cent dans les pays à revenus élevés et moyen-inférieur.⁹⁴ On peut considérer aussi la fiscalité en fonction de sa stabilité ou de son élasticité relatives durant les crises économiques. Or la taxation foncière-immobilière est connue pour être plutôt inélastique, dans le sens où elle est moins susceptible d'être beaucoup moins ou plus du tout payée lorsque la conjoncture économique est difficile. À l'opposé, les taxes sur l'activité économique sont élastiques, c'est-à-dire plus dépendantes des aléas des cycles économiques internes ou externes.

Si prometteuses et dignes d'intérêt que paraissent ces taxes, elles ne sont pas faciles à mettre en œuvre. Dégager des recettes des domaines foncier et immobilier en présence de cadastres périmés, lorsqu'il y en a, de régimes fonciers complexes et informels, souvent sans sécurité de tenure, en l'absence de systèmes effectifs d'adressage des biens, et au vu de l'insuffisance des compétences professionnelles voulues pour l'expertise et l'évaluation – voilà qui représente un énorme défi. Pour tenter d'y répondre, nombre de villes et de partenaires du développement étudient les moyens innovants d'enregistrer le domaine foncier, d'évaluer les biens ou de faciliter le paiement des taxes. La cartographie par GIS fournit un moyen nouveau, rapide et d'un bon rapport coût-avantage de géolocalisation des biens et de créer des états informatisés et bien à jour des biens fonciers et immobiliers. Les méthodes d'évaluation simplifiée ont aussi permis aux villes d'engager le processus sans avoir besoin de données exactes tirées de marchés fonciers-immobiliers en bon fonctionnement.

Les avantages qui découlent d'une bonne application de formules fiscales appuyées sur le foncier peuvent dépasser les seules rentrées fiscales. Ils peuvent s'étendre à l'amélioration de l'urbanisme et de la gestion urbaine (comme, par exemple, lutter contre l'étalement urbain), celle aussi de l'administration des terres, le financement du renforce-

ment et de l'amélioration de la tenure dans les quartiers le plus pauvres, et en dernier lieu fonctionner aussi comme un moyen de renforcer les droits fonciers et/ou de faciliter l'accès au crédit.



La taxation à la superficie de Hargeisa

À Hargeisa, plutôt que de recourir au système traditionnel de taxer les biens immobiliers en fonction des valeurs du marché, qui exige des calculs complexes et des experts souvent onéreux, la municipalité recourt à un système peu coûteux de taxation à la superficie : on multiplie les dimensions du bâtiment par un taux qui reflète l'emplacement, à partir de la largeur et de la profondeur du bâti, du nombre d'étages et de la catégorie d'emplacement telle que déterminée par le conseil municipal. Cette simplicité facilite énormément l'entretien et la mise à jour fréquente du rôle, et les recettes fiscales ont quadruplé depuis 2008.



Le système par points de Mzuzu

Le Programme de mobilisation des revenus fiscaux a été déployé à Mzuzu en 2013. Il comporte l'identification et l'enregistrement des biens par GIS, puis l'application d'une méthode à base de points et d'évaluation par masse assistée par ordinateur pour déterminer le montant de l'imposition. Ce système est plus nuancé que l'évaluation élémentaire par points, mais aussi plus facile à administrer qu'un système entièrement fondé sur les valeurs du marché. Sans qu'il y ait de valeur absolue, on ajoute des points en fonction d'éléments positifs comme une chaussée à revêtement ou la sécurité, et on en soustrait pour refléter les éléments négatifs, comme l'absence d'électricité. Les valeurs relatives ainsi calculées se sont retrouvées très proches de celles du marché. Doublé par les réformes de la facturation et du recouvrement, accompagné d'une campagne de sensibilisation, le système a multiplié par sept les recettes de la taxation immobilière, en partie grâce à la possibilité qu'il donne de taxer les logements informels en l'absence d'évaluations exactes du marché. En dépit de ce succès, le programme n'est

pas avalisé en droit et il n'a pas été déployé dans d'autres villes du Malawi en raison de la résistance de l'Ordre des géomètres-experts du pays. La loi sur les collectivités locales impose que l'évaluation soit faite par un membre de cet Ordre. Celui-ci a jugé par ailleurs le système régressif et impropre à résoudre les défis fondamentaux de la taxation foncière au Malawi, à savoir, le manque de moyens et de volonté politique pour effectuer les évaluations.

L'innovation dans la fiscalité fiscale ne se borne pas à l'évaluation ni à l'enregistrement des biens. On a assisté, plus récemment, à une prolifération d'instruments divers en la matière et qui vont bien au-delà des taxes traditionnelles sur les biens fonciers et immobiliers. Certains d'entre eux permettent de faire face aux divers défis posés par certaines catégories de propriétaires ou d'usagers. Certains de ces instruments peuvent se concentrer sur le recouvrement des coûts, auprès des propriétaires fonciers, des aménagements prévus et dont ces derniers vont être les bénéficiaires directs (impôt sur les plus-values), d'autres vont viser les promoteurs immobiliers et/ou les propriétaires fonciers et imposer à ces derniers un prélèvement obligatoire en nature ou en numéraire pour couvrir le coût des équipements publics qui vont desservir leur parcelle (prélèvement obligatoire sur le promoteur). Ces formules permettent, pour l'essentiel, de capter les plus-values foncières qui découlent de l'investissement public ou de recouvrer les coûts qui découlent pour l'autorité publique de l'investissement privé. Elles viennent aussi à point nommé pour faire face au coût de l'expansion de la ville et s'assurer qu'elle va se faire dans de bonnes conditions d'urbanisme.



L'innovation dans le captage des valeurs foncières à Hargeisa

Soucieuse de planifier son expansion rapide et d'en tirer les avantages, la municipalité de Hargeisa a mis en œuvre un système de captage des valeurs foncières (ou de prélèvement obligatoire) qui se fait "en nature". Ainsi, le propriétaire foncier qui demande la conversion d'une parcelle du statut "rural" à "urbain" doit céder 30 pour cent de celle-ci à la municipalité au cas où sa demande est approuvée. Cela donne

à la municipalité les moyens d'accéder à ces terrains pour y déployer les équipements qu'exige une ville en pleine expansion. Dans le même temps, les loyers tirés de la parcelle peuvent fournir à la municipalité un précieux supplément qui va permettre de faire face au besoin d'infrastructures. L'étude du cas de Hargeisa montre aussi que planifier en vue de l'expansion à venir ne permet pas seulement de capter les gains qui s'y attachent à travers le prélèvement obligatoire, mais cela améliore aussi les conditions dans lesquelles vont se faire les investissements urbains à venir.



Malawi: Tirer parti du domaine foncier public

Une loi de 2016 classe le domaine foncier du Malawi en trois catégories de propriétaire: public, privé et coutumier. Le pouvoir central est toujours propriétaire en dernier ressort des terrains publics. Toutefois, il est obligé de placer tous les terrains dans la juridiction d'une ville sous la garde du Conseil municipal. C'est alors celui-ci qui administre ces terres, ainsi que les avantages financiers qui découlent des investissements qui y sont faits. Toutefois, le transfert plein et entier des terres aux municipalités n'est toujours pas entré dans la pratique. À Lilongwe (la capitale), il semblerait que le pouvoir central fait payer au conseil municipal les mêmes loyers que s'il s'agissait d'un promoteur privé, y compris lorsque le terrain en question sert à la fourniture d'infrastructures publiques. Les autorités traditionnelles conservent toujours des droits sur de vastes étendues dans le centre des villes, tout comme le secteur privé suite à la vague de ventes de terres qui a accompagné les programmes d'ajustement structurel du Fonds monétaire international. Dans le même temps, un document est en préparation au sein du gouvernement qui milite en faveur du principe selon lequel le domaine foncier tout entier d'une ville devrait revenir à son conseil municipal. Il prévoit d'aborder la question des ventes illicites au secteur privé et celle de l'indemnisation des chefs coutumiers. Si ce document devait prendre force de loi, il en résulterait un spectaculaire et très bénéfique alignement des incitations en faveur du développement urbain.

Ces nouvelles formules de captage des valeurs foncières et immobilières ont beau n'être pas dénuées de potentiel, elles demeurent peu utilisées en Afrique. On le doit en partie aux incertitudes juridiques qui grèvent leur implantation. Elles exigent aussi des savoir-faire nouveaux ou supplémentaires pour des tâches comme, par exemple, l'évaluation des coûts induits d'un investissement privé sur une infrastructure publique. Pareilles évaluations sont souvent quelque peu subjectives, ce qui les oppose à des critiques ou de la résistance parmi le public. C'est ce dernier aspect qui s'avère particulièrement problématique, non seulement pour les outils de captage des valeurs foncières, mais aussi pour la taxation plus classique du foncier et de l'immobilier. Les formules à base foncière sont particulièrement visibles, et vu leur échéance annuelle, elles sont aussi problématiques pour les assujettis, du point de vue de leur trésorerie. Les collectivités locales sont aussi, par définition, beaucoup "plus proches de la population", donc susceptibles aux intérêts de puissants propriétaires terriens. Taxer les puissants investisseurs et promoteurs peut représenter un défi pour les collectivités locales, qui peuvent craindre de perdre un investissement au bénéfice d'une municipalité voisine.

Bon nombre de pays africains ne disposent pas des systèmes ou des règlements voulus pour enregistrer et assigner correctement les droits de propriété des bâtiments à plusieurs étages ou appartements (comme les copropriétés). Cela peut avoir une incidence sérieuse sur la taxation immobilière et aussi sur l'accès des particuliers au financement. Cette situation distingue beaucoup l'Afrique des autres continents. On peut aussi citer les droits et redevances (prélèvements obligatoires, droits d'impact) parmi les sources de revenus dans les contextes où les intérêts et investissements immobiliers se multiplient au fil de l'aménagement urbain. Ces instruments d'urbanisme peuvent aussi constituer des sources supplémentaires de revenu. Le réaménagement des sols est un instrument important, surtout lorsque la municipalité a besoin d'acquérir des parcelles pour y déployer des infrastructures.

Le succès de la mobilisation de ces sources de revenu d'origine foncière passe par un bon dosage de réforme administrative, de développement des moyens, d'innovation technique et d'incitations politiques renforcées. Cela peut nécessiter certains dispositifs législatifs qui pourraient donc gagner à être recentralisés, une loi à l'échelle nationale dispensant les collectivités locales d'adopter chacune les dispositions voulues. Lorsque la volonté politique voulue est là, il est important que les changements soient introduits au

début d'un mandat afin d'assurer qu'ils se font entièrement avant le début du suivant. De même, les réformes devraient se faire progressivement tout en assurant la transparence des mécanismes fonciers afin de s'assurer du soutien des petits propriétaires terriens.



Kisumu: Le défi des grands propriétaires

Comme bien d'autres collectivités locales, le Comté de Kisumu n'a pas réussi à mobiliser l'intégralité du potentiel de la taxation foncière. En fait, près de 70 pour cent des propriétaires terriens ont des arrérages de taxe foncière en souffrance. Face à cette situation, le Comté a décidé en 2016 de mettre à jour le rôle d'évaluation qui remontait à 2008, exercice qui a multiplié par huit les valeurs foncières du comté (de US\$127 millions à un peu plus de US\$1 milliard). Le nombre des parcelles enregistrées est passé, lui, de 25 284 à 55 000. En dépit de quoi, le rôle d'évaluation n'a jamais reçu l'aval en bonne et due forme du Conseil de Comté. L'un des fournisseurs de services n'a pas livré la composante GIS du système, invoquant des retards de paiement répétés. Le projet de loi locale qui permettrait la validation du nouveau rôle attend son approbation finale depuis 2014. Comme partout ailleurs dans le monde, les intérêts fonciers ne sont vraisemblablement pas étrangers à l'enlisement de ces réformes, ce qui démontre le rôle important que peuvent avoir les incitations à des niveaux politiques élevés pour permettre aux collectivités locales de faire aboutir la réforme de la taxation foncière.

3.3 Améliorer l'accès aux financements externes

Nous n'entendons pas, en lançant la présente initiative, entreprendre une recherche de grande ampleur sur les financements externes. Toutefois, au fil des études de cas, nous nous sommes aperçus que s'il y a peu d'activité dans ce domaine, il est celui qui concentre d'énormes attentes chez divers experts, et notamment la possibilité pour des autorités infranationales d'accéder à l'emprunt, souvent sans garantie souveraine [c'est-à-dire, du pouvoir central]. Par conséquent, nous évoquons brièvement les constats et nous recommandons que ces instruments fassent l'objet d'une analyse plus détaillée lors des prochaines étapes de la présente initiative.

En dépit du lien étroit entre le financement des infrastructures urbaines et la réalisation des principaux objectifs de développement durable (ODD), il s'est avéré difficile d'attirer le capital privé national ou étranger dans le financement des infrastructures publiques à travers des prêts, des emprunts obligataires municipaux et des partenariats public-privé, et ce, particulièrement dans les pays à bas revenu. "Les différents types de financement ont beau être là, les conditions nécessaires pour attirer les capitaux dans les projets d'infrastructures urbaines ne le sont souvent pas. L'investisseur institutionnel ou privé veut d'abord voir une municipalité urbaine dégager des ressources fiables pour servir la dette, financer les obligations et maintenir des prises de participation."⁹⁵ Certains des goulets d'étranglement le plus critiques, ainsi que la façon dont les partenaires du développement peuvent aider à les surmonter, sont décrits ci-dessous.

3.3.1 Les obstacles juridiques à l'emprunt municipal

Les collectivités locales sont souvent empêchées d'emprunter par les règlements destinés à prévenir l'endettement excessif, comme le montrent les études de cas.



En Ouganda, la loi sur les collectivités locales a fixé un plafond sur les emprunts jusqu'au début de 2020, ce qui a empêché la capitale, Kampala, d'emprunter des montants supérieurs à 10 pour cent des RFP de l'exercice fiscal précédent. Or ce montant n'aurait permis de financer aucun investissement dans les équipements urbains : il aurait été de US\$240 000, ce qui, selon une étude de faisabilité récente, n'aurait pu financer que 14 mètres de ligne d'autobus rapide dans la ville.⁹⁶ En 2020, Kampala a été exemptée de ce plafonnement par la loi, alors que les autres collectivités locales y restent soumises.



Au Malawi, la loi sur la gestion des finances publiques précise que les collectivités locales ne peuvent contracter de prêts sans l'aval préalable du Comité financier du gouvernement. Le Ministère des Finances étant responsable de tous les passifs, il n'est guère enclin à encourager les collectivités locales à l'emprunt.



À Dakar, l'autonomie de la municipalité a beau être limitée puisque le pouvoir central a la haute main sur ses finances, elle se trouve singulièrement libre de s'endetter sans grandes restrictions juridiques. Elle a donc été en mesure de contracter de son propre chef des prêts avec des bailleurs tant concessionnels que commerciaux. Toutefois, sa tentative de lancer une émission obligataire municipale, en 2015, quoique dûment avalisée, a été interdite au dernier moment par le pouvoir central, qui craignait un endettement trop lourd et le manque de précédents. La légalité de cette décision a été mise en cause.

Hormis la capacité à contracter un emprunt, il existe d'autres obstacles réglementaires pour les collectivités locales. Dans la plupart des villes des pays en développement, le manque d'expérience en matière de financements externes et le sous-développement du cadre juridique et institutionnel qui les gouvernement, restreignent notablement la possibilité pour elles d'explorer ces options. À Kampala, par exemple, l'émission d'obligations municipales se retrouve prise entre la loi sur les sociétés et celle sur le marché des capitaux, dont les approches ne sont pas les mêmes, de sorte que l'Autorité des marchés du crédit a dû élaborer un ensemble de directives provisoires pour combler le vide. L'un des facteurs relativement rassurants pour l'investisseur était que l'émission de Dakar était soumise aux réglementations préexistantes de l'Union monétaire ouest-africaine, avec notamment son dispositif régissant les relations avec l'investisseur et le règlement des litiges, entre autres.

3.3.2 Faire reconnaître sa solvabilité

Dans nombre de pays en développement, même lorsque la loi autorise l'emprunt, bien des municipalités urbaines manquent toujours des flux de recettes, des moyens de gestion financière et de la solvabilité voulus pour s'endetter. À cet égard, les études de cas offrent des résultats mitigés.



Au Somaliland, la politique de décentralisation a beau recommander que les collectivités soient autorisées à emprunter pour financer des investissements en capital, aucune des municipalités urbaines ne satisfait aux exigences

énoncées dans la Loi 23. Par conséquent, elles sont incapables de se lancer dans des emprunts à long terme et à des conditions abordables. ONU-Habitat accorde actuellement son soutien à une politique publique de financement des collectivités locales qui les éclaire sur l'emprunt et la gestion de l'endettement.



À Kampala, bien des réformes apportées à l'administration fiscale et au système des recettes visaient à renforcer la solvabilité de l'institution, la KCCA, afin de réduire le risque pour l'investisseur éventuel. Ces réformes ont commencé en 2012, en s'appuyant d'abord sur le programme d'action pour le redressement financier, qui dépendait du Programme d'assistance technique aux collectivités locales placé sous l'égide de la Facilité consultative pour les partenariats public-privé dans les infrastructures (Banque mondiale). Le programme d'action visait à réduire l'endettement de la municipalité et à présenter des états financiers certifiés sans la moindre réserve. Résultat : durant l'exercice 2015-2016, la KCCA s'est vu attribuer une note de crédit nationale de A- pour la dette à court terme et de A pour le long terme par l'agence *Global Credit Rating*, ce qui augurait bien de la continuité des progrès accomplis dans le contexte national.



À Dakar, obtenir la reconnaissance de la solvabilité était un élément fondamental de la préparation de l'émission obligataire. La Fondation Bill et Melinda Gates a octroyé à la municipalité une subvention de US\$5 millions à un programme de six ans (2011-2017) pour améliorer les systèmes de gestion financière, modifier son approche en matière d'urbanisme et renforcer la confiance que l'investisseur éventuel pouvait avoir dans sa solvabilité. L'agence américaine de notation du crédit Moody's a été impliquée dès le début pour attribuer à la municipalité une note confidentielle. Elle a servi de point de repère à l'aune de laquelle mesurer les progrès avant de déboucher sur une note officielle et publique, tout en procurant une feuille de

route pour les améliorations. Les réformes les plus importantes se seront concentrées sur la qualité des notifications et des états financiers, ainsi que sur l'analyse de la viabilité de la dette. Une agence de notation locale, Bloomfield, a été ensuite désignée pour fournir le suivi de la notation. En septembre 2013, Dakar recevait une note de A3 pour sa dette de court terme (ainsi classée "valeur de placement") et de BBB+ à long terme.

Comme souligné dans les études de cas citées plus haut, les partenaires du développement ont joué un rôle dans les réformes visant la solvabilité, qu'il s'agisse d'assistance technique ou financière. Il peut devenir difficile pour une municipalité de justifier, année après année, des réformes destinées à faire reconnaître sa solvabilité puisque les retombées n'en seront qu'à long terme pour le public, ce qui ne laisse guère de marge pour les gains politiques à court terme. Mais cette assistance permet du moins de renforcer les conditions qui feront des concours financiers externes une option plus accessible.

Il convient de noter ici qu'à Dakar, malgré l'émission obligatoire interdite, les réformes visant à une solvabilité reconnue ont très notablement renforcé le potentiel d'accès à des prêts tant concessionnels que commerciaux. Mourade Dieye Gueye, secrétaire général de la municipalité, a eu ce commentaire lors de la réunion Villes et Experts tenue en février 2020 dans la capitale sénégalaise: "Le fait de penser à d'autres modes de financement a beaucoup aidé dans le recouvrement des recettes et a permis à la municipalité de faire passer son état d'esprit du mode "fonctionnement" au mode "investissement". La réforme de la gestion financière a vu le partage entre investissements en capital et dépenses de fonctionnement passer de 30-70 pour cent à 60-40 pour

cent. Ce changement a été dû avant tout à la maîtrise des dépenses de fonctionnement."

3.3.3 La préparation des projets

Concevoir des projets susceptibles d'attirer des concours externes reste un défi que mentionnent souvent les autorités publiques nationales et urbaines mais aussi les organismes de financement. Bien des municipalités urbaines ne disposent tout simplement ni des moyens de présenter une proposition viable, ni l'expérience voulue pour comprendre ce qu'attend l'investisseur potentiel. Kampala a eu beau surmonter les obstacles réglementaires et réussir à obtenir une notation de valeur de placement à l'échelle nationale, nombre de parties prenantes pensent que la municipalité va continuer à avoir du mal à attirer des financements externes sans renforcer ses moyens d'élaborer des projets qui s'y prêtent. En matière de moyens, les lacunes comprennent notamment le manque de continuité et d'anticipation des plans stratégiques, l'incapacité à produire des études de faisabilité (dignes de confiance), le manque d'expertise et d'expérience dans la préparation des modèles financiers, et un maniement encore immature des systèmes de contrôle interne et de gestion financière.

La mise en œuvre est une autre difficulté. D'après une étude conjointe du cabinet Ernst and Young et du Consortium pour les Infrastructures en Afrique qui date de 2014, cette lacune était en passe d'être comblée. Mais l'étude constatait que les travaux sur deux tiers des projets attendaient encore d'être lancés. Ce dont l'Afrique a besoin, ce n'est pas de trouver de nouvelles sources de financement, mais plutôt de s'assurer que les projets sont bouclés dans des délais raisonnables. Cela va garantir qu'ils produisent des bénéfices pour les investisseurs et aider à en attirer d'autres. L'Afrique doit supprimer les obstacles à l'achèvement des projets en abaissant le coût des affaires."⁹⁷



Espace public doté d'équipements sportifs à Dakar, Sénégal © Shutterstock

Les initiatives de financement liées au climat : le Fonds-Relais

Les villes se trouvent trop souvent aux prises avec la mise au point d'infrastructures qui répondent aux contraintes du climat. Dans les pays en développement en particulier, les villes manquent souvent des moyens, des financements et du soutien voulus pour le premier stade préparatoire des projets. Cela conduit à des impasses, quand les municipalités ne peuvent faire avancer leurs idées de projets jusqu'au stade final de la préparation, puis à la mise en place.

Lancé en septembre 2020, le Fonds-Relais pour le Financement Urbain lié au Climat (*City Climate Finance Gap Fund*) va permettre de faire aboutir des projets d'équipements urbains dans les pays à bas et moyen revenus (Asie centrale, de l'Est et du Sud, Pacifique, Amérique Latine, Caraïbes, Proche-Orient, Afrique du Nord et sub-saharienne, Europe).

Le Fonds-Relais a les fonctions suivantes:

- Renforcer les interventions d'urbanisme et de gestion financière pour réduire l'empreinte-carbone des villes et améliorer leur résilience au changement climatique ;
- Aider les premières phases de préparation des projets d'investissement compatibles avec la limitation à 1,5 degré de la hausse des températures. Cela peut concerner l'efficacité énergétique, les bâtiments "verts", la réfrigération durable, les solutions naturelles, l'énergie locale renouvelable, la mobilité durable, le traitement des déchets et l'économie circulaire, ainsi que la distribution d'eau et la gestion des eaux usées. Le fonds va aussi appuyer les activités d'adaptation au changement climatique qui renforcent la résilience (par exemple, les systèmes urbains d'eau et d'eaux grises, l'énergie, les transports urbains, les espaces publics et autres infrastructures).

Le Fonds-Relais soutient les divers aspects de l'élaboration d'un projet : mise au point de stratégies urbaines concernant le climat, définition conceptuelle d'un projet, composantes des études de pré-faisabilité, renforcement des dispositifs financiers pour améliorer la possibilité d'attirer des concours externes, identification de formules de financement innovantes ou modulables, et enfin rapprochement avec d'autres sources de soutien pour les phases ultérieures de préparation du projet. Les projets soutenus par le Fonds-Relais vont avoir des retombées sociales et environnementales indirectes, comme une meilleure qualité de vie, un air propre, l'inclusion sociale, l'économie circulaire et la création d'emplois.

Le Fonds-Relais est une initiative du gouvernement allemand et du Pacte Mondial des Maires pour le Climat et l'Énergie, en partenariat avec plusieurs intervenants majeurs de la finance climatique, dont le groupe C40 des villes pionnières dans la lutte contre les changements climatiques, le Conseil International pour les Initiatives Environnementales Locales (ICLEI) et la *Cities Climate Finance Leadership Alliance* (CCFLA). Les premiers donateurs comprennent le Ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et de la Sécurité nucléaire, le Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement et le Ministère luxembourgeois de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. Le soutien aux villes et les travaux associés sont confiés aux soins des deux organes d'exécution, la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement, cette dernière avec l'agence allemande de coopération, la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ).

Pour en savoir davantage: www.citygapfund.org

Dans bien des cas, la préparation des projets peut être facilitée par l'assistance externe pour la mise au point des études de faisabilité et au renforcement des moyens. La clef du succès à long terme, qu'il s'agisse du Fonds-Relais ou de tout autre type d'assistance externe, est le travail collaboratif, qui va pérenniser la capacité propre d'une municipalité à bâtir des projets susceptibles d'attirer les concours externes. Un bon exemple en est l'Ouganda, où le Ministère des Finances a désormais mis en place une unité tout entière vouée à soutenir l'élaboration de projets susceptibles d'attirer les concours internes. Il s'est aussi efforcé de rendre les projets plus transparents pour les investisseurs,

palité à bâtir des projets susceptibles d'attirer les concours externes. Un bon exemple en est l'Ouganda, où le Ministère des Finances a désormais mis en place une unité tout entière vouée à soutenir l'élaboration de projets susceptibles d'attirer les concours internes. Il s'est aussi efforcé de rendre les projets plus transparents pour les investisseurs,

Le **Fonds International d'Investissement Municipal (FIIM)** – établi par le *Capital Development Fund* des Nations Unies (UNCDF) et le Congrès Mondial des Cités et Gouvernements Locaux Unis (UCLG) en collaboration avec le Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV) – soutient les villes intermédiaires dans les pays en développement, y compris les plus pauvres, pour accéder aux marchés des capitaux nationaux et internationaux. Il fournit aux villes et aux collectivités locales des fonds remboursables pour financer des projets et programmes d'investissement d'intérêt général. Le FIIM est administré par un fonds privé de gestion d'actifs, Meridiam, et il vise une capitalisation de EUR350 millions à la première clôture. C'est à travers une Facilité d'assistance technique (FAT-FIIM) que la coalition UNCDF-UCLG-FMDV aide les municipalités urbaines à préparer leurs projets et à se conformer aux exigences propres à leur donner accès aux marchés financiers.

en passant à un système de divulgation, qui communique aux investisseurs l'intégralité de l'information, plutôt que les seuls avantages du projet concerné, ce qui réduit les asymétries d'information et permet de prendre les décisions d'investissement à meilleur escient. Ici, le problème le plus contraignant semble être d'établir les conditions fondamentales de la reconnaissance de la solvabilité.

Serge Allou, conseiller technique à l'UCLG, a déclaré le 29 octobre 2020 lors de la réunion Villes et Experts: "L'expérience du financement mixte, des garanties et du développement de l'accès des villes au marché financier montre que, dans certains cas, les fonctions de préparation des projets sont déconnectées de l'investisseur. Il faut s'attaquer à cet écart, et les partenaires du développement ont là un rôle à jouer. Faire participer le secteur privé dès le début des conversations serait à cet égard d'une importance primordiale."

Les encadrés consacrés au Fonds-Relais, au FIIM et à l'Initiative pour des Villes Africaines Durables (IVAD-ASCI) montrent comment les partenaires du développement ont commencé à résoudre les problèmes de préparation et de

mise en œuvre des projets. On en trouve un autre exemple, qui ne concerne pas seulement les villes, dans SOURCEⁱⁱ, plateforme internationale de la *Sustainable Infrastructure Foundation* placée sous l'égide et le financement des banques internationales de développement. Elle met les promoteurs en mesure de réunir les éléments d'information voulus et de les rendre accessibles aux institutions financières internationales et autres organismes impliqués dans la préparation et le financement de projets.

L'assistance des donateurs et des institutions financières internationales a son importance, mais elle ne va pas sans ses propres problèmes. Les municipalités faisant l'objet des études réunies dans le présent rapport remarquent que l'accès à l'assistance des donateurs exige des savoir-faire particuliers à chacun d'eux. Ce manque de coordination se retrouve dans les projets exécutés par plusieurs donateurs dont l'assistance fait double emploi. C'est ainsi que Kampala a reçu au moins trois études de faisabilité d'un réseau d'autobus rapides. On aurait davantage progressé si elles s'étaient concertées pour se concentrer chacune sur un aspect particulier. On retrouve aussi le problème des

Avec son **Initiative pour des Villes Africaines Durables (IVAD-ASCI)**, la Banque européenne d'investissement entend améliorer l'accès au financement des investissements des villes secondaires d'Afrique sub-saharienne. Ces villes ont été choisies parce qu'elles se caractérisent en général par des besoins importants et de faibles moyens, alors que les donateurs ont tendance à se concentrer sur les villes plus importantes. L'Initiative aide ces villes à accéder aux financements pour leurs besoins d'infrastructures durables de trois façons : (i) en renforçant leurs moyens financiers et en soutenant la mise au point de stratégies et de plans de financement municipal ; (ii) en fournissant des conseils sur le financement et la structuration d'un nombre choisi de projets ; et (iii) en multipliant les liens avec les investisseurs potentiels et en soutenant généralement le partage des informations. L'Initiative se concentre avant tout sur le conseil financier et compte sur des organismes complémentaires, comme le Fonds-Relais, pour le conseil technique, domaine dans lequel elle ne peut fournir qu'un appui limité.

ii <https://public.sif-source.org/source/>

donateurs qui cherchent à biaiser les projets et priorités locaux pour les aligner sur leurs propres programmes. C'est la négation même du processus très important de planification par les municipalités elles-mêmes qu'ils sont censés encourager. Enfin, toute cette assistance risque d'inciter les municipalités urbaines à ne pas développer comme il faudrait leur propre gestion financière interne et leurs propres ressources fiscales. Des initiatives sont en cours pour faciliter l'accès au soutien du développement ; ainsi, l'*Alliance pour le Leadership* dans le Financement de l'Action Climatique en faveur des Villes s'est attachée à harmoniser les formulaires de demande de financements liés au climat à travers les appels émanant des IFI et des réseaux de villes.

Les obstacles sont nombreux, divers et ils tiennent souvent au contexte particulier, et le financement des infrastructures courantes se prête à une variété de choix : ainsi en ville les zones probablement plus riches puisque bien aménagées ont tout loisir soit de payer pour une fourniture de services par le secteur privé à travers des droits d'usage, ou de payer à travers la taxation. Ces zones sont normalement celles dont on s'occupe d'abord. Or le défi fondamental concerne l'endettement à long terme pour des infrastructures destinées aux quartiers pauvres et informels où la population n'est guère en mesure de payer et dont les contributions fiscales sont minimales.

Comme souligné au chapitre 3.1, il est essentiel de se rappeler qu'à se concentrer sur les seuls projets susceptibles d'attirer des concours externes, on peut en venir à ignorer le besoin de biens publics ou sociaux dont les bénéficiaires risquent d'être minimes sinon nuls, mais dont les bénéfices publics d'ensemble sont importants. Lorsque les partenaires du développement commencent à s'engager dans la conception de projets, ils feraient bien de promouvoir ceux qui sont véritablement transformateurs et finançables, comme des actions "vertes" ou pro-pauvres qui peuvent bien, dans ce contexte, ne pas attirer les concours externes. Ainsi, à Dakar, bon nombre de parties prenantes estimaient que le marché couvert destiné à être financé par l'émission obligatoire était conçu pour répondre aux objectifs de lutte contre la pauvreté de la Fondation Bill et Melinda Gates et qu'elle n'aurait pas été d'un bon rendement si elle avait été effectivement lancée.

3.3.4 Réduire le risque d'investissement

Une fois stabilisés et rendus transparents les ressources fiscales propres ainsi que les transferts du pouvoir central,

l'accès aux financements externes devient beaucoup plus faisable. Avec d'autres mesures favorables à la reconnaissance de la solvabilité et la mise au point de projets susceptibles d'attirer les concours externes, le risque, et par conséquent le coût, de l'investissement peut se trouver réduit.

Certains aspects en restent toutefois hors du contrôle d'une municipalité, comme le risque de change et d'autres de nature macroéconomique. Ainsi, la note de crédit internationale de l'Ouganda est toujours restée de l'ordre de B+ (Fitch), B2 (Moody's) et B (Standard & Poor's), ce qui ne ferait pas de ses éventuelles obligations des valeurs de placement. On a recouru au financement mixte et aux garanties pour réduire le risque tant réel que perçu, et donc le coût du financement, ces deux procédés ayant pour effet d'assurer l'investisseur d'un minimum de remboursement.

Carla Montesi, de la direction des partenariats internationaux à la Commission européenne, a déclaré le 29 octobre 2020 à la réunion Villes et Experts : "Les instruments financiers qui figurent au Plan d'Investissement Externe sont le financement mixte (subventions combinées à des prêts publics et privés) et les garanties (pour attirer l'investisseur privé en neutralisant le risque d'un investissement) à travers les institutions financières internationales. S'agissant du secteur urbain, le financement mixte a soutenu le traitement des déchets solides, la mobilité durable, la distribution et l'assainissement, afin de rendre le coût des prêts plus abordable. Un élément essentiel du financement mixte consiste à préparer une bonne série de projet "durables" (qui intègrent les dimensions "verte" et sociale) qui peuvent être présentés aux institutions financières. Malheureusement, ce nombre est resté insuffisant.

Quant aux garanties, nous cherchons toujours à optimiser et adapter cette formule au bénéfice des villes. Les bons exemples de recours aux garanties comprennent : le soutien à la résilience urbaine pour faciliter les partenariats public-privé (RECIDEⁱⁱⁱ); la garantie de remboursement aux banques du pays pour les inciter à prêter davantage aux municipalités, ainsi que les prêts en monnaie du pays, donc la neutralisation du risque de change ; avec aussi les garanties offertes pour amortir une partie des pertes financières que pourrait encourir un fonds d'investissement urbain (portefeuille de dimensions réduites)."

iii Garantie de Développement de la Ville Résiliente dans le cadre du Plan d'Investissement Européen; https://ec.europa.eu/eu-external-investment-plan/projects/resilient-city-development-recide_en.

Le soutien budgétaire est un mécanisme utilisé, par exemple, par l'Union européenne pour appuyer les pays partenaires dans leurs politiques de réforme en rapport avec les Objectifs de développement durable (ODD).⁹⁸ Dans un contexte de décentralisation, le soutien budgétaire peut avoir un effet de catalyseur pour rationaliser le cadre économique et budgétaire, renforcer le climat de l'investissement et des affaires, réduire les risques d'investissement et renforcer aussi les politiques sectorielles, les institutions et les cadres réglementaires. Par conséquent, il est essentiel d'exploiter les synergies et les complémentarités avec d'autres outils, comme les financements mixtes, afin de renforcer leurs effets. La mise en œuvre à l'échelon infranational de l'Évaluation-diagnostic de la responsabilité financière des dépenses publiques et de l'administration fiscale (PEFA-TADA) est susceptible d'inspirer des réformes propres à améliorer la reconnaissance de la solvabilité.



En préparant son émission obligataire, la municipalité de Dakar avait obtenu de l'agence américaine de développement, USAID, une garantie à hauteur de 50 pour cent au titre de son Autorité de crédit au développement (DCA). Autrement dit, USAID rembourserait au moins la moitié du capital de l'investisseur si le rendement du projet n'était pas conforme aux attentes. Puisqu'il s'agissait d'obligations non souveraines, la DCA n'a pas pu accorder sa garantie à 100 pour cent, et à la place a demandé à la municipalité de mettre en place un fonds d'amortissement pour financer les premiers remboursements. La municipalité a donc consigné en banque un montant correspondant à un an d'intérêts, comme garantie de premières pertes pour l'investisseur mais aussi pour limiter le passif du pouvoir central. Grâce aux réformes de grande ampleur destinées à faire reconnaître la solvabilité de la municipalité, et la garantie en plus, l'émission de US\$40 millions à sept ans devenait viable avec un taux d'intérêt annuel de 6,6 pour cent.

Autre élément important dans la conception de l'émission: la période de grâce de deux ans pour les remboursements du principal, afin que la municipalité n'ait pas à y affecter d'autres flux de revenus, comme les taxes immobilières, ce qui aurait mis son budget sous forte pression et entravé sa capacité à fournir des services. Toutefois, l'échéance de

l'obligation ne dépassait pas sept ans, comme bien des emprunts de collectivités locales. Or cela suscite des difficultés non négligeables puisque les projets d'infrastructures comportent habituellement des cycles de 20 à 30 ans. Un meilleur alignement des cycles de dette et de projet est un domaine où les partenaires du développement peuvent avoir un rôle à jouer.

Il est de la plus grande importance de cantonner un projet pour que les dépenses et les revenus qui s'y attachent soient séparés du reste du budget municipal, afin de garantir à l'investisseur que les bénéfices du projet ne seront pas affectés à d'autres fonctions et que les autres revenus vont continuer à financer les services ; mais le cantonnement a aussi ses désavantages. Par exemple, imposer des droits d'usage pour recouvrer les coûts peut rendre le service rendu par le projet trop onéreux pour le citoyen pauvre. Même parmi les catégories plus aisées de la population, les droits d'usage doivent faire l'objet de solides campagnes de sensibilisation, vu l'absence de précédent historique.

L'expérience montre que dans les pays à faible revenu, attirer l'investissement externe à travers divers types d'instrument peut devenir à la fois risqué et coûteux tant pour l'emprunteur que pour le prêteur. L'émission d'obligations à l'échelon local ne devrait se faire qu'aux fins d'investissements en capital dans le domaine immobilier ou dans du capital industriel, être libellée dans la monnaie locale mais sans taux de change fixe. La transparence et l'information complète concernant une émission doit être obligatoire. Mais la fourniture de garanties peut demeurer problématique et risque de susciter implicitement d'importants passifs éventuels.

Gerry Muscat, chef du développement urbain à la Banque européenne d'investissement (BEI), a déclaré le 29 octobre 2020 à la réunion Ville et Experts: "Le fait que les transferts soient devenus stables et prévisibles a été l'un des éléments majeurs qui ont permis aux villes européennes de faire reconnaître leur solvabilité et leur capacité à emprunter en leur nom propre. Tout en encourageant ceci, il ne faudrait pas attendre que les pays en développement se trouvent à leur tour dans cette trajectoire, mais plutôt trouver le moyen de sauter des étapes, de faire des transitions et de se lancer dans l'investissement urbain en recourant à d'autres ressources et d'autres instruments de garantie. C'est particulièrement pertinent

dans le contexte de la crise de la COVID, quand les budgets municipaux sont sous pression, comme le sont aussi les subventions et le soutien à l'investissement de la part du pouvoir central. Outre leur appui technique, les institutions financières internationales, elles aussi, peuvent aider à réduire le risque en contribuant des subventions aux financements mixtes et en fournissant des capitaux à effet catalyseur qui servent de socle à un fonds de soutien de l'investissement privé dans le secteur urbain. La BEI, quant à elle, se concentre sur le financement des projets et lie son soutien à la solvabilité en rapport avec l'investissement. Des dispositifs comme l'ASCI et le Fonds-Relais permettent de soutenir le rehaussement de la qualité du crédit à l'échelon local. Mais il reste encore bien du chemin à parcourir. Lorsque c'est possible, les institutions financières internationales devraient se concentrer sur les flux financiers liés à un projet donné et chercher à financer à l'échelon le plus local qui soit, tout en recourant aussi au soutien à l'échelon national. Dans bien des cas, ces institutions ne pourront pas faire modifier le cadre réglementaire et devront donc se contenter de celui qui existe pour financer les municipalités. "

3.3.5 Obligations municipales ou prêts ?

Certains partenaires du développement ont prôné le recours aux émissions obligataires municipales; il faut toutefois faire attention aux conditions préalables au succès de ce type d'instrument. Même les experts du KwaZulu Natal, en Afrique du Sud, considèrent cette technique comme prématurée car "on s'accorde largement pour penser que faute d'un cadre réglementaire bien adapté, l'emprunt international risque de déboucher sur des crises budgétaires et d'endettement et de déstabiliser la situation macroéconomique".⁹⁹ L'émission obligataire municipale de l'État de Lagos (Nigeria), par exemple, avait de bonnes chances de réussir vu les dimensions et le stade de développement de sa ville principale, qui sont très différents de ceux de bien d'autres en Afrique. C'est en janvier 2020 que l'État de Lagos a lancé une émission obligataire de US\$275 millions pour le financement d'infrastructures au taux d'intérêt d'équilibre de 12,25 pour cent par an avec taux de change fixe entre le dollar et la naira (NGN, la monnaie nigériane). Cette opération n'était pas la première en son genre: une émission du même ordre, elle aussi destinée à financer des infrastructures, avait été lancée il y a trois ans avec échéance en 2024. À fin septembre 2019, l'État de Lagos contribuait au total à hauteur de US\$1,2 milliard, soit 10,9 pour cent, à la dette intérieure du pays (US\$11,17 milliards), selon un récent rapport du Bureau Nigérian des Statistiques.

Lors de la prochaine phase de la présente initiative, il pourrait être utile de se demander ce qui fait le succès d'une émission obligataire municipale. L'étude du cas de Dakar montre que les partenaires du développement peuvent jouer un rôle important en neutralisant le risque et en assurant que les conditions sont viables tant pour l'investisseur que pour l'emprunteur. En outre, lors de la phase de mise au point d'une émission, il est important d'assurer que les montants nominaux sont assez bas pour attirer les particuliers, ce qui peut renforcer le contrat social.

Les institutions financières internationales, comme par exemple la BEI, avertissent par ailleurs qu'un prêt s'avère d'ordinaire beaucoup plus flexible qu'une obligation en cas de défaut de paiement, puisqu'il peut être renégocié et restructuré; alors qu'une obligation risque de lier les recettes fiscales municipales des années durant ou, dans le pire des cas, aboutir au défaut de paiement sans grande possibilité pour la municipalité de négocier un nouvel échéancier de remboursement. Par conséquent, les prêts commerciaux et concessionnels vont convenir à une plus grande diversité de circonstances que les obligations municipales, surtout dans des marchés moins matures. On peut adapter les prêts aux besoins des villes et leurs coûts de transaction sont moins élevés. Toutefois, les collectivités locales peuvent aussi avoir du mal à emprunter aux banques commerciales et ce pour plusieurs raisons. Les sauvegardes financières (hausse des ratios de capital, liquidité renforcée) imposées à la suite de la crise financière de 2007-2009 au titre de l'accord dit "Bâle III"^{iv} force les banques commerciales à relever leurs marges et à réduire les échéances des prêts. Il existe aussi un manque de concurrence et de réglementation parmi les fournisseurs de services financiers dont les taux d'intérêt ne sont pas des plus avantageux même si certains pays exigent désormais que le financement par prêts se fasse par adjudication, ce qui encourage la concurrence mais peut aussi limiter la flexibilité. Reflétant leur faible solvabilité, les mauvaises notes de crédit des collectivités locales font monter les taux d'intérêt dont le versement devient impossible, qu'il s'agisse de ceux du prêt ou du coupon. Nous n'avons pas trouvé assez d'exemples, dans les limites actuelles de nos études de cas, et nous pourrions avoir à revenir sur ce problème lors de la prochaine phase.

Commencer par des prêts concessionnels avec leurs conditions plus favorables, plus réduites et plus souples, pour

iv L'accord international dit Bâle III a été conclu entre banques centrales au sein du Comité de Bâle pour la surveillance des banques suite à la crise financière de 2007-09. Il vise à renforcer la réglementation, la surveillance et la gestion du risque. <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>

se préparer à passer aux prêts commerciaux, plus conséquents, avec des coûts fixes et à plus long terme, voilà qui pourrait être un bon modèle pour les collectivités locales, qui feraient reconnaître leur solvabilité sans perturber leur trésorerie. C'est seulement une fois qu'une ville a atteint un certain degré de développement et a renforcé ses capacités avec des prêts de plus faibles montants, qu'elle devrait envisager une émission obligataire. D'autre part, les institutions de crédit municipal sont en mesure de jouer un rôle de "grossiste" sur le marché obligataire, en émettant des titres en lieu et place de collectivités locales dont elles mutualisent le risque et auxquelles elles laissent le paiement des coupons ; les banques municipales sont familières des marchés financiers et c'est ainsi que la plupart d'entre elles fonctionnent en Europe.

3.3.6 Les partenariats public-privé

Les partenariats public-privé (PPP) sont considérés par bon nombre de villes comme la bonne réponse à de nombreux besoins d'infrastructures, mais leurs diverses configurations – des formules relativement simples comme la privatisation et la concession, jusqu'aux plus compliquées comme les entreprises conjointes – exigent toutes des règlements transparents et bien appliqués ainsi que des institutions prêtes à rendre des comptes à tous les échelons de l'autorité publique.

La BEI remarque que l'on parle souvent de PPP, mais que le premier P est celui de "partenariat" alors qu'il est parfois plus simple que le secteur "privé" fournisse des services ou des équipements dans un cadre robuste bien réglementé, sans contrat spécifiquement de type PPP. Le secteur de l'habitat bon marché peut fonctionner de cette manière purement privée, sans PPP. De même, certains types de PPP sont plus simples que les autres (ainsi, "conception, construction et exploitation" (CCE-DBO) par rapport à "conception, construction, financement et exploitation" (CCFE-BFO^v)) et aussi plus efficaces. Dans de nombreux pays, il manque toujours aux autorités les compétences pour planifier, coordonner et administrer ce type de projet, et ils se trouvent nettement en position de faiblesse lorsqu'ils négocient avec les fournisseurs du secteur privé bien pourvus, eux, en conseils juridiques, financiers et techniques expérimentés. Cela peut souvent déboucher sur des contrats biaisés ou mal équilibrés, des dépassements de coûts chroniques et souvent le besoin de

sauvetages financiers à l'échelon national. La BEI conclut que les municipalités urbaines ne sont pas souvent à même de décider si un PPP s'avèrerait plus efficace que d'autres formules tout au long du cycle utile d'un investissement.

En matière d'infrastructures urbaines, les PPP souffrent de tous les problèmes cités ci-dessus, et d'autres encore. Par exemple, au Nigeria, l'accès au financement constitue le principal obstacle à la fourniture de logements. "Nombreux sont les promoteurs privés participant au programme qui manquent des moyens financiers voulus pour faire aboutir leur projet. Le manque de fonds et la faiblesse structurelle du marché financier du pays sont les principales cause des retards dans l'achèvement des projets de logement."¹⁰⁰



À Kisumu, au titre du deuxième plan de développement intégré du comté (2018-2020), on s'attend que les PPP dégagent quelque US\$75 millions pour financer des projets ambitieux. Cela peut paraître un montant relativement faible, mais cela représente quelque 75 pour cent du budget annuel du pouvoir central kenyan. C'est aussi considérable étant donné que les autorités du comté n'avaient jamais auparavant réussi à partager le fardeau de la fourniture d'infrastructures à travers des PPP. Le comté a déjà l'expérience de ces partenariats mais sans qu'il y ait figuré lui-même comme autorité contractante. Le Port maritime de Kisumu, achevé en 2019 et d'un montant de US\$80 millions, dépendait de l'Autorité portuaire nationale. Le barrage polyvalent de Magwagwa (US\$835,6 millions) est administré par l'Autorité d'aménagement du bassin du lac Victoria. Le programme d'extension du réseau électrique (US\$434 millions) est, lui, administré par la société Kenya Electricity Transmission.



D'après l'autorité du Comté de Kisumu, le défi que pose le partenariat public-privé n'est autre que sa complexité excessive. Or on ne peut surmonter ce problème en se contentant d'assouplir les règles. Celles-ci appellent, certes, des améliorations, mais on peut estimer que le véritable goulet d'étranglement se situe ailleurs. Le manque de PPP à l'échelon du comté est dû à l'incapacité des collectivités locales à créer un climat propice à l'in-

^v Dans le format CCE-DBO, un seul et unique maître d'ouvrage est désigné pour concevoir et réaliser le projet puis l'exploiter pendant une période bien définie; dans le format CCFE-DBFO, l'entreprise prend l'ouvrage à bail au client pendant une période bien définie (souvent 30 ans) après quoi l'ouvrage revient au client.

vestissement, à se conformer aux règles de bonne gestion des finances publiques et à développer leurs ressources fiscales propres. C'est en mettant en place ces piliers des finances municipales que les autorités du comté seront à même d'attirer l'investissement et de se donner les moyens de mettre au point plus rapidement des PPP et autres projets susceptibles d'attirer les concours externes.



En Ouganda, la loi de 2015 sur les PPP a ouvert de nouvelles possibilités de mobiliser l'investissement privé. Toutefois, le manque d'expérience des autorités contractantes, la faible coopération entre institutions gouvernementales et le manque de familiarité avec les bonnes pratiques persistent à restreindre la mise en application. Il n'existe à ce jour en Ouganda aucun projet qui soit passé par les procédures prescrites par la loi, alors que certains ont été négociés et conclus en vertu des directives et cadres juridiques antérieurs. Pour remédier à cette situation, le pouvoir central a mis sur pied une unité administrative spéciale pour les PPP, qui aide au renforcement des capacités, particulièrement s'agissant de la structuration des partenariats et des contrats.

Toutefois, une bonne capacité à mettre au point les projets reste le préalable avant que l'on envisage un PPP. Cette formule exige des pouvoirs de décision bien encadrés et des capacités de coordination, et les études montrent qu'elle n'est vraiment viable que pour des projets de grande ampleur d'une valeur supérieure à US\$50 millions, vu les coûts de transaction élevés qu'impose la structuration du contrat. Comme d'autres formules d'investissement, le PPP exige aussi la capacité à mettre au point des projets susceptibles d'attirer les concours externes mais aussi des réponses à des questions comme le montant abordable des droits d'usage et la résistance éventuelle du public à s'en acquitter.

Le PPP n'est pas la panacée et il exige une gouvernance très forte si les résultats doivent surpasser ceux des procédures traditionnelles de marchés publics. Il est important de rappeler ici une fois encore que c'est le stade de développement d'une ville qui va déterminer quelle formule de financement être viable. La plupart du temps, il faut s'attacher avant

tout à bien mettre en place les paramètres fondamentaux et à renforcer les moyens dont on dispose avant de passer à des formes innovantes de financement externe de l'investissement comme l'emprunt obligataire municipal ou diverses formes de partenariat public-privé.

3.3.7 Financement en commun et intermédiaires financiers

Les intermédiaires financiers jouent un rôle important dans la coordination des investissements, la facilitation et l'entretien des relations et la montée en puissance des moyens financiers d'aménagement des villes au fil du temps. Leur importance peut égaler celle des investissements eux-mêmes en évitant les doubles emplois ainsi que les infrastructures mal planifiées ou mal coordonnées, aussi en réduisant les écarts d'information entre investisseurs et municipalités. Bien des villes disposent de fonds d'aménagement-développement local, logés auprès du pouvoir central, et dont les concours prennent habituellement la forme de subventions.

Comme démontré ci-dessus, s'ils doivent être efficaces les concours octroyés par les banques d'investissement municipal doivent s'appuyer sur une base de revenus fiscaux stable. Celle-ci doit à son tour s'appuyer sur un vaste dispositif de décentralisation, avec un rôle central pour les ressources fiscales propres. Le coût de la délégation des compétences devrait être couvert par l'assiette fiscale et moyennant une marge, et celle-ci, "l'excédent d'exploitation", constitue en fait la source durable à long terme du remboursement des prêts aux municipalités.

Lorsque l'on établit une banque de financement municipal, ou tout autre organisme de financement en commun, il est important de s'assurer que ses structures de direction et de gestion des risques sont solides. Au fil du temps, les prêts aux municipalités vont devenir un secteur d'activité bien établi et les banques commerciales vont s'y engager à leur tour pour faire concurrence avec les institutions plus spécialisées. Il est donc important de mettre ces institutions en mesure de rester financièrement viables face à la concurrence. Cela signifierait qu'on s'assure qu'elles atteignent une certaine masse critique qui leur permettent d'exploiter d'autres segments profitables, ou d'être vendues à des investisseurs privés pour devenir une activité particulière au sein du portefeuille de prêts d'une banque privée. Il faut prendre en compte ces exigences de pérennité financière lorsque l'on profile de telles institutions.

L'Agence territoriale africaine de l'UCLG

Suite à la demande de ses membres, le Secrétariat Général du CGLU-Afrique a établi en 2019 l'Agence territoriale africaine (ATA), spécialisée dans le financement des infrastructures dans les villes et les territoires d'Afrique. Son entrée en fonction doit se faire en deux étapes: (1) la mise en place d'une institution coopérative des membres fondateurs, qui rassemble les 100 premières villes et premiers territoires qui ont contribué chacun EUR100 000 afin de libérer la part de 50,1 pour cent que l'institution coopérative apporte au capital de l'ATA ; la part restante de 49,9 pour cent étant recherchée du côté des institutions financières du continent, la Banque africaine de développement (BAfD) étant attendue comme investisseur de référence (33,33 pour cent). C'est l'institution coopérative qui va assurer la gouvernance politique de l'ATA et, donc, faire office de conseil de surveillance ; (2) l'établissement d'une institution financière responsable de l'administration technique de l'ATA, sa gestion étant confiée à un gestionnaire de fonds sélectionné par un appel international à soumissions. L'institution financière aura la responsabilité de lever des fonds par voie d'émissions obligataires pour les reprêter aux municipalités, urbaines et autres, ainsi qu'aux collectivités infranationales et ce suivant des règles acceptées en commun.

L'intérêt de l'ATA, c'est qu'elle centralise les demandes des collectivités locales africaines et leur donne accès – indirect – au marché financier et à des taux d'intérêt préférentiels. À de rares exceptions près, aucune de ces collectivités n'est en mesure de lancer des emprunts susceptibles d'intéresser le marché financier. Autre avantage attendu de la structure de l'ATA: l'actionnaire principal est l'institution coopérative composée exclusivement de collectivités territoriales africaines, qui désignent le conseil de surveillance et garantissent donc que les décisions financières sont toujours prises dans leur intérêt.¹⁰¹



Au Sénégal, le pouvoir central investit dans le développement urbain à travers le Programme national de développement local et l'Agence de développement municipal (ADM). Les deux instances sont placées sous la tutelle du Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires et sont destinées à aider les petites communes. Elles incitent les communes à mobiliser leurs ressources, à se fixer des objectifs, à bien cibler leurs dépenses et aussi à s'assurer de conseils juridiques pour garantir la conformité au droit. L'ADM permet au pouvoir central de lever et de coordonner des fonds fournis par divers donateurs et de les allouer à des communes sélectionnées. C'est au nom de celles-ci que le pouvoir central administre les procédures d'investissement, leur épargnant d'avoir à négocier avec les partenaires privés, surtout les communes qui n'ont ni le pouvoir ni les structures voulues pour solliciter les marchés internationaux. Toutefois, cela leur retire leur autonomie, puisque c'est le pouvoir central qui prend les décisions pour ensuite "placer" les projets dans les communes. Pour remédier à cela, on pourrait imaginer que les communes soient impliquées dans ces projets afin qu'ils se conforment aux prio-

rités locales, qu'elles développent leurs propres moyens et qu'elles se donnent les moyens voulus pour l'entretien et l'administration des projets.



Au Somaliland, c'est le Ministère du Plan qui assure le contact avec les partenaires du développement et coordonne leurs soutiens. Ceux-ci sont ensuite distribués par le Fonds de développement du Somaliland, établi en 2012. Celui-ci s'assure du respect de deux grandes exigences : que les contributions externes sont conformes aux objectifs nationaux de développement et, plus important encore, que tous les projets soutenus par les partenaires du développement sont bien alignés sur le Plan national de développement du pays.



Des initiatives comme le **Fonds de développement des collectivités locales (DFLA)** du Malawi vont un pas plus loin : il élargit le rôle de coordination des fonds de développement locaux en transmettant aux municipalités urbaines

les contributions des donateurs et du pouvoir central sous forme de prêts à bas coût, entre autres conditions préférentielles. Le Fonds offre aussi de renforcer les moyens locaux pour concevoir les projets et administrer leur financement, avec des éléments d'incitation qui font que les municipalités ne peuvent pas solliciter de nouveaux prêts avant d'avoir entièrement remboursé le précédent et d'avoir amélioré leurs méthodes. C'est ainsi que ce dispositif entend améliorer pas à pas la solvabilité des collectivités locales pour les mettre en mesure d'emprunter des montants supérieurs auprès de banques commerciales. Le DFLA est un fonds autorenouvelable dont le capital de lancement a été fourni par la Banque mondiale en 1992. Il accorde des prêts commerciaux à court terme et aussi d'autres, à plus long terme, pour les infrastructures. Depuis son lancement, son taux de remboursement est resté régulier, probablement en raison de ses conditions préférentielles, avec des périodes de remboursement jusqu'à 10 ans et un taux d'intérêt de 14,5 pour cent – comme celui de la banque centrale du Malawi –, soit près de la moitié des taux des banques commerciales (autour de 26 pour cent). En 2017, l'administration du Fonds est passée des mains de consultants de la Banque mondiale à celles d'un directeur général et de son équipe d'origine locale, ce qui a ravivé l'intérêt porté à ce "prêteur de premier ressort" aux collectivités locales. Il cherche actuellement à se recapitaliser, puisqu'il n'y a eu aucune injection d'argent frais depuis son lancement. Cela lui permettrait d'apporter son assistance à des projets d'infrastructures plus importants, en sus des besoins de fonctionnement minimales qu'il sert en ce moment.

Au Népal, le pouvoir central a créé en 1989 une structure autonome similaire sous le nom de **Fonds de développement des petites villes (TDF)**. Il s'agit de la seule institution intermédiaire du pays qui desserve les collectivités locales. Plusieurs donateurs, dont les agences allemandes de coopération (GIZ) et de financement du développement (KfW) ainsi que la Banque Asiatique de Développement et la Banque mondiale, ont collaboré avec le TDF dès ses débuts. Les collectivités locales népalaises, surtout les municipalités urbaines, sont ses principaux clients, notamment les villes émergentes en expansion rapide. Le pouvoir central, notamment le Ministère des Finances et la Commission

nationale du Plan, y voient une institution propre à jouer un rôle important dans le développement des infrastructures. Le TDF fournit des financements à long terme sous forme de prêts et de subventions.¹⁰² Lors d'un webinaire le 29 octobre 2020, le directeur du TDF, Maniram Singh Mahat, a souligné que depuis son lancement le TDF avait financé plus de 13 000 projets et avait joué un rôle majeur dans l'accès à l'eau courante potable, dont les bénéficiaires étaient passés de 30 à 90 pour cent de la population népalaise en 20 ans.

Les institutions de financement local peuvent jouer un rôle important dans les pays en développement du fait de leur bonne compréhension des cadres municipaux. Elles peuvent, ainsi, faire face au risque de change dans de meilleures conditions que les villes qui empruntent sur le marché international. Les IFI peuvent les soutenir avec des financements à long terme et en les aidant à améliorer leurs procédures de crédit, leur montrer aussi la différence entre risque d'entreprise et risque municipal. Un bon exemple en est le Fonds d'Équipement Communal du Maroc, qui prête aux municipalités et aux régions mais aussi canalise les transferts du pouvoir central et dispose d'un solide mécanisme de crédit.

Les banques d'investissement municipal sont un bon moyen de faciliter l'accès des collectivités locales au crédit. Leur rôle est triple: canaliser et coordonner les financements, réduire les lacunes d'information en matière d'investissement, et renforcer les moyens des instances infranationales. En se concentrant particulièrement sur l'investissement urbain, ces institutions peuvent gérer les financements nationaux ou internationaux au bénéfice de l'échelon local d'une manière qui serait trop onéreuse pour les collectivités locales prises individuellement.¹⁰³ On a pu montrer que ces banques résolvent les problèmes de coordination et de mauvais ciblage des besoins.¹⁰⁴ Elles peuvent aussi être mieux à même de s'aligner sur les plans d'aménagement urbains.

Par comparaison, dans les systèmes très centralisés de finance et de crédit, les coûts de suivi sont importants et donc inefficients, à l'exception des prêts d'un montant important. Les banques de développement municipal ayant des relations plus étroites avec leurs débiteurs, elles peuvent travailler avec eux pour combler les lacunes d'information, qui autrement renchériraient le coût du crédit. Enfin, l'accès au financement des municipalités urbaines est limité. Seul un pourcentage minime des 500 plus grandes villes des pays en développement peut être estimé solvable au sens

du marché des capitaux : quelque quatre pour cent sur les marchés internationaux et 20 pour cent sur les marchés locaux.¹⁰⁵

Lorsqu'il est possible d'emprunter, les banques d'investissement municipal ont un rôle à jouer pour s'assurer que les collectivités locales restent dans les limites d'endettement prescrites dans les cadres

prévus.¹⁰⁶ Lorsque ces derniers sont absents, la banque peut agir au-delà du financement, en aidant les municipalités urbaines avec leurs plans d'investissement, en finançant la structuration et l'évaluation des projets. Leur double rôle – mobiliser et coordonner les flux financiers existants à investir aujourd'hui, tout en préparant les municipalités à l'investissement de demain – souligne leur importance dans l'accès aux financements.

Le succès des marchés du crédit municipal: le Fonds développement urbain du Tamil Nadu (TNUDF)

Le TNUDF est très en pointe et dans le monde entier pour la conception de systèmes de ressources financières innovantes. Il s'agit d'un partenariat (PPP) spécialisé dans le domaine urbain entre le gouvernement de l'État indien du Tamil Nadu et de trois entreprises privées spécialisées dans les infrastructures, la finance et le logement. Il a pour mission de fournir des services aux projets et de financer les investissements en capital comme l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets solides, les routes et les transports.¹⁰⁷

Tout récemment, le Fonds a lancé sur le marché intérieur une émission obligataire à 15 ans d'un montant équivalant à US\$300 millions pour financer un boulevard périphérique à Madurai. Les nouvelles formules de neutralisation du risque pour l'investisseur comprenaient les suivantes: (a) cantonnement des recettes des péages dans un compte de garantie bloqué au nom d'une tierce partie ; (b) un fiduciaire d'entreprise indépendant et (c) une garantie de sauvegarde certifiée de la part du gouvernement de l'État afin de couvrir tout manque à gagner.¹⁰⁸

Le Tamil Nadu étant un État indien, le TNDUF encourage aussi la mise en commun du financement des échelons inférieurs de l'autorité publique, dont les municipalités. Ainsi, 12 municipalités avaient préparé des projets pour la distribution d'eau et l'assainissement, chacun prévoyant déjà les tarifs destinés au recouvrement des coûts. L'émission obligataire en commun a pu recevoir l'appui du Fonds de Réserve du pouvoir central destiné à compenser tout manque à gagner du fait des tarifs. Il existe en outre une garantie externe à hauteur de 50 pour cent des remboursements du principal. Ces divers liens montrent les avantages de la coordination entre pouvoirs municipal, intermédiaire et central.¹⁰⁹



Rues de Madurai, Tamil Nadu, Inde © Shutterstock

4. Domaines d'intervention recommandés pour les gouvernements, les partenaires du développement et les IFI

Pourquoi y a-t-il autant de connaissances sur le financement du développement des villes, mais des avancées insuffisantes sur le terrain ? Les réflexions à ce sujet à travers le monde mettent souvent l'accent sur la résolution de tous les problèmes grâce au développement des villes et ce, soit par la décentralisation, soit par l'accès aux concours financiers externes – surtout le secteur privé – plutôt que par une coordination améliorée entre échelons de l'autorité publique, secteurs, parties prenantes et territoires. Pourtant, les exemples montrent que les villes parfois développent une meilleure capacité à gérer leurs finances dans des contextes moins décentralisés, et qu'il faut un système national de financement à plusieurs niveaux et fonctionnant bien avant qu'elles puissent accéder aux possibilités externes. Dans les débats autour du financement du développement urbain durable, le rôle des RFP est parfois exagéré et certains appellent à des transferts sans condition de la part du pouvoir central et des emprunts sans restrictions par les collectivités locales, comme étant à même de résoudre les problèmes, plutôt que de chercher l'intégration verticale et horizontale de ces mécanismes financiers.

Le Pr. sir Paul Collier suggère, pour sa part, que le contexte dans lequel nous intervenons actuellement est celui d'une incertitude radicale. Par conséquent, il faut promouvoir l'avènement d'un objectif commun, celui d'un développement urbain durable amélioré, et s'engager dans des expérimentations à plus petite échelle et dans différents contextes afin de trouver les solutions qui donnent des résultats et de les appliquer à plus grande échelle.

Les domaines d'intervention ici proposés sont tirés des chapitres qui précèdent. Ils sont regroupés en domaines relevant des politiques économiques au sens large ainsi que d'une gouvernance améliorée, puis viennent les solutions techniques comme l'amélioration des instruments de financement du développement urbain durable. Nous récapitulons les conclusions de la phase actuelle de l'initiative, du moins là où existent des informations suffisantes, et nous signalons les problèmes qui appellent encore du travail et qui seront mieux définis dans la prochaine phase de la présente initiative.

4.1 Améliorer les politiques publiques et la gouvernance

4.1.1 Ancrer l'urbanisation dans les politiques nationales de développement

Il faut inclure l'urbanisation dans les plans nationaux de développement afin de l'intégrer de manière harmonieuse avec les priorités du pays et les mettre au service des ODD le plus importants. Les mesures destinées à faire face aux obstacles et à tirer parti des ouvertures que présente l'urbanisation rapide des populations devraient être clairement articulées dans les politiques et les projets d'investissement à l'échelon national. Il faut pour cela reconnaître l'importance de l'urbanisation dans la réalisation des objectifs nationaux et infranationaux et le rôle crucial des politiques publiques face à l'urbanisation. C'est tout particulièrement important puisque le pouvoir central est souvent l'interlocuteur privilégié des partenaires du développement et des IFI qui s'intéressent au financement de l'investissement dans les villes. Les pays qui ont réussi à attirer des investissements et des financements dans leurs villes tendent à être ceux où le développement urbain figure en bonne place dans les politiques et les priorités nationales.

La présente initiative a aussi révélé plusieurs lacunes dans l'état des connaissances qui demandent qu'on se penche sur elles. Il a beau être clair qu'il faut mieux ancrer la politique urbaine dans les programmes nationaux de développement, il importe aussi d'examiner de près les arbitrages entre les perspectives privilégiant soit les villes soit les campagnes, la planification régionale ou urbaine, et la manière dont les politiques urbaines peuvent promouvoir la transformation structurelle et l'amélioration de la productivité. Il faut mieux comprendre comment on peut harmoniser les objectifs urbains et le développement industriel, puisque les zones industrielles et les zones franches ont une influence notable tant sur le développement urbain que sur les ressources fiscales propres. Il nous faut un cadre plus clair et mieux défini pour analyser ces sujets importants : **Comment la structure d'une économie donnée détermine-t-elle ses propres effets**

déclencheurs, ses contraintes, ses résultats et sa configuration à l'échelle d'une ville ? Comment les finances d'une ville sont-elles liées au changement structurel, et comment la structure et les résultats de l'économie nationale sont-ils liés à l'échelon local et en déterminent le développement ?

Lors de la prochaine phase, il va falloir nous demander aussi comment les politiques de développement urbain peuvent faire face aux fortes disparités de développement qui se font jour au sein d'un pays ou d'une ville donnés. Par exemple, en Ouganda, une localité, Wakiso, qui fait partie de la zone métropolitaine du Grand Kampala, jouit d'un PIB par tête de US\$3 250, comparé à seulement US\$60 dans certaines zones rurales du pays. Il faut donc voir au-delà de la perpétuelle redistribution des transferts du pouvoir central et penser de façon stratégique au développement économique urbain dans le cadre national. Par exemple, le processus d'expansion du secteur manufacturier (et la transformation/l'affinage) peut être mieux adapté aux plus petites villes qu'aux grandes, en fonction du contexte et des conditions. **Peut-être faudrait-il prendre en considération les villes plus secondaires, intermédiaires et davantage de pays lors de la prochaine phase.** Il serait aussi utile de différencier entre grandes villes et les moyennes et petites, puisque les possibilités économiques peuvent ne pas y être les mêmes.

4.1.2 Les programmes d'investissement peuvent stimuler les cadres de gouvernance

Toutes les parties prenantes devraient investir dans la mise en place des cadres fondamentaux de la gouvernance lorsqu'elles font face à des problèmes urgents. Des politiques publiques intégrées, des institutions qui fonctionnent bien et une bonne coordination, tout cela fait encore défaut, notamment en Afrique sub-saharienne. La question qui se pose est celle de savoir si cela devrait dissuader les gouvernements et les partenaires du développement d'investir dans des équipements urbains dont le besoin est urgent et ce jusqu'à ce que les cadres de l'action publique soient notablement améliorés. Vu le court laps de temps qui reste entre l'investissement dans les infrastructures et l'augmentation massive des populations urbaines, il est tentant de "sauter par-dessus" les préalables qui manquent pour se concentrer sur les programmes d'investissement. Certains donateurs recourent à ce qu'ils appellent une approche "non-intrusive", c'est-à-dire le déploiement des infrastructures sans égard pour les politiques et les institutions publiques. Toutefois, ces approches ne doivent pas nécessairement s'exclure les unes des autres. **Les partenaires du développement devraient utiliser les pro-**

grammes d'investissement comme des moyens de stimuler l'amélioration des cadres de gouvernance, et soutenir le développement institutionnel, avec pour objectif un système de financement au sens large. Ce faisant, il faut veiller à le faire d'une manière qui ne va pas consolider des structures inadaptées ou perpétuer de mauvaises pratiques. L'investissement devrait aussi servir à renforcer et à rapprocher les moyens des institutions qui ont besoin de développer personnel et savoir-faire. Il y faut des efforts délibérés même si l'on ne sait pas encore très bien comment ces liens peuvent fonctionner dans différents contextes.

L'urgence de l'investissement dans les infrastructures et les services urbains appelle des succès rapides afin de gagner le soutien de la population et des élus, mais pareil investissement doit être bien planifié s'il doit avoir une capacité transformatrice. À se concentrer exclusivement sur les projets susceptibles d'attirer le financement externe et qui dégagent des ressources, on risque d'ignorer le besoin de biens publics et sociaux dont les gains financiers directs sont peut-être minimes sinon nuls, mais dont les avantages publics d'ensemble sont importants. Lorsque les partenaires du développement s'engagent dans la conception de projets, ils peuvent vouloir promouvoir des projets transformateurs financables, "verts" ou pro-pauvres qui peuvent, en fait, ne pas être susceptibles d'attirer les concours financiers dans ce contexte. Les décisions d'investissement doivent aussi s'appuyer sur une analyse coût-avantage solide sans être nécessairement exhaustive, et aussi sur un cadre réglementaire adapté. Il peut falloir une approche "malgré tout" pour mettre en forme pareil projet d'investissement, en visant la résilience d'une ville face à divers risques, et avec une mise en œuvre assez rapide. Il serait utile d'étudier comment le financement des donateurs et celui du secteur privé, notamment pour les infrastructures en rapport avec le climat, peuvent avoir un effet d'entraînement sur l'amélioration de la gouvernance tout en améliorant la productivité et la résilience urbaines. Ce sont les villes et les pays le mieux à même de tirer parti des financements en rapport avec le climat qui sont promis à la prospérité. Par exemple, la BEI investit actuellement dans des fonds qui financent l'habitat bon marché en Afrique et en Amérique Latine mais elles ne peut le faire que si les programmes d'investissement appliquent la norme EDGE^{vi}, les principes des obligations

vi EDGE est un système de certification "verte" des bâtiments destiné aux marchés émergents mis au point par la Société financière internationale, son logiciel gratuit permettant de vérifier l'efficacité des ressources des plans de bâtiments. (<https://edgebuildings.com/>, dernier accès 12 avril 2021).

“vertes” et autres critères énoncés à la Taxonomie de la Finance Durable de l’Union européenne.^{vii}

Reste à répondre à bien d’autres questions encore : ainsi, quel type d’infrastructure et de services les pouvoirs publics, les partenaires du développement et les IFI devraient-ils privilégier qui serait le plus bénéfique pour la société tout en stimulant et en améliorant les rentrées fiscales locales ? Comment assurer la modularité des ressources, en investissant non seulement dans les équipements élémentaires mais aussi ceux qui ont un potentiel transformateur ?

4.1.3 La coordination à travers les niveaux, secteurs, parties prenantes et territoires

Tout en pourvoyant aux besoins urgents en équipements urbains, et si l’on veut progresser dans le financement du développement urbain durable avec une efficacité accrue, il faut se préoccuper de la cohérence des politiques publiques et des systèmes avant de chercher à redistribuer les responsabilités à travers les divers échelons du gouvernement. La population urbaine augmente à un rythme très soutenu, les priorités sont nombreuses, les moyens très limités, l’inertie pesante et les idées surabondantes. Il est donc impératif de rechercher des synergies – en **harmonisant les objectifs de développement économique, social, environnemental et territorial dans des systèmes de gouvernance à niveaux et parties prenantes multiples et à travers diverses échelles territoriales** – ce qui passe nécessairement par la coordination et la collaboration. Dans ce contexte l’urbanisme, bien adapté qu’il est à une informalité de grande ampleur, est d’une importance primordiale et doit intervenir très en amont de l’expansion urbaine afin de s’assurer que les investissements sont guidés par des plans cohérents. **Les plans d’urbanisme à long terme et le financement des investissements doivent être liés par une approche stratégique du développement-aménagement urbain** qui fixe les priorités et les étapes successives et intègre les besoins d’investissement dans les cycles budgétaires des départements ministériels et des municipalités.

La décentralisation fiscale n’est pas toujours la panacée face au manque d’investissement en zone urbaine. **De fait, le bilan empirique de son efficacité est mitigé, le**

succès dépendant souvent des conditions particulières et de la façon dont la décentralisation est mise en œuvre.

Lorsqu’on sert les objectifs du développement, rapprocher de la population la gouvernance et les financements a d’importants avantages : transparence, responsabilité, dépense publique attentive aux besoins. Mais, mal conçue, la décentralisation peut aussi déboucher sur des doubles emplois administratifs, la perte des économies d’échelle, ainsi que le détournement par l’élite locale et à son profit exclusif des bénéfices de l’urbanisation. Même si les taux des taxes et leur recouvrement restent de la responsabilité du pouvoir central, certaines des recettes provenant d’une ville particulière peuvent lui être reversées pour les dépenser. C’est la raison principale de la décentralisation fiscale : qu’elle incite la collectivité locale à faire croître l’économie locale en étant à l’écoute des entreprises locales, tout en évitant les problèmes de concurrence fiscale et de doubles emplois administratifs. **L’obstacle principal au bon fonctionnement d’un système financier urbain est le manque de clarté des rôles respectifs à travers les divers échelons du gouvernement, des parties prenantes et des échelles territoriales. Une subsidiarité bien comprise ne consiste pas à déléguer toutes les compétences à l’échelon local, mais à s’assurer que leur exercice, s’il doit être efficace, se fait à l’échelon le mieux approprié de gouvernement. La décentralisation fiscale est politiquement très sensible ; si l’on attend que cela se fasse tout seul, on risque d’attendre très longtemps. Pareille évolution est parfois liée à d’autres, fondamentales, dans la société, comme, par exemple, la chute du Rideau de Fer en Europe. Réussir le changement dans le cadre fiscal existant est toujours possible, beaucoup plus rapide et, d’un point de vue politique, probablement plus acceptable par le pouvoir central.**

Hormis la dimension fiscale et la délégation de compétences, d’autres formes de décentralisation peuvent avoir un rôle important à jouer. Ainsi, une plus grande implication des collectivités locales dans les décisions concernant les priorités d’investissement dans leur ressort territorial peut rendre celles-ci plus efficaces en les rapprochant des desiderata de la population, et non de ceux que leur prêtent les responsables du pouvoir central. La Tunisie est l’exemple d’un pouvoir central qui, tout en conservant largement sa mainmise sur les budgets et les dépenses, **laisse les priorités d’investissement davantage à la discrétion des responsables locaux.**

En outre, et sans nécessairement faire de la décentralisation fiscale le préalable à l’accroissement de l’investissement

vii La Taxonomie de la Finance Durable de l’Union européenne est un outil de classification destiné aux investisseurs, aux entreprises et aux institutions financières pour évaluer le bilan environnemental d’une large gamme d’activités économiques pour lesquelles elle définit les critères à remplir pour être considérées “durables”. (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en, dernier accès 12 avril 2021).

urbain, les pays qui s'y engagent devraient s'attirer un robuste soutien de la part des institutions financières internationales et autres partenaires du développement. Un bon exemple en est le Maroc, où les IFI collaborent avec les pouvoirs décentralisés (municipaux, régionaux, sociétés de services municipaux et banques intermédiaires) pour fournir les financements et l'assistance technique qui vont permettre de tirer profit de la plus grande liberté fiscale qui se dessine.

Une meilleure collaboration s'impose, certes, entre les différents échelons de l'autorité publique et la diversité des parties prenantes nationales et internationales pour améliorer l'accès des municipalités urbaines aux financements, mais les leviers particuliers propres à l'assurer n'apparaissent pas clairement. Dans la phase qui va suivre, il va falloir être mieux à même de comprendre **dans quelle mesure les leviers des politiques publiques nationales et des transferts du pouvoir central peuvent servir à mettre en place les incitations propres à aligner les intérêts des divers échelons de l'autorité publique sans toutefois mettre à mal leur autonomie.**

4.2 Gros plan sur les finances

4.2.1 Utiliser le potentiel existant de croissance avant de chercher de nouvelles sources

L'optimisation des RFP et de toutes les sources locales doit inclure la réforme technique et celle de la gestion-encadrement, et parfois la réforme politique. Les systèmes de RFP sont souvent complexes à l'excès, mal adaptés et aux prises avec des données et des informations lacunaires ou périmées, des détournements très répandus et une faible discipline fiscale. Face à ces difficultés, il peut paraître prometteur de consacrer systématiquement les faibles moyens de recouvrement aux taxes dont le rendement est le meilleur, à l'aide de systèmes intégrés et de l'informatique ; mais, pour **être** effectives, pareilles méthodes doivent faire partie intégrante d'une réforme de plus grande ampleur de la gestion. Comme le montre le cas de Kisumu, les réformes techniques le plus prometteuses peuvent déboucher sur des résultats très minimes s'il n'y a pas de changement dans la volonté politique et les incitations qui y sont associées en termes de recouvrement et de discipline.

Renforcer la discipline des contribuables le plus riches est souvent l'un des meilleurs moyens d'améliorer les RFP, même si cela reste politiquement irréalisable dans de nom-

breux pays. **On peut accroître les RFP en introduisant des dispositifs participatifs et de rendu de comptes qui mettent clairement en valeur le rôle des RFP dans les dépenses publiques afin d'inciter à la discipline.**

Les financements à base foncière tendent à être particulièrement peu utilisés à l'échelon local et méritent souvent davantage d'attention en mettant à jour les valeurs foncières (les rôles d'évaluation), en améliorant les méthodes de recouvrement et en renforçant la discipline avec l'élimination des ambiguïtés juridiques ou l'impossibilité de sanctionner l'indiscipline. Il faut revenir sur la logique économique qui sous-tend les innombrables exemptions. Il arrive parfois que des instruments innovants destinés à accroître la taxation foncière-immobilière se heurtent à des règles ou des politiques nationales, comme le montre l'étude du cas de Mzuzu, ce qui souligne l'importance de confirmer la validité juridique ou la conformité de ces instruments aux politiques nationales.

Il faut élaborer une méthode qui aide les collectivités locales à déterminer les contraintes impératives auxquelles elles sont soumises, ainsi qu'à mieux hiérarchiser les réformes. Le pouvoir central et les partenaires du développement ont leur rôle à jouer pour inciter les collectivités locales à mobiliser au maximum leur autorité fiscale existante en faisant dépendre les transferts de certaines variables de résultat des RFP et/ou d'une meilleure transparence des données et des états financiers obligatoires. Toutefois, il faut veiller à ce que ces incitations ne servent pas à arrêter ou suspendre les transferts, ou, chez les partenaires du développement, à faire valoir leurs propres priorités. C'est pourquoi les incitations doivent être fixées par des formules et des règles claires et objectives.

Les collectivités locales doivent aussi améliorer l'efficacité des dépenses avant l'accès aux financements privés. On peut la mesurer à l'aide des indicateurs suivants: (a) proportion des dépenses en capital effectives dans le budget total ; (b) proportion de la masse salariale effective dans le budget total, et (c) conformité des rapports de contrôle des comptes avec les normes de bonne gestion des finances publiques. L'efficacité des dépenses est un bon indicateur de solvabilité, et de manière générale elle permet de mesurer la capacité de la collectivité locale à rendre compte de sa gestion et de sa bonne utilisation des ressources supplémentaires qui lui sont procurées. **Cet indicateur ne dépend pas des budgets en cours et n'a donc pas besoin d'être corrigé par la fourniture de ressources supplémen-**

taires. Les collectivités locales doivent être ouvertes à l'examen public, à l'évaluation externe et au contrôle de leur utilisation de leurs ressources, et ce, en contrepartie d'un meilleur accès au financement externe, en étant bien conscientes qu'elles s'exposent ainsi, aussi, aux conséquences de toute éventuelle irrégularité.

Nous suggérons que dans sa prochaine phase, la présente initiative se concentre sur les sujets suivants : (1) poursuivre l'optimisation continue des recettes locales, à travers la simplification du système fiscal et la concentration des moyens sur les taxes d'un rendement supérieur; (2) la concentration sur les incitations à la réforme ; (3) l'utilisation des rentrées fiscales locales pour le fonctionnement et l'entretien (**même lorsque le pouvoir central a la haute main sur les contributions financières des partenaires du développement, il faut garder à l'esprit que les infrastructures vont être exploitées à l'échelle locale et entretenues grâce aux recettes fiscales locales**) ; (4) l'optimisation des recettes fiscales doit aussi passer par le captage, au bénéfice de l'autorité publique, des plus-values foncières ; et (5) se servir des moyens du secteur privé pour compléter ceux des pouvoirs publics sans porter atteinte aux objectifs de ce dernier (par exemple, une concession de 30 ans pour la fourniture d'équipements peut avoir ses attraits au début mais il peut devenir très difficile d'en sortir).

Il faut rechercher la manière dont les conditions qui s'attachent au soutien des partenaires du développement peuvent **contribuer à faire progresser les politiques et cadres nationaux, s'agissant notamment du recouvrement des coûts et de la réforme des tarifs**. L'assistance technique peut être liée aux prêts et encourager politiques publiques et réformes ; des garanties peuvent neutraliser le risque qui s'attache aux prêts consentis aux autorités infranationales. **On peut envisager des formules (taux d'intérêt réduits ou allongement de l'échéance) qui vont inciter les collectivités locales à réformer leur réglementation et à renforcer leurs moyens**. On pourrait, par exemple, verser le surplus des gains dégagés par un équipement (une fois servi le prêt) à un fonds autorenouvelable qui financerait des investissements ultérieurs. La présente initiative a trouvé des exemples de taxation foncière et immobilière améliorée à Kampala et à Mzuzu, mais, à l'exception du cas très particulier du Somaliland, n'en a trouvé aucun qui vise tout spécialement à capter les plus-values foncières. Il faut donc se pencher plus avant sur la manière dont les villes créent la valeur des terrains urbanisés, aussi sur la manière dont cette évolution peut être captée au bénéfice du public, et pour cela évaluer le

potentiel que présente le réaménagement des terres sous ses diverses formes.

4.2.2 Comprendre le bon séquençage et les priorités des interventions financières

Le présent document de travail, tout comme l'état actuel des recherches, évoque dans leur richesse les interventions propres à améliorer la situation financière des villes. Chacune d'entre elles peut bien, à sa façon, y contribuer, mais quelles interventions vont s'appliquer le mieux dans quelles conditions, voilà qui n'apparaît pas clairement, ni par où les responsables devraient commencer. Dans quelles circonstances le socle même des finances municipales – les ressources fiscales propres, le budget bien exécuté et les dépenses effectives – doit-il être bien en place avant que d'autres sources financières soient envisagées ? Dans quelle mesure les interventions destinées à améliorer l'accès aux financements vont-elles se soutenir les unes les autres, et quand va-t-il falloir en ordonnancer la séquence ou les priorités ?

La mise en œuvre simultanée de toutes les interventions n'est pas faisable et risquerait de disperser les ressources au lieu de les concentrer sur les contraintes le plus fortes. Or ce besoin de séquençage et de priorités est renforcé par le fait que **les diverses interventions ne sont pas toujours complémentaires et peuvent même se fragiliser les unes les autres**. Ainsi, faciliter l'accès à des subventions nationales supplémentaires, à l'aide au développement ou aux capitaux privés sans conditions bien claires, risque d'affaiblir la détermination d'une municipalité à poursuivre l'optimisation de ses RFP. De plus, il n'existe pour l'heure aucune condition bien établie pour que les collectivités locales obtiennent des transferts ou des subventions de donateurs plus équitables et plus prévisibles. Dans la majeure partie du monde, la clef de répartition des transferts du pouvoir central dans le monde ne dépend ni de la bonne gestion des finances publiques ni des ressources fiscales propres. Dans les cas où l'optimisation des RFP s'impose particulièrement pour faire reconnaître la solvabilité et renforcer les dispositifs élémentaires d'imputabilité à l'échelon local, l'absence de conditions peut fragiliser la capacité de la collectivité locale à améliorer effectivement sa situation financière dans le moyen et le long termes.

Simultanément, **optimiser les RFP alors que l'autorité fiscale est insuffisante risque de ne pas être la meilleure façon d'améliorer la situation financière d'une municipalité**.

Même à l'échelle d'un cas isolé très déterminé, il est **essentiel de décider quelles villes devraient, d'une manière réaliste, œuvrer à la mise au point de leurs propres emprunts obligataires ou de PPP**, afin d'assurer le bon usage des ressources disponibles pour la réforme. Il est important, par conséquent, de mieux appréhender la façon dont on arbitre entre divers types d'intervention financière municipale et d'étudier les conditions dans lesquelles chacune est le mieux adaptée. Une typologie simple des situations peut être un bon point de départ à cet égard. En outre, il pourrait être particulièrement intéressant d'étudier la manière dont les financements privés et ceux des donateurs destinés aux infrastructures en rapport avec le climat et l'environnement pourraient être des facteurs de meilleure gouvernance et d'optimisation des RFP tout en améliorant la productivité et la résilience.

4.2.3 Améliorer les financements et leur fourniture à l'échelon local

Des recherches s'imposent encore pour mieux comprendre comment l'amélioration des financements aux municipalités peut se faire dans les systèmes centralisés comme décentralisés, et à quelles conditions une décentralisation fiscale plus poussée pourrait être utile, et dans quelles autres elle pourrait être contreproductive. Les parties prenantes sont presque unanimes à se plaindre du manque de capacité de gestion financière à l'échelon local. Or, pourquoi l'échelon local devrait-il être pourvu de la totalité de ces capacités ? **Il faut trouver des méthodes qui permettraient d'agréger les capacités de gestion financière dispersées à travers divers échelons et divers secteurs.** Que faisons-nous de ce paradoxe qui veut que dans certains pays moins décentralisés (ainsi, le Sénégal) les grandes villes disposent de moyens de gestion financière supérieurs à ceux de leurs homologues dans les pays décentralisés (ainsi, le Kenya)? Autrement dit: comment améliorer l'efficacité du financement des villes dans un cadre de gouvernement centralisé ?

Dans une perspective de décentralisation, emprunter à l'échelon infranational sans garantie souveraine (c'est-à-dire, du pouvoir central) est souvent considéré comme "la" prochaine bonne solution pour venir à bout du manque d'infrastructures urbaines. Or, que l'emprunt se fasse sur le marché intérieur ou international, il y faut des cadres juridiques et institutionnels hautement développés, un système fiable de transferts intergouvernementaux et des moyens importants. Il faut aussi garder à l'esprit que les

prêts contractés à l'échelon souverain pour transmission aux collectivités locales risquent de porter atteinte aux réformes des finances locales qui privilégient le recouvrement des coûts et que celles-ci doivent donc être adaptées aux circonstances.

Plutôt que chaque ville grande ou petite cherche à se mettre à même de lancer des obligations infranationales, les intermédiaires financiers ont un rôle important à jouer. **Des banques municipales d'investissement pourraient octroyer des prêts.** Très souvent, une banque nationale de développement bien administrée peut faire une très bonne banque d'investissement municipal, de sorte que la **présence d'une solide banque nationale de développement pourrait amener le pouvoir central à envisager de la doter d'une fonction de financement municipal.**

Les partenaires du développement ne montrent guère d'intérêt pour les transferts du pouvoir central, le sujet étant politiquement sensible et de ceux qui n'évoluent qu'au fil du temps long. **Or il faut se concentrer davantage sur certains aspects de ces transferts, pour assurer la transparence des allocations et leur proportionnalité avec les compétences déléguées.** Comme souligné ci-dessus, **il faudrait utiliser les transferts aussi comme un levier afin de rendre les municipalités davantage comptables de leur gestion financière.** Concernant le premier aspect, il faut un effort concerté pour mettre au point des systèmes qui encouragent la prévisibilité, tant celle des montants que de leur mise à disposition, de sorte que les municipalités puissent compter sur ces transferts dans leurs projets et leurs engagements d'investissement à long terme. Le second aspect voudrait que ce système se fonde sur certains indicateurs de résultat comme l'efficacité des dépenses, les avancées dans la collecte des RFP, et la conformation générale aux règles d'administration des finances publiques. La question exige des analyses supplémentaires, avec des exemples montrant comment ces deux types de réforme ont contribué à l'amélioration des finances municipales sans pour autant transférer davantage de ressources.

On peut se demander pourquoi l'État de Lagos a réussi ses émissions obligataires infranationales et si son expérience peut être répliquée à travers le continent – et si oui, comment ? Aux États-Unis, ce sont les émissions municipales qui ont fourni un outil très répandu pour lever des fonds destinés à l'aménagement urbain. L'Europe, de son côté, a commencé par recourir aux emprunts souverains (prêts ou obligations), d'abord pour les besoins du gouvernement central, puis pour

transmission des fonds aux collectivités locales, avant que celles-ci se mettent à emprunter directement elles-mêmes, puis que les sociétés de services collectifs opérant dans les villes le fassent à leur tour (avec ou sans garantie municipale). Le fait que les transferts soient devenus stables et prévisibles a été l'un des éléments majeurs qui ont permis aux villes européennes de faire reconnaître leur solvabilité et leur capacité à emprunter en leur nom propre. **Les partenaires du développement et les institutions financières internationales doivent-ils encourager cette trajectoire dans les pays en développement, ou devraient-ils chercher les moyens de la contourner et aller de l'avant dans l'investissement urbain ?** C'est une question à laquelle devrait répondre la prochaine phase de la présente initiative, y compris avec la mise au point d'instruments destinés à promouvoir les deux approches en fonction du cas d'espèce. Les conditions devraient être déterminées selon le moment où les villes et les pays adoptent ou non cette trajectoire ;

les partenaires du développement et les institutions financières internationales devraient-ils les encourager à le faire, et si oui, comment peut-on les soutenir ? et lorsqu'il y a des obstacles bien établis (habituellement de nature politique) à cette trajectoire, toutes les parties prenantes devraient-elles chercher le moyen d'améliorer le financement de l'aménagement urbain dans les cadres existants ?

Le présent document de travail a défendu l'idée que l'important corpus de recherches en la matière ne s'est toujours pas entièrement traduit par des réformes suffisamment effectives. Les orientations pour les politiques publiques qui résultent de la présente initiative résument les grands problèmes dignes d'attention et de suites pratiques, ainsi qu'une large gamme de moyens et d'approches que les partenaires du développement, les institutions financières internationales et les gouvernements nationaux peuvent utiliser pour avancer dans cette voie.



Commerce sur une rue de la ville d'Hargeisa © Shutterstock

Bibliographie

1. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, Online Edition.
2. OECD/SWAC (2020). *Africa's Urbanisation Dynamics 2020: Africapolis, Mapping a New Urban Geography*.
3. AfDB, OECD, UNDP (2016). *Africa Economic Outlook 2016*, p149.
4. Pieterse, E. (2020). Opening Keynote, UN-Habitat - EIB Africa Day, Dakar, Senegal.
5. Hamel, K., Tong, B. and M. Hofer. (2019). *Poverty in Africa is now falling—but not fast enough*.
6. Beegle, K., Christiaensen, L., Dabalén, A. and I. Gaddis. (2016). *Poverty in a rising Africa*. The World Bank.
7. United Nations Human Settlements Programme, UN-Habitat. (2020). *Opinion: COVID-19 -19 demonstrates urgent need for cities to prepare for pandemics*.
8. Draft working papers of UN-Habitat forthcoming report on "UN-Habitat Report on Cities and Pandemics: towards a more just, green and healthy future", discussed at public webinars in November and December 2020.
9. UN-Habitat, UNECA, UCLG Africa, UNCDF and Shelter Afrique (2020) *COVID-19 in African Cities. Impacts, Responses and Policies*.
10. UCLG, Metropolis and LSE Cities (2021). *Financing Emergencies in Cities and Regions: Ongoing Lessons from The Pandemic*.
11. Draft working papers of UN-Habitat forthcoming report on "UN-Habitat Report on Cities and Pandemics: towards a more just, green and healthy future", discussed at public webinars in November and December 2020.
12. Bughin, J., Chirona, M. and G. Desvaux. (2016). *Lions on the move II: Realizing the potential of Africa's economies*. McKinsey Global Institute.
13. Lall, S. V., Henderson, J. V. and A. J. Venables. (2017). *Africa's cities: Opening doors to the world*. The World Bank.
14. OECD. (2019). *Africa's Development Dynamics 2019: Achieving Productive Transformation*.
15. Skibbe, C. (2017). *Economic prospects for sub-Saharan- Africa and the role of urbanization*. KfW Economics.
16. Resnick, D. (2014). *Urban governance and service delivery in African cities: the role of politics and policies*. *Development Policy Review*, 32(s1), s3-s17.
17. World Bank Data microsite. *Population living in slums (% of urban population) - Sub-Saharan Africa*.
18. Chen, M.A., and V.A. Beard (2018). *Including the Excluded: Supporting Informal Workers for More Equal and Productive Cities in the Global South*. Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. Available online at: www.citiesforall.org.
19. Stanbrook, L. (2019). *Employment, Under-Employment and Unemployment In Africa*. World Economics.
20. Kamara, A. B., Meriggi, N. and W. Prichard (2020). "Freetown just implemented a new property tax system that could quintuple revenue." International Centre for Tax and Development.
21. AfDB, OECD, UNDP (2016). *Africa Economic Outlook 2016*
22. The World Bank. (2020). *Why We Need to Close the Infrastructure Gap in Sub-Saharan Africa*
23. WHO/UNICEF Joint Water Supply, Sanitation Monitoring Programme, and World Health Organization. (2015). *Progress on sanitation and drinking water: 2015 update and MDG assessment*.
24. Pieterse, E. (2018). *The politics of governing African urban spaces*. In *African cities and the development conundrum* (pp. 26-52). Brill Nijhoff, p. 26-52.
25. Kenya National Bureau of Statistics. (2019). *Gross County Product 2019*.
26. County Government of Kisumu (2018) *Kisumu County Integrated Development Plan II, 2018 – 2022*.
27. Ibid.
28. UNDESA (2020). *Shaping the Trends of Our Time, Report of the UN Economist Network for the UN 75th Anniversary*
29. Skibbe, C. (2017). *Economic prospects for sub-Saharan- Africa and the role of urbanization*. KfW Economics; Fox, M. L., Thomas, M. A. H. and C. Haines. (2017). *Structural transformation in employment and productivity: What can Africa hope for?* International Monetary Fund.
30. Koen, V., Asada, H., Nixon, S., Rahuman, M. R. H. and A. Z. Mohd Arif. (2017). *Malaysia's economic success story and challenges*. OECD Economics Department Working Papers No. 1369 (2017).
31. Hutchinson, F. E. (2014). *Malaysia's federal system: overt and covert centralisation*. *Journal of Contemporary Asia*, 44(3), 422-442.
32. Ibid.
33. Malaysia Federal Department of Town and Country Planning. Ministry of Urban Wellbeing, Housing and Local Government. (2016). "Malaysia National Report for the 3rd United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (HABITAT III)."
34. United Nations Economic Commission for Africa. (2018). *An urban lens on national development planning in Africa: Guidebook for policymakers*, page xxviii.
35. Ndii, D. (2018). *Knowledge and Growth: What Paul Romer's Economics Nobel Prize Says About Africa's Infrastructure Obsession*. The Elephant.
36. Caragliu, A. and P. Nijkamp. (2014). *Cognitive capital and islands of innovation: the Lucas growth model from a regional perspective*. *Regional Studies*, 48(4), 624-645.
37. Goodfellow, T. (2020). *Massive African infrastructure projects often hurt, rather than help, local people*. The Conversation.
38. Goodfellow, T. (2020). *Finance, infrastructure and urban capital: the political economy of African 'gap-filling'*. *Review of African Political Economy*, 47(164), 256-274.
39. Smit, W. (2018). *Urban governance in Africa: An overview*. In: Ammann, C. and T. Förster (Eds.) (2018) *African Cities and the Development Conundrum*, International Development Policy Series, No.10 (Geneva, Boston: Graduate Institute Publications, Brill-Nijhoff), p. 55-77.
40. *Integrated National Financing Framework*. <https://inff.org/>
41. "Policy coherence between global, regional, national and local stakeholders is a foundational requirement necessary to deliver the needed transformations toward sustainable urbanization." Key messages, *World Cities Report*. (2020). Chapter 8: *Investing in the Value of Sustainable Urbanization*.
42. AfDB, OECD, UNDP (2016). *African Economic Outlook 2016*.
43. United Nations Economic Commission for Africa. (2018). *An urban lens on national development planning in Africa: Guidebook for policymakers*, page xi.
44. United Nations Economic Commission for Africa. (2018). *An urban lens on national development planning in Africa: Guidebook for policymakers*, page xiv.
45. IATF, U. (2019). *Financing for Sustainable Development Report*. Chapter 2; *Integrated National Financing Framework*. <https://inff.org/>
46. Duminy, J., Parnell, S. and M. Brown-Luthango. (2020). *Supporting City Futures: The Cities Support Programme and the Urban Challenge in South Africa*. Cape Town: African Centre for Cities.
47. AfDB, OECD and UNDP (2016). *African Economic Outlook: Country notes*.
48. "Sustainable cities stem not just from physical assets, but also from sound legal and institutional frameworks". United Nations Economic Commission for Africa. (2018). *An urban lens on national development planning in Africa: Guidebook for policymakers*.
49. Ashraf, N., Glaeser, E. L. and G. A. Ponzetto. (2016). *Infrastructure, incentives, and institutions*. *American Economic Review*, 106(5), 77-82.
50. OECD/ACET (2020), *Quality Infrastructure in 21st Century Africa: Prioritising, Accelerating and Scaling up in the Context of Pida*.
51. Gil, N., Stafford, A. and I. Musonda. (Eds.). (2019). *Duality by Design: The Global Race to Build Africa's Infrastructure*. Cambridge University Press.
52. OECD/ACET (2020), *Quality Infrastructure in 21st Century Africa: Prioritising, Accelerating and Scaling up in the Context of Pida*.
53. Smit, W. (2018). *Urban governance in Africa: An overview*. In: Ammann, C. and T. Förster (Eds.) (2018) *African Cities and the Development Conundrum*, International Development Policy Series, No.10 (Geneva, Boston: Graduate Institute Publications, Brill-Nijhoff), p. 55-77.
54. Ibid.

55. Stren, R. (2014). Urban service delivery in Africa and the role of international assistance. *Development Policy Review*, 32(s1), s19-s37.
56. African Development Bank. (2013). An integrated approach to infrastructure provision in Africa.
57. "It is not possible to say whether decentralisation favours development or whether it is development which goes hand in hand with decentralisation. Nevertheless, it is important to note that there are several counter-examples. Some high-income countries are centralised, like Israel, Ireland or New Zealand, while several low or middle-income countries are decentralised, like Vietnam. In addition, the positive relation between GDP per capita and decentralisation does not hold for upper-middle-income countries." OECD/UCLG (2019), 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings
58. OECD. (2019). Revenue and expenditure structure by level of government.
59. Center for International Earth Science Information Network. Issues in Program Design. Revenue Assignment.
60. Frank, J. and J. Martinez-Vazquez. (2014). Decentralization and infrastructure: from gaps to solutions. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
61. Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development. The International Journal of Management Research and Practice*, 23(1), 7-16.
62. Lago-Peñas, S., Martínez-Vázquez, J. and A. Sacchi. (2020). Fiscal stability during the Great Recession: Putting decentralization design to the test. *Regional Studies*, 54(7), 919-930.
63. Béhar, P. D. and A. Delpirou (2021). "Après la décentralisation – 15 propositions pour refonder l'action territoriale". Terra Nova.
64. Glasser, M. (2020). Municipal Bonds in Three Countries: India, South Africa and the United States. *JCULP*, 4, 96.
65. Smit, W. (2018). Urban governance in Africa: An overview. In: Ammann, C. and T. Förster (Eds.) (2018) *African Cities and the Development Conundrum*, International Development Policy Series, No.10 (Geneva, Boston: Graduate Institute Publications, Brill-Nijhoff), p. 55-77.
66. Lall, S. V., Henderson, J. V. and A. J. Venables. (2017). *Africa's cities: Opening doors to the world*. The World Bank.
67. Wall, R., Maseland, J., Rochell, K. and M. Spaliviero. (2018). The state of African cities 2018: The geography of African investment. UN-HABITAT.
68. Ministry of Infrastructure, Government of the Republic of Rwanda. (n.d.). "Karama integrated model village, home for 240 households".
69. Ministry of Infrastructure, Government of the Republic of Rwanda. (n.d.). Urbanization, Human Settlement & Housing Development Division.
70. Presidential Infrastructure Coordinating Commission. (2012). A summary of the South African national infrastructure plan. Presidential Infrastructure Coordinating Commission, South Africa.
71. South African National Treasury. (2019). 2019 National Budget Review: public-sector infrastructure update.
72. OECD/UCLG (2019). 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings.
73. Taliercio, R. (2005). Subnational own-source revenue: Getting policy and administration right. *East Asia decentralizes: Making local government work*, 107-128.
74. Bahl, R. and R. Bird. (2008). Subnational taxes in developing countries: The way forward. *Public Budgeting & Finance*, 28(4), 1-25.
75. Farvacque-Vitkovic, C. D. and M. Kopanyi. (Eds.). (2014). *Municipal finances: A handbook for local governments*. The World Bank.
76. Bird, R. M. (2000, April). Subnational revenues: realities and prospects. In *Proceedings of Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Washington, DC World Bank (pp. 319-36).
77. Slack, N. E. (2009). *Guide to municipal finance*. UN-HABITAT.
78. Ibid.
79. Bird, R. M. (2010). Subnational taxation in developing countries: a review of the literature. *World Bank Policy Research Working Paper*, (5450).; Wekwete, K. (2007). Decentralization to Promote Effective and Efficient Pro-Poor Infrastructure and Service Delivery in the Least-Developed Countries. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, 242-265.; Martínez-Vázquez, J. and P. Smoke. (2010) *Introduction in Local government finance: The challenges of the 21st century*. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy.
80. Fjeldstad, O. H., Schulz-Herzenberg, C. and I. Hoem Sjørnsen. (2012). People's views of taxation in Africa: a review of research on determinants of tax compliance. ; Shah, A. (1998). *Fostering fiscally responsive and accountable governance: Lessons from decentralization*. Evaluation and development: The institutional dimension, 83-96.; Slack, N. E. (2009). *Guide to municipal finance*. UN-HABITAT.
81. Bardhan, P. K. and D. Mookherjee. (Eds.). (2006). *Decentralization and local governance in developing countries: a comparative perspective*. MIT Press.; Shah, A. (Ed.). (2006). *Local governance in developing countries*. The World Bank.; Tanzi, V. (2001). *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization*, WP of Economic Reform Project no. 19, GPP, Carnegie Endowment.
82. Bahigwa, G., Ellis, F., Fjeldstad, O. H. and V. Iversen. (2004). *Rural taxation in Uganda: Implications for growth, income distribution, local government revenue and poverty reduction*. EPRC Research Series, 35.; Pimhidzai, O. and L. Fox. (2011). *Taking from the poor or local economic development: the dilemma of taxation of small informal enterprises in Uganda*. World Bank Africa Regional Project on Improving the Productivity and Reducing Risk of Household Enterprises, Washington DC.; Fjeldstad, O. and K. Heggstad. (2012). *Local Government Revenue Mobilization in Anglophone Africa*: International Centre for Tax and Development. ICTD Working Paper 7.
83. ICTD/UNU-WIDER (2020) *Government Revenue Dataset 2020*. (Merged).; OECD/UCLG (2016), *Subnational Governments around the world: Structure and finance*.
84. IMF (2011). *Revenue mobilization in developing countries*.
85. Brosio, G. (2000). *Decentralization in Africa*. The African Department. International Monetary Fund.
86. Farvacque-Vitkovic, C. D. and M. Kopanyi. (Eds.). (2014). *Municipal finances: A handbook for local governments*. The World Bank.; Fjeldstad, O. H. (2016). *Revenue mobilization at sub-national levels in Sudan*. Sudan Report.
87. Fjeldstad, O. H. and J. Semboja. (2000). *Dilemmas of fiscal decentralisation: A study of local government taxation in Tanzania*. In *Forum for development Studies* (Vol. 27, No. 1, pp. 7-41). Taylor & Francis Group.; Fjeldstad, O. H. & Heggstad, K. (2012). *Local government revenue mobilisation in Anglophone Africa*. ICTD Working Paper 7
88. Fjeldstad, O.H (2016) *What Have We Learned About Tax Compliance in Africa? ICTD Summary Brief 5*, Brighton: IDS.
89. Smoke, P. (2003). *Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges*. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 23(1), 7-16; UNCDF (2016). *Strengthening Subnational Finance in LDCs*. FFDO/UN-DESA Informal Background Paper.
90. Bakibinga, D. and D. Ngabirano. (2019). *Enhancing Property Rates Administration, Collection and Enforcement in Uganda: The Case of Kampala Capital City Authority (KCCA) and four other Municipalities*;
91. Fjeldstad, O. H., Katera, L. and E. Ngalewa. (2008). *Maybe we should pay tax after all? Citizens' changing views on taxation in local government authorities*; Prichard, W. (2017). *Linking Property Tax Revenue and Public Services*. ICTD. Summary Brief Number 13.
92. McCluskey, W., Franzsen, R., Kabinga, M. and C. Kasese. (2018). *The role of information communication technology to enhance property tax revenue in Africa: A tale of four cities in three countries*. ICTD. Working Paper 88.
93. Franzsen, R. and W. McCluskey. (2017). *Property tax in Africa*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
94. Farvacque-Vitkovic, C. D. and M. Kopanyi. (Eds.). (2014). *Municipal finances: A handbook for local governments*. The World Bank.; Jibao, S. S. and W. Prichard. (2015). *The political economy of property tax in Africa: Explaining reform outcomes in Sierra Leone*. *African Affairs*, 114(456), 404-431.; Kopanyi, M. (2015). *Local Revenue Reform of Kampala Capital City Authority*. London: International Growth Centre.
95. see Fjeldstad, O. H. and J. Semboja. (2000, June). *Dilemmas of fiscal decentralisation: A study of local government taxation in Tanzania*. In *Forum for development Studies* (Vol. 27, No. 1, pp. 7-41). Taylor & Francis Group.; Prichard, W. (2017). *Linking Property Tax Revenue and Public Services* ICTD Summary Brief 13. Brighton: IDS; Piracha, M. M. and M. Moore. (2015). *Understanding low-level state capacity: Property tax collection in Pakistan*;

- Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff papers*, 45(4), 559-594.
96. Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 23(1), 7-16.
97. see World Observatory on Subnational Government Finance and Investment
98. UNDESA (2020). *Shaping the Trends of Our Time, Report of the UN Economist Network for the UN 75th Anniversary*.
99. Collier, P. (2018). *Accessing Opportunities: Policy Decisions for Enhancing Urban Mobility* (No. id: 12796).
100. AfDB, OECD, UNDP (2016). *Africa Economic Outlook (2016)*. p 74.
101. European Commission (2020), *Budget Support. Trends and results 2020*.
102. Coetzee, C. (2013). *Is the Municipal Bond Market a Viable Option for KwaZulu-Natal Based Municipalities*. KwaZulu-Natal Provincial Treasury, Technical report.
103. Muhammad, Z. and I. R. Abubakar. (2019). Transformative urbanization through public-private partnership in Abuja, Nigeria. In *Optimizing regional development through transformative urbanization* (pp. 141-162). IGI Global.
104. LEDNA newsletter. (January, 2020).
105. Town Development Fund (<https://www.tdf.org.np/history/>)
106. Peterson, G. E. (1996). *Using municipal development funds to build municipal credit markets*. The World Bank.
107. Michalopoulos, S. and E. Papaioannou. (2014). *National institutions and subnational development in Africa*. *The Quarterly journal of economics*, 129(1), 151-213.
108. Jetpissova, S. (2013) *Planning and Financing Low-Carbon, Livable Cities*. The World Bank.
109. Martinez-Vazquez, J. and V. Vulovic. (2017). *How well do subnational borrowing regulations work? In Central and local government relations in Asia*. Edward Elgar Publishing.
110. Andersson, L. (2015). *Overview of municipal pooled financing practices - European Study Tour 2015; Document realized in conjunction with a study Tour organized by IFC and FMDV to Agence France Locale in Lyon, France, and Kommunekredit in Copenhagen, Denmark*.
111. Kehew, R., Matsukawa, T. and J. Petersen. (2005). *Local financing for sub-sovereign infrastructure in developing countries: case studies of innovative domestic credit enhancement entities and techniques* (English). Infrastructure, Economics and Finance Department discussion paper no. 1 Washington, D.C. : World Bank Group.; Peterson, G. E., & Annez, P. C. (Eds.). (2007). *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*. Sage.
112. Farvacque-Vitkovic, C. and M. Kopanyi. (2014). *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18725> License: CC BY 3.0 IGO

ANNEXES

Etudes de cas63

- 1 Renforcer les finances municipales : l'expérience de l'Autorité du Comté de Kisumu (Kenya).....71
- 2 Renforcer les finances municipales : l'expérience de Kampala (Ouganda).....105
- 3 Renforcer les finances municipales : l'expérience de Dakar129
- 4 Renforcer les finances municipales : l'expérience de Hargeisa (Somaliland)155
- 5 Renforcer les finances municipales : l'expérience de Mzuzu et du Malawi.....177

Les événements liés à la présente initiative ...203



Renforcer les finances municipales : l'expérience de l'Autorité du Comté de Kisumu (Kenya)

Auteur : Lennart Fleck

Table des matières

Résumé.....	72
Principaux messages :.....	72
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers	73
Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine	74
Structures et mission de la gouvernance urbaine.....	74
Les finances du KCG : un aperçu.....	75
Les réformes entreprises pour améliorer les finances de la ville	80
Renforcement des capacités de gestion financière.....	80
Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif	87
L'amélioration du cadre juridique de la fiscalité.....	92
Mobiliser le potentiel d'investissement dans de meilleures infrastructures	93
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme	98
Leçons et facteurs de succès	98
Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain.....	101
Bibliographie.....	103

Remerciements

La présente étude de cas fait partie de la série intitulée "Comment renforcer les finances municipales".

La matière provient à la fois d'entretiens et de recherches en ligne effectués entre avril 2019 et juillet 2020. Pour leurs contributions, nous remercions les représentants et les services de l'Autorité du Comté de Kisumu, la Banque mondiale, le Ministère kenyan des Transports, de l'équipement, du logement, de l'aménagement urbain et des travaux publics, l'Université Strathmore (Kenya), Collection Africa Limited et le *Capital Development Fund* des Nations Unies (UNCDF).

Les autres municipalités incluses dans la présente série sont celles de Dakar (Sénégal), Kampala (Ouganda), Hargeisa (Somaliland) et Mzuzu (Malawi).

Résumé

L'Autorité du Comté de Kisumu (KCG - *Kisumu County Government*) fournit un exemple caractéristique des pièges que rencontre souvent la réforme des finances municipales. Ces dernières années, le KCG s'est lancé dans des réformes qui, sur le papier, semblaient prometteuses. Il a informatisé le recouvrement de l'impôt, entrepris de renforcer ses capacités, mis à jour le rôle d'évaluation, externalisé le recouvrement des arrérages de taxe foncière et s'est fait attribuer sa première note de crédit. Et pourtant, les bénéfices de ces initiatives semblaient-il prometteuses tardent à se faire clairement sentir. Les ressources fiscales propres (RFP) par tête, comme l'accès au crédit et à l'investissement privé dans les infrastructures, sont restés faibles. L'assiette fiscale du KCG n'a pas changé, l'efficacité de ses procédures de recouvrement et de discipline fiscale laissent encore à désirer, ses arrérages de taxe foncière restent

élevés et sa stratégie fiscale continue à privilégier des flux dont le potentiel est faible ou régressif. Ce sont pourtant précisément les obstacles qui ont empêché le KCG de récolter le fruit de ses réformes qui illustrent parfaitement pourquoi et comment des interventions prometteuses dans les mécanismes financiers municipaux échouent souvent à produire les résultats désirés.

La mise en œuvre de ces réformes par le KCG s'est heurtée à de nombreux écueils, qu'il s'agisse de problèmes techniques dans leur déploiement ou de goulets d'étranglement dans les capacités, ou encore de contraintes budgétaires. Tout particulièrement complexe aura été l'attachement au maintien en l'état du système régissant le produit fiscal propre qu'ont manifesté divers intérêts catégoriels, notamment les élites dominant la propriété foncière ainsi que le per-

sonnel de recouvrement. Ces groupes d'intérêts très bien incrustés mettaient à profit les failles dans le recouvrement, la porosité des procédures de gestion des finances publiques (GFP) et la faiblesse, dans l'ensemble, de l'État de droit. Venir à bout de ces intérêts catégoriels a exigé une autorité et une volonté politiques considérables.

Pour remédier aux problèmes des finances municipales à Kisumu et dans d'autres contextes similaires, il faut donc mettre davantage l'accent sur les réalités politiques et sur les mécanismes d'incitation lors de l'élaboration des projets de réforme. Plus un système financier municipal apparaît défectueux, plus il est source involontaire de rentes de situation et plus il risque de résister au changement. Pour venir à bout de cet équilibre malsain mais stable, on a besoin d'autre chose que de petits serrages de vis ici ou là.

Principaux messages :

- Renforcer les capacités des fonctionnaires locaux et leur apporter le soutien technique voulu peut s'avérer futile lorsque manque le capital politique propre à appuyer les réformes.
- Une plus grande transparence s'impose dans les systèmes comptables et budgétaires si l'on veut détecter les irrégularités et en aggraver les risques pour qui s'en rend responsable.
- Il appartient à la communauté internationale comme aux autorités nationales de considérer de plus près la façon dont leurs rapports avec les collectivités locales mais aussi la réglementation en vigueur sont propres à encourager la réforme des finances municipales. Il s'agit notamment de :
 - Conditionner une plus large part des transferts nationaux au bon respect des règles nationales en matière de finances publiques, dans les cas où l'autorité à percevoir l'impôt ne s'exerce pas de manière optimale.
 - Conditionner l'accès aux marchés des capitaux, aux subventions des donateurs et aux Partenariats Public-Privé (PPP) au bon respect des principaux indicateurs du produit fiscal propre et aux progrès accomplis à cet égard.

L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers

Ces dix dernières années, le Kenya a été présenté comme l'un des pays d'Afrique le mieux en passe de réussir. D'importantes réformes politiques et économiques ont débouché sur une croissance économique régulière de l'ordre de 5,6 pour cent par an depuis la récession mondiale de 2008. Un environnement politique et macroéconomique relativement stable s'est conjugué à un climat favorable aux investisseurs pour faire du pays l'un des principaux bénéficiaires de l'investissement direct étranger en Afrique, tout en favorisant l'émergence de Nairobi comme l'un des grands centres africains de la jeune entreprise innovatrice (*start-up*). Le Kenya a par ailleurs progressé en matière d'indicateurs de développement humain (IDH), s'agissant notamment de l'espérance de vie, des annuités scolaires et de l'accès aux soins de santé.¹ En dépit de ces avancées, avec un PIB par tête de l'ordre de US\$2 000, le pays se caractérise toujours par ses bas revenus et la prédominance de l'agriculture, 73 pour cent de la population vivant dans les campagnes.² Si le Kenya veut mettre en œuvre l'intégralité de son potentiel, il va devoir s'attaquer à la pauvreté, à la montée des inégalités, à la faible productivité du secteur privé comme à l'inefficacité du secteur public, entre autres. Tout cela va devoir passer par l'optimisation de la structure décentralisée de l'autorité publique.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de 2010, le Kenya est régi par un système décentralisé qui comprend 47 autorités de comté. Avec une population moyenne de plus d'un million d'habitants, celles-

ci sont à la tête de territoires dont la superficie moyenne est plus de six fois supérieure à celle des collectivités locales ailleurs en Afrique.³ L'un des comtés le plus importants du point de vue économique est celui de Kisumu, à l'extrémité occidentale du pays sur les rives du lac Victoria, qui compte 1,2 million d'habitants et porte le nom de son chef-lieu, la troisième grande ville du Kenya. Le comté de Kisumu est aussi l'un des plus urbanisés du pays, la moitié environ de la population vivant en ville. Les conditions naturelles et le climat sont favorables à la culture du coton, de la canne à sucre, du riz ainsi qu'à l'horticulture. Sa situation au bord du lac Victoria et son aéroport international sont en mesure de faire de Kisumu un grand centre touristique et commercial.

En dépit de ces conditions générales favorables, Kisumu fait face à plusieurs obstacles majeurs sur la voie d'un meilleur développement socio-économique. Le taux de croissance de son économie s'est ralenti ces dernières années autour de 3,4 pour cent, soit très en-dessous de la moyenne nationale qui frôle les 6 pour cent.⁴ La croissance démographique rapide et l'urbanisation ont suscité l'apparition de larges zones d'habitat informel, qui abritent près de 40 pour cent de la population urbaine. Elles se caractérisent par de mauvaises conditions de logement et le manque d'accès aux services élémentaires – minimum d'assainissement, gestion des déchets et sécurité. L'accès aux services de base est aussi un problème dans les zones plus rurales du comté. L'accès à l'eau ne bénéficie qu'à 58 pour

cent du comté, et 46 pour cent pour l'électricité.⁵ Avec seulement 15 pour cent de routes goudronnées, Kisumu a aussi besoin d'investissements importants dans ses infrastructures afin d'abaisser le coût du transport de la production agricole et d'attirer l'investissement privé dans les zones rurales sous-utilisées de son territoire. L'investissement s'impose aussi dans l'instruction, l'enseignement technique et la création d'emplois pour une main d'œuvre jeune et en croissance rapide (quelque 40 pour cent de la population est âgée de 15 à 35 ans). Parmi cette population jeune, 60 pour cent sont officiellement sans emploi, survivant de petits travaux dans le secteur informel qui, lui, emploie désormais 60 pour cent du total de la main d'œuvre.⁶

Résoudre ces problèmes exige d'importants investissements, tant publics que privés. Or, à ce jour, les recettes fiscales du KCG ne sont pas en mesure de répondre à ses importants besoins de développement. Son budget total équivalent à US\$72 millions lors de l'exercice financier 2018-2019 (EF18-19) ne lui permettait de dépenser que US\$60 par habitant, dont moins de US\$20 allait aux dépenses de développement.⁷ Comblé le manque de recettes d'ensemble va exiger du KCG qu'il augmente les siennes propres tout en se dotant des capacités de gestion financière qui attireraient les prêts et les subventions et qui rendraient possible l'investissement privé.

Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine

Structures et mission de la gouvernance urbaine

Suite aux violences qui ont suivi les élections en 2007-2008, le Kenya s'est engagé dans un processus de réconciliation qui a culminé dans la formation d'un gouvernement d'union nationale puis dans un vote massif en faveur d'une nouvelle Constitution le 4 août 2010. Celle-ci prévoyait de profonds changements ainsi qu'un mode de gouvernement équitable, efficace et redevable devant le citoyen. Cela passait avant tout par la création de 47 comtés dotés chacun de sa propre instance de gouvernement, en remplacement des 175 autorités locales et des 280 instances de district qui prévalaient jusqu'alors.⁸ La réforme visait ainsi à rationaliser la fourniture de services à l'échelle locale et à rendre ses responsables plus directement comptables devant les administrés, avec des responsabilités fonctionnelles simplifiées et bien définies. Outre la fusion des structures locales existantes, il s'agissait aussi d'élargir les compétences des nouvelles autorités de comté tout en réformant les institutions nationales pour les aligner sur le nouveau cadre de fourniture des services publics. Le processus de décentralisation du Kenya a été considéré comme l'un des plus ambitieux au monde.⁹ Non sans une certaine logique, sept ans après le coup d'envoi officiel de la décentralisation en mars 2013, les promesses de ce processus ne se sont pas encore toutes matérialisées.

L'un des aspects de la décentralisation qui demande encore à être précisé n'est autre que la mission fonctionnelle des comtés. Comme les autres, celui

de Kisumu s'est vu doter de responsabilités dans 14 domaines généraux de l'action publique, les principaux étant la santé, l'agriculture et l'élevage.¹⁰ Hormis le domaine de l'instruction, où seule la petite enfance relève du pouvoir local, le Kenya s'est conformé aux meilleures pratiques internationales pour ce qui est de la répartition des compétences entre pouvoirs central et décentralisé. Les politiques publiques, la définition des normes et la fourniture de biens publics (par exemple, la sécurité du pays) reviennent au pouvoir central, la fourniture de services étant déléguée aux comtés. Les débats sont allés bon train autour du chevauchement de certains ressorts de compétence et des fonctions non attribuées précédemment ; or le vrai problème est celui de la mise en œuvre des responsabilités à l'échelon du comté, non celui de la répartition théorique des rôles respectifs. Le passage au gouvernement par comté a été entaché par des incohérences, des problèmes de gestion et un manque de coordination entre les deux échelons de l'autorité publique. C'est ainsi que la santé publique a fait de plus en plus figure de candidate à la recentralisation.¹¹

Le nouveau cadre de la décentralisation a posé un problème imprévu : comment faire avec la concurrence intense entre élus,¹² susceptible qu'elle est de détourner les autorités d'un comté de la bonne exécution de leur mandat. Celles de Kisumu, comme les 46 autres, ont à leur tête un Gouverneur de Comté qui désigne pour l'assister un Comité Directeur, ou conseil de gouvernement. Les gouverneurs sont élus démocratiquement à la majorité simple au moment du scrutin présidentiel national et sont prépondérants en matière budgétaire et de projets d'aménagement-développement. Les décisions de l'instance exécutive ont beau être soumises à l'examen et au vote de l'instance législative locale, l'Assemblée du Comté, l'exécutif joue un rôle prioritaire dans la distribution des ressources publiques, ce qui lui donne la haute main sur les réseaux clientélistes.¹³ Cette position de force peut se heurter au Sénateur du comté qui, siégeant à la chambre haute du Parlement national, examine et approuve les projets de loi concernant les comtés, mais dont les ressources propres sont faibles en matière de clientélisme. Au lieu d'appuyer, à l'échelon national, les



Kisumu, Kenya © UN-Habitat/Lennart Fleck

instances de comté, ce cadre institutionnel s'est prêté aux jeux des rivalités et des dissensions internes, avec pour effet de miner les fondements de la gouvernance et de détourner les énergies des problèmes de développement.

Troisième dimension majeure du cadre de la décentralisation et qui demande encore des ajustements : l'administration des zones urbaines. Vu l'importance des agglomérations urbaines pour le développement économique, le risque est que, dans un pays dont la population est largement rurale, les zones urbaines ne se voient pas doter des ressources dont elles auraient besoin. À cet égard, la Constitution de 2010 a, dans une certaine mesure, recentralisé la gestion des villes, la faisant passer des instances locales de bas échelon à celui des instances du comté, qui sont dotés de la pleine maîtrise des fonctions et ressources urbaines. La Constitution a beau prévoir que "chaque autorité de comté décentralisera ses fonctions et la fourniture de ses services dans la mesure où cela s'avérera efficace et praticable"¹⁴, il n'y a eu, pendant un temps, aucune procédure ni aucun cadre clairement définis pour pareille délégation. La loi rectificative de 2019 sur les zones urbaines et les villes [2019 *Urban Areas and Cities (Amendment) Act*] est venue combler en partie ce vide en définissant la manière dont mettre en place des conseils urbains [*urban boards*] désignés par les instances de comté et que celles-ci doteraient de compétences déléguées en matière de gestion urbaine.

C'est ainsi que la Ville de Kisumu [*Kisumu City*] a été instituée au sein du KCG, sous la direction de l'Administrateur de la Ville, responsable devant le Conseil de Ville qui, lui, rend directement compte au gouverneur.

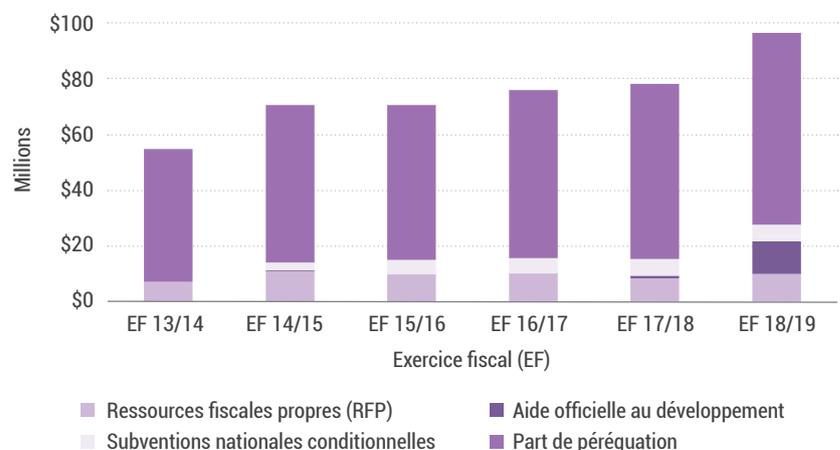
La Ville de Kisumu englobe 14 des 35 circonscriptions du comté ; elle est en partie habilitée à percevoir des recettes fiscales et autres financements propres sur la base de "critères objectifs" (par exemple, la population, la pauvreté, le périmètre géographique) définis par le KCG. En un sens, la Ville de Kisumu fonctionne comme un autre service du KCG, avec cette différence qu'elle est placée sous l'autorité d'un conseil qui doit approuver les demandes de crédits budgétaires avant qu'elles soient présentées à l'Administration des finances du comté. La création de pareille entité distincte a beau se comprendre s'agissant de la gestion urbaine, dans bien des cas il en est résulté la fragmentation des procédures administratives entre ville et comté.

Les finances du KCG : un aperçu

Depuis les débuts de la décentralisation, les ressources d'origine fiscale du KCG ont augmenté de quelque 77

pour cent pour totaliser US\$96 millions lors de l'EF18-19.¹⁵ Cela a beau paraître relativement important, en fait on le doit presque entièrement à l'augmentation des transferts octroyés par le pouvoir central (voir Figure 1). C'est ainsi que lors de ce même exercice, le comté dépendait de ces transferts à hauteur de 78 pour cent. Ses ressources fiscales propres (RFP) ont légèrement augmenté la première année de la décentralisation, mais ont, depuis, stagné. La Direction nationale du Trésor avait au début estimé que les comtés, Kisumu compris, seraient en mesure de financer la moitié de leur budget sur RFP.¹⁶ Comme il n'en a rien été (pour les raisons exposées dans la présente étude), le budget de Kisumu s'est trouvé soumis à une pression croissante. En conséquence de quoi, il ne consacre que quelque US\$20 par tête aux dépenses de développement, ce qui lui rend extrêmement difficile la bonne exécution du programme ambitieux que comportait en la matière son Plan intégré pour 2018-2022.

Figure 1: Ressources du KCG de 2013 à 2019ⁱ



ⁱ Les données budgétaires chiffrées en shillings kenyans (KSh), tirées des documents budgétaires annuels, ont été converties en dollars des États-Unis au taux de change en vigueur au mois de juillet de chaque année. Comme le Document d'analyse et de perspectives budgétaires du Comté (CBROP) n'est pas disponible pour toutes les années, pour certaines on aura recouru à des versions antérieures du budget qui peuvent donc ne pas comprendre les modifications ultérieures.

Une grande partie des transferts que Kisumu reçoit du **pouvoir central** provient du "Fonds de Péréquation", qui est abondé tous les ans d'une part minimum de 15 pour cent des recettes fiscales nationales. Ce fonds alloue à chaque comté une "part de péréquation" en fonction d'une clef de répartition qui prend en compte la démographie, la pauvreté, la superficie, l'évolution des recettes fiscales et des ressources propres, et le degré de développement.ⁱⁱ Les recettes fiscales ayant, à l'échelon national, augmenté d'année en année grâce à des taux de croissance soutenus du PIB, les transferts en ont fait autant.ⁱⁱⁱ L'augmentation s'explique aussi par les enjeux politiques de la décentralisation, qui ont amené le pouvoir central à transférer aux comtés des recettes fiscales nationales dans des proportions très supérieures au minimum prescrit de 15 pour cent. De l'EF14-15 à l'EF19-20, la moyenne aura été de 20,8 pour cent.

Le financement par le pouvoir central est certes nécessaire pour satisfaire les besoins du développement – et Kisumu en est tributaire dans des proportions considérables – ce qui risque de porter atteinte à la responsabilité des gouvernants locaux devant leurs administrés et de ne pas concentrer sur ces derniers autant de dépenses publiques qu'il le faudrait.¹⁷ Pareille dépendance est aussi susceptible de poser des problèmes dans un proche avenir, puisque le gouvernement

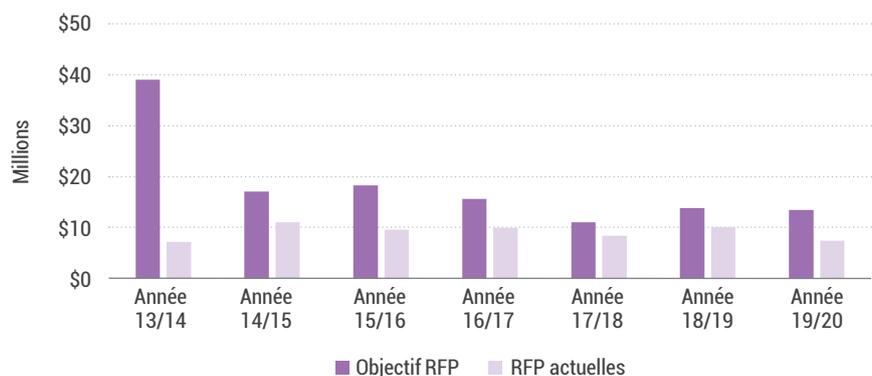
national se trouve de plus en plus pressé d'adopter des politiques d'austérité. La dette du Kenya a plus que triplé depuis 2013 pour atteindre 59,9 pour cent du PIB en 2019, le ratio du service de la dette par rapport aux recettes fiscales se montant, lui, à 50 pour cent.¹⁸ L'incidence de la récente pandémie de COVID-19 n'apparaît pas encore clairement, mais elle va probablement rétrécir encore la marge de manœuvre fiscale. La Direction du Trésor a d'ores et déjà "gelé" les allocations dues aux instances de comté au titre du Fonds de Péréquation au titre de l'EF20-21.

La seconde partie, très inférieure, des transferts fiscaux, soit 8,2 pour cent du total de ceux-ci au titre de l'EF18-19,¹⁹ est constituée de subventions conditionnelles. Elles ont pour objet d'indemniser les comtés pour les services qu'ils fournissent en sus des fonctions décentralisées ordinaires. Kisumu reçoit ainsi des subventions conditionnelles en rapport avec les services liés à la santé, au développement d'écoles polytechniques pour la jeunesse et à l'entretien des routes nationales.

Les ressources fiscales propres (RFP) du Comté de Kisumu n'ont pas, depuis

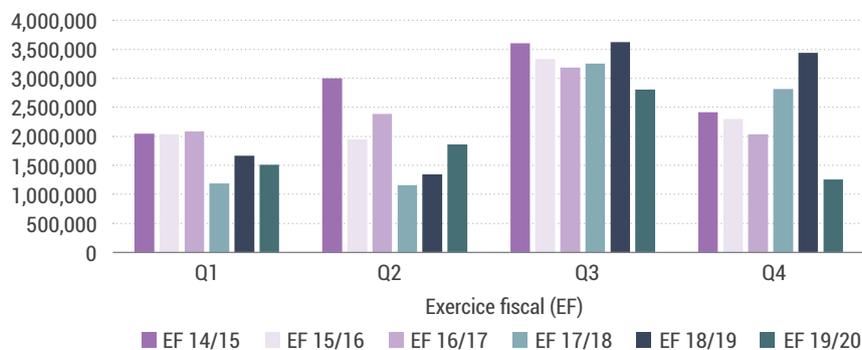
la décentralisation, réussi à atteindre les objectifs ni à répondre aux attentes du gouvernement, et ce, contrairement à la plupart des autres comtés. Après n'avoir collecté qu'une fraction du montant visé lors de la première année de la décentralisation (telle qu'initialement fixée par le Ministère national des Finances), le Comté a ajusté sa méthode d'estimation des objectifs en la matière, en réduisant l'écart entre montants visés et montants réels (voir Figure 2). Le montant réel des RFP n'en est pas moins demeuré stable à un faible niveau annuel de l'ordre de US\$10 millions, soit US\$9 par tête, et ce en dépit des taux de croissance soutenus tant de la population que de l'économie. Durant l'EF19-20, les RFP ont en fait baissé à US\$7,4 millions, en raison surtout de la chute enregistrée au dernier trimestre suite au début de la pandémie de COVID-19 (voir Figure 3). Indépendamment de cette récente chute, les estimations d'Adam Smith International, de la Banque mondiale, du Ministère des Finances et d'ONU-Habitat suggèrent que d'une manière générale, le Comté de Kisumu n'a réussi généralement à recouvrer que 15 pour cent du potentiel de ses ressources fiscales (voir Figure 4).

Figure 2 : RFP de Kisumu : montants réels et objectifs, 2013-2020^{iv}

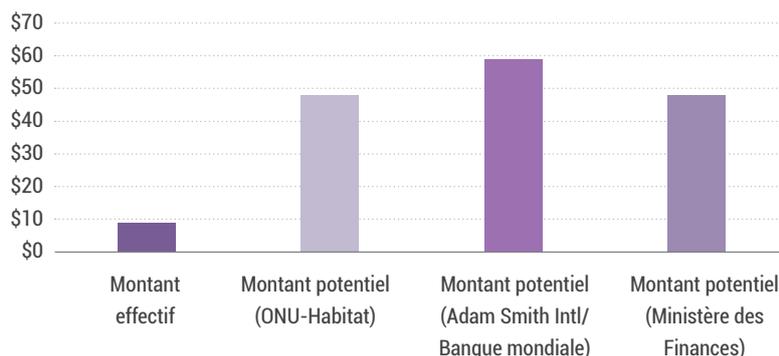


ii Pour de plus amples détails, voir *Commission on Revenue Allocation (2019) Recommendation On The Basis For Equitable Sharing Of Revenue Between National And County Governments For The Financial Year 2018/2019*, Commission on Revenue Allocation.
 iii Les recettes fiscales nationales en part de PIB ont baissé de 18 pour cent à l'EF13-14 à 14 pour cent à l'EF 18-19. Cette baisse a été plus que compensée par le taux de croissance annuelle du PIB. Voir *Commission on Revenue Allocation (2019) Recommendation On The Basis For Equitable Sharing Of Revenue Between National And County Governments For The Financial Year 2018/2019*, Commission on Revenue Allocation.

iv Les chiffres sont tirés des budgets du Comté, convertis en US\$ au taux de change du mois de juillet de chaque exercice fiscal.

Figure 3 : RFP annuel de Kisumu par trimestre, 2014-2020^v

v "Masse payée" est un compte fourre-tout utilisé par l'Administration fiscale du KCG où sont logées toutes sortes de recettes fiscales qui sont perçues sans être clairement liées à une source bien précise. Cela s'explique par des erreurs dans les quittances et par une défaillance du système informatique qui a supprimé les acquits existants, rendant par là difficile la comptabilisation précise des paiements encaissés.

Figure 4 : KCG 2018-19 – RFP par tête effectives et potentielles (estimations)²⁰**Figure 5 : RFP de Kisumu , exercice 2018-2019 : répartition des sources**

Source de revenu	Revenu annuel (US\$)	% du revenu total annuel
Santé	1,762,350	17.5%
Redevances du commerce	1,702,144	16.9%
Impôt foncier-taxe foncière	1,282,888	12.7%
Masse de paiements ^{vii}	1,229,662	12.2%
Stationnement d'autocars	895,504	8.9%
Panneaux publicitaires etc.	779,191	7.7%
Redevances de marché	600,419	6.0%
Redev. de stationnement	419,252	4.2%
Autocollants mensuels	286,882	2.8%
Droits sur vente d'alcool	203,279	2.0%
Loyers	172,768	1.7%
Permis de construire	161,995	1.6%
Autres recettes	580,450	5.7%

vii "Masse de paiements" est un terme de valeur générale appliqué par l'Administration fiscale à toutes sortes de recettes perçues sans être clairement rattachées à un flux particulier. Cela s'explique par des erreurs dans les quittances ainsi que par la défaillance du système informatique qui a fait disparaître les quittances existantes, ce qui rend difficile la comptabilisation précise des paiements ultérieurs.

Parmi ses sources de revenus existantes, la plus importante pour le Comté est celle des frais d'hôpital. Ceux-ci sont administrés directement par les hôpitaux et par la Direction locale de la santé publique. Toutes les autres grandes sources de revenu (présentées Figure 5) sont sous la responsabilité de l'Administration fiscale et représentent habituellement quelque 60 à 70 pour cent du total annuel des ressources fiscales propres. La plus importante, et celle qui vient dans l'ensemble en deuxième place au KCG, est constituée par les licences de commerçants (*Single Business Permits* - SBP). La taxe foncière constitue la troisième source avec 12,7 pour cent du total des ressources fiscales propres. Ce pourcentage est relativement faible. Les impôts fonciers représentent couramment la toute première source de revenus des autorités locales, avec un montant équivalant à 2 pour cent du PIB dans les pays de l'OCDE et de 0,3 à 0,7 pour cent dans les pays en développement. À Kisumu, elles ne représentent que 0,0004 pour cent du produit intérieur brut du Comté.^{vi} Celui-ci dispose en tout, comme sources de revenus propres, de 30 catégories distinctes, dont 18 contribuent moins d'un pour cent du total et qui apparaissent à la rubrique "Autres recettes" en Figure 5.

Une troisième source de financement à Kisumu et dont l'importance n'a cessé d'augmenter au fil des ans n'est autre que l'**Aide officielle au développement (AOD)**. Elle prend surtout la forme de subventions conditionnelles de la Banque mondiale, de l'Agence danoise de développement international (DANIDA) et de l'Union européenne, qui privilégient l'appui aux réformes institu-

vi La part du Comté de Kisumu dans le PIB du Kenya (US\$78,76 milliards en 2017) est de 2,9 pour cent, soit un PIB de US\$2,28 milliards, les recettes foncières ne dépassant pas US\$1 million, soit 0,0004 pour cent.

tionnelles (décentralisation, réforme du système de santé) ou certains projets bien déterminés telle que l'agriculture adaptée au changement climatique. Le rôle de la Banque mondiale est prédominant à travers son Programme de soutien urbain au Kenya (KUSP) qui, avec quelque US\$7 millions pour

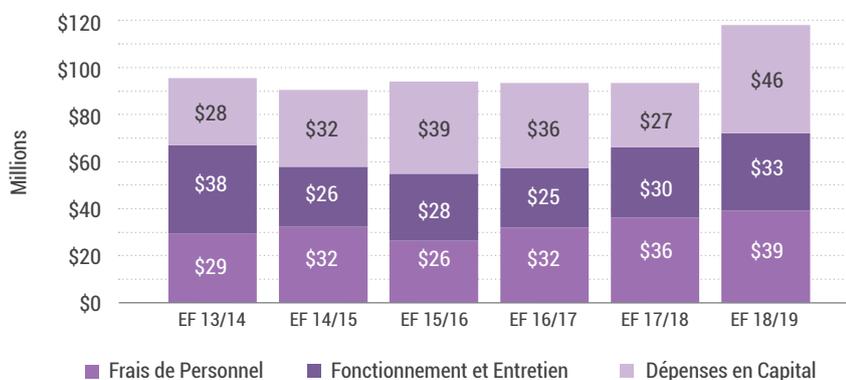
l'EF18-19, aura représenté environ 70 pour cent du total des recettes fiscales propres du KCG.

S'agissant des dépenses, leur total inscrit au budget du Comté a quelque peu stagné depuis la décentralisation autour de US\$90-100 millions,

soit environ US\$83 par tête. La Figure 6 fournit les chiffres exacts en US\$. Il convient de noter qu'en raison d'une légère baisse du taux de change du shilling kenyan (KSh) depuis quelques années, on observerait une croissance un peu plus forte des recettes libellées en KSh. D'une année sur l'autre, c'est un minimum de 30 pour cent du total des dépenses qui a été alloué aux dépenses en capital ou de développement-aménagement, comme prescrit par la loi de 2012 sur la gestion financière publique [*Public Financial Management Act, 2012*]. De même, les dépenses prévisionnelles n'ont pas, à Kisumu, excédé les recettes attendues, et alloué moins de 35 pour cent du budget d'ensemble aux rémunérations personnelles.

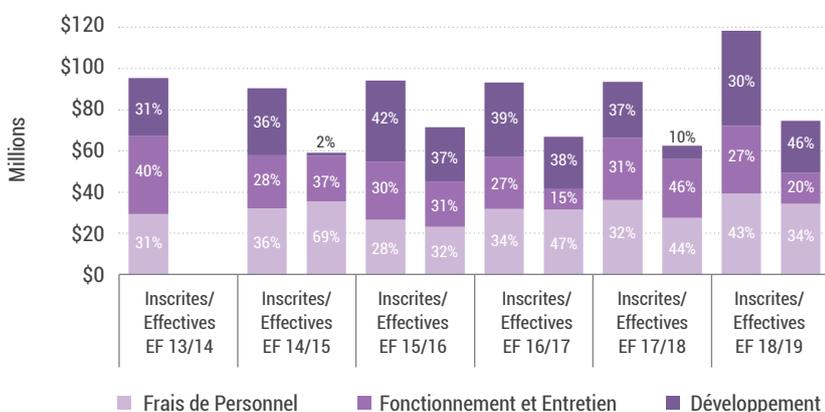
Dans l'ensemble, la dépense à Kisumu n'est pas entièrement conforme aux principes prudentiels de la Gestion des Finances Publiques (GFP). Les taux d'exécution du budget montrent que la dépense réelle tend à être inférieure à celle qui est budgétée, avec un taux moyen d'absorption (part de la dépense réelle dans la dépense budgétée) de 70 pour cent. Particulièrement préoccupante à cet égard est la dépense consacrée au développement, où le taux moyen d'absorption est de 40 pour cent, comparé à 76 pour cent pour les dépenses de fonctionnement et 97 pour cent pour les rémunérations personnelles (voir Figure 7). L'autorité du Comté attribue la faiblesse des taux d'absorption à des procédures de budgétisation trop ambitieuses.^{ix} Il s'ensuit que le Comté dépense davantage qu'il ne devrait en salaires et rémunérations personnelles (en excédant de manière réitérée le seuil de 35 pour cent en la matière) tout en dépensant trop peu pour le développement. Le Con-

Figure 6 : KCG – Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital – 2013 - 2019 (US\$ millions)^{viii}



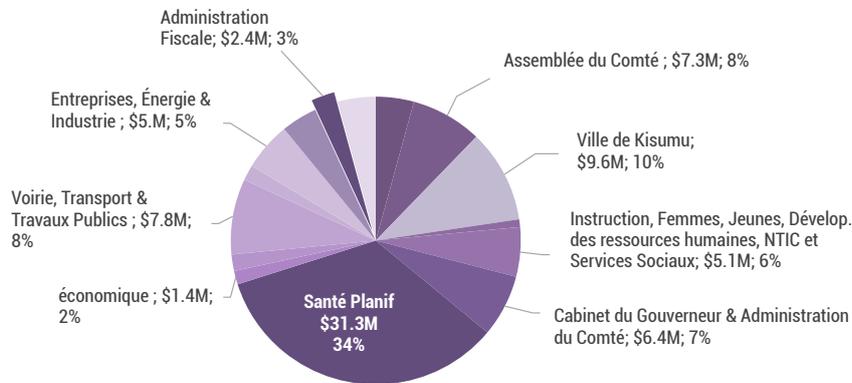
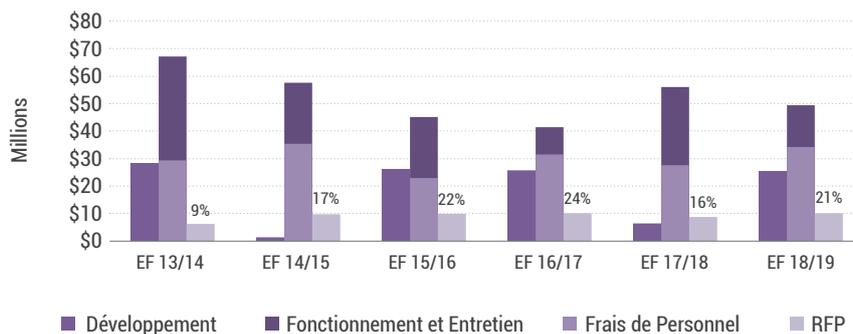
^{viii} Nous combinons ici les postes Utilisation de Biens et Services, "Transferts et subventions en cours", "Transferts à d'autres entités publiques" et "Allocations sociales" sous la dénomination Fonctionnement et Entretien. Lorsque possible, ces chiffres ont été tirés du Document d'analyse et de perspective du Comté pour chaque année respectivement. Ce document n'étant pas été disponible certaines années, on a recouru à d'autres documents budgétaires qui peuvent ne pas inclure les révisions ultérieures. Les chiffres sont convertis en US\$ au taux du mois de juillet de l'exercice correspondant.

Figure 7 : Exécution du budget du KCG : dépense prévisionnelle/réelle de 2013 à 2019^x



^x Les chiffres tirés du budget sont convertis en US\$ au taux du mois de juillet de l'exercice correspondant. Le CBROP n'étant pas disponible certaines années, on a recouru à d'autres documents budgétaires qui peuvent ne pas inclure les révisions ultérieures.

^{ix} Les chiffres tirés du budget sont convertis en US\$ au taux du mois de juillet de l'exercice correspondant.

Figure 8 : Détail des dépenses du KCG par service, EF18-19 (US\$ millions)**Figure 9 : Comparaison des dépenses régulières de Kisumu avec les RFP**

trôle des Comptes révèle que lors des EF16-17 et 17-18, les indemnités ont représenté 66 pour cent et 55 pour cent de la masse salariale respectivement – ce qui dépasse le montant du salaire de base.²¹ Cela a aussi contribué au coût unitaire élevé de la main d'œuvre au KCG comme dans d'autres comtés, dépassant celui d'organismes publics nationaux.²²

S'agissant des dépenses par service administratif, le budget du KCG révèle que la majorité des ressources disponibles sont destinées à celui de la santé (voir Figure 8). La Ville de Kisumu, qui fonctionne essentiellement comme un département supplémentaire de l'exécutif et dont la tâche est de fournir des services à la popula-

tion urbaine du comté, a reçu 10 pour cent du budget total lors de l'EF18-19. Une part de 15 pour cent de son budget est aussi allée aux fonctions législatives et exécutives du Comté. Pendant ce temps, l'Administration fiscale de la Ville, dont le budget fait officiellement partie du budget général du Comté, en a reçu environ 2 pour cent – soit US\$2,1 millions. Étant donné que le fisc de la Ville a perçu cette année-là 65 pour cent du total des RFP du Comté (soit US\$6,4 millions),^{xi} cela veut dire qu'il aura dépensé un tiers de ses recettes pour les recouvrer.

xi Le reste des rentrées fiscales propres est recouvré directement par les services du Comté. Par exemple, c'est le Service de santé de Kisumu qui perçoit les droits d'usage hospitaliers.

La structure des dépenses du KCG a pour conséquence le sous-investissement dans le développement et une dépendance non négligeable à l'égard des transferts nationaux pour assurer les dépenses courantes. Alors que les ressources fiscales propres pourraient, dans l'idéal, financer l'intégralité des dépenses courantes du KCG,²³ elles ne le font aujourd'hui qu'à hauteur de 15 pour cent (Figure 9). Voilà qui peut être risqué pour les finances du comté au cas où les transferts nationaux à venir se mettraient à stagner. À l'avenir, le KCG devra soit faire un usage plus efficace de ses ressources disponibles, soit augmenter notablement ses ressources fiscales propres, ces dernières pouvant rendre plus facile le contrôle des gouvernants par la population.

En effet, lorsque les autorités locales recourent davantage aux ressources fiscales propres, elles se voient d'ordinaire forcées de renforcer les rapports de réciprocité avec leurs administrés en fournissant des services ou une représentativité améliorés en échange des contributions fiscales.²⁴ Une étude des budgets locaux dans plusieurs pays d'Afrique de l'Est a montré que lorsqu'on augmentait la part financée sur ressources locales, les dépenses consacrées à la fourniture des services en faisaient autant.²⁵ En revanche, on s'est aperçu qu'une plus grande dépendance à l'égard des transferts entre autorités publiques et de l'aide au développement allait de pair avec une part plus lourde allouée dans le budget aux coûts administratifs et à la rémunération du personnel.²⁶ On comprend donc que l'augmentation des ressources fiscales propres peut avoir une importance cruciale pour les autorités du Comté de Kisumu. Dans les parties suivantes nous examinerons les mesures qu'elles ont prises pour renforcer ce type de ressources.

Les réformes entreprises pour améliorer les finances de la ville

Renforcement des capacités de gestion financière

Le recouvrement fiscal informatisé

L'informatisation des procédures de recouvrement fiscal est devenue populaire ces dernières années et on l'a considérée comme une réforme cruciale dans le renforcement de la fonction fiscale. Du point de vue du contribuable, elle rend moins coûteuse la bonne observation de ses obligations et joue donc à cet égard un rôle inci-

tatif. Mais surtout, l'informatisation est censée réduire les coûts administratifs et améliorer tant la transparence que l'efficacité au sein de l'administration fiscale, tout en réduisant les occasions de détournement des recettes par le personnel de recouvrement. Il n'est donc pas surprenant que l'informatisation soit un élément majeur des réformes conduites par les comtés kenyans dans leur système fiscal. De fait, le degré d'informatisation du recouvrement fiscal est souvent considéré comme un indicateur global de succès et de modernisation d'un pays dans son ensemble.²⁷

Kisumu, en particulier, a attiré beaucoup l'attention avec l'automatisation rapide et de grande ampleur du recouvrement de ses ressources fiscales propres. Toutefois, comme détaillé ci-dessous, celle-ci n'a pas suffi, par elle-même, à éliminer les mauvaises pratiques antérieures du personnel de recouvrement, et de ce fait n'a pas produit l'accroissement escompté des ressources fiscales propres. Voilà qui met en relief la nécessité de compléter l'introduction de l'informatique par des réformes institutionnelles et dans le mode de gestion.



Village de pêcheurs, Lac Victoria, Kisumu County © Shutterstock

À Kisumu, la réforme informatique s'est concentrée sur "l'automatisation" du paiement des taxes. Un appel d'offres a été lancé en 2017 pour son application aux droits de marché et ceux de stationnement des véhicules et des autocars (les autres flux de recettes devant être informatisés plus tard). Ces recettes sont dites *non structurées*, puisque recouvrées quotidiennement, alors que les licences et la taxe foncière ("l'impôt foncier") sont redevables à l'année. Ces deux types de recettes représentent environ un quart du total des ressources fiscales propres du Comté de Kisumu, soit une proportion raisonnable des recettes pour un projet-pilote de recouvrement informatisé. Le stationnement des autocars était officiellement compris dans le périmètre du projet avant d'en être finalement écarté – manifestement en raison de ses liens avec des bandes bénéficiant de soutiens politiques.²⁸

Le marché de l'informatisation a été remporté par Strathmore (*Strathmore Research and Consultancy Center Limited*), qui disposait déjà d'une expérience importante dans ce domaine auprès d'autres comtés du pays. Le projet visait à fournir au KCG des terminaux électroniques de paiement (TEP) à utiliser par le personnel de recouvrement à la place du système de perception manuel. Les appareils seraient capables d'enregistrer le moment du paiement, le receveur de la contribution et les détails du payeur. Le contribuable recevrait des récépissés fiscaux individualisés, destinés à empêcher la fraude et leur recyclage entre agents de recouvrement. Les données seraient conservées dans un logiciel de Strathmore, ce qui permettrait à l'Administration fiscale de superviser le système, d'évaluer les résultats de chaque agent et de détecter les abus possibles.

Selon les premières estimations de Strathmore, il allait falloir quelque 300 TEP pour l'automatisation complète du recouvrement des recettes non structurées, chaque appareil coûtant US\$500.²⁹ En raison des contraintes budgétaires, le KCG se limita à 100 appareils et le système Strathmore fut lancé au premier trimestre de l'EF18-19. Pour compenser le nombre limité d'appareils, l'Administration fiscale du Comté a aussi lancé un système de paiement par téléphone mobile en s'appuyant sur le fournisseur de ce type de services, M-Pesa. Vu les taux de pénétration très élevés de "l'argent mobile" au Kenya (on estime que 60 pour cent de la population du pays utilise activement le système de paiement par téléphonie mobile), le système est apparu comme une alternative informatique prometteuse aux TEP.

Toutefois, à la date de juillet 2020, l'informatisation n'avait pas encore donné les résultats escomptés. Au moment où le système Strathmore a été mis en fonctionnement au premier trimestre de l'EF18-19, le total des recettes des flux informatisés était déjà en baisse (voir Figure 10) et l'automatisation n'a pas pu inverser cette tendance. Les redevances de marché et de stationnement d'autocars

ont baissé pendant la première année d'automatisation pour se redresser légèrement pendant l'EF19-20 mais en ne revenant qu'aux montants d'avant la réforme.

Les problèmes des paiements informatisés

Plusieurs facteurs ont pu contribuer aux difficultés rencontrées par l'automatisation à Kisumu, y compris les effets de la COVID-19, le nombre insuffisant de TEP et l'absence de réformes complémentaires dans la gestion des agents de recouvrement.³⁰

La COVID-19 s'est déclarée au Kenya à la fin de mars 2020 et le gouvernement a réagi en imposant (dès le 27 mars) un couvre-feu nocturne à travers le pays, en limitant les déplacements du public dans les agglomérations urbaines les plus importantes (Nairobi et Mombasa) et en imposant des mesures de distanciation physique. Le gouvernement a aussi réduit la fiscalité, entre autres mesures de soutien à l'économie, sans que cela inclue les RFP des comtés.³¹ La pandémie et les mesures gouvernementales se sont aussi fait sentir dans la vie quotidienne à Kisumu, avec le ralentissement de l'activité économique

Figure 10 : Les recettes "non structurées" du KCG de 2013 à 2019

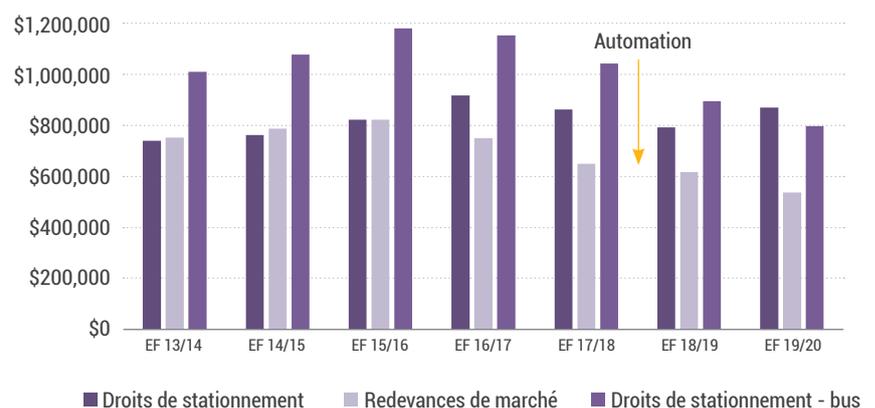
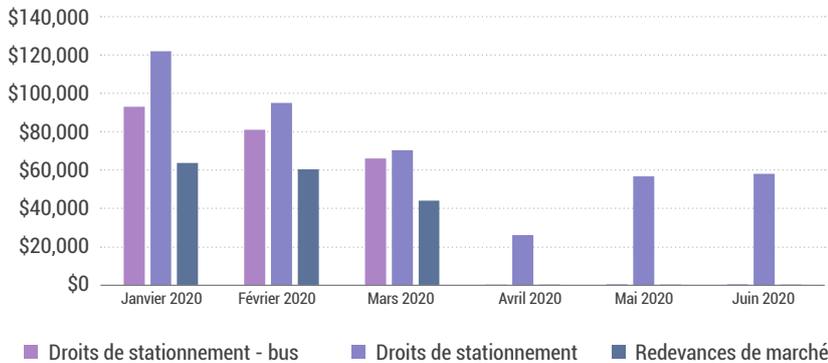
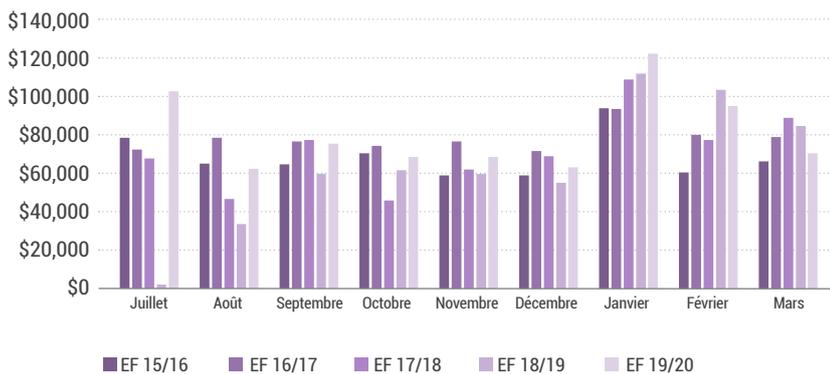


Figure 11 : Recettes “non structurées” du KCG au début de la pandémie de COVID-19



dans son ensemble. Il est donc assez logique que les flux automatisés de recettes fiscales propres aient subi de très fortes baisses (voir Figure 11). Celle des recettes au quatrième trimestre de 2020 a été causée en partie par la COVID-19 et pourrait donc expliquer la baisse d'ensemble durant l'EF19-20 (voir Figure 10). Toutefois, la COVID-19 n'explique pas la chute observée entre juillet 2018 et mars 2020.

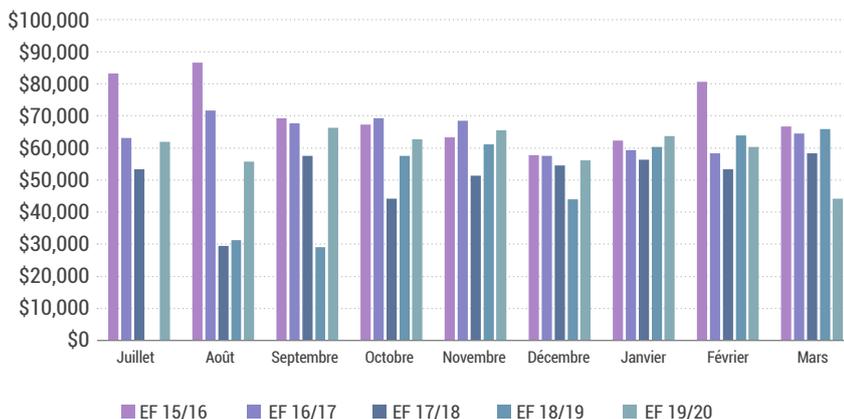
Figure 12 : Recettes comparatives des droits de stationnement – EF15-16 et 19-20^{xii}



xii La présente table n'inclut pas le quatrième trimestre afin d'éliminer les effets de la COVID-19 analysés dans la figure précédente.

On peut attribuer la chute prononcée des recettes perçues par TEP dans les mois qui ont immédiatement suivi l'informatisation (voir juillet et août de l'EF18-19 dans les Figures 12 et 13) au nombre insuffisant de ces appareils. Avant l'introduction des TEP, quelque 300 agents de recouvrement (soit 75 pour cent du total au service du KCG) assuraient la collecte des revenus non structurés. Avec l'automatisation, seuls 100 agents ont reçu des TEP et ont pu continuer leur activité, tandis que près des deux tiers de l'effectif existant étaient temporairement rendus incapables de poursuivre leur travail. Certains agents ont commencé à partager les appareils, ce qui n'était pas très efficace vu l'espacement des lieux sous leur responsabilité.

Figure 13 : Recettes comparatives des redevances de marché – EF15-16 et 19-20



Comprenant que le manque de TEP agissait comme un goulet d'étranglement, l'Administration fiscale a fini par réintroduire la perception manuelle, ce qui permettait à tous les agents de se mettre au travail ; le mode de recouvrement reprit donc comme avant, mais 100 agents utilisaient en plus les TEP. Quelques mois après le début de l'informatisation, le nombre d'agents chargés du recouvrement des recettes non structurées est donc revenu à ce qu'il était auparavant. Toutefois, cela n'explique toujours pas la stagnation apparente des recettes entre octobre 2018 et mars 2020.

Les difficultés persistantes liées à l'automatisation semblent être dues à la manière dont elle a été mise en place "par-dessus" un système de recouvrement défectueux. À Kisumu comme dans bien d'autres autorités locales à travers le monde,³² le système de recouvrement des recettes fiscales propres aura manqué des dispositifs complémentaires de contrôle et d'incitation au bon fonctionnement afin de prévenir les pratiques irrégulières des agents de recouvrement. Les amples variations annuelles et mensuelles des recettes (voir Figures 12 et 13) appelaient des analyses approfondies pour en comprendre la cause. Or aucun système de contrôle des comptes des agents de recouvrement, aucun système d'encadrement n'ont été mis en place pour rechercher les irrégularités dans les opérations quotidiennes (par exemple, en comparant les résultats journaliers avec les chiffres antérieurs ou potentiels). Aucune disposition non plus n'avait été prise pour que l'Administration fiscale soit en mesure de vérifier où les TEP étaient utilisés, le montant des recettes quotidiennes qu'ils auraient dû rapporter, ou si les agents les avaient tout simplement utilisés ou non. Il n'existait aucun dispositif d'indexation des salaires sur les résultats ni de sanctions contre les pratiques irrégulières des agents, de sorte que le système tout entier dépendait de l'intégrité des agents de recouvrement.

Le système RFP a ainsi suscité la possibilité de détournement des recettes par les agents chargés de leur recouvrement. Les assujettis participant à des sondages informels réalisés par ONU-Habitat ont rapporté devoir régulièrement graisser la patte des agents, tandis que ces derniers expliquaient ces pratiques par des retards ou des irrégularités dans les paie-

ments ainsi que par l'extension de la corruption aux niveaux hiérarchiques supérieurs.³³

Tout ceci vient illustrer les difficultés de la mise en place de l'automatisation quand elle vise à réduire les occasions de détournement sans modifier le système de contrôle de base. L'échec du système de paiement téléphonique, introduit en même temps que les terminaux de paiement, montre bien que les difficultés étaient dues à l'insuffisance du dispositif d'incitation plutôt qu'à la défaillance des techniques elles-mêmes. Le système M-Pesa n'aura duré que quelques mois jusqu'à ce qu'on s'aperçoive qu'il se prêtait aux abus et qu'on y mette fin.³⁴ Entre les récépissés d'origine délivrés au contribuable par M-Pesa lors du paiement, d'une part, et ceux transmis et remaniés par le contribuable, d'autre part, les agents du fisc étaient incapables de faire la différence. Ce type de fraude au récépissé M-Pesa est répandu au Kenya et on peut le déceler en se rapportant à l'adresse de l'émetteur. L'échec du dispositif M-Pesa fut donc vraisemblablement dû moins aux pratiques frauduleuses du contribuable qu'à l'absence des incitations qui auraient amené les agents du fisc à le faire bien fonctionner.

Améliorer les chances de succès de l'informatisation

Le succès de l'informatisation passe par une bonne préparation, les nouveaux systèmes devant être mis à l'essai et les procédures ajustées avant de procéder au déploiement d'ensemble. Cette période transitoire permet aussi de révéler les points faibles potentiels et de mettre au point dans le détail les plans de secours. De plus, lorsque l'on introduit des changements dans un contexte déjà

compliqué pour le recouvrement fiscal, il ne faut surtout pas oublier la présence de divers groupes d'intérêts et de diverses possibilités de fuites. Un système de recouvrement fiscal n'est jamais aussi robuste que son maillon le plus faible. Les changements apportés dans les méthodes de recouvrement doivent s'accompagner d'améliorations dans les dispositifs de contrôle des comptes, de sanction et d'encadrement des agents responsables, et ce d'autant plus lorsque ces dispositifs sont déjà peu développés au départ.³⁵ Moins il y aura de dispositifs de contrôle au départ, plus grands seront les risques de "captage", et plus difficile pourra être la mise en place des réformes. Surmonter ces difficultés va passer par une bonne prise de conscience des réalités politiques qui entourent le processus de perception de l'impôt, par l'adoption de réformes de grande ampleur, ou bien par des négociations et une coopération rigoureuses avec les parties concernées.³⁶ Lorsque l'on ne prend pas en compte les interférences politiques de la réforme et si l'on se concentre sur les seuls aspects techniques, on a peu de chances de réussir.^{xiii}

Capacités renforcées et stratégie

Dans les pays à faible revenu, on trouve de nombreux exemples d'autorités locales qui manquent des moyens voulus pour optimiser le rendement fiscal.³⁷ Il arrive souvent que cette insuffisance ne leur donne pas accès aux mêmes programmes de renforcement des capacités ni/ou aux mêmes personnels qualifiés que les instances de l'échelon national. Comme la décentralisation fiscale est un phénomène relativement récent dans de nombreuses

xiii Voir McCluskey, Franzsen, Kabinga and Kasese, 2018, pour un exemple de réforme technique torpillée par la politique dans le comté de Kiambu.

parties du monde en développement, ces collectivités locales manquent aussi souvent des connaissances voulues, qu'il s'agisse des institutions ou des méthodes, pour appliquer à leurs administrés une taxation optimale en fonction des services rendus.

Les administrations de comté au Kenya sont dans le même cas. La majorité de leurs agents fiscaux a servi le système précédent et n'a bénéficié que d'un minimum de formation. Une étude a montré que seuls 40 pour cent de ces agents étaient déclarés "qualifiés" et que seul un comté sur deux disposait soit de procédures RFP ou/et d'un manuel de formation.³⁸ L'analyse des lacunes effectuée en 2017 (soit avant l'informatisation) par Strathmore a fait le même constat à Kisumu.³⁹ Les fonctionnaires du fisc manquaient de la formation professionnelle voulue ainsi que de la technologie et des méthodes leur permettant de bien recueillir puis analyser les données fiscales. Le manque de moyens était évident mais le soutien extérieur n'a pas été en mesure de modifier l'approche d'ensemble des ressources fiscales propres et n'a donc pas suffi à surmonter les intérêts catégoriels favorables au statu quo.

En avril 2019, ONU-Habitat a collaboré avec le KCG pour l'aider à optimiser les flux de recettes propres en renforçant ses capacités. Il s'agissait, aux côtés de l'Administration fiscale de Kisumu, d'analyser les principaux problèmes posés par l'optimisation des RFP et de mettre au jour les fonctions où s'imposaient les améliorations le plus stratégiques. L'établissement de priorités stratégiques a été considéré comme essentiel si l'on voulait assurer l'utilisation optimale des ressources et du temps limités dont disposait l'Administration fiscale. L'intervention

s'est appuyée sur la méthodologie ROSRA d'ONU-Habitat (Analyse rapide des RFP), qui combine les "meilleures pratiques" en vigueur à travers le monde en la matière tout en faisant le lien entre celles-ci et le diagnostic des problèmes propres au KCG. On a commencé par analyser, source par source, les écarts entre recettes réelles et potentielles. On a ensuite complété par l'analyse des rendements et une désagrégation détaillée des problèmes. Enfin, on s'est penché de près sur les interrelations entre les causes premières afin de trouver les meilleurs points d'appui pour les réformes.

Sur la base de cette analyse, ONU-Habitat a recommandé que le Comté mette en place ses propres moyens d'analyse et de gestion tout en intégrant les analyses ROSRA à ses propres systèmes comptables et d'états financiers. Ces changements s'imposaient pour améliorer la transparence en matière de ressources fiscales propres, y compris par rapport aux réalités du terrain. ONU-Habitat a aussi recommandé qu'on simplifie le système fiscal dans son ensemble et qu'on le réoriente stratégiquement afin de privilégier non plus les flux de recettes non structurées mais plutôt la taxation foncière (et autres sources de recettes à fort potentiel). La nécessité de ne plus orienter les moyens de recouvrement avant tout sur les recettes "non structurées" découlait des éléments de fait suivants :^{xiv}

a. Le KCG n'avait collecté qu'environ 19 pour cent du total potentiel pendant l'EF18-19 (confirmant les estimations antérieures de la Direction nationale du Trésor et d'Adam Smith International).⁴⁰

- b. La taxation foncière constituait près de 40 pour cent du manque à gagner fiscal d'ensemble (voir Figure 14).
- c. La taxation foncière ne mobilisait qu'une petite partie de l'ensemble des capacités de recouvrement tout en bénéficiant des estimations de rendement parmi les plus élevées (voir Figures 15 et 16).
- d. Il est difficile de bien encadrer le recouvrement des flux de recettes non structurées en raison de leur fréquence quotidienne et non annuelle
- e. Le système fiscal dans son ensemble était très régressif (voir Figure 17) du fait qu'il privilégiait les droits d'usage (recettes non structurées) et aussi du manque de respect des catégories à hauts revenus pour leurs obligations fiscales (voir Figure 21).

En dépit des applaudissements officiels que leur ont valu à Kisumu leur justesse et leur caractère détaillé, les recommandations d'ONU-Habitat ont été difficiles à mettre en place et le système est revenu à ses vieilles habitudes. Plutôt que de faire passer davantage de moyens à la collecte et à la bonne application des taxes foncières et autres flux de recettes structurées, on a continué à privilégier les recettes non structurées. En 2020, l'Administration fiscale du KCG a fait l'acquisition de 300 terminaux de paiement supplémentaires pour traiter les flux de recettes non structurées tout en embauchant quelque 300 nouveaux agents de recouvrement ou de contrôle, dont la majorité (270) étaient destinés aux flux de recettes non structurées.⁴¹ De même, plutôt que de concentrer les moyens de

^{xiv} Cette analyse s'appuie sur les estimations d'ONU-Habitat tirées de l'analyse ROSRA.

Figure 14 : Potentiel des RFP et manque à gagner par type de recettes – EF18-19

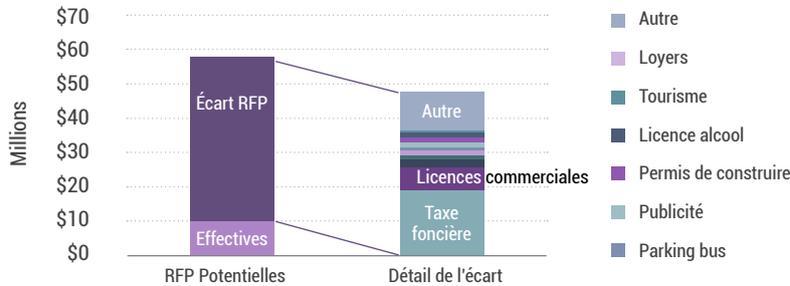
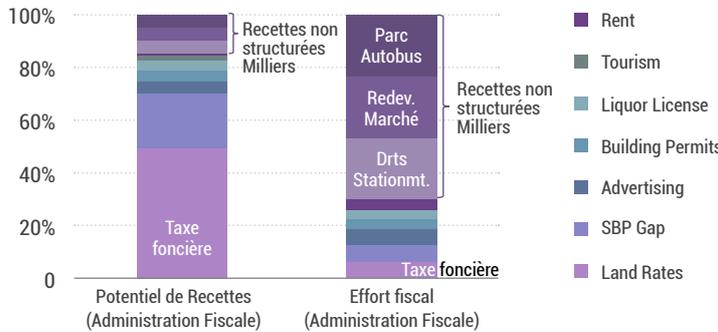


Figure 15 : Potentiel des recettes et coûts de recouvrement par type de recettes – EF18-19^{xv}



xv Le coût des différents flux de recettes a été calculé à partir du budget propre de l'Administration fiscale en désagrégeant les lignes budgétaires élément par élément et en allouant des coûts à des flux de recettes précis, au cours de conversations avec le personnel de l'Administration fiscale. Chaque flux de recettes a été désagrégé en facteurs de coût principaux, coûts de personnel, coûts d'investissement, etc., les recettes générales restantes étant réparties à égalité à travers tous les flux.

Figure 16 : Rendement des flux de recettes – EF18-19 (000s US\$)

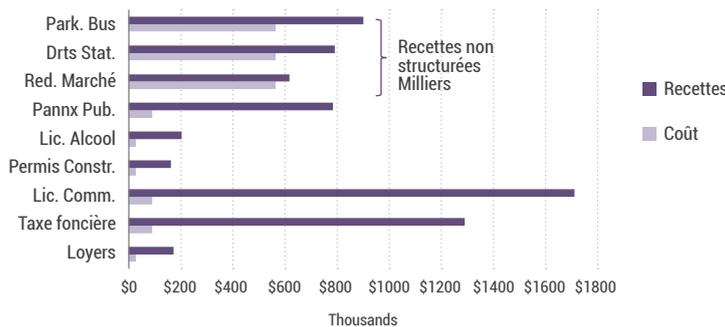
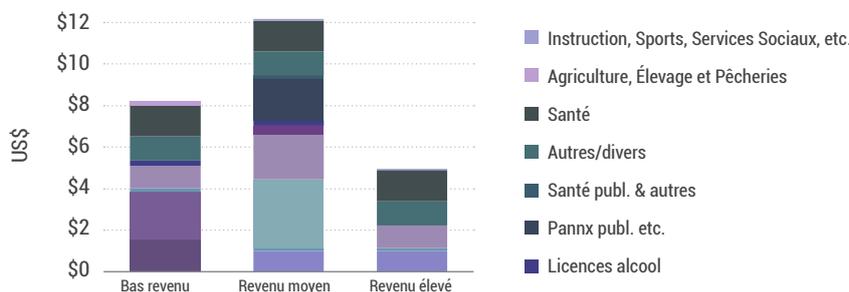


Figure 17 : Montant de l'impôt à Kisumu par flux de recettes (estimations)



recouvrement sur des sources moins nombreuses mais à plus fort potentiel, qui plus est faciles à recouvrer et dont la taxation se justifie facilement du point de vue des politiques publiques, l'Administration fiscale a institué une nouvelle redevance, qui frappe les motos-taxis (*boda-boda*), bien qu'elle soit régressive, qu'elle se prête bien à la fraude et qu'elle introduise des distorsions économiques. Peu nombreuses, s'il y en eut, ont aussi été les réformes visant à améliorer les pratiques au sein de l'Administration fiscale, qu'il s'agisse du travail d'analyse, de la comptabilité ou des états financiers. En l'état, il reste difficile pour les échelons supérieurs du Comté de suivre avec précision les résultats du système RFP et les fluctuations des recettes, ou d'identifier les bons points d'appui pour d'éventuelles réformes.

Les obstacles à la réforme fiscale

Sans compter les réserves techniques qu'elle pouvait susciter du point de vue des finances publiques, la réforme proposée a aussi eu du mal à attirer de l'intérêt à grande échelle. Vu l'origine des recettes qu'elle a le potentiel de collecter, la fiscalité locale se trouve souvent l'objet d'énormes débats politiques.⁴² Quelle que soit la modification qu'on proposera en la matière, elle sera donc politiquement sensible et suscitera de nouveaux gagnants et de nouveaux perdants. À ne plus privilégier les recettes non structurées, on va probablement se heurter à l'opposition des agents de recouvrement qui craindront peut-être de perdre leur travail au profit de procédures informatisées et plus structurées. Privilégier la taxation foncière, à Kisumu comme ailleurs dans le monde, ce serait se heurter aussi à des résistances, cette fois

de la part de l'élite qui compte les plus gros propriétaires.⁴³ Simplifier le système fiscal et règlementer les flux de recettes pourra aussi s'attirer l'opposition de ceux qui profitent de la complexification du système pour empêcher la transparence et maintenir les occasions de détournement.⁴⁴ C'est ainsi que divers groupes d'intérêts peuvent s'en tenir au statu quo et freiner les ambitions des visionnaires politiques les plus ardents. L'incendie qui s'est déclaré en février 2020 dans les locaux de l'Administration fiscale à Kisumu, auquel on a prêté l'intention de détruire les rôles existants, est venu comme un rappel solennel de l'existence de ces groupes d'intérêts.⁴⁵ Voilà comment à Kisumu le système des RFP en est venu à passer pour "trop embrouillé" pour qu'on puisse le changer.⁴⁶

Accélérer la réforme des ressources fiscales propres

Comme mentionné plus haut, toute stratégie RFP bien conçue doit pouvoir reposer sur un capital politique consistant et/ou pouvoir mettre à profit les "fenêtres d'opportunité" politiques qui peuvent se présenter.⁴⁷ Échapper à ce type d'équilibre "dysfonctionnel" mais "stable"⁴⁸ exige avant tout et surtout que l'on prenne mieux conscience de l'importance des réalités politiques dans le maintien du statu quo. Les solutions techniques fournies par les experts extérieurs et/ou les partenaires du développement ne sont, en général, guère nouvelles ni inconnues du personnel technique des administrations fiscales. La difficulté consiste plutôt à s'assurer que les astuces techniques, que l'on trouve d'ordinaire aux échelons professionnels moins élevés,

sont communiquées aux échelons les plus élevés – et qu'elles finissent par être intégrées à la pratique.

Aux échelons inférieurs, le personnel peut parfois pratiquer la rétention d'information afin de se faire mieux valoir au sein de l'organisation et d'empêcher les échelons supérieurs de bien évaluer les résultats individuels et ceux du service.⁴⁹ Par conséquent, la première étape fondamentale qui incombe au personnel dirigeant consistera à établir leur contrôle sur les processus d'information nécessaires et les principaux paramètres tels que le potentiel de rendement de chaque flux de recettes, l'incidence fiscale et les résultats des agents de recouvrement, et ce sans pour autant surcharger les services fiscaux concernés. Quoique le déploiement de ce type de système d'information puisse s'exposer à des



Lavage de véhicule sur le rivage du Lac Victoria, Kisumu, Kenya © Shutterstock

résistances politiques, il menace moins directement les intérêts catégoriels bien établis que d'authentiques réformes de la fiscalité locale.

Un meilleur accès à l'information incitera aussi davantage les responsables politiques à mieux aligner la stratégie fiscale sur les réalités techniques. Cela peut aussi exposer clairement au personnel de direction l'ampleur des problèmes que connaît le système, et donc l'amener à y remédier. En outre, plus l'information sera disponible au public, plus forte sera la pression que celui-ci exercera sur les responsables pour qu'ils remédient aux faiblesses existantes.

Une fois les leaders politiques bien au courant du fonctionnement de la fiscalité locale, ils vont devoir définir une trajectoire de réforme plausible qui arbitre entre, d'une part, l'envie de changement technique et, d'autre part, une compréhension réaliste des contraintes politiques du moment et des exigences de légitimité.⁵⁰ La maîtrise d'une telle évolution exige un exercice de l'autorité qui soit prompt à profiter des crises pour développer des arguments sur le besoin de réformes et pour bâtir des alliances autour de celles-ci, ainsi qu'à multiplier les petits

succès propres à maintenir la légitimité des réformes.⁵¹

Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif

Optimiser la fiscalité foncière

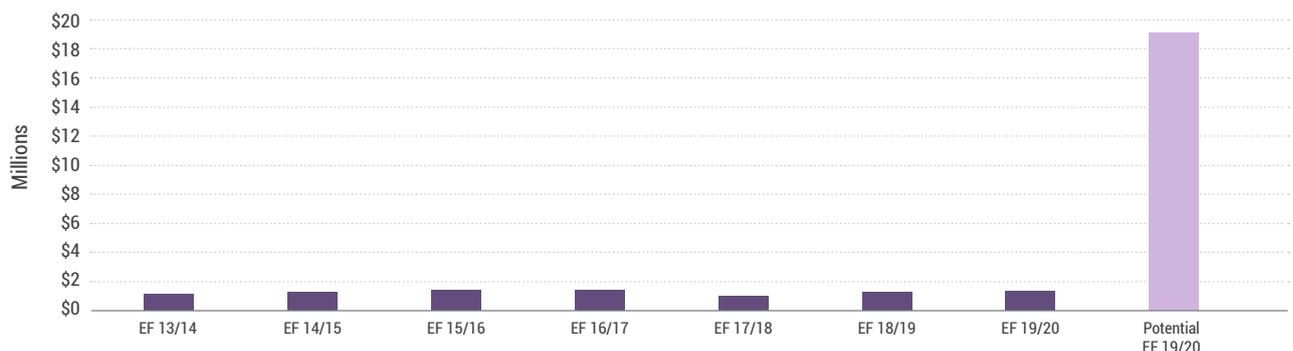
La taxation foncière a depuis quelque temps été considérée comme l'un des flux de recettes le plus sous-utilisés par les comtés kenyans.⁵² Elle mérite qu'on s'y arrête car elle est aussi généralement plus progressive que la plupart des redevances d'usage et des droits de licence. En outre, ses effets de distorsion sont nuls, de sorte qu'elle se prête mieux à la fourniture de biens publics et, plus largement, aux dépenses courantes – à la différence des redevances d'usage, dont le produit devrait de manière générale être affecté au recouvrement du coût de fourniture de services bien distincts.⁵³

Comme la valeur foncière est fonction non des décisions des propriétaires eux-mêmes, mais plutôt des aménagements ou investissements dans les zones alentour, il est équitable de récupérer une partie des plus-values foncières au nom de bien public.

La manière traditionnelle et la plus répandue de le faire est, naturellement, la taxation foncière.

À l'instar de bien d'autres comtés, Kisumu n'est pas parvenu à tirer tout le parti possible du foncier (voir Figure 18). En fait, les recettes provenant de la taxation foncière ont largement stagné depuis le début de la décentralisation (voir Figure 18), n'augmentant que de 20 pour cent en six ans. Le phénomène s'explique en partie par l'incapacité des autorités à imposer la discipline fiscale voulue aux propriétaires terriens.⁵⁴ Près de 70 pour cent de ces derniers ont des impayés en souffrance.⁵⁵ Autre raison importante de la faiblesse des recettes de l'impôt foncier : le rôle d'évaluation n'est plus à jour. Remontant à 2008, il n'englobe pas la totalité des parcelles existantes et ne les évalue pas en fonction des conditions actuelles du marché, vu la croissance démographique rapide à Kisumu et l'augmentation globale de la superficie des terrains viabilisés, entre autres facteurs. Afin de surmonter cette double carence, le KCG a décidé en 2016 de mettre à jour le rôle d'évaluation. Mais cela n'étant pas allé très loin, cette mise à jour attend toujours. L'analyse détaillée ci-dessous suggère que certains intérêts poli-

Figure 18 : Recettes d'origine foncière réelles et potentielles du KCG, 2013 à 2019^{xvi}



xvi Le potentiel de recettes d'ensemble est calculé d'après les seules variations des valeurs foncières, conformément au nouveau rôle d'évaluation en attente d'approbation finale.

Figure 19 : Recettes foncières estimées sur la base du nouveau rôle (en US\$)^{xvii}

	Statu quo	Nouveau Rôle	Scenario vraisemblable
Parcelles enregistrées	25284	55000	55000
Valeur foncière totale	\$127M	\$1.020M	\$1'020M
Valeur Moyenne des parcelles	\$5K	\$18K	\$18K
Taux d'imposition	1.5%	1.5%	1.5%
Passif fiscal moyen par propriétaire	\$75	\$278	\$278
Taux de discipline	68%	100%	18%
Taxe Payée par Propriétaire	\$51	\$278	\$51
Total des Recettes	\$1.2M	\$15.3M	\$2.8M

xvii Le taux de discipline fiscale du statu quo a été estimé sur la base des données fournies par CAL ; les deux autres scénarios fournissent des taux hypothétiques de discipline. La valeur moyenne des parcelles a été calculée en divisant le total de la valeur foncière par le nombre de parcelles au cadastre ; la dette fiscale a été calculée en multipliant le taux de taxation par la valeur moyenne de la parcelle ; la taxe payée par propriétaire foncier a été calculée en multipliant l'impôt à payer par le taux de discipline. Le Scénario Vraisemblable a été calculé en partant du principe que les propriétaires fonciers continueraient, en moyenne, à payer autant qu'ils l'avaient fait avant le nouveau rôle d'évaluation (soit US\$51). Cette hypothèse s'explique par le manque de mécanismes d'exécution ainsi que par la discipline déjà faible qui caractérise le statu quo. Dans le nouveau scénario, les nouveaux propriétaires qui, antérieurement, ne payaient rien, commenceraient à payer la taxe foncière. Il s'agit là d'un scénario hypothétique qui permet de souligner qu'il est peu vraisemblable que le nouveau rôle d'évaluation demande aux contribuables de s'acquitter d'obligations fiscales trois fois supérieures aux précédentes (de US\$78 à US\$278).

tiques pourraient avoir, encore une fois, fait obstacle à une initiative de réforme qui semblait relever du bon sens.

La mise à jour du rôle des valeurs foncières

En février 2016, le KCG lançait un appel d'offres et, en mars 2017, octroyait à Syalar Consortium la somme de US\$1,2 million pour élaborer un nouveau rôle d'évaluation. Le travail a pris environ trois ans et en avril 2019 le nouveau rôle était prêt. D'après celui-ci, les valeurs foncières à Kisumu sont passées de US\$127 millions (sur la base du rôle de 2008) à un peu plus d'un milliard, soit une multiplication par huit. Le nouveau rôle fait aussi passer le nombre de parcelles de 25 284 à 55 000. Ce qui veut dire que dans l'idéal et avec le respect à 100 pour cent des obligations fiscales, le comté serait en mesure de multiplier par 15 ou presque les recettes annuelles de la taxation foncière (voir Figure 19). Cela serait toutefois peu vraisemblable, vu le faible respect des obligations et l'augmentation notable de la dette fiscale moyenne par pro-

priétaire (qui est passée de US\$75 à US\$278 par an). Néanmoins, même si le taux de respect des obligations fiscales devait tomber à seulement 18 pour cent (de sorte que tous les propriétaires fonciers actuels paieraient US\$51 par an comme avant) les recettes totales se monteraient quand même à plus du double. Avec pareils chiffres, l'argent investi dans la mise à jour du rôle des valeurs foncières se serait vraisemblablement remboursé lui-même en moins d'un an. Toutefois, en dépit de l'immense potentiel d'augmentation des recettes foncières que présente le rôle, à la date de juillet 2020 l'Assemblée du Comté n'avait toujours pas donné son assentiment.

L'approbation difficile du nouveau rôle foncier

Plusieurs raisons, d'ordre financier, juridique et politique, expliquent le retard dans l'approbation du rôle d'évaluation. Elle tarde pour des raisons financières puisque le KCG n'a pas encore été en mesure de payer intégralement Syalar pour ses services. Suite à des retards répétés dans les paiements éche-

lonnés, la tierce partie a décidé de ne pas livrer le composant GPS du rôle tant qu'elle n'a pas reçu le paiement final en souffrance, soit environ 30 pour cent du montant total du contrat. Faute des données GPS des parcelles délimitées, le rôle reste incomplet et ne peut donc être approuvé. Toutefois, le paiement en cause n'a pas été considéré comme prioritaire : le KCG a payé environ la moitié des quelque US\$2 millions de l'échéance d'avril-mai 2020, dont le paiement à Syalar ne faisait pas partie.⁵⁶

Les retards dans ces obligations de paiement et dans l'approbation du nouveau rôle d'évaluation tiennent aussi à des interrogations sur sa légalité d'ensemble. En effet, la mise en place d'un fondement juridique pour un nouveau rôle exige que le KCG fasse adopter une loi sur la taxation foncière à l'échelle locale, qui énonce la méthode d'évaluation et le processus de mise en place. Toutefois, une loi de ce type est prête à l'approbation depuis octobre 2014 sans être adoptée (voir la section sur cette loi ci-dessous). En outre, puisque ce rôle a été lancé avant

l'adoption d'une loi spécifique, il ne peut être validé que de manière rétroactive. Pareille validation rétroactive a été entreprise par le Comté de Kiambu, qui a adopté un nouveau rôle en 2014 mais n'a voté la réglementation correspondante qu'en 2017.⁵⁷ Tandis que la validation rétroactive du rôle d'évaluation peut être juridiquement contestable, elle n'en renforcerait pas moins la valeur exécutoire en droit de la taxe foncière. À Kisumu, le rôle d'évaluation existant remonte à 2008 et sa valeur juridique est quasi nulle puisqu'il est requis par la loi qu'il soit mis à jour tous les 10 ans.

D'un point de vue politique, les grands propriétaires terriens à Kisumu peuvent être hostiles au rôle d'évaluation puisqu'il pourrait augmenter notablement leurs obligations fiscales. Ils vont, naturellement, chercher à les faire baisser, tout en demandant l'annulation des arrérages de taxes foncières en souffrance lors du passage de l'ancien au nouveau rôle. Les liens politiques entretenus par de nombreux membres de l'élite qui possèdent des terres peuvent n'avoir pas incité les responsables du Comté à faire avancer la cause du nouveau rôle d'évaluation. Comme on en trouve des exemples dans le monde entier, le succès et la survie politique peuvent souvent dépendre de la complaisance envers les élites.

Surmonter les obstacles à l'adoption du nouveau rôle

Les contraintes financières sont en mesure de bloquer la mise à jour des rôles d'évaluation car l'exercice tend à être onéreux. Les autorités locales feront bien de boucler le processus dans les limites d'un seul mandat afin d'éviter d'en transmettre la responsabilité financière à une nouvelle équipe.

Même en présence d'un appel d'offres soigneusement conçu et mené à bien, de puissants groupes d'intérêts peuvent trouver moyen d'y exercer leur influence. L'un des bons moyens de s'y opposer consiste à remédier aux asymétries d'information.^{xviii} Il arrive souvent que les élus et les bureaucrates de bas rang privent les hauts responsables des informations qui leur sont nécessaires, d'où l'obscurcissement des causes des problèmes et l'excès de complexité des solutions possibles. Les responsables de haut niveau ont besoin, au minimum, de comprendre de manière exacte et synthétique les blocages existants. Dans le cas de Kisumu, les complications financières et juridiques sont à même de détourner l'attention de ce qui constitue le vrai problème, à savoir, comment lancer la dynamique politique en faveur de la réforme. Lorsque les incitations ne sont pas assez fortes au niveau supérieur pour faire adopter de nouveaux rôles d'évaluation, les entités concernées, nationales comme extérieures, feraient bien de réfléchir par deux fois au système des incitations qui s'impose avant de plaider en faveur d'une réforme technique complexe. Cela peut passer aussi par l'élimination d'obstacles potentiels au processus, comme par exemple l'adoption à l'échelon national d'une loi qui supprime le recours obligatoire, à l'échelon local, d'une législation préalable à tout nouveau rôle – et une initiative en ce sens est déjà en cours au Kenya.

Le recouvrement des arrérages de taxe foncière

Autre élément important dans l'amélioration du rendement de la taxe foncière : le bon respect de leurs

obligations par les assujettis. Autant un nouveau rôle va contribuer à augmenter les obligations fiscales, s'il ne s'appuie pas sur un renforcement des contrôles et de la discipline fiscale, il risque de ne faire que gonfler encore les arrérages.

À Kisumu, les arrérages de taxe foncière dépassaient déjà US\$100 millions^{xix} lors de l'EF18-19. Ce montant correspondait à plus du décuple du total annuel des ressources fiscales propres du Comté. Au fil des ans, le KCG a essayé par divers moyens de recouvrer ces arrérages, ainsi en supprimant les intérêts sur les montants en souffrance en faveur des contribuables qui apureraient leur dette. Le KCG s'est aussi essayé à de brèves campagnes pour faire monter la pression de l'opinion, en publiant dans la presse locale le nom des individus qui cumulaient d'importants arrérages. Cela ayant déclenché une contre-offensive politique importante, l'Administration fiscale du Comté a abandonné cette méthode pour, à la place, s'attacher les services d'une entreprise spécialisée dans le recouvrement de dettes. C'est la firme Collection Africa Limited (CAL) qui a remporté l'appel d'offres, pour commencer ses activités en mars 2019. CAL avait bâti son expérience sur le recouvrement des dettes bancaires. L'entreprise était bien équipée et elle est rapidement montée en puissance à Kisumu. En l'espace de quelques semaines, elle disposait d'une centaine d'agents sur le terrain ainsi qu'une centre d'appel en soutien. Sa méthode consistait à récupérer les données concernant les arrérages sous la forme des

xviii On retrouve là en partie le problème classique commettant-agent et les solutions qui s'y attachent peuvent être utiles en l'occurrence.

xix Ces données ont été tirées des systèmes de données du comté relatives aux taxes foncières (LAIFOMS) et coïncident avec l'analyse menée par ONU-Habitat. D'après CAL, les arrérages sont encore plus élevés, de l'ordre de US\$170 millions, et ce pour quelques circonscriptions seulement, non l'ensemble du comté.

Figure 20 : Arrérages de taxe foncière recouverts par CAL en 2019 et 2020^{xx} (estimations CAL)

Mois / Année	Recettes (000s US\$) ^{xxi}	Mois / Année	Recettes (000s US\$) ^{xxii}
Mars 2019	949	Novembre 2019	35
Avril 2019	380	Décembre 2019	-
Mai 2019	422	Janvier 2020	145
Juin 2019	234	Février 2020	171
Juillet 2019	115	Mars 2020	171
Août 2019	100	Avril 2020	180
Septembre 2019	99	Mai 2020	N. D.
Octobre 2019	60	Total	2 360

xx Ces estimations ont été fournies par CAL et ne correspondent pas entièrement aux chiffres des recettes de la taxe foncière figurant aux budgets du KCG. En moyenne, les estimations par CAL des recettes de taxe foncière que cette entreprise largement contribué à recouvrer dépassent très largement celles du KCG. Dans le budget du KCG pour l'EF19-20, la catégorie de recettes comprenant les "recettes non réclamées" a beaucoup augmenté. Il est donc difficile de connaître exactement l'effet qu'aura eu CAL, mais la tendance d'ensemble reste valide.

xxi Au taux de change de mars 2019, 100 KSh pour un dollar US.

xxii Au taux de change de mars 2019, 100 KSh pour un dollar US.

commandements émis par le Système intégré d'opérations et de gestion financières de l'autorité locale (LAIFOMS) dépendant du Comté, pour ensuite localiser les individus concernés, établir les coordonnées des débiteurs, mettre au point des plans de paiement ainsi que des Promesses de paiement en bonne et due forme et doublées d'un échéancier. Ces éléments étaient ensuite enregistrés dans la banque de données de CAL et permettaient à son centre d'appel de procéder aux relances téléphoniques.

En son seul premier mois d'activité, CAL a été en mesure de notifier près de 1 440 avis d'avoir à payer.⁵⁸ Par rapport aux propres efforts du Comté pour relancer les contribuables, ce résultat était presque de 15 fois supérieur. Après quelques mois, près de 40 pour cent des contribuables qui avaient été contactés avaient fini par apurer une partie de leurs arrérages. Cela représentait, cette fois, près de 4 000 fois plus que les résultats obtenus précédemment par le KCG lui-même. Durant le seul premier mois (mars 2019), les recettes de la taxe foncière sont montées

jusqu'à US\$948 810, soit près du triple du produit que le KCG avait perçu durant le mois correspondant des années précédentes.⁵⁹ Toutefois, ce succès initial n'a pas perduré. Au fil du temps, les recettes mensuelles recouvrées par le CAL ont baissé et l'entreprise a réduit ses activités en octobre de la même année. Les recettes se sont un peu redressées en 2020 tout en restant à un niveau généralement bas, ne représentant même pas, chaque mois, 0,02 pour cent du total de la dette fiscale. À ce rythme, il aurait fallu quelque 50 ans à CAL pour recouvrer la totalité des arrérages, à condition qu'ils ne continuent pas à augmenter.

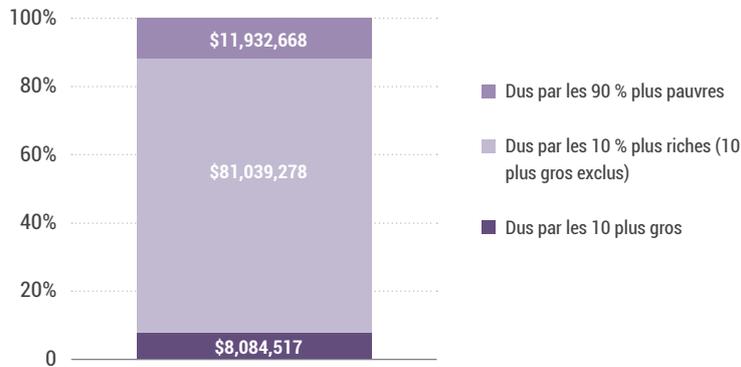
L'externalisation de la collecte des arrérages et ses problèmes

CAL s'est trouvée aux prises avec divers blocages fonctionnels qui ont limité sa capacité à recouvrer les arrérages. L'un de ceux-ci tenait à la production des commandements. Le KCG et les fonctionnaires responsables à la municipalité de Kisumu ne les imprimaient pas aussi rapidement que CAL les traitait. À la date de

juillet 2020, CAL avait reçu du quelque 10 000 commandements sur un total de 17 000. Alors que l'impression des documents n'exigeait rien d'autre qu'un clic de souris pour activer le système, la réticence à fournir les commandements à CAL pourrait avoir tenu à une tentative d'épargner certains débiteurs/propriétaires terriens l'apurement de leurs arrérages. Il s'est dit que certains débiteurs ont procédé à des paiements à des fonctionnaires, au lieu de paiements en bonne et due forme, afin de ne pas recevoir de commandements officiels.

Autre difficulté rencontrée par CAL : il arrivait fréquemment que les commandements ne reflètent pas soit l'état réel de la propriété foncière, soit le montant des arrérages figurant dans le système. L'état des paiements en matière foncière n'avait pas été correctement tenu à jour les années précédentes ; les modifications éventuelles apportées au portail LAIFOMS n'avaient pas non plus été répertoriées et il était impossible de détecter les cas où les données concernant les arrérages et les débiteurs conservées

Figure 21 : Arrérages de taxe foncière par tranche de revenu (estimations d'ONU-Habitat)



au sein du système avaient été frauduleusement modifiées.

En troisième lieu, CAL s'est heurtée à des difficultés touchant à la contrainte juridique de paiement des arrérages. Certains contribuables ont refusé de payer en partant du principe que le KCG ne serait pas en mesure d'engager des poursuites contre eux – une ligne de défense qui dominait souvent chez les propriétaires fonciers fortunés.⁶⁰ CAL a constaté une forte corrélation entre l'ampleur des arrérages, la valeur des parcelles et la probabilité d'apurement des impayés. L'entreprise s'est rendu compte que les propriétaires terriens qui avaient des relations parmi les fonctionnaires du comté ne payaient tout simplement pas.⁶¹ Ces observations sont corroborées par la physiologie d'ensemble des arrérages telle que classés par tranche de revenu. De fait, ONU-Habitat a estimé que près de 90 pour cent des arrérages, soit US\$90 millions, étaient dus par les 10 pour cent des propriétaires fonciers les plus importants du comté (voir Figure 21).

Quatrième et dernier élément empêchant CAL de maintenir son rythme initial de recouvrement des arrérages : le fait que l'entreprise n'a

pas été payée par le Comté. À la date de juin 2020, CAL n'avait reçu que 20 pour cent des montants contractuels échus. Faute de paiement pendant un certain temps, CAL a réduit ses activités, y compris celle du centre d'appel, les effectifs passant d'une centaine à une trentaine. Au lieu d'un paiement par mensualités comme prévu au contrat et du versement d'une commission sur les sommes recouvrées par l'entreprise, le KCG procédait à des versements forfaitaires sporadiques, le dernier ayant été effectué en janvier 2020.

Cette violation du contrat avec CAL peut s'expliquer en partie par des procédures comptables qui laissaient à désirer. Le Comté a toujours eu du mal à comptabiliser les arrérages recouvrés, qui ne figurent pas clairement dans ses états financiers mensuels. CAL étant, par contrat, en droit de percevoir un pourcentage sur les arrérages recouvrés, le comté s'est trouvé incapable de calculer ses propres obligations de paiement envers l'entreprise.^{xxiii} En outre, une panne du

xxiii Le contrat entre le KCG et CAL stipulait que l'entreprise devait recevoir un pourcentage du total des taxes foncières recouvrées par ses soins.

système de comptabilisation des recettes survenue en avril-mai 2019 a provoqué la perte des récépissés, compliquant encore davantage la situation avec CAL. Des retards de paiement se sont en outre produits en raison de processus défectueux mais aussi du manque de communication entre les services du Comté et la municipalité de Kisumu, qui détiennent des ensembles de données différents. On a aussi prétendu que le retard dans les versements contractuels à CAL pouvait être un moyen de lui extorquer des pots de vin en échange de la mise en paiement des sommes qui lui étaient dues.

Appuyer l'externalisation du recouvrement des arrérages

Cette initiative de réforme suggère que même lorsque le contexte juridique ne facilite pas comme il le devrait la sanction du non-respect des obligations, une sensibilisation proactive et un bon suivi peuvent améliorer notablement le comportement du contribuable. Cela peut être un moyen rapide et financièrement avantageux de le faire en attendant la mise en place du cadre législatif voulu. En dernière instance, toutefois, quand le système juridique est faible en ce qui concerne le non-respect des obligations fiscales, le recouvrement des arrérages sera défaillant, et particulièrement s'agissant des contribuables le plus enclins à ne pas payer tels que les grands propriétaires terriens, ceux dont la dette fiscale est la plus importante mais qui disposent aussi d'un accès plus facile aux réseaux politiques et à l'expertise juridique. Il peut donc falloir des mesures supplémentaires pour faire respecter les obligations et réduire le potentiel régressif de pareilles interventions.

Pour assurer le bon respect des obligations fiscales et pour optimiser

l'externalisation du recouvrement des arrérages, il faut, en dernière analyse, que l'Administration fiscale adhère pleinement aux objectifs de la réforme. En pareil cas, il appartiendra aux responsables d'investir davantage de temps et de ressources pour s'assurer que les intérêts de leur propre personnel sont en accord avec la dynamique de la réforme. Cela pourra prendre la forme de négociations, d'incitations salariales, de primes de résultat et/ou d'aménagements contractuels. Faute de prendre en compte ces problèmes de fond, les réformes sont bâties sur terrain mouvant et condamnées à finir par tourner court en n'apportant guère de changements durables. Si l'on veut assurer le succès de solutions techniques bien adaptées, comme dans le cas de l'informatisation, il faut d'abord mettre en place les conditions propres à le favoriser et sur lesquelles on pourra ensuite s'appuyer.

L'amélioration du cadre juridique de la fiscalité

Jusqu'ici, la présente étude s'est concentrée sur les mesures prises par le KCG pour améliorer sa situation financière en informatisant ses opérations de recouvrement fiscal, en mettant à jour ses rôles d'évaluation et en externalisant le recouvrement des arrérages. Il importe aussi d'évaluer le cadre juridique au sens large et la façon dont il affecte la capacité du Comté à mieux mobiliser ses ressources fiscales propres. À cet égard, il apparaît que le problème auquel se heurte le KCG n'est pas celui de l'élargissement de son autorité fiscale, mais plutôt d'en faciliter l'exercice. Le Comté n'a, toutefois, pas été en mesure de surmonter les difficultés existantes ni d'adopter la législation voulue à l'échelon local.

Comme déjà mentionné, les comtés au Kenya n'ont pas accès à une vaste gamme de sources de recettes importantes. Le Comté de Kisumu, comme les autres et de par l'art. 209 (3) de la Constitution, est en droit de lever (a) la taxe foncière ; (b) les taxes sur les divertissements publics ; (c) des redevances sur les services fournis ;^{xxiv} et (d) toute autre taxe ou droit de licence autorisés par une loi parlementaire.⁶² Toutefois, rien dans la Constitution ne permet aux comtés de lever des accises, des taxes sur les salaires ou à la consommation.⁶³ Ils ne reçoivent pas non plus de recettes des entreprises locales de service public, qui dégagent pourtant des revenus importants à la travers la fourniture d'eau et d'électricité. Ce périmètre fiscal restreint a été critiqué de divers bords, y compris la Banque mondiale dans son premier bilan de la décentralisation en 2012.⁶⁴

Si le mandat fiscal décentralisé ne facilite certes pas l'auto-suffisance des comtés en matière de recettes, il est pourtant assez large pour subvenir à une proportion importante des besoins budgétaires. D'après la Direction nationale du Trésor et le cabinet de conseil Adam Smith International, les comtés au Kenya, à l'instar de Kisumu, ne mobilisent qu'environ 20 pour cent du potentiel d'ensemble de leurs ressources fiscales propres. Décentraliser davantage le pouvoir fiscal risquerait donc de faire baisser les recettes nationales plus que cela n'augmenterait les recettes locales. Il pourrait donc être plus logique de s'assurer du bon usage des pouvoirs existants avant que de modifier la réglementation pour en élargir le périmètre.

^{xxiv} Au Kenya, les services de l'eau et de l'électricité sont fournis par des entreprises privées et non par les autorités de comté.

Ceci étant dit, une nouvelle législation s'impose à l'échelle des comtés afin que l'administration fiscale y soit davantage comptable de ses actes. Être tenue comptable de ses actes constitue, pour toute autorité locale, la pierre angulaire de son efficacité, mais cela a aussi une incidence directe sur le respect spontané de ses obligations fiscales par le contribuable. Au titre de l'art. 120 de la loi de 2012 sur les autorités de comté (*County Government Act, 2012*), c'est au moyen d'une Politique de tarification et de fixation des prix que chaque comté devrait justifier clairement l'imposition de tarifs, droits, prélèvements ou charges en précisant de quelle manière ils sont liés à la fourniture de services.⁶⁵ Pourtant, la plupart des comtés, Kisumu compris, n'ont pas mis au point ce type de législation locale. KCG s'appuie, à la place, sur la loi de finances locales annuelle comme loi-cadre permettant la perception de tous les droits et charges. Or cela ne suffit pas pour établir des fonctions règlementaires et des procédures de recouvrement bien adaptées.⁶⁶ On devrait réserver les lois de finances aux amendements annuels des dispositions fiscales liées au budget annuel du Comté, tandis que la législation locale qui institue une obligation règlementaire ou impose un droit de licence devrait faire l'objet d'une procédure distincte.

La législation fiscale locale

Une nouvelle législation s'impose aussi pour appuyer les autorités de comté soucieuses de tirer le meilleur parti de leur pouvoir fiscal existant. La Constitution de 2010 ne s'est pas accompagnée d'une révision de grande ampleur de la législation en vigueur concernant les ressources fiscales propres. De sorte que la législation antérieure, qui réglait la manière dont les autorités

locales de l'époque (prédécesseurs des comtés) percevaient les RFP a été déclarée valide durant la transition en attendant que les nouvelles autorités de comté adoptent leur propre législation. L'une des sources de recettes au regard de laquelle cette habilitation transitoire des comtés est le plus contestable n'est autre que la taxation foncière.^{xxv} En fait, il n'existe à l'échelon national aucune loi de portée générale qui donne aux comtés des orientations en matière de taxation foncière. La législation en vigueur sur laquelle s'appuyaient les autorités locales précédentes (*Rating Act Cap. 267*) avait été adoptée en 1963 et s'appuyait sur une autre de 1956 (*Rating for Valuation Act Cap. 266*). Ce sont ces deux lois qu'utilisent toujours les comtés en s'appuyant sur les dispositions concernant les garanties législatives intérimaires/transitoires prévues à l'art. 8 (2) de la loi de 2012 sur les autorités de comté (*County Governments Act, 2012*). La possibilité pour les comtés de se prévaloir de ces deux lois anciennes n'en est pas moins contestable, du point de vue juridique. Puisqu'il a été exigé du Comté de Kiambu qu'il édicte sa propre législation locale pour mettre en vigueur son rôle d'évaluation en 2017, il est vraisemblable que les autres Comtés se verront contraints de faire de même.⁶⁷

Kisumu ne semble vraiment donc avoir d'autre choix que d'édicter sa propre législation fiscale en attendant la possible révision de la législation nationale en vigueur, afin d'établir en droit sa capacité d'exécution de la taxe foncière et des arrérages qui s'y rapportent. Vu l'énormité du potentiel de la taxe foncière et celle des arrérages,

le KCG devrait sentir qu'il y a une certaine urgence à adopter la législation fiscale locale qui s'impose. Afin de faciliter la mise au point de pareille législation à l'échelon local, la Commission d'allocation des recettes fiscales (CRA), conjointement avec la Commission kenyane de réforme du droit (KLRC) et le Conseil des Gouverneurs (CoG) de comtés ont rédigé un Manuel de législation fiscale modèle pour les comtés, taxation foncière comprise entre autres.⁶⁸ S'appuyant sur ce document, un projet de loi fiscale locale a été préparé et soumis à l'approbation de l'Assemblée du Comté de Kisumu en octobre 2014. Son rejet a donné lieu à diverses démarches et un nouveau projet a été soumis à l'Assemblée du Comté en 2017. À ce jour, il n'a pas été adopté.

Les obstacles à l'adoption de la loi fiscale locale

Le fait qu'il n'ait pas été adapté aux conditions particulières du Comté de Kisumu a été présenté comme l'un des obstacles à l'approbation du projet de loi. Toutefois, le Comté de Kisumu n'est pas le seul qui peine à produire la législation locale voulue. De fait, à la date de février 2019, moins de 10 des 47 comtés au Kenya avaient adopté une loi locale sur la fiscalité.⁶⁹ Ce retard a amené le gouvernement national à préparer une nouvelle loi qui aplanirait les obstacles auxquels se heurtent les vellétés de législation des comtés en la matière. Quoiqu'il s'agisse là d'une décision de bon sens, cela pourrait aussi affaiblir les facteurs qui poussent d'ici là les comtés à combler cette lacune législative. À Kisumu comme ailleurs, la pression des élites foncières peut avoir aussi dissuadé un peu plus les autorités d'adopter le projet de loi. Comme une nouvelle loi fiscale est

de nature à renforcer la mise à exécution des sanctions pour non-respect des obligations en matière de taxation foncière et d'arrérages, s'opposer au vote du projet de loi est de l'intérêt financier bien compris de ces propriétaires terriens.

Mobiliser le potentiel d'investissement dans de meilleures infrastructures

Pour améliorer sa situation financière, le KCG ne s'est pas contenté de travailler sur les ressources fiscales propres : il s'est aussi efforcé d'accroître son accès au crédit et d'attirer l'investissement privé. S'il veut atteindre ses objectifs de développement local tels que fixés dans son Projet de développement intégré de 2018-2020, le Comté a besoin de dépenses en capital et d'investissements préalables que ses ressources propres ne sauraient à elles seules financer. Le recours au marché des capitaux peut être particulièrement sensé quand le retour sur investissement est supérieur au coût de financement. Il pourrait aussi contribuer à aplanir les problèmes d'équité entre générations.⁷⁰ En dépit des avantages que présente le recours au financement externe, le succès du KCG en la matière a été limité, en raison surtout des difficultés qu'il éprouve à renforcer ses ressources fiscales propres et à mettre en place de solides procédures de gestion des finances publiques.

Accès au crédit

Au Kenya, le cadre de la décentralisation fiscale favorise de manière générale le recours à l'emprunt par les entités locales. La Constitution du pays autorise les autorités de comté

xxv Les flux de recettes fiscales le plus controversés en droit sont l'épuration des déchets en milieu agricole, les redevances sur les panneaux publicitaires, les licences de vente des boissons alcoolisées, les taxes sur les divertissements publics et les taxes touristiques.

à s'endetter à long terme pour des investissements en capital moyennant approbation de l'Assemblée de Comté doublée d'une recommandation du Conseil économique et budgétaire intergouvernemental (qui regroupe tous les membres des commissions des finances de chaque comté) et une garantie fournie par le Secrétaire général du Gouvernement du pays. Dans l'ensemble, les comtés sont autorisés à contracter une dette à long terme dont le montant est équivalent à 20 pour cent du total de leur budget (le service de la dette ne devant pas excéder 15 pour cent de celui-ci).⁷¹ Les comtés sont aussi autorisés à con-

tracter des dettes à court terme pour pallier aux problèmes de trésorerie. Mais ce type d'emprunt ne doit pas dépasser un an ni un maximum de 5 pour cent des derniers comptes financiers du comté.

Malgré les possibilités ainsi ouvertes par la législation, l'accès au marché des capitaux n'a pas été trouvé facile par Kisumu et d'autres comtés. Cela tient moins aux contraintes réglementaires qu'au risque de change, à la concurrence avec l'État sur le marché du crédit ainsi qu'à la solvabilité. Dans les faits, la plupart des comtés, Kisumu compris, n'ont jamais eu de note de

crédit officielle. Voilà qui risque de dissuader aussi les investisseurs privés, qui comptent sur la notation des emprunteurs pour apprécier le risque, en l'occurrence celui de prêter à des collectivités locales. Certains de ces obstacles à l'accès au marché des capitaux sont difficiles à surmonter et les comtés n'ont aucune prise sur eux. En revanche la solvabilité, elle, dépend largement d'eux.

C'est pourquoi le Comté de Kisumu a été prompt à prendre part à l'Initiative pour la solvabilité des comtés kenyans (CCI) au début de 2019, où il a fait partie du groupe de 10 comtés pilotes. La CCI pourrait avoir contribué à renforcer la confiance des investisseurs et permis aux comtés de mieux apprécier les occasions que peut offrir le marché des capitaux, en les aidant à inventorier les éléments laissant à désirer afin d'améliorer leur éventuelle note de crédit. Le Comté de Kisumu a collaboré avec la Direction nationale du Trésor, la Commission d'allocation des recettes fiscales (CRA) et l'Autorité des marchés financiers (CMA), la Banque mondiale et la Global Credit Rating Agency (GCR) pour faciliter l'obtention de sa première note de crédit.

Les notes de crédit issues de cette initiative ont été publiquement dévoilées en mars 2020. Kisumu s'est retrouvé classé en troisième position derrière les Comtés de Makueni et de Bungoma, avec une note BB pour sa dette à long terme ("Faible qualité du crédit du débiteur/de la solvabilité du titre de créance") et B pour sa dette à court terme ("Certitude faible à vulnérable de paiement à l'échéance des titres de créance de court terme par rapport aux autres émetteurs ou titres de créance du même pays"). D'après l'échelle nationale de notation de la Global Credit Rating Agency, cela



Kisumu, Kenya © UN-Habitat/Lennart Fleck

voulait dire que Kisumu se classait en-dessous de la moyenne des autres émetteurs kenyans, qu'il s'agisse de la dette à long terme comme à court terme.

Quant au rapport final de l'agence de notation GCR,⁷² il montrait que la note de Kisumu a néanmoins bénéficié de la relative stabilité des transferts du pouvoir central, de son économie diversifiée, du faible rôle de l'agriculture et d'un produit intérieur brut local par tête supérieur à celui du Kenya. Moins favorable en revanche était le taux de croissance économique, inférieur, lui, à celui du pays. Le rapport a particulièrement souligné l'incapacité du comté à entretenir ses équipements industriels, à ranimer le secteur agro-alimentaire et/ou à exploiter le potentiel du lac Victoria. Plus préoccupantes encore étaient les conclusions sur la situation financière du KCG et le bilan de sa gestion. Le rapport soulignait la détérioration des ressources fiscales propres pendant l'EF17-18, le poids des impayés aux fournisseurs (33 pour cent des recettes du même exercice), les difficultés dans l'exécution du budget du développement, l'importance des dépenses ordinaires et la montée des coûts de personnel. L'agence GCR s'est aussi dite préoccupée par le rapport d'audit des comptes du Comté, qui soulignait les abus de grande ampleur dans l'usage des fonds publics et le non-respect des règles de gestion des finances publiques.

Reste à savoir si sa note financière va faciliter l'accès du KCG au marché du crédit. Pour le moment, elle a eu pour principal mérite de fournir au Comté les éléments lui permettant de mieux agencer ses priorités pour la suite de la réforme des finances municipales. Vu les difficultés mises en relief à cet égard par le rapport de GCR, Kisumu risque de continuer à avoir du

mal à émettre de la dette à des taux d'intérêt qui lui soient avantageux. La conjoncture macro-économique et la pandémie de COVID-19 risquent de compliquer encore la situation. En fin de compte, il appartient au KCG de s'attaquer aux problèmes fondamentaux de ses finances municipales tels que pointés par GCR s'il veut accéder aux marchés du crédit dans des conditions pour lui favorables.

Investissement privé et partenariats public-privé (PPP)

Un autre moyen majeur d'attirer les financements externes dans de grands investissements en capital (équipements, etc.) n'est autre que le partenariat entre secteurs public et privé (PPP). Cette formule permettrait au KCG de limiter le risque pour l'investisseur privé, d'attirer des financements et peut-être même de contourner les blocages actuels dans les finances publiques en cantonnant certains flux de trésorerie dans le financement de projets bien définis. L'ambitieux Projet de développement intégré du comté pour 2018-2020 prévoyait que les PPP devaient y contribuer à hauteur d'environ US\$75 millions. Cela peut sembler un montant relativement faible mais il équivaut à quelque 75 pour cent du budget annuel du KCG. Et il apparaît considérable si l'on sait que jamais auparavant le Comté n'avait réussi à partager la charge financière d'infrastructures par le biais de PPP.⁷³

Plusieurs partenariats public-privé ont déjà été activés à Kisumu, mais sans que le KCG y figure comme partie contractante. Par exemple, le Port Maritime de Kisumu, évalué à US\$80 millions et achevé en 2019, sous la gestion de l'Autorité portuaire du Kenya ; le barrage multifon-

ctions de Magwagwa (US\$835,6 millions) est administré par l'Autorité d'aménagement du bassin du lac Victoria ; et le Programme d'extension du réseau électrique (US\$434 millions) l'est par la Kenya Electricity Transmission Co. (KETRACO).⁷⁴

En vertu des pouvoirs, fonctions et responsabilités déléguées aux autorités de comté par la loi de 2012 (*County Governments Act, 2012*), celles-ci peuvent nouer des partenariats avec tout organisme privé conformément à la loi de 2013 sur les partenariats public-privé (*Public Private Partnerships Act, 2013*). D'après cette dernière, toutefois, les comtés sont tenus d'impliquer le Service des PPP au sein de la Direction nationale du Trésor. Les innombrables éléments d'information exigés par celle-ci mettent les autorités de comté à la peine. Dans la plupart des cas, la période de préparation des PPP tend à dépasser le mandat en cours des instances locales, ce qui va à l'encontre du souhait qu'ont les nouveaux élus de faire valoir leurs résultats. Voilà pourquoi le Comté de Kisumu, avec d'autres responsables de comtés, a dénoncé la complexité de la procédure relative aux PPP comme l'un des facteurs bloquant leur multiplication et s'est joint au chœur des critiques appelant à sa simplification.

La procédure relative aux PPP a beau être très élaborée, un rapport de la Banque mondiale ne l'a pas jugée excessivement complexe.^{xxvi} Un certain degré de complexité s'impose au vu des conséquences de grande

xxvi Le rapport de la Banque mondiale se concentre sur les mécanismes en vigueur à l'échelon national, non celui des comtés. Voir World Bank (2017) *Benchmarking PPP Procurement: Assessing Government Capability to Prepare, Procure and Manage PPPs*. Available at: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Benchmarking_PPPs_2017_FRpdf.pdf

Figure 22 : Problèmes de régularité des dépenses du KCG : Rapports du Contrôleur – 2013-2018 (US\$)^{xxvii}

Total	Total des Dépenses Contestées	Total des Recettes du KCG	% du Total des Dépenses du KCG Contestées
EF 2013/14	\$22,066,943	\$54,946,286	40%
EF 2014/15	\$34,157,274	\$70,507,973	48%
EF 2015/16	\$5,471,933	\$70,541,504	8%
EF 2016/17	\$45,102,654	\$76,136,282	59%
EF 2017/18	\$5,037,513	\$78,260,577	6%

xxvii À noter que pour 2018 le chiffre est plus bas puisque le Rapport d'audit du Contrôleur Général pour cette année-là n'est pas disponible, seul l'étant celui de l'Assemblée du Comté. Les problèmes de régularité des dépenses ici recensés se rapportent à tous les montants mentionnés par les rapports d'audit dont la régularité ne peut d'après eux être vérifiée.

ampleur que peut avoir un PPP mal conçu, s'agissant notamment du risque qu'il y a à intégrer de dangereux passifs éventuels dans des bilans d'autorités locales qui devront en dernière instance être renfloués par le gouvernement central. On pourrait, en fait, soutenir que la loi de 2013 n'a pas été assez explicite quant à la mise au point de PPP à l'échelon des comtés. De sorte que certains ont engagé des ressources dans des projets de PPP qui n'auront en définitive jamais vu le jour, y compris le projet Agricity (US\$560 millions) à Homa Bay ou le projet Blue Sea Energy du Comté de Meru. C'est la raison pour laquelle le projet de loi rectificative sur les PPP, élaboré en 2018 et toujours en attente d'approbation par le Parlement, exige sans ambiguïté que tous les projets de PPP d'une valeur supérieure à US\$500 000 soient soumis encore plus directement à l'examen du Service des PPP de la Direction nationale du Trésor avant d'être transmis pour approbation au Comité national des PPP.

Vu les difficultés qu'éprouve le Comté de Kisumu à respecter les règles d'ensemble de la gestion des finances publiques, à gérer ses dépenses et à respecter les procédures des marchés publics, il pourrait s'avérer risqué de relâcher les exigences réglementaires concernant la mise en place

de PPP. Les rapports du Contrôleur Général concernant les opérations financières du KCG donnent une idée de la généralité des pratiques abusives : dépenses excessives, avances non remboursées, dépenses sans justificatif, soldes bancaires inexpliqués, différences inexpliquées dans les états bancaires et éléments d'actif et de passif manquant dans les états financiers du Comté, entre autres. Le Contrôleur Général conclut qu'année après année, l'argent public n'a été utilisé ni dans le respect du droit, ni de manière efficace, et que les états financiers ne reflètent avec exactitude ni la situation financière, ni les flux de trésorerie du Comté (voir le résumé en Figure 22).

Si l'on veut surmonter les obstacles à la mise en place de PPP, ce ne sera pas en se contentant d'en assouplir le cadre réglementaire. Dans son état actuel celui-ci appelle, certes, des améliorations, mais on peut dire que le principal blocage est à trouver ailleurs. Le manque actuel de PPP à l'échelon local est dû à l'incapacité des autorités de comté à créer les conditions favorables à l'investissement privé, à respecter les règles en vigueur concernant la gestion des finances publiques et à augmenter les ressources fiscales propres. En consolidant ces deux piliers des finances locales, le KCG se mettrait à même de créer

des conditions plus attractives pour l'investissement et de renforcer assez les capacités internes qui rendront possible la mise au point plus rapide de PPP et autres projets susceptibles de bénéficier de concours externes.

Faciliter l'accès au financement externe

L'analyse ci-dessus suggère que tant en ce qui concerne l'accès au marché du crédit que des partenariats public-privé, le KCG doit améliorer ses ressources fiscales propres ainsi que, plus généralement, sa gestion des finances publiques. Toutefois, assainir les bases de celles-ci peut s'avérer d'un moindre attrait, politiquement parlant, puisqu'il y faut un engagement de long terme et une forte dose de capital politique, sans pour autant procurer beaucoup de petits succès au passage. Ainsi, le renforcement des incitations, pour le KCG et autres collectivités locales, à consolider les fondations de la gestion des finances publiques devrait-il être une priorité pour les pouvoirs centraux comme pour les partenaires du développement. On pourrait aussi juger si une autorité locale est en situation ou non d'accéder à d'autres sources de financement externe à fort potentiel sur la base du rendement de sa fiscalité locale.



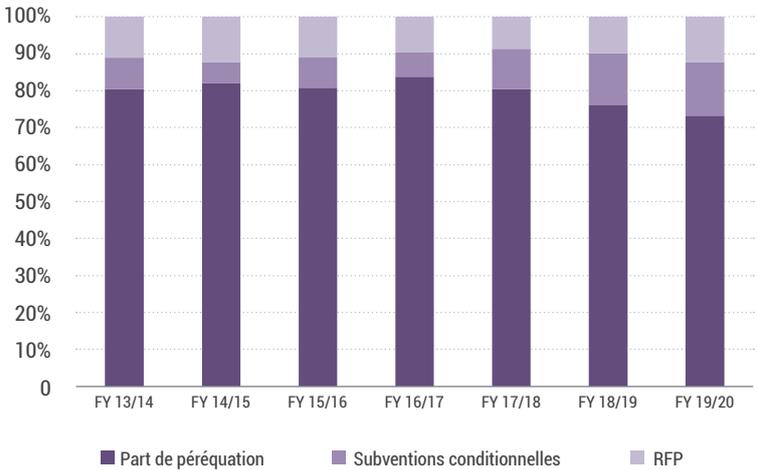
Marché aux poissons au bord du lac à Dunga Beach, Kisumu, Kenya © Shutterstock

Les transferts accordés par le pouvoir central apparaissent comme un moyen particulièrement prometteur de renforcer les bases mêmes des finances municipales. La formule en vigueur au

Kenya à cet égard alloue 2 pour cent des recettes nationales aux comtés sur la base du rendement de leurs ressources fiscales propres. Vu le rôle crucial que joue l'amélioration de ce

rendement dans la situation financière d'ensemble du KCG et d'autres comtés, elle devrait jouer un rôle encore plus important dans l'octroi de ces transferts. La troisième et plus récente clef de répartition des transferts, dévoilée par la CRA en juin 2020, n'inclut pas, parmi ses conditions, de changement dans la variable RFP (aussi désignée par l'expression "l'effort fiscal"). Elle introduit, toutefois, une variable de 2 pour cent supplémentaires pour la bonne conformité aux normes de gestion des finances publiques (la "prudence fiscale").⁷⁵ Quant à la dépendance insoutenable des comtés par rapport aux transferts du pouvoir central (voir Figure 23), l'accès aux financements externes ou l'efficacité des dépenses des comtés, la nouvelle formule ne les juge pas assez prioritaires pour inviter à se concentrer dessus de toute urgence.

Figure 23 : Structure des recettes des comtés kenyans de 2013 à 2019⁷⁶



Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme

Sur le papier, il pourrait sembler que le KCG a fait presque tout ce qu'il fallait pour optimiser sa situation financière, et surtout en ce qui concerne les ressources fiscales propres. Il a informatisé le recouvrement des principaux droits d'usage ("flux de recettes non structurées"), a renforcé ses capacités pour réviser sa stratégie en matière de RFP et engagé des entreprises pour mettre à jour le rôle d'évaluation et régler le problème des arrérages de taxe foncière. Il s'est aussi attelé à l'amélioration de la législation locale et s'est doté d'une première notation de crédit. De fait, presque toutes ces réformes comptent un peu partout parmi les meilleures pratiques destinées à améliorer la situation financière des collectivités locales, et pourtant, aucune d'entre elles n'a *réellement* bien fonctionné.

La dilution et la décélération de ces réformes s'expliquent par diverses raisons. On pourrait dire que la plus importante n'est autre que la résistance politique aux réformes. En fin de compte, le KCG se sera trouvé

aux prises avec des intérêts catégoriels attachés au maintien du statu quo, qu'il s'agisse des petits fonctionnaires locaux, des agents du recouvrement et/ou des puissantes élites dominant la propriété foncière. Les responsables du Comté ont été incapables ou peu enclins à s'en prendre à ces intérêts catégoriels et à les surmonter en l'absence du soutien qu'auraient apporté de puissants mécanismes d'information et de contrôle, ou de fortes incitations à la réforme. Par conséquent, la dynamique de réforme de la fiscalité locale s'est enrayée, avec pour conséquence de rendre difficile au Comté le recours à d'autres sources de financement, notamment le crédit et l'investissement privé.

Leçons et facteurs de succès

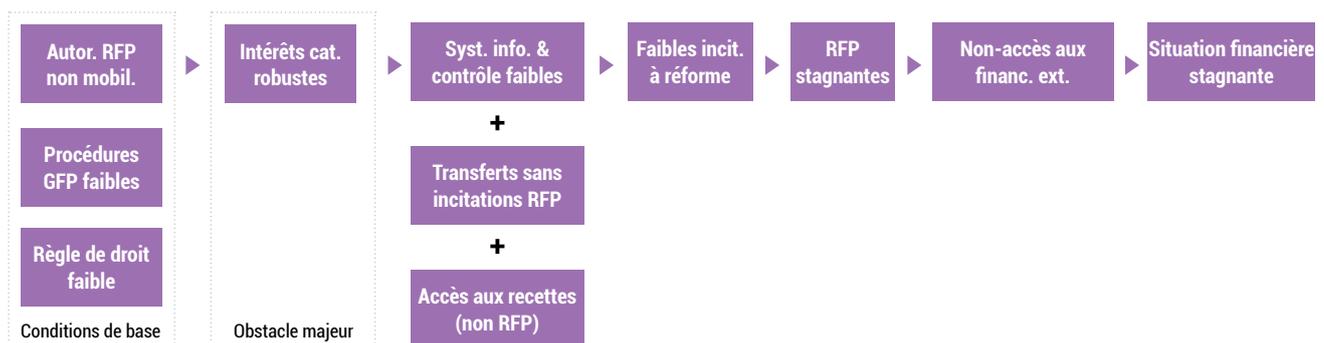
Surmonter les obstacles à la réforme

La présente étude de cas offre quelques leçons sur la manière de réussir un projet de réforme. Pour cela,

il appartient au responsable de trouver le bon équilibre entre, d'une part, son désir de modifier le fonctionnement du système et, d'autre part, les exigences de légitimité politique qui sont celles du contexte local. En dernière instance, la forme précise et le séquençage des mesures de réforme doivent être déterminés par une méthode classique de solution des problèmes : on lance des initiatives de réforme, on suit de près les progrès accomplis et on ajuste en souplesse la trajectoire afin d'atteindre les objectifs.⁷⁷

Certaines des leçons résumées ci-dessous peuvent aussi s'appliquer à d'autres collectivités locales. S'il existe toujours une certaine proportion d'intérêts catégoriels dans le statu quo, elle est particulièrement prononcée là où l'adhésion à la règle de droit est faible. Par exemple, la non-conformité aux normes de gestion des finances publiques a multiplié les occasions pour les fonctionnaires de tirer bénéfice du mauvais fonctionnement des systèmes financiers municipaux. Lorsque les agents de

Figure 24 : Schéma des obstacles à la réforme au KCG



recouvrement peuvent ouvertement accepter des pots de vin et ne pas se donner la peine de dissimuler leurs détournements, toute réforme des techniques de perception est vouée à se heurter à de fortes résistances internes. Dans pareilles conditions, la capacité qu'a une collectivité locale à maximiser ses ressources fiscales propres peut servir d'indicateur quant à l'influence des intérêts catégoriels. Plus bas sera le ratio entre RFP réelles et RFP potentielles, et plus forte sera vraisemblablement cette résistance.

Quand les intérêts catégoriels ne sont pas surmontés, on risque de pousser des réformes qui paraissent prometteuses sur le papier et qui peuvent faire valoir sur le moment la légitimité de l'autorité responsable, mais qui en fin de compte n'altèrent pas notablement la manière dont fonctionne le système des finances locales. La plupart des réformes lancées à Kisumu en matière de ressources fiscales propres relèvent de ce mimétisme isomorphe.⁷⁸ Dans pareilles conditions, comme à Kisumu, si l'on veut s'engager durablement dans les réformes et effectuer d'authentiques changements, il faut venir à bout des intérêts catégoriels. Pour ce faire, il faut aussi renforcer les incitations à la réforme, afin d'entretenir un sentiment d'urgence et d'encourager la volonté politique.

Renforcer les systèmes d'information et de contrôle

Des systèmes bien adaptés de gestion des données, de suivi et de contrôle ont un rôle crucial à jouer dans la lutte contre les intérêts catégoriels. Si les systèmes d'information sont insuffisants, il devient plus difficile aux responsables comme au public de

tenir les fonctionnaires comptables de leurs actes. Il est plus difficile aussi, avec une information lacunaire, de faire apparaître les facteurs d'inertie, d'identifier les coupables et d'exposer au grand jour les malversations financières. Dans ce genre de conditions, les responsables vont s'apercevoir qu'ils auront du mal à justifier le besoin de réforme, puisque leur manquent les preuves dont ils auraient besoin. Leur font aussi défaut les outils voulus pour comprendre pourquoi les réformes manquent leurs objectifs et pour ajuster l'évolution de ces réformes. En un pareil contexte, les responsables vont, en outre, avoir du mal à identifier les bons points d'appui des réformes pour qu'elles produisent rapidement des résultats qui, en retour, en soutiendront la dynamique avec la légitimité dont ils ont besoin.

Si elles veulent surmonter ces obstacles, les administrations fiscales locales devraient cesser de fonctionner comme des boîtes noires de l'information, pour être au contraire aussi transparentes et ouvertes à l'analyse que possible. L'analyse des fuites ne devrait pas se concevoir comme une initiative sans lendemain de renforcement stratégique des capacités, mais au contraire être intégrée dans les systèmes de suivi mensuels afin de mettre au jour en continu tant les abus que les faiblesses stratégiques. Il faut que les données soient rendues aussi publiquement accessibles que possible, et les écritures présentées d'une façon qui en facilite l'analyse. Afin de mieux comprendre les modalités de l'évasion fiscale, les données concernant les contribuables qui sont habituellement conservées dans des fichiers séparés devraient être intégrées dans des plateformes informatisées.

Cela sera particulièrement bénéfique aux réformes qui visent à améliorer le respect des obligations fiscales en sanctionnant les impayés.

Dans la même logique, il faut renforcer les systèmes d'information internes. Les réformes seront insuffisantes si elles restent purement techniques au lieu d'englober aussi l'encadrement des agents de recouvrement. Comme le prouve la présente étude de cas, quels que soient la qualité du système informatique ou le nombre de canaux utilisés pour la perception des recettes, il faut y ajouter la réforme de l'encadrement si l'on veut assurer la bonne exécution d'ensemble. Recourir à des terminaux électroniques de paiement sans modifier les méthodes de suivi des agents de recouvrement, c'est laisser ces derniers libres de décider quand ils vont s'en servir et quand ils vont empocher eux-mêmes les recettes. L'automatisation des paiements doit aussi être intégrée aux systèmes de gestion qui font l'estimation des objectifs quotidiens de recettes sur la base d'un potentiel réaliste de rendement, et il faut assujettir les agents de recouvrement à la réalisation d'objectifs prédéfinis. Pour définir ces objectifs, on ne doit pas recourir à l'historique des recettes, car les points de comparaison qu'ils pourraient fournir risquent d'être peu fiables. Il convient, à la place, que les administrations fiscales recourent à des méthodologies éprouvées, telles les approches "de haut en bas" (le ROSRA d'ONU-Habitat), la cartographie "de bas en haut" (décompte topographique de l'assiette fiscale) ou les sondages manuels. Cette dernière méthode exigerait que l'on engage momentanément d'autres agents de recouvrement, et dignes de confiance, afin de déterminer les objectifs en fonction des montants qu'ils perçoivent.

À la différence d'autres types de réforme qui heurtent de front les intérêts catégoriels, la mise en place de systèmes informatisés constitue une manière indirecte et plus déguisée de limiter leur pouvoir. Elle est donc moins susceptible de rencontrer le

même degré de résistance politique, aussi parce qu'il pourrait être plus difficile pour les intérêts catégoriels d'inventer de bonnes raisons pour s'opposer à ce genre de réforme. Lorsque l'informatisation n'est pas possible, le pouvoir central et les inter-

venants externes peuvent contribuer à la mise en place des incitations voulues. Le pouvoir central, notamment, peut imposer aux collectivités locales des systèmes de gestion et de suivi standardisés sans pour autant peser sur leurs affaires.



Marché aux légumes à Kisumu, Kenya © Shutterstock

Faciliter les mutations structurelles

Lorsque ces modalités de réforme manquent à porter leurs fruits, il se peut que les responsables doivent adopter des approches plus radicales. Les publications consacrées aux finances municipales débordent d'exemples des effets bénéfiques des réorganisations et du remaniement des ressources humaines face aux résistances internes à la réforme pour mettre en place de nouveaux systèmes, plus efficaces, de fiscalité locale. Pour se lancer dans de telles mutations structurelles, il faut disposer d'un capital politique consistant sur fond de robustes incitations à la réforme, ce qui n'est souvent possible qu'une fois mis en place les bons dispositifs d'encadrement, de gestion et de contrôle, ou bien lorsqu'il y a un changement au niveau hiérarchique supérieur. Les responsables fraîchement nommés ne s'attachent d'habitude pas beaucoup à la défense des méthodes antérieures et se sentent plus à l'aise pour dénoncer les abus. On ne pourra peut-être recourir à la méthode des points d'appui stratégiques recommandée par ONU-Habitat qu'à la suite d'un changement tant dans le personnel d'encadrement supérieur que dans l'organisation des services de l'administration fiscale.

Le changement par les petits pas

Lorsque l'opposition politique est abrupte, les responsables seront bien avisés de faire avancer le calendrier des réformes par une suite de petits pas bien définis dont chacun se suffit à lui-même. Lorsque s'imposent des avancées de plus longue haleine, les points de décision doivent autant que possible être définis à l'avance et se confiner dans la durée d'un seul

mandat électoral. À Kisumu, la mise à jour du rôle d'évaluation a perdu son élan initial à force de s'étirer des années durant, jusque dans le courant du mandat suivant. Elle a aussi pâti d'un manque de méthode claire et prédéfinie pour le report des arrérages. Lorsque le changement se fait par petits pas, les réalités évoluent sur le terrain, et ils commencent à éroder lentement le socle de résistance des intérêts catégoriels – et ce, avant même que ceux-ci s'en aperçoivent.

Renforcer les effets incitatifs des transferts sur la réforme des RFP

Les conditions externes peuvent, elles aussi, jouer un rôle important dans le renforcement des incitations à la réforme de la fiscalité locale. Une bonne méthode à cet égard, et sans pour autant porter atteinte à l'autonomie des collectivités locales, consiste à affiner les clefs de répartition des transferts du pouvoir central.⁷⁹ Lorsque des collectivités violent les règles de gestion des finances publiques, qu'elles manquent à fournir des données cruciales relatives aux recettes propres et – plus généralement – à atteindre leurs objectifs en la matière, elles devraient subir des réductions de transferts. Vu l'importance de la fiscalité dans l'amélioration de la situation financière des comtés, on aurait tort de ne pas recourir à ce puissant levier pour inciter à une optimisation plus sérieuse de la réforme fiscale et, dans le même temps, consolider la règle de droit, le contrat social et la redevabilité des pouvoirs publics devant le citoyen.

La réforme fiscale, préalable à d'autres financements

La présente étude de cas souligne l'importance fondamentale des res-

sources fiscales propres dans la situation financière des collectivités locales. Il est difficile de privilégier l'investissement externe en esquivant la question de la fiscalité, et cela ne peut qu'augmenter sensiblement les coûts qui accompagnent l'accession à ces nouvelles sources (les conditions d'emprunt étant fonction de la capacité de remboursement). La notation du crédit peut être utile, en ce qu'elle permet de mieux comprendre les principales difficultés qui s'attachent aux RFP, mais elle n'est guère susceptible de faciliter l'accès au crédit lorsque le recouvrement de ces ressources fiscales propres fonctionne mal. Les collectivités locales, le pouvoir central et les partenaires du développement ont beau chercher à contourner les problèmes liés à la fiscalité locale et faire monter en puissance l'investissement public en accélérant l'accès à d'autres sources de financement, mais cela sera peu susceptible de faciliter la mise en place d'un socle financier solide. En fait, cela risque de précipiter les collectivités locales dans une "trappe de développement" et de détourner l'attention d'un système de fiscalité locale qui doit être corrigé si l'on veut attirer d'autres financements de manière conséquente. Il faut donc envisager de faire de la réforme de la fiscalité locale une *condition préalable* à l'ouverture à d'autres options de financement, au lieu de n'être qu'une simple *étape*.

Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain

Les autorités à Kisumu disent que la réforme de la fiscalité locale demeure une priorité majeure. Toutefois, la façon dont elles comptent surmonter les blocages actuels n'apparaît toujours pas clairement. Comme jusqu'à

présent la réforme a été lente et que les ressources fiscales propres représentent un pourcentage minime du budget total, le KCG est particulièrement enclin à trouver les moyens d'attirer l'investissement privé. L'ont inspiré à cet égard les succès rencontrés par ses homologues de Mombasa et de Meru, qui ont mis sur pied des fonds communs de créances (*Special Purpose Vehicles* - SPV) et des entre-

prises conjointes (*joint ventures*). Le Complexe immobilier de la Rive du lac (Victoria), qui en est toujours aux préliminaires, est le premier projet qui, à Kisumu, doit prendre la forme d'un SPV. Alors qu'il existe actuellement très peu d'occasions d'investissement qui puissent assurer un rendement suffisant sur la base des paiements des utilisateurs, le KCG est en mesure d'offrir ses terrains publics pour en

créer. Reste toutefois à savoir si, dans un avenir proche, des investissements conséquents vont pouvoir se matérialiser de cette façon. La présente étude de cas suggère que, s'il n'y est pas remédié, les blocages mêmes auxquels fait face le KCG aux prises avec ses finances et ses ressources fiscales propres problématiques risquent de fragiliser aussi sa capacité à attirer d'autres investissements privés.

Bibliographie

1. UNDP (2019) Inequalities in Human Development in the 21st Century. Briefing note for countries on the 2019 Human Development Report: Kenya. Human Development Report 2019.
2. World Bank (2016) Republic of Kenya: Kenya Urbanization Review. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/639231468043512906/pdf/AUS8099-WP-P148360-PUBLIC-KE-Urbanization-ACS.pdf>
3. UCLGA (2010) Local Government Finance: The challenges of the 21st. Second Global Report on Decentralization and Democracy United Local Government and Cities Association in Barcelona.
4. Kenya National Bureau of Statistics (2019) Gross County Product 2019. Available at: <https://africacheck.org/wp-content/uploads/2019/02/Gross-county-Product-County-GDP.pdf>
5. County Government of Kisumu (2018) Kisumu County Integrated Development Plan II, 2018 – 2022.
6. Ibid.
7. County Government of Kisumu (2019) County Budget Review and Outlook Paper, CBROP 2019.
8. World Bank, (2012) Devolution without Disruption: Pathways to a Successful New Kenya.
9. Ibid.
10. Commission on Revenue Allocation (2020) Functions of County Government. Available at: <https://www.crakenya.org/functions-of-county-government/>
11. Kimathi, Leah (2017) Challenges of the Devolved Health Sector in Kenya: Teething Problems or Systemic Contradictions? Africa Development, Volume XLII, No. 1, 2017, pp. 55-77
12. Cheeseman, Nic, Gabrielle Lynch and Justin Willis (2016) Decentralisation in Kenya: the governance of governors. J. of Modern African Studies, 54, 1, pp. 1 – 35.
13. Barkan, J.D. & Okumu, J.J. (1980) Linkage without parties: Legislators and constituents in Kenya, in Lawson, K., ed., Political Parties and Linkage: a comparative perspective. New Haven, CT: Yale University Press, 289–324.
14. Kenya Law Reports (2010) The Constitution of Kenya. National Council for Law Reporting. Available at: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ken127322.pdf>
15. County Government of Kisumu (2019) County Budget Review and Outlook Paper, CBROP 2019.
16. National Treasury (2012) Budget Policy Statement
17. See e.g. Bahl, Roy and Richard Bird (2008) Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward, Public Financial Publications, Inc.; Bahl, Roy and Jorge Martinez-Vazquez (2006) Sequencing Fiscal Decentralization, Policy Research Working Paper 3914; Gadenne, Lucie (2017) Tax Me But Spend Wisely? Sources of Public Finance and Accountability. American Economic Journal: Applied Economics Vol. 9, No. 1.
18. Parliamentary Budget Office (2019) Up-scaling Public Expenditure Oversight and Efficiency, Budget Watch (2019/2020), Available at: <http://parliament.go.ke/sites/default/files/2019-09/Budget%20Watch%202019%2017.9.2019%20Final%281%29.pdf>
19. Commission on Revenue Allocation (2019) Recommendation On The Basis For Equitable Sharing Of Revenue Between National And County Governments For The Financial Year 2018/2019, Commission on Revenue Allocation
20. Adam Smith International (2018) Own-Source Revenue Potential and Tax Gap Study of Kenya's County Governments. World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/280021585886703203/pdf/Own-Source-Revenue-Potential-and-Tax-Gap-Study-of-Kenya-s-County-Governments-Final-Report.pdf>; and National Treasury and Planning (2019), 2019 Budget Policy Statement: Creating Jobs, Transforming lives – Harnessing the 'Big Four', Budget Policy Statement.
21. Please see the Office of the Auditor General, Report of the Auditor General on Financial Statements of County Executive of Kisumu and the County Assembly for the years 2013 – 2018. Available at: <http://oagkenya.go.ke/Audit-Reports?path=County%20Government%20Reports&page=2>
22. Republic of Kenya (2018) Comprehensive Public Expenditure Review: From Evidence to Policy 2017. Government of Kenya.
23. Farvacque-Vitkovic, Catherine and Mihaly Kopanyi (2014) Municipal Finance: A Handbook for Local Governments. The World Bank.
24. Bahl, Roy and Richard Bird, (2008) Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward, Public Financial Publications, Inc.; Bahl, Roy and Jorge Martinez-Vazquez (2006) Sequencing Fiscal Decentralization, Policy Research Working Paper 3914; Slack, Enid (2009), Guide to Municipal Finance, The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series; World Bank (2001) Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead.; Fjeldstad, Odd-Helge and Joseph Semboja (2000) Dilemmas of Fiscal Decentralization. A Study of Local Government Taxation in Tanzania. Forum for Development Studies, Vol. 27, No. 1 (2000), p. 7-41
25. Hoffman, B.D. & Gibson, C.C., (2005) Fiscal governance and public services: Evidence from Tanzania and Zambia. San Diego, CA: Department of Political Science, University of California San Diego.
26. UN-Habitat, (2015) The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries
27. Ndung'u, Njuguna (2017) Digitalization in Kenya Revolutionizing Tax Design and Revenue Administration. Digital Revolutions in Public Finance. International Monetary Fund; Development Initiatives, (2018) Strengthening subnational government own-source revenue mobilisation in Kenya: progress, challenges and opportunities.
28. UN-Habitat (2019) Interviews with Government Officials. August 28th 2019.
29. Strathmore University (2018) E-Revenue Collection System Gap Analysis Report.
30. UN-Habitat (2019) Interviews with Revenue Department Officials. April 17th 2019.
31. Deloitte (2020) Kenya Tax Alert: Government Response to Covid-19. Available at: https://www2.deloitte.com/ke/en/pages/about-deloitte/articles/ke_covid_updates.html
32. Piracha, Mujtaba and Mick Moore (2015) Understanding Low-Level State Capacity: Property Tax Collection in Pakistan. ICTD Working Paper 33; Odd-Helge and Joseph Semboja (2000) Dilemmas of Fiscal Decentralization. A Study of Local Government Taxation in Tanzania. Forum for Development Studies, Vol. 27, No. 1 (2000), p. 7-41; Iversen, Vegard et al. (2006) Private Tax Collection – Remnant of the Past or Way Forward? Evidence From Rural Uganda. Public Administration and Development, 26, 317-328; IMF (2015) Technical Assistance Report: Local Taxation and Decentralization. IMF Country Report No. 15/291.
33. UN-Habitat (2019) Interviews with Tax Collectors. August 30th 2019.
34. UN-Habitat (2019) Interviews with Revenue Department Officials. August 28th 2019.
35. McCluskey, William, Riel Franzsen, Munda Kabinga, Chabala Kasese (2018) The Role of Information Communication Technology to Enhance Property Tax Revenue in Africa: A Tale of Four Cities in Three Countries. ICTD Working Paper 88.
36. Piracha and Moore, 2015.
37. UN-Habitat, 2015; Smoke, Paul, (2013) Why Theory and Practice are Different: The Gap Between Principles and Reality in Subnational Revenue Systems, New York University, International Center for Public Policy Working Paper Series. Paper 51.
38. Adam Smith International, 2018.
39. Strathmore University (2018) E-Revenue Collection System Gap Analysis Report.
40. Adam Smith International, 2018; National Treasury and Planning (2019), 2019 Budget Policy Statement: Creating Jobs, Transforming lives – Harnessing the 'Big Four', Budget Policy Statement.
41. County Government of Kisumu (2020) Shortlisted Candidates for the Position of Revenue Collector. Available at: <https://www.kisumu.go.ke/wp-content/uploads/2020/05/SHORTLISTED-CANDIDATES-AND-INTERVIEW-SCHEDULE-REVENUE-COLLECTORS-signed.pdf>
42. Piracha, Mujtaba and Michael Moore (2015) Understanding Low-Level State Capacity: Property Tax Collection in Pakistan. ICTD Working Paper 33.; Smoke, 2013;
43. Burgess, R. and Stern, N. (1993) Taxation and development, Journal of Economic Literature 31:

- 762-830; Franzsen, R. (2007) Property Taxation in Anglophone Africa. *Land Lines*. (April) (Lincoln Institute of Land Policy); Prichard, Wilson (2017) Linking Property Tax Revenue and Public Services. ICTD. Summary Brief Number 13.
44. Fjeldstad, Odd-Helge and Joseph Semboja (2000) Dilemmas of Fiscal Decentralization. A Study of Local Government Taxation in Tanzania. *Forum for Development Studies*, Vol. 27, No. 1 (2000), p. 7-41; Tanzi, Vito (1998) Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4 (December), pp. 559-594; Myrdal, Gunnar (1968) Corruption: Its Causes and Effect', in Gunnar Myrdal *Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations*, Vol. II. New York: The Twentieth Century Fund, 1968, pp. 951-958.
 45. The Star (2020) MCAs Demand Swift Probe into Fire at Kisumu Finance Office. Available at: <https://www.the-star.co.ke/counties/nyanza/2020-02-24-mcas-demand-swift-probe-into-fire-at-kisumu-finance-office/>
 46. UN-Habitat (2019) Conversations with KCG Officials during First Meeting of KCG Subcommittee on Revenue, February 5th, 2020.
 47. Kingdon, J.W. (2003) *Agendas, alternatives and public policies*. Second edition. New York: Longman.
 48. Acemoglu, Daron (2013) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
 49. Piracha and Moore, 2015.
 50. Andrews, Matt, Pritchett, Lant and Woolcock, Michael, (2017), *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press.
 51. Kingdon, 2003.
 52. Adam Smith International, 2018.
 53. Slack, 2009.
 54. The KCG charges a constant 1.5% of the land value to all property owners.
 55. Fleck, et al., 2019.
 56. The Star (2020) Kisumu Pays SH332 Million Pending Bills. Available at: <https://www.the-star.co.ke/counties/nyanza/2020-05-21-kisumu-pays-sh332-million-pending-bills/>
 57. National Treasury, (2017), Draft National Policy to Support Enhancement of County Governments' Own-Source Revenue, Draft.; see http://www.kiambu.go.ke/departments/DRAFT_VALUATION_REGULATIONS.pdf
 58. UN-Habitat (2019) Interviews with Collection Africa Limited Officials in Kisumu. August 29th 2019
 59. Collection Africa Limited (2019) Progress Report On Debt Collection and Revenue Mapping in Kisumu County.
 60. UN-Habitat (2019) Interviews with Collection Africa Limited Officials in Kisumu. August 29th 2019
 61. Ibid.
 62. National Treasury, 2017.
 63. Kaburu, Francis Njihia, (2015), Fiscal Decentralization in Kenya and South Africa: A Comparative Analysis, Available at: https://profiles.uonbi.ac.ke/fkaburu/files/fiscal_decentralisation_in_kenya_and_south_africa_a_comparative_analysis.pdf
 64. World Bank, 2012.
 65. National Treasury, (2020), Draft National Policy to Support Enhancement of County Governments' Own-Source Revenue, Draft.
 66. Adam Smith International, 2018.
 67. Kenya Law. Republic v Kiambu County executive Committee & 3 others exparte James Gacheru Kariuki & 9 others [2017] eKLR. Available at: <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/137382/>
 68. Revenue Notes, Draft paper, national treasury
 69. National Treasury, 2020.
 70. See e.g. Chen, Can, (2017) *Infrastructure Financing: A Guide for Local Government Managers*, International City/County Management Association.
 71. Commission for the Implementation of the Constitution (2015) 50 Things Every County Government Official Needs To Know About Public Finance Under The Constitution. International Budget Partnership.
 72. GCR Ratings (2020) GCR assigns the County Government of Kisumu an initial Issuer rating of BB(KE), stable Outlook. Available at: <https://gcratings.com/announcements/gcr-assigns-the-county-government-of-kisumu-an-initial-issuer-rating-of-bbke-stable-outlook/>
 73. UN-Habitat (2020) Interviews with County Government Officials. June 12th 2020; Daily Nation (2020) Give Counties Technical Support in PPPs. Available at: <https://www.nation.co.ke/oped/opinion/Give-counties-support-in-public-private-partnerships/440808-4795900-r451w2z/index.html>
 74. See Website of PPP Unit Kenya at: <http://portal.pppunit.go.ke/>
 75. Commission on Revenue Allocation (2019) Recommendation On The Basis For Equitable Sharing Of Revenue Between National And County Governments For The Financial Year 2020/2021, Commission on Revenue Allocation.
 76. National Treasury and Planning (2019), 2019 Budget Policy Statement: Creating Jobs, Transforming lives – Harnessing the 'Big Four', Budget Policy Statement.
 77. Andrews, Pritchett and Woolcock, 2017.
 78. Andrews, Matt, Pritchett, Lant and Woolcock, Michael, (2013), *Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaption (PDIA)*. World Development Vol. 51, pp. 234-244.
 79. McCluskey, William, Riël Franzsen, and Roy Bahl (2017) *Challenges, Prospects and Recommendations in Property Tax in Africa: Status, Challenges, and Prospects*. Ed. By. Riël Franzsen and William McCluskey. Lincoln Institute of Land Policy.

Renforcer les finances municipales : l'expérience de Kampala (Ouganda)

Auteurs: Victoria Delbridge, Astrid Haas et Oliver Harman, avec Tony Venables

Table des matières

Résumé.....	106
Principaux messages:.....	106
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers	107
Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine	108
Structures et mission de la gouvernance urbaine.....	108
Les finances locales : un aperçu	108
Les réformes entreprises pour améliorer les finances de la ville	112
Renforcer les capacités de gestion financière	112
Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif	114
Améliorer le cadre réglementaire pour l'accès aux financements	119
Réaliser le potentiel d'investissement dans l'amélioration des infrastructures.....	121
Leçons, facteurs de succès et priorités pour les réformes à venir.....	124
Leçons et facteurs de succès.....	124
Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain	125
Bibliographie.....	128

Remerciements

La présente étude de cas fait partie de la série intitulée "Comment renforcer les finances municipales".

La matière de la présente étude s'appuie sur des entretiens et des recherches en ligne conduits entre mai 2019 et mars 2020. Pour leurs contributions, nous remercions l'International Growth Centre Uganda; divers services et fonctionnaires de la Kampala Capital City Authority; l'Autorité des Marchés des Capitaux de l'Ouganda; divers services et fonctionnaires du Ministère des Finances, du Plan et du Développement économique; le Ministère des Terres et de l'Aménagement urbain; Dero Capital Limited; le bureau ougandais de la Banque mondiale; le bureau ougandais du Capital Development Fund des Nations unies (UNCD); le bureau ougandais de la Banque africaine de développement; et la Délégation de l'Union européenne en Ouganda.

Résumé

La ville ougandaise de Kampala illustre bien la manière dont la réforme institutionnelle et administrative est en mesure, sans modification de grande ampleur des politiques publiques, d'augmenter considérablement les rentrées fiscales municipales. À travers la mise en place de systèmes informatisés plus efficaces, en attirant des personnels plus capables et en considérant "le citoyen comme un client", la Ville est parvenue à multiplier par trois le montant de ses ressources fiscales propres, les faisant passer de 30 milliards de shillings ougandais (UGX), soit US\$8,2 millions lors de l'exercice fiscal 2010-11, à UGX90 milliards (US\$25 millions) en 2018-19¹, tout en s'attirant davantage de fonds de la part du pouvoir central et des donateurs. Ces réformes ont été rendues possibles par une forte autorité directrice, un contexte politique favorable et un vigoureux soutien de la part

des partenaires du développement. Le plus frappant, dans cette réforme, aura été que l'administration fiscale a considéré que son succès consistait non pas à avoir fait quelque chose de nouveau, mais plutôt à avoir accompli sa tâche telle qu'elle doit l'être.

En outre, les réformes ont contribué à l'obtention par la municipalité d'une note de crédit de niveau "valeur de placement" en 2015, ouvrant la possibilité d'occasions de financement supplémentaires pour des investissements de grande ampleur à l'avenir. S'ajoutant à une récente modification réglementaire qui supprime le plafonnement restrictif à 10 pour cent des emprunts, tout cela ouvre aussi des perspectives prometteuses propres à attirer l'investissement. Toutefois, certaines parties prenantes ont fait remarquer que, en dépit de la suppres-

sion des obstacles réglementaires, la ville n'est toujours pas dotée de la capacité voulue pour mettre au point des projets susceptibles d'attirer des concours financiers externes privés.

Pour les partenaires du développement, l'exemple de Kampala illustre bien le besoin de collaborer pour se doter des capacités voulues tant pour réformer les systèmes que pour la mise au point de stratégies viables et de projets susceptibles d'attirer les financements externes. L'expérience de la capitale ougandaise a aussi, toutefois, suscité des préoccupations de deux ordres: la manière dont les concours des institutions du développement biaisent l'ordre de priorité des projets, ainsi que les difficultés à assurer l'entretien permanent des installations qui, souvent, ne sont pas prises en compte dans les investissements des partenaires du développement.

Principaux messages:

- Une forte autorité directrice et une ferme résolution à se doter des capacités internes voulues sont les éléments cruciaux qui sous-tendent les **réformes** structurelles de grande ampleur et leur réussite à long terme.
- L'organisation structurelle a son importance : en séparant les fonctions de recouvrement et de dépenses, l'autorité municipale s'en est mise en mesure de se concentrer sur chaque fonction fiscale comme une priorité à part entière, avec aussi un meilleur suivi des collectes et une communication plus transparente de leur situation financière à chacune.
- Savoir tout simplement ce qui appartient à la municipalité (à travers un registre des actifs bien **à jour**) résulte non seulement en une augmentation instantanée de la valeur de ces actifs, mais aussi en un potentiel de ressources fiscales.
- La mise en place d'un modèle d'adressage urbain (*City Address Model - CAM*) et le recours au GPS pour développer les cadastres ont des répercussions positives au-delà du recouvrement fiscal.
- L'informatisation ne produira pas d'effets si elle ne s'inscrit pas dans un plus large ensemble de réformes. Par exemple, "traiter le citoyen comme un client" et la cartographie des processus-métier constituent des moyens importants de renforcer le contrat social avec les populations locales, sans compter les avantages que cela apporte en matière de discipline fiscale.
- Même sans contraintes de nature réglementaire, la capacité à définir et **élaborer des** projets susceptibles de concours externes a un rôle crucial à jouer dans l'ouverture à l'avenir de nouvelles sources de financement des infrastructures.

L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers

Ces dernières années, l'Ouganda a réussi à tourner la page d'un passé turbulent pour parvenir à une stabilité et une prospérité relatives. Son économie dépend encore beaucoup des secteurs agricole et agro-alimentaire. La croissance économique s'est maintenue à des taux de l'ordre de 4 à 5 pour cent l'an, et des découvertes prometteuses de gisements de pétrole et de gaz ont de quoi renforcer la croissance à plus long terme. En dépit de cette croissance, le pays souffre toujours du chômage, de la pauvreté et de l'inefficacité de la dépense publique. Le PIB par tête est de l'ordre de US\$710 et la pauvreté touche 20 pour cent de la population. L'indice de développement humain (IDH) est relativement faible (0.516) et l'espérance de vie est de l'ordre de 55 ans.

Quant à la fiscalité, le taux de mobilisation des ressources par rapport au PIB est relativement bas (autour de 14,5 pour cent). Cela reste faible par rapport à la moyenne régionale de 17,2 pour cent, mais c'est prometteur par rapport au taux de seulement 11 pour cent observé encore récemment. L'Ouganda est aussi le premier bénéficiaire de l'Initiative en faveur des pays pauvres fortement endettés (HIPC) du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, qui lui a permis d'obtenir un allègement de US\$700 millions de sa dette en 1998. Cette incapacité du pouvoir central à augmenter les recettes nationales pour financer les besoins d'équipement du pays se fait sentir aussi à l'échelle locale, où l'on est lourdement dépendant des transferts du pouvoir central.

La majorité de la population ougandaise vit toujours dans les campagnes; seuls 16 pour cent des 39 millions d'habitants vivent en zone urbaine. Kampala étant le seul grand centre urbain, son rôle est d'une importance vitale pour l'économie nationale. La ville concentre 80 pour cent de l'activité industrielle et commerciale du pays et contribue 55 à 65 pour cent du PIB de l'Ouganda.² Kampala comporte cinq subdivisions: Centre, Kawempe, Makindye, Rubaga et Nakawa, avec une population totale de l'ordre de 1,8 million. La proportion pleinement urbanisée (avec l'accès que cela comporte à la gamme complète des services municipaux) ne dépasse pas 23 pour cent, contre 60 pour cent semi-urbanisée avec la présence de 62 zones d'habitat informel, le reste étant considéré comme rural.³

La croissance considérable de la population urbaine ces dernières années a fait déborder la ville sur les districts voisins. Cela a conduit à la création de la Zone métropolitaine du Grand Kampala (GKMA), qui inclut les districts de Mpigi, Mukono et Wakiso. Chacun de ces districts dispose de son propre maire et de son autorité locale. Toutefois, seule la ville de Kampala elle-même est administrée par l'Autorité municipale de

Kampala capitale (KCCA). Il faut donc une coordination assez poussée pour élaborer mettre en œuvre des grands projets qui débordent sur le périmètre de ces diverses instances. Toutefois, à ce jour, il n'existe aucune structure de gouvernance à l'échelle métropolitaine et c'est la raison pour laquelle certains projets deviennent trop complexes, du point de vue administratif, pour être poursuivis.

Les déplacements domicile-travail entre la périphérie et Kampala font passer la population de la KCCA de 1,8 million la nuit à quelque 4 millions le jour. Ces pics journaliers mettent le ratio contribuable-services sous une pression considérable, puisque les taxes sont payées à la municipalité du domicile, alors que les services utilisés se trouvent ailleurs. Cela se manifeste en particulier dans l'intensité de la congestion dont souffre Kampala, où les besoins d'investissement en voirie, aires de stationnement et transports en commun sont importants. On s'attend à ce que la pression qui s'ensuit sur les besoins en services continue d'augmenter, le taux d'urbanisation de l'Ouganda (5,2 pour cent par an) faisant de Kampala la ville africaine dont la croissance démographique est la plus rapide.



Circulation dense dans le centre de Kampala, Ouganda © Shutterstock

Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine

Structures et mission de la gouvernance urbaine

En 2010, le Parlement a voté une loi qui remplaçait le Conseil municipal de Kampala (KCC), en proie à une mauvaise administration depuis des années, par l'Autorité municipale de Kampala Capitale (KCCA). La "loi KCCA" comportait diverses dispositions favorables aux réformes, dont notamment la séparation entre fonctions politiques et de gestion, ainsi que la transformation de l'autorité municipale en un organe du pouvoir central. Cette mutation a imposé la création d'un nouveau département ministériel, le Ministère de Kampala et des affaires métropolitaines, dont dépend la KCCA.

La fonction politique, "Ville de Kampala", revient au premier chef au maire, assisté de cinq maires adjoints (un par subdivision) et 34 conseillers élus représentant les subdivisions et des intérêts catégoriels associés. Le mandat central de la fonction politique est de maintenir le lien avec la population afin de comprendre ses difficultés et ses besoins, tout en observant aussi l'incidence de divers projets pour faire des recommandations qui viennent nourrir les projets stratégiques d'aménagement de la KCCA. En revanche, l'administration et le fonctionnement de la ville sont du ressort de la KCCA, placée sous l'autorité d'un directeur général nommé par le chef de l'Etat. C'est à la KCCA qu'il revient de mener à bien les projets d'aménagement et de lever les fonds nécessaires.

Ces réformes ont, certes, rationalisé certaines fonctions municipales tout en facilitant l'alignement sur les priorités nationales; mais, jusqu'à la fin de 2019, les relations entre les diverses instances qui gouvernent Kampala n'étaient pas clairement délimitées. Le Ministre de Kampala et des affaires métropolitaines, le maire et la direction générale de la KCCA détiennent chacun des postes importants et d'influence, mais on ne savait pas bien à qui d'entre eux revenait le dernier mot. Les désaccords entre les diverses parties ont ainsi causé la suspension de nombreux projets.

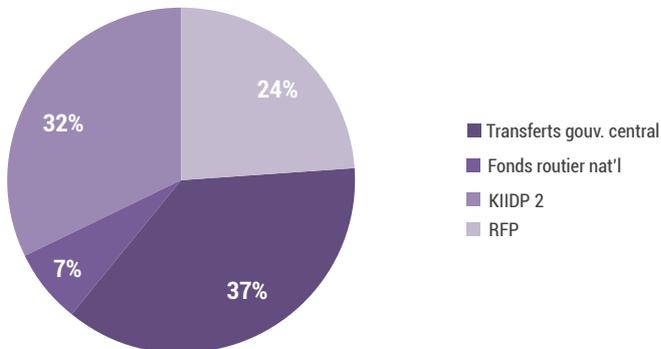
Les dissensions autour de certains aspects de la loi KCCA de 2010 auront longtemps paralysé les progrès dans la ville jusqu'à ce que l'amendement qu'on lui destinait soit certifié en novembre 2019 et promulgué en janvier 2020. Il entend clarifier la hiérarchie des pouvoirs de décision entre les diverses tutelles de la ville, renforçant ceux du maire tout en rationalisant les rôles et responsabilités respectifs. L'amendement supprime aussi le plafonnement des emprunts, comme détaillé ci-dessous, ouvrant ainsi des possibilités de nouvelles sources de financement pour les équipements dont la ville va avoir grand besoin dans les années à venir. L'amendement traitait aussi de la gouvernance métropolitaine élargie de l'Autorité du Grand Kampala (GKMA). Les compétences en matière d'aménagement interdistricts ont été conférées au Ministère de Kampala, mais sans qu'on sache dans quelle mesure vont changer les relations fiscales entre autorités ou l'équilibre entre recettes fiscales et fourniture de services.

La KCCA a beau être rattachée au pouvoir central, elle n'en doit pas moins continuer à se conformer à la loi sur les collectivités locales. Elle est, notamment, toujours responsable des mêmes fonctions et autorisée à lever les mêmes sources de revenus. La KCCA se compose de 10 directions administratives, chacune responsable d'une fonction urbaine bien définie : construction et entretien des voies secondaires, égouts pluviaux, éclairage public et autres équipements pour les transports locaux. Elle a aussi la tutelle des écoles publiques, des hôpitaux, bibliothèques, musées et parcs/jardins publics, tout en promouvant et en réglementant certaines activités économiques comme les abattoirs, les marchés, la vente ambulante, les entreprises de transport, les bars, les clubs et le logement.

Les finances locales : un aperçu

Le total des rentrées fiscales de la KCCA a considérablement augmenté ces dernières années, passant de moins de UGX100 milliards (US\$27 millions) lors de l'exercice fiscal 2011-12 à quelque UGX480 milliards (US\$125 millions) pour l'EF18-19.⁴ On le doit largement au triplement des recettes fiscales propres, accompagné de contributions plus importantes du pouvoir central et des partenaires du développement, ce qui reflétait leur regain de confiance dans la compétence de la KCCA en matière de gestion financière.

Figure 1: Sources du budget de la KCCA, EF18-19



Source: Nywomoya, A (2018)

Les ressources fiscales de Kampala se composent de transferts du pouvoir central, des recettes fiscales propres et de subventions de la part de tierces parties. Leur répartition lors de l'EF18-19 est présentée en Figure 1 ci-dessous, avec quelque UGX170 milliards (US\$45,6 millions) de transferts du pouvoir central, UGX34 milliards (US\$9,1 millions) du Fonds national des routes and UGX117 milliards (US\$31,4 millions) de recettes propres.⁵ En sus, UGX157 milliards (US\$42,1 millions) provenaient du deuxième Projet de développement institutionnel et des infrastructures de Kampala (KIIDP 2) sous l'égide de la Banque mondiale, principale source de financement du développement dont bénéficie la ville.

Les transferts du pouvoir central constituent la principale contribution au budget, avec quelque 37 pour cent du total (KIIDP 2 compris), ou 54 pour cent sans ce dernier. Ces subventions sont toutes conditionnelles et donc affectées à des postes bien définis comme les écoles et les centres de soins, ainsi qu'aux traitements du personnel de la KCCA. Le Fonds national routier contribue une part supplémentaire de 7 pour cent aux recettes.

Le Ministère des Finances, du Plan et du Développement économique (MoFPED) ne contribue pas directement de fonds à la KCCA, mais offre plutôt une plateforme à travers laquelle la celle-ci peut accéder à ses financements pour payer fournisseurs et employés. L'idée est de réduire le nombre de transactions et de surveiller de près tous les flux financiers du secteur public. Cela veut aussi dire, toutefois, que la KCCA se trouve sous la dépendance de la puissance financière du Ministère et de ses procédures.

La KCCA a plaidé en faveur d'une part plus importante de ressources du pouvoir central, en faisant valoir la contribution majeure de l'agglomération au PIB national, la croissance rapide de sa population et la migration quotidienne de la main d'œuvre. C'est aussi dans la ville que l'Administration fiscale du pays (URA) collecte 72 pour cent du total de ses rentrées fiscales. Toutefois, au vu des contraintes nationales et des besoins de mise à niveau et d'égalisation des districts ruraux, le Ministère des Finances (MoFPED) n'envisage aucune augmentation de ses transferts à la capitale. Au lieu de cela, il a en fait *réduit* ses contribu-

tions au budget de Kampala au titre de l'exercice fiscal suivant. Cette réduction accentuée encore le besoin pour la KCCA de trouver d'autres sources de financement.

S'agissant de **ressources fiscales propres**, la KCCA dispose en tout de 24 sources de recettes à recouvrer.⁶ Elles comprennent, entre autres: la taxation immobilière, les droits de stationnement (regroupés avec les licences de taxi pour les "matatu", ces minibus privés à 14 places), les loyers fonciers, les redevances commerciales, la taxe locale de service, la taxe hôtelière locale, les droits sur permis d'urbanisme, les redevances de marché, les charges de collecte des déchets, les amendes, l'affichage et les panneaux publicitaires, et les droits d'inspection. Les fournisseurs d'eau et d'électricité ne sont pas sous l'autorité de la collectivité locale, mais la KCCA est actuellement en cours de négociations avec le fournisseur national sur la possibilité de percevoir un droit fixe sur chaque raccordement ou chaque facture.

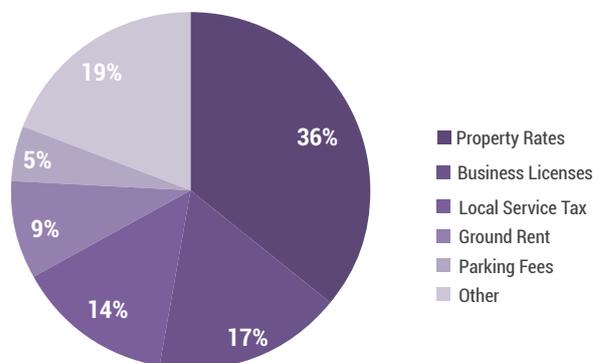
Un changement unique et bénéfique mis en place aux débuts de la KCCA a été la séparation des services chargés du recouvrement et des recettes respectivement. Cela lui a permis de se concentrer sur chacune de ces fonctions comme une priorité à part entière, avec un meilleur suivi des recettes et des états financiers plus transparents. Toutefois, la séparation ne va pas sans corrélations négatives, l'impératif primordial étant celui d'une coordination robuste.

Durant l'EF18-19, les ressources fiscales propres ont contribué 40 pour cent au total recettes, contre 44 pour cent de transferts du pouvoir central et du Fonds national routier, et 24 pour cent si l'on inclut les contributions des

partenaires du développement. Parmi les ressources propres, la taxe immobilière a contribué 36 pour cent, les licences commerciales 17,5 pour cent, la taxe de service 14 pour cent, les loyers fonciers 9 pour cent, les droits de stationnement 4,5 pour cent, et tout le reste ensemble 19 pour cent, comme présenté en Figure 2 ci-dessous.⁷ La majorité des recettes fiscales propres ont augmenté régulièrement et leur montant d'ensemble a triplé de UGX30 milliards (US\$8,2 millions) lors de l'EF10-11 à UGX90 milliards (US\$25 millions) pour l'EF18-19, grâce avant tout à un meilleur répertoriage des contribuables ainsi qu'à l'informatisation des opérations internes et des systèmes financiers municipaux.⁸ La KCCA s'est donné pour objectif que, vu l'augmentation continue des recettes fiscales propres, les transferts du pouvoir central puissent être de plus en plus affectés à l'investissement dans les projets d'équipement, plutôt qu'aux dépenses de fonctionnement.

Toutefois, ces ressources fiscales propres demeurent sujettes aux fluctuations de la politique nationale. Ainsi, en 2005 (soit avant le scrutin de 2006), la taxe de graduation, une forme de capitation levée sur tous les mâles, ainsi que sur les femmes au travail, de plus de 18 ans, a été supprimée d'un jour à l'autre sur simple lettre du chef de l'État au Ministère des Finances (MoFPED). Il s'agissait là d'une des principales sources de revenu des collectivités locales et qui, contrairement à la plupart des taxes en Ouganda, représentait une large assiette avec un montant nominal par personne.⁹ Sa suppression a été justifiée par son caractère "rétrograde" et au vu des plaintes suscitées par la manière "déshumanisante" dont elle était recouvrée.¹⁰ On a beau l'avoir remplacée par la taxe hôtelière et une autre sur les

Figure 2: Ressources fiscales propres de la KCCA, EF18-19



Source: Données du service des recettes fiscales de la KCCA.

services locaux, leur produit n'a pas été aussi important.

Dans le même temps, une révision de la loi de 2005 sur la fiscalité locale (*Local Government Ratings Act 2005*) exemptait les biens occupés par leur propriétaire (soit près de 40 pour cent du total des biens immobiliers¹¹) du paiement des taxes immobilières. On a estimé que cette exemption a fait perdre 45 pour cent des recettes de ces taxes et qu'elle cause des distorsions indésirables sur le marché immobilier.¹² Elle a, en outre, compliqué le traitement administratif de la taxe immobilière, puisqu'il est souvent difficile de distinguer les logements occupés par leur propriétaire de ceux mis en location. Comme dans le cas de la taxe de graduation, il s'agissait peut-être, avec cette exemption, de s'assurer le soutien politique des influents propriétaires immobiliers de Kampala.

Plus récemment, en octobre 2018, une directive présidentielle a supprimé les recettes liées aux droits sur les véhicules de louage aux passagers (taxis, autobus). Les opérateurs payaient UGX120 000 (US\$33) tous les mois. Ces droits contribuaient fortement au

poste "droits de stationnement" du budget local, dont ils étaient la deuxième grande source de financement à hauteur d'environ UGX20 milliards (US\$5,4 millions) par an.¹³ Au vu de cette énorme perte de revenus municipaux, le gouvernement a depuis décidé de rétablir ces droits, à compter de 2021. Toutefois, afin de rationaliser les taxes et le recouvrement tout en limitant les perturbations, les troubles et les inefficiences liés aux paiements à répétition, les droits journaliers ou mensuels ont été remplacés par un prélèvement annuel de UGX720 000 à UGX840 000 (US\$190 à US\$225) pour les taxis et UGX2,4 millions (US\$640) pour les autobus, à payer directement à l'Administration fiscale nationale (URA).¹⁴ Cela représente, grosso modo, la moitié du produit des droits précédents. Le nouveau système autoriserait taxis et autobus à circuler partout et les recettes fiscales seraient à répartir entre collectivités locales selon des clefs de répartition fixées d'un commun accord. Au vu de ces pertes de ressources, le succès de la KCCA en rapport avec ses recettes fiscales propres n'en apparaît qu'encore plus impressionnant.

S'agissant du **financement par endettement**, la KCCA a accompli des progrès notables dans l'amélioration de son crédit. Toutefois, jusqu'à une date très récente, elle a été incapable d'emprunter sous son nom propre auprès des marchés national ou international. Cela était dû aux restrictions législatives, la loi sur les collectivités locales plafonnant les emprunts à seulement 10 pour cent de leurs ressources fiscales propres. Vers la fin de 2019, la loi sur Kampala Capitale a été révisée et le plafonnement supprimé. Toutefois, les parties prenantes s'attendent à ce que, même supprimé le plafonnement, la KCCA manque encore des moyens voulus pour mettre au point des projets qui soient en mesure d'attirer le financement par emprunt.

Les institutions du développement, de leur côté, conservent un rôle très important dans le financement des réformes de fonctionnement de Kampala ainsi que de grands projets d'équipement. La Banque mondiale, tout particulièrement, a fourni des contributions importantes aux deux phases du Projet de développement (KIIDP) déjà mentionné. La première phase s'est étendue de 2007 à 2013, qui se concentrait sur l'amélioration de l'efficacité institutionnelle du KCC par la mise en œuvre du Cadre stratégique de réforme. Le projet se montait à US\$37,1 millions, dont US\$3,5 millions fournis par le gouvernement ougandais.¹⁵ Le KIIDP 2 a été lancé en mai 2015 et en 2020 avait contribué US\$183,7 millions.¹⁶ Cette second phase se concentre sur les infrastructures de l'agglomération et le soutien aux systèmes institutionnels. S'agissant des infrastructures, c'est la voirie qui est privilégiée : construction de routes, d'égouts et d'équipements associés. Quant à la réforme institu-

tionnelle, elle se concentre sur la mise au point d'un registre informatisé de toutes les propriétés et voies de la ville, la construction d'un centre de contrôle du trafic routier, et la rationalisation des systèmes de gestion des recettes.

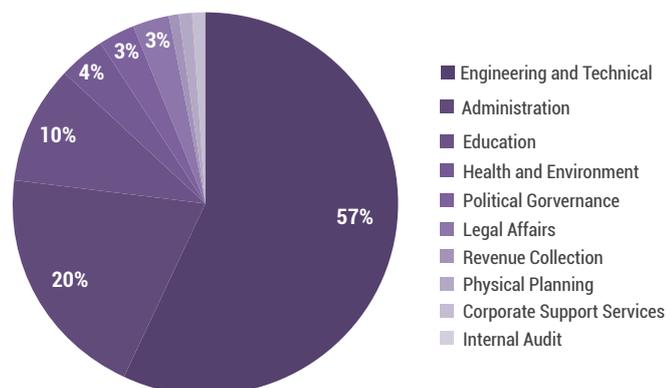
Comme présenté en Figure 2 ci-dessus, lors de l'EF18-19 la contribution du KIIDP 2 a représenté 32 pour cent du budget d'ensemble ; toutefois, comme toutes les contributions des donateurs, celle-ci est susceptible de varier très sensiblement d'une année sur l'autre. Les fonds sont fournis sous forme de prêts au Ministère des Finances et assortis d'un faible taux d'intérêt (2,11 pour cent ¹⁷), puis transmis à la KCCA qui se charge de leur gestion et de leur déploiement.

Tandis que les recettes augmentaient à Kampala, les **dépenses** en ont fait autant. La Figure 3 ci-dessous présente leur répartition entre les directions fonctionnelles, celle des services techniques et d'ingénierie absorbant plus de la moitié du budget. Ces services s'emploient actuellement à combler les retards en matière de réparations

et d'entretien, en souffrance depuis longtemps, ainsi qu'à des études et projets d'investissements futurs, particulièrement en matière de voirie et d'égouts. Plus récemment, l'accent a été mis sur la signalisation du trafic aux carrefours, par opposition aux ronds-points, des études ayant montré que la première méthode améliore beaucoup la connectivité urbaine.¹⁸

Par ordre d'importance, le poste de l'administration elle-même vient en deuxième position, puisqu'il inclut la masse salariale des fonctionnaires. Celle-ci a énormément augmenté depuis la mise en place de la KCCA, en raison tant de l'expansion des effectifs que de leurs qualifications et leur expérience. Il est intéressant de noter que la planification physique – arpentage topographique et protection de tous les terrains et actifs publics, gestion et traitement des permis d'urbanisme et mise en place du système d'adressage – occupe une place aussi minime dans le budget, mais c'est qu'il est interdit d'utiliser les transferts du pouvoir central pour financer ce type de fonction.

Figure 3: Dépenses inscrites au budget de la KCCA, EF18-19



Source: Nywomoya, A (2018)

Les réformes entreprises pour améliorer les finances de la ville

Renforcer les capacités de gestion financière

Pour aborder le renforcement de ses capacités de gestion financière, la KCCA a procédé en deux étapes. La réforme devait s'appuyer en premier lieu sur le personnel, tant le celui de la direction générale que les compétences des fonctionnaires. La seconde phase a privilégié les processus, les systèmes étant rationalisés et informatisés pour une efficacité maximum, tout en maintenant l'intérêt des citoyens et leur propre expérience au cœur de tous les changements.

Les moyens humains

Le poste de la direction générale a été pourvu directement par le chef de l'État et il est donc ainsi habilité à prendre des décisions. À l'époque, il s'agissait de Jennifer Musingi, dont l'approche technocratique et la tolérance zéro envers la corruption l'ont rapidement imposée comme crédible et digne de confiance parmi les partenaires extérieurs. De plus, elle venait de l'Administration fiscale nationale (URA), qui était déjà passée par des réformes comportant informatisation à grande échelle, meilleure intégration et capacités renforcées, afin de mettre en place des systèmes fonctionnant bien en matière de production et de recouvrement de recettes fiscales. Elle connaissait donc déjà les systèmes que la KCCA devait améliorer.

La directrice générale savait bien qu'au cœur de toute réussite, on trouve un personnel très capable, tout aussi

motivé et en mesure de produire des résultats. Elle a amené avec elle de l'URA un groupe de fonctionnaires hautement qualifiés, capables d'introduire un nouvel ensemble de savoir-faire et une éthique professionnelle chez les autres employés qui venaient, eux, du KCC. Afin d'attirer ces talents, la KCCA paie beaucoup mieux ses fonctionnaires que ne le font les autres collectivités locales et départements ministériels dans le pays. En fait, le ratio des frais de personnel par rapport aux revenus dépasse le seuil acceptable de 35 pour cent.¹⁹ Toutefois, ces dernières années, il a marqué une forte tendance à la baisse, ce qui veut dire que les nouvelles recrues (bien que plus onéreuses) ont eu un effet économique positif sur la situation financière d'ensemble de la KCCA.

Afin d'entretenir ces degrés de compétence et de motivation, la KCCA a instauré une culture de la formation permanente. Ainsi, des formations ont été mises à la disposition de tous les services grâce au programme "Accélération de l'économie locale par le partenariat" (LEAP), qui en deux mois développait les aptitudes au *leadership* personnel d'encadrement. Autre exemple : faire de la formation du personnel de la KCCA une clause obligée, dans la mesure du possible, dans les contrats et projets de fourniture de services et de conseil. Il s'agit de mettre le personnel en mesure, à l'avenir, de produire lui-même des projets ou services comparables. Cela a été notamment le cas avec le contrat des consultants chargés de l'informatisation des divers systèmes de recettes, comme détaillé ci-dessous.

Toutefois, si les résultats démontrent l'incidence positive de ces réformes, le renvoi d'un grand nombre d'employés hérités du KCC a fait l'objet de vives controverses à l'époque et provoqué de nombreuses et coûteuses procédures judiciaires. En 2018, la Haute Cour a ordonné à la KCCA de payer UGX91 milliards (US\$24 millions) d'indemnités à 679 anciens employés du KCC après les avoir déclarés renvoyés à tort, vu que rien n'avait été prévu pour les reclasser dans d'autres secteurs du service public.²⁰ La somme est proche d'un an de rentrées fiscales propres. L'affaire montre que les coûts financiers et politiques de ces réformes doivent être pesés au regard des gains d'efficacité à long terme d'une main d'œuvre très qualifiée.

La réforme du système

Avant 2010, le KIIDP 1 avait un peu préparé le terrain de la réforme en déployant le Plan d'action pour le rétablissement financier (FRAP), qui visait à réduire l'endettement de Kampala et à obtenir des comptes certifiés "propres", c'est-à-dire, sans aucune réserve. Vers 2005, le passif en souffrance sous forme de paiements échus pour fournitures de biens et services équivalait à quelque 30 pour cent du budget annuel.²¹ Le plan de rétablissement a stabilisé le budget en augmentant le recouvrement de la taxe immobilière et en mettant au point un calendrier de rééchelonnement des échéances en souffrance sur une période de cinq ans.²² Dans le même temps, le plan se concentrait sur la modification des perceptions du

citoyen pour favoriser son adhésion aux réformes, en affectant les deux tiers du produit de la taxe immobilière à l'amélioration des services là même où elle était recouvrée.

Les avancées dues au plan de rétablissement ont été amplifiées une fois la KCCA mise en place. La première grande réforme a consisté à séparer les départements "recettes" et "dépenses", le premier étant associé à une banque de dépôts et le second à la banque centrale. La séparation permettait de se concentrer exclusivement sur chacune des grandes masses du budget, tout en améliorant la gestion financière et la supervision de la municipalité. En outre, les opérations de recouvrement qui avaient été antérieurement externalisées ont été ramenées dans le giron de la KCAA. Ce faisant, le nombre de comptes bancaires liés à ces opérations a pu être ramené, lui, de 151 à 8 en 2011.²³ Cette réduction a permis un suivi plus efficace et plus transparent des rentrées fiscales.

Lorsque le nouveau personnel technique est arrivé à la KCCA, le nombre de systèmes en place était très limité, qu'il s'agisse des téléphones ou des ordinateurs, et il n'y avait ni intranet ni site Internet. La priorité a été l'informatisation de la gestion des recettes fiscales, l'objectif étant de bien localiser les paiements en temps réel, à l'aide d'un système dont les bases étaient les mêmes que celui de l'URA. L'informatisation et l'automatisation des sources de recettes se sont faites par étapes et ne sont entrées pleinement en fonctionnement qu'après deux ans. On a commencé par les redevances des transports en commun et des commerces, en raison de leur recouvrement fréquent et donc du potentiel de gains de productivité

grâce à l'automatisation. On a continué avec la taxe de service, la taxe hôtelière et les droits de marché.

Le système de gestion électronique des ressources fiscales de Kampala a été ensuite lancé en 2014, sous le nom de "portail eCitie" ; il permet l'enregistrement et le paiement en ligne des taxes et droits locaux, ainsi que la facturation, les relances de paiement et la production des quittances, le tout automatisé. Au lieu de se rendre dans les succursales bancaires désignées pour payer leur dû, les contribuables pouvaient le faire par le truchement de leur téléphone mobile, réduisant ainsi le coût de l'acte de paiement, qu'il s'agisse du temps ou des frais eux-mêmes. Résultat d'ensemble: le délai de réconciliation est tombé d'un mois à un jour, à l'immense satisfaction des contribuables. La plateforme les

encourage aussi à formuler des commentaires – à ce jour, le nombre des échanges de messages entre fisc and contribuables est de l'ordre de neuf millions. La Figure 2 4 expose la vision, la mission et les valeurs centrales de la KCCA et de son projet eCitie.

Le succès des nouveaux systèmes tient à deux éléments fondamentaux. Le premier fut la décision d'adopter les méthodes d'organisation en vigueur des entreprises. Nombreux sont les administrations municipales qui déploient de nouveaux systèmes dans l'espoir d'améliorer leur efficacité et leur bon fonctionnement. Toutefois, il est rare que ceux qui les conçoivent prennent le temps de bien comprendre les protocoles ou les interactions à chaque étape. À Kampala, le personnel engagé dans la conception et le fonctionnement du nouveau système aura

Figure 4: Vision, mission et valeurs de la KCCA



À gauche : VISION: Une ville vibrante, attrayante and durable ; MISSION : Fournir des services de qualité à la ville.
À droite : Client satisfait, Intégrité, Travail d'équipe, Innovation, Excellence (CITIE).

© Oliver Harman, IGC

passé longtemps avec l'utilisateur afin de bien comprendre son expérience et d'adapter le système. À cela sont venues s'ajouter des consultations très larges avec les parties prenantes pour comprendre ce qui *pourrait* ou *devrait* être fait, avant d'analyser l'écart entre les deux et d'élaborer un programme de travail sur le sujet. On portait du principe qu'en donnant la priorité à l'expérience de l'utilisateur, on renforcerait la discipline fiscale.

Seconde raison du succès des nouveaux systèmes: le développement des capacités internes pour la mise au point de leur logiciel. Le coût initial du système était élevé (UGX9,9 milliards, soit US\$2,75 millions)²⁴, mais le contrat stipulait que le fournisseur de service formerait le personnel de la KCCA aux méthodologies utilisées et lui donnerait le code-source. Les consultants externes n'auraient été embauchés que pour automatiser le premier système et le plus compliqué, celui de la fiscalité des transports en commun. Le personnel de la KCCA a ensuite adapté le code pour automatiser les autres – redevances commerciales et de marché, taxes de service et hôtelière. En disposant de ses propres programmeurs, la KCCA s'assurait que tous les différents aspects de l'automatisation pouvaient communiquer entre eux, d'où la bonne cohérence et la bonne coordination des systèmes tant intra- qu'inter-municipaux.

Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif

À côté de la réforme des moyens et du fonctionnement, l'autre grande contribution à l'amélioration des ressources fiscales propres à Kampala est passée par l'inventaire de son propre domaine

foncier et immobilier ainsi que la mise à jour des registres respectifs, tout en mettant en place un système d'évaluation des biens immobiliers mieux adapté et plus efficace. En outre, les instruments mis en œuvre à cet effet – Modèle d'adressage urbain (CAM), recours amélioré au GPS et large collecte de données – ont amélioré l'urbanisme et créé des possibilités bien au-delà du recouvrement fiscal.

Gestion des actifs fonciers et immobiliers

L'une des premières grandes réformes fiscales qui ont suivi l'institution de la KCCA aura été la mise au point d'un registre exact des actifs. En 2011, le cabinet KPMG a été chargé de la vérification physique des actifs et de leur emplacement. La liste comprenait les terrains des écoles, les espaces publics, ainsi que des actifs productifs et générateurs de revenus comme les sols des infrastructures et les marchés.²⁵ Particulièrement important, cela passait aussi par la récupération des nombreux terrains et biens immobiliers appartenant à la municipalité et utilisés par des intérêts privés mais sans aucune contrepartie financière pour la ville. Cet inventaire de biens non précédemment répertoriés s'est traduit par le décuplement de la valeur comptable des actifs fixes de la KCCA, de UGX41,5 milliards (US\$ 11 millions) à UGX421 milliards (US\$113 millions) d'une année sur l'autre.²⁶ La valeur des actifs fixes a continué à augmenter avec la découverte d'autres biens immobiliers municipaux et la multiplication des travaux d'aménagement, pour atteindre UGX550 milliards (US\$150 millions) en 2018. En s'appuyant sur cette situation, la ville est mieux placée pour tirer le meilleur parti possible de ses actifs sous la forme de revenus, et aussi pour les

mettre en nantissement de prêts à l'investissement.

Réforme de la taxe immobilière

À Kampala, la taxation immobilière tient une place cruciale dans les recettes fiscales; toutefois, jusqu'à une date récente, son recouvrement est resté très inférieur à son potentiel de rendement, en raison de rôles d'évaluation périmés et d'exemptions trop nombreuses. La taxe immobilière est prélevée sur tous les biens immobiliers commerciaux, institutionnels et aussi résidentiels locatifs. Le taux est calculé en fonction de la valeur locative annuelle réelle ou estimée, avec ajustement d'après divers facteurs liés au type de bien.²⁷ Le taux en vigueur actuellement est de 6 pour cent, soit dans la limite de la marge fixée par la loi sur la fiscalité des collectivités locales.

En Ouganda, la loi impose aux collectivités locales de mettre à jour les rôles d'évaluation immobilière tous les cinq ans. Toutefois, à Kampala, la dernière mise à jour (avant celle en cours) remonte à 2005, un exercice additionnel ayant été conduit en 2009. Ce hiatus signifie que la taxation immobilière appliquée par la KCCA n'a pas profité de l'augmentation de plus de 300 pour cent des valeurs immobilières pendant cette période, pas plus que de toutes les nouvelles constructions intervenues depuis 2009.²⁸ Le délai s'explique en partie par le coût élevé des évaluations immobilières, surtout lorsqu'elles sont faites manuellement comme c'était le cas à Kampala. Il en est résulté une spirale négative, où l'insuffisance du recouvrement privait la ville des moyens voulus pour une évaluation à jour, ce qui, faute de ces taxes immobilières, faisait encore baisser les recettes fiscales.

Pour briser ce cercle vicieux, la KCCA a lancé en 2016, avec l'appui du programme KIIDP 2, un processus rigoureux d'adressage et d'évaluation de tous les biens immobiliers situés à Kampala, l'idée étant d'informatiser et d'automatiser certains processus. Ces projets ont été désignés sous le nom de Modèle d'adressage urbain (CAM) et d'Évaluation par masse assistée par ordinateur (CAMV). Ils se sont déployés à travers les cinq circonscriptions, qui comprenaient plus de 300 000 biens immobiliers, en commençant par le Centre, soit environ 15 000 biens, où le potentiel de recettes supplémentaires était le plus élevé. Les autres circonscriptions ont suivi, par étapes. Le rôle ainsi mis à jour a vu passer le potentiel fiscal des deux seules circonscriptions du Centre et de Nakawa passer de UGX14 milliards (US\$3,8 millions) pour l'EF13-14 à UGX38 milliards (US\$10,3 millions) pour l'EF18-19.²⁹ Les mesures entreprises au titre de cette réforme sont détaillées plus bas.

Sensibilisation du public: Les responsables à l'échelon local ont été impliqués dans le processus d'adressage et d'évaluation des biens afin de faciliter les consultations avec les propriétaires et locataires. Les consultations ont habituellement eu lieu lors des réunions publiques ordinaires, assurant que les résidents étaient bien informés à chaque étape du processus, y compris celles de la collecte des données, de la publication des valeurs et de la facturation. La participation des responsables locaux a beau avoir notablement réduit le nombre des contentieux en bonne et due forme, dans certains cas les résidents ont persisté à refuser l'accès à leurs immeubles au moment de la collecte des données. Dans un plus petit nombre de cas encore, on a prétendu

que certains responsables avaient incité les propriétaires à éviter carrément la taxation. Il a donc fallu, dans ces conditions, faire appel à des responsables du niveau supérieur, tels que les maires.

Travail de terrain: Le travail de terrain pour le système d'adressage par rues et pour la mise à jour du rôle d'évaluation a été entrepris en même temps. Les divers éléments pertinents ont été recueillis en fonction de plus d'une centaine de points de données, dont celles relatives au propriétaire, l'emplacement, le voisinage et les caractéristiques du bien. Les données n'étaient pas toutes utiles à l'exercice d'évaluation, mais la KCCA y a vu l'occasion de glaner des renseignements supplémentaires susceptibles de bénéficier à des activités ultérieures. Le formulaire d'enquête a été conçu après examen de ceux du même genre utilisés dans d'autres pays, tout en consultant toutes les directions des services municipaux pour savoir de quels renseignements elles pourraient avoir besoin.

L'adressage: Le modèle d'adressage urbain (CAM) a doté chaque voie d'un nom propre, et tous les biens immobiliers de numéros uniques, qui n'étaient pas les mêmes que ceux des parcelles du cadastre. La Figure 3 montre les deux numéros. Cruciale à cet égard aura été l'intégration de la cartographie par GPS, qui facilite l'identification des biens tout en intégrant l'information topographique aux plateformes informatiques. Des difficultés sont apparues pour s'accorder sur les noms de rue, souvent du fait que les résidents s'entendaient déjà entre eux sur certains noms et ne voulaient pas en changer. L'endommagement et le vol de panneaux pour revente aux ferrailleurs a aussi causé des retards et augmenté les coûts.

L'évaluation: Au lieu de la confier à une entreprise privée, la KCCA a décidé de procéder elle-même à l'évaluation, ce qui en réduisait notablement le coût. Il est résulté de cette approche un changement de perspective: au lieu de se concentrer sur les grands ensembles

Figure 5: La mise à jour de l'adressage de rue par la KCCA



commerciaux qui sont des sources de recettes relativement importantes, on a considéré chaque bien immobilier individuellement, qu'il soit ou non sur le moment assujéti à la taxe. On s'assurait ainsi que les données seraient prêtes et disponibles en cas de changement dans le statut du bien. Une fois calculées les valeurs immobilières, elles sont publiées et disponibles pendant 30 jours, pour permettre au public de poser des questions. Après quoi elles sont publiées au journal officiel et formellement intégrées au rôle d'évaluation.

Facturation et paiement: La facturation fiscale se fait soit selon la vieille méthode de notification sur papier, soit, en option, en s'enregistrant sur le nouveau portail en ligne eCitie. On peut aussi payer par une multitude d'autres canaux, y compris une nouvelle plateforme de paiement par téléphone mobile, ce qui réduit les contraintes pour les contribuables qui avaient, précédemment, à former des files d'attente devant les banques et perdre deux à trois heures de leur journée pour simplement payer leur dû au fisc.

L'intégration avec d'autres systèmes: À Kampala les affaires foncières sont réparties entre de nombreux services et agences publics divers. Par exemple, le Ministère des Terres, du Logement et de l'Aménagement (MLHUD), qui assure toutes les fonctions d'enregistrement foncier. Toutefois, c'est à la KCCA qu'il revient de décerner les permis de démolir et d'urbanisme par le biais de la direction de l'urbanisme, la direction de la fiscalité se chargeant, elle, d'évaluer les biens et de les taxer. Les données que produisent l'une et l'autre de ces entités distinctes sont d'une très grande utilité pour les activités des autres. Par conséquent, un système intégré ☐ capable de déclen-

cher la production d'une facture quand des locataires reçoivent un certificat d'occupation, ou d'annuler le paiement des taxes quand un permis de démolition est délivré ☐ va notablement améliorer l'efficacité de toutes les fonctions. Deux développements particuliers illustrent les avancées accomplies en la matière :

- Des pourparlers sont en cours avec le Ministère des Terres (MLHUD) et le fisc national (URA) à propos du partage d'informations; pour qu'elles débouchent, il va falloir surmonter les obstacles techniques à l'intégration des deux systèmes.
- Il existe actuellement un projet-pilote, financé par la Banque mondiale, dans certaines des municipalités du Grand Kampala (GKMA), dénommé Système fiscal intégré (IRS). Il vise à regrouper en un seul les systèmes de gestion des recettes, les données foncières et la planification foncière.

Évaluation par masse assistée par ordinateur: Cette méthode (CAMV) est actuellement à l'étude, afin de rendre l'évaluation immobilière plus efficace et moins coûteuse à l'avenir. Les points de données concernant certaines caractéristiques immobilières recueillies lors du travail de terrain décrit ci-dessus sont utilisés pour prédire ou extrapoler les valeurs immobilières. Cela éviterait à l'avenir d'avoir à appliquer à chaque bien immobilier individuel les données de marché correspondantes. Le Centre international pour la croissance (IGC) a appuyé la KCCA en analysant différents modèles d'évaluation par masse à base de régression statistique.

L'investissement initial pour la mise en place de la méthode d'évaluation

par masse est important (en raison surtout du système de collecte des données décrit ci-dessus), mais ses coûts sont ensuite minimes. Les expériences à l'étranger suggèrent un coût de US\$3-6 millions, qui serait recouvert en trois ou quatre ans de mise en place progressive.³⁰ Outre qu'il provoquerait une chute spectaculaire du coût des évaluations à venir, ce système d'évaluation par masse permet aussi aux politiques publiques de couvrir les zones d'habitat conventionnelles comme informelles.³¹

Il est intéressant que l'Ouganda soit l'un des rares pays d'Afrique où l'évaluation par masse est déjà prévue à la législation sur la fiscalité des collectivités locales. Toutefois, déployer la méthode à travers tout le territoire urbain exigerait une modification des arrêtés municipaux pour imposer les modalités pratiques de sa mise en place, avec aussi un important travail de sensibilisation. Le programme-pilote a déjà suscité des résistances, certaines parties prenantes objectant que l'estimation de la valeur par masse, quoique plus favorable, manque de nuance et risque d'être régressive. En outre, le nombre d'assujétis contestant leur évaluation par masse risque d'augmenter, vu qu'elle ne porte pas spécifiquement sur leur bien immobilier particulier.

Les obstacles actuels au captage des valeurs foncières et du capital improductif

Systèmes de tenure multiples: L'un des obstacles primordiaux à la levée des taxes immobilières, et la raison fondamentale pour laquelle les taxes foncières n'existent pas à Kampala, tiennent à la complexité des différents systèmes de tenure qu'on y trouve. Il existe en effet quatre régimes fonciers différents, chacun avec ses propres

règles de gouvernance et de gestion, d'où des registres fonciers lacunaires et une grande confusion autour des droits fonciers. Les taxes immobilières et les loyers sur biens-fonds dépendent du régime de tenure auquel est soumise une parcelle donnée, et il existe aussi différentes formes de preuve associées à chacun. Dans certains cas, il n'existe aucun document juridique et c'est au responsable local de certifier la propriété. Il s'agit là, certes, d'un problème à long terme et dont la solution revient au pouvoir central, mais il importe de le mentionner parmi les réformes dont dépend l'amélioration de la situation financière de Kampala. La Figure 4 montre une manière informelle de manifester son droit de propriété.

Les mutations foncières informelles: Outre la complexité qui entoure le système de tenure, quelque 75 pour cent des sols à Kampala ne sont pas formellement enregistrés et ne peuvent donc pas être taxés. Comme mentionné ci-dessus, pour le foncier non enregistré il n'existe aucun document

en bonne et due forme qui prouverait sa valeur, et sa valeur telle que déclarée par son/sa propriétaire sera probablement inexacte. Cette distorsion de marché est une difficulté particulière dans les établissements informels, où la forte densité, les propriétaires multiples et les taux élevés de mutations s'ajoutent aux autres problèmes existants. Pour tenter d'y remédier, le Ministère des Terres (MLHUD) se penche sur la possibilité de recourir à la technique "blockchain" (stockage et transmission d'informations) pour le traitement des mutations foncières. Il s'agit là, avant tout, de s'assurer qu'à l'avenir toute cession se fera aux conditions du marché. Cela aide aussi les déclarations en rendant impossible de sous- ou sur-déclarer ces prix de cession. Toutefois, la mise en place de solutions du type "blockchain" doit nécessairement passer par le règlement des problèmes de gouvernance foncière.³²

Taxes immobilières uniformes et standardisées: S'il revient au pouvoir central de plafonner les taxes immo-

bilères des collectivités locales, celles-ci sont en droit d'en décider le montant dans ces limites, avec l'approbation du Conseil. Actuellement, il leur reste permis de taxer le revenu net d'un bien jusqu'à hauteur de 12 pour cent, Kampala imposant, pour sa part, un taux de 6 pour cent. Une autre municipalité ougandaise, celle de Tororo, fait de même mais à Gulu le taux est de 5 pour cent et Kabale l'a récemment ramené de 6 pour cent à 4 pour cent.³³ Il conviendrait de réviser les plafonds, et il pourrait être bénéfique de les rendre plus progressifs.

Les exemptions fiscales: Kampala a beau avoir déjà réussi à augmenter les recettes de la taxation immobilière, le produit reste encore très largement inférieur au potentiel. On le doit avant tout à des difficultés dans la discipline fiscale, comme mentionné plus bas; mais cela tient aussi aux nombreuses exemptions fiscales accordées en la matière par la loi sur la fiscalité locale. Ainsi, on peut lever des taxes sur les biens locatifs et commerciaux, mais les biens occupés par leur propriétaire, soit 40 pour cent du total, ont été, eux, exemptés depuis 2005.

Figure 6: Problèmes de droits sur le foncier à Kampala



© Oliver Harman, IGC

Renforcer la discipline fiscale

La mauvaise discipline des contribuables est l'un des principaux obstacles à l'augmentation des recettes fiscales locales dans leur ensemble; nombreux sont ceux qui ne voient pas pourquoi ils devraient payer, d'autres n'ont pas les éléments d'information voulus. Les mesures d'exécution peuvent souvent devenir un écueil non-négligeable du point de vue tant politique que financier. Par exemple, même si l'assiette de la taxe immobilière a été élargie et le rendement potentiel accru, les recouvrements effectifs n'augmentent pas autant

que prévu car la discipline fiscale en matière immobilière reste faible. Lors de l'EF19-20, la taxe n'a été acquittée dans les délais qu'en regard de 12 pour cent des biens assujettis, et les recettes n'ont pas dépassé 34 pour cent du potentiel.³⁴ On le devait peut-être, en l'occurrence, à la COVID-19 ; il n'en reste pas moins que ce genre de résultat illustre bien un problème chronique dû à la faiblesse des moyens d'exécution et à des prédispositions peu favorables chez le contribuable.

La KCCA a fait du renforcement du contrat social avec la population l'une de ses priorités majeures – y compris la campagne "Le citoyen est un client", qui associe la fourniture de services au paiement de l'impôt, et en élargissant l'assiette fiscale pour réduire le fardeau sur les contribuables qui s'acquittent de leurs devoirs.

"Le citoyen comme Client": Cette approche a transformé la manière dont la KCCA organise le recouvrement et la fourniture de services. La ville s'efforce de construire ses relations avec les populations autour d'une bonne compréhension commune des responsabilités respectives : à la ville de fournir des services de bonne qualité, aux citoyens de payer leurs impôts. Le but est de mieux informer et de rendre les applications et les paiements beaucoup plus faciles, afin d'inciter davantage le contribuable à s'en acquitter. Vu le coût élevé des mesures d'exécution, encourager la discipline volontaire est une solution beaucoup plus pratique, et cette option a été entérinée dans la mise au point de la charte citoyenne de la KCCA.³⁵

La stratégie inclut notamment:

- La décentralisation des centres de perception pour en faciliter l'accès ;

- L'automatisation et la diversification des méthodes de paiement, en rendant les services disponibles en ligne à travers le portail e-Citie;
- La mise en place d'un guichet unique où le public trouve tous les services et traitements voulus en une seule visite;
- Comme souligné plus haut, en impliquant les agents chargés d'informer le public dans la conception et la mise en œuvre des nouveaux systèmes et processus, afin qu'ils fournissent des conseils tirés d'une expérience directe ;
- L'établissement d'un Bureau des Grands Contribuables à l'intention de ceux qui paient la majorité des taxes et droits, avec des services particuliers pour encourager la discipline.

Toutefois, il reste encore bien des progrès à faire, notamment face aux

deux défis majeurs que posent la satisfaction des besoins de la population en matière de services publics, d'une part et, d'autre part, l'élargissement de la base fiscale pour contrer le sentiment d'injustice éprouvé par les contribuables disciplinés.

Lier la fourniture de services au paiement des taxes

L'un des obstacles majeurs au renforcement de la discipline fiscale est l'incapacité persistante du public à faire le lien entre les taxes qu'il paie et les services fournis. Mieux faire connaître la manière dont la ville utilise l'argent du contribuable, voilà qui est en général essentiel pour renforcer l'adhésion de ce dernier, mais la démonstration pratique sous forme de projets constitue un message d'un bien plus grand effet. Toutefois, certaines des perceptions négatives qui s'attachent à la fourniture de services résultent aussi des défaillances dont

Figure 7: Le Citoyen comme Client et le contrat social consolidé



À gauche : CENTRE DE SERVICE-CLIENT. À droite : GRÂCE À VOUS, nous avons augmenté le kilométrage de routes goudronnées de 3 317km en 2011-2012 à 4 919km en 2016. Ensemble, nous rendons vos déplacements plus rapides et plus sûrs. *Merci de payer vos impôts.*

© Oliver Harman, IGC

font preuve en la matière d'autres instances publiques ou à l'échelle nationale. C'est que le citoyen discerne trop mal quels services sont de la responsabilité de quelle autorité publique, trop mal aussi à quoi servent les taxes dont il s'acquitte. Les pouvoirs publics sont perçus comme formant une seule et même entité, et donc ce que fait ou non le pouvoir central affecte le contrat social avec la KCCA et vice versa.

La KCCA entend s'attaquer au problème avant tout en investissant dans des projets très visibles tels que le ramassage des déchets à petite échelle dans les zones à peuplement particulièrement dense. L'investissement dans des équipements urbains de grande ampleur, telles que des usines d'assainissement d'eau, a beau avoir un effet notable sur la ville dans son ensemble, cela n'est pas perçu, sinon de manière insuffisamment personnalisée, par le citoyen moyen. Investir dans des équipements sociaux à toute petite échelle sensibilise les populations et brise la logique de qui refuse de s'acquitter des taxes au prétexte que les services ne sont pas fournis. La KCCA voit l'investissement dans des projets de fourniture de services sous son propre nom comme un moyen essentiel d'inciter les partenaires du développement à contribuer à l'amélioration de la discipline fiscale à l'avenir.

En outre, comme mentionné ci-dessous, le Bureau des Grands Contribuables fait en ce moment de bons progrès pour rendre prioritaires la fourniture de services aux assujettis qui payent une large part des taxes. Sans avoir autant d'incidence sur la pauvreté que la stratégie des micro-projets décrite ci-dessus, cela renforce la discipline des plus gros payeurs,

contribuant à une meilleure fourniture de services d'ensemble. En fait, la discipline fiscale des propriétaires des biens le mieux valorisés est quatre fois supérieure à celle des biens dont la valeur est la plus faible.³⁶

Elargir la base pour réduire la pression sur les contribuables

La KCCA et l'Administration nationale du fisc (URA) font face à un seul et même défi, celui d'une base fiscale très étroite, ce qui les force souvent, pour augmenter les ressources, à alourdir la pression sur les plus gros payeurs, plutôt que de s'attacher à l'élargissement de la base fiscale. La KCCA a opté pour une stratégie de court terme, en s'assurant que tous les contribuables potentiels figurent bien à ses registres, ce qu'elle fait par le partage et l'échange de données avec le fisc national et le Fonds national de sécurité sociale (NSSF) afin d'identifier ceux qui manquent. Toutefois, à plus long terme, l'ampleur de l'économie informelle et la faiblesse tant des revenus que de l'emploi, sans oublier les nombreuses exemptions, vont rendre la taxation de larges portions de la population très difficile d'un point de vue tant moral que politique.

Face à cela, la KCCA recourt à des initiatives qui se concentrent sur la *construction* même de la base fiscale et s'attache à créer pour les commerçants les conditions propres à leur prospérité. Ses services s'emploient actuellement à rechercher pourquoi et où certains commerces commencent à émerger, et pourquoi d'autres ferment et se font rayer des registres. Comme l'a formulé un haut responsable de KCCA, «on ne peut pas continuer à traire la vache sans la nourrir».

Améliorer le cadre réglementaire pour l'accès aux financements

Depuis son établissement, la KCCA n'a recouru à aucune forme d'emprunt direct pour financer ses projets ou son propre fonctionnement. Au lieu de quoi, tous les emprunts (tels que le prêt KIIDP de la Banque mondiale) se font par le truchement du Ministère des Finances (MoFPED) avant d'être reversés à la KCCA à titre de subvention. Toutefois, une bonne part de l'attention portée aux réformes du système fiscal et de l'administration, de même que la fixation d'objectifs pour l'augmentation des recettes fiscales propres, avaient pour objectif central de rendre la KCCA solvable en son nom propre. La suppression récente de la législation plafonnant les emprunts à 10 pour cent des ressources fiscales propres a constitué une avancée majeure, en ouvrant l'accès à divers nouveaux modes de financement. En dépit de quoi la capacité de la KCCA à mettre au point des projets susceptibles de répondre aux exigences des investisseurs fait toujours l'objet de certaines préoccupations.

Les initiatives en faveur de la solvabilité

Les réformes destinées à attirer les investisseurs ont commencé en 2012, en s'appuyant sur les progrès accomplis à travers le Plan d'action pour le rétablissement financier (FRAP) avec le soutien du Programme d'assistance infra-nationale (SNTA) qui dépend de l'Initiative d'assistance financière aux partenariats public-privé (PPIAF) placée sous l'égide de la Banque mondiale. Conformément au programme KIIDP, ces entités ont collaboré avec la KCCA pour améliorer ses ressources fiscales propres tout en améliorant la gestion financière, les politiques et

procédures comptables ainsi que les méthodes de gestion de la dette. En 2012, le Contrôleur général des finances a rendu pour la première fois un rapport d'audit "propre" (sans émettre aucune réserve), et la KCCA a fait ce qu'il fallait pour qu'il en soit de même au titre de plusieurs exercices fiscaux successifs.

C'est lors de l'EF15-16 que la KCCA a demandé la première notation officielle de son crédit. La Global Credit Rating Co. Lui a décerné une note nationale de A- pour la dette à court terme et de A pour celle à long terme.³⁷ Toutefois, le fait qu'il s'agisse d'une note à l'échelle nationale signifie qu'elle représente seulement la position de Kampala par rapport aux autres entités débitrices de la région. Pour replacer les choses dans leur contexte, la note de crédit internationale de l'Ouganda s'est à travers le temps maintenue autour de B+ (agence Fitch), B2 (agence Moody's) et B (agence Standard & Poor's), notes qui, en sanctionnant une solvabilité insuffisante, situent la dette existante ou potentielle en-dessous de la catégorie "valeurs de placement".³⁸ Voilà qui tempère la mesure dans laquelle certains voient la KCCA comme susceptible d'attirer l'investisseur étranger. Toutefois, cela augure bien des avancées réalisées par la KCCA dans le contexte qui lui est propre.

La reconnaissance internationale du crédit, donc de la solvabilité de la KCCA a pour ultime objectif de renforcer la confiance d'ensemble dans Kampala, ainsi que de préparer les conditions pouvant déboucher sur une émission obligataire à l'échelle infranationale. Suite à la reconnaissance de sa solvabilité, les étapes préparatoires à l'émission d'obligations municipales à Kampala seraient

les suivantes: élaborer un projet susceptible d'attirer les concours financiers externes; le soumettre, avec le Ministère des Finances (MoFPED, responsable en dernier ressort en cas de défaut de paiement de la KCCA) à l'examen et à l'approbation des diverses instances nationales ; faire une tournée de promotion pour attirer les investisseurs ; puis collaborer avec la banque centrale pour qu'elle émette les obligations au nom du MoFPED. Toutefois, les obstacles juridiques à l'emprunt, tout comme les capacités limitées pour mettre au point un projet attrayant pour les investisseurs, ont fait d'une émission obligataire, ou plus généralement l'obtention de prêts à l'échelle infranationale, une perspective peu vraisemblable pour la KCCA.

Les obstacles juridiques à l'emprunt

La loi de 1997 sur les collectivités locales plafonne la capacité d'emprunt de celles-ci à 10 pour cent seulement des ressources fiscales propres de l'exercice précédent. Au taux de recouvrement actuel, cela équivaldrait à environ UGX900 millions (US\$240 000). À titre de comparaison, cela ne financerait que 14 mètres de voie de transport rapide par autobus (BRT) en ville, selon une récente étude de faisabilité.³⁹ La clause de plafonnement est un moyen de s'assurer que les collectivités locales ne puissent pas se surcharger elles-mêmes (et par conséquent, le Ministère des Finances (MoFPED)) de dettes. En Ouganda, on est particulièrement prudent en matière d'endettement et ce, pour des raisons historiques, le pays ayant été le premier classé dans la catégorie des "Pays pauvres lourdement endettés" (PPLE-HIPC) et soulagé à ce titre, en 1998, d'une dette de US\$700 millions.⁴⁰

Quoique répondant à de bonnes intentions protectrices, le plafonnement des emprunts municipaux a entravé tout recours à cette méthode alternative de financement. La KCCA n'entend pas faire l'effort de contracter un prêt alors qu'elle peut, à la place, se concentrer sur l'accroissement de ses ressources fiscales propres dans la même proportion de 10 pour cent. Parmi les parties prenantes, l'impression était que même si le plafonnement par rapport aux ressources propres était plus élevé, cela ne suffirait pas. Le préalable à l'émission d'obligations municipales devrait être plutôt la capacité du projet concerné à rentrer dans ses coûts à travers les droits d'usage et autres ressources fiscales.

Après de nombreux débats au sein du Conseil des ministres, on s'est accordé pour exempter la KCCA de la clause de plafonnement des emprunts figurant à la loi sur les collectivités locales. Le fait que la KCCA est un organe du pouvoir central et que la ville est la plaque tournante de l'économie du pays dotée d'un énorme potentiel fiscal, a fourni de robustes arguments en sa faveur. Toutefois, entériner en droit l'exemption de la KCCA passait par un amendement à la loi qui l'avait instituée, mais il est resté bloqué plusieurs années durant, car il en exigeait de nombreux autres qui étaient sujets à controverse. Finalement, au début de l'année 2020 la loi rectificative sur Kampala ville capitale (*Kampala Capital City (Amendment) Act*) a été publiée au journal officiel, levant ainsi en droit l'obstacle juridique à l'emprunt (entre autres problèmes, comme décrit ci-dessus).

Autre obstacle juridique à l'emprunt: il n'existe actuellement, dans la législation ougandaise en vigueur, aucun texte qui régitte l'enregistrement comptable et la gestion d'obligations

municipales. La loi sur les sociétés (*Companies Act*) et celle sur les marchés des capitaux (*Capital Markets Act*), qui seraient compétentes en la matière, ont chacune une approche différente. L'Autorité des marchés des capitaux (CMA) est responsable de la réglementation et de la promotion de ces marchés en Ouganda, et les émissions obligataires municipales sont donc de son ressort. Par conséquent, la CMA travaille actuellement à la mise au point d'un ensemble de "directives pour les émissions obligataires" afin de combler le vide législatif. Pour assurer qu'elles ont valeur exécutoire, ces directives suivent les deux lois précitées d'aussi près que possible.

Capacité limitée pour les projets à financement externe

Plus sérieux encore que les obstacles législatifs est l'absence, chez la KCCA, des moyens voulus pour élaborer des projets susceptibles d'attirer les concours financiers externes et les dossiers associés, sentiment partagé par de nombreuses parties prenantes. Par conséquent, même sans le plafonnement à 10 pour cent, elle ne serait toujours pas en mesure de lancer avec succès une émission obligataire municipale. Les lacunes les plus visibles en matière de moyens tiennent au manque de continuité et de prévision dans les plans stratégiques, à l'incapacité à élaborer des études de faisabilité (dignes de confiance), au manque d'expertise fiscale et d'expérience dans la préparation de modèles financiers, au manque, enfin, de maturité des contrôles internes et des systèmes de gestion financière.

Il y a donc, pour les instances gouvernementales et les partenaires du développement, beaucoup à faire pour appuyer la mise au point de projets sus-

ceptibles d'attirer les concours financiers externes. Il existe au Ministère des Finances (MoFPED) un service entièrement dédié à l'assistance en la matière. Cette "Banque intégrée de projets" (IBP) enregistre ceux-ci, les répertorie et, plus décisivement, en renforce la préparation, l'exécution et l'évaluation.⁴¹ L'IBP espère améliorer les moyens de conception de ces projets, avec pour objectif de doubler la capacité d'absorption des investissements, qui se monte aujourd'hui à US\$0,8 par dollar.⁴²

Quoique cela ne soit pas directement de son ressort, l'Autorité des marchés (CMA) offre aussi des éléments d'orientation pour la mise au point de projets propres aux concours extérieurs et conformes à ses propres exigences. La CMA se concentre sur les passifs éventuels, avec un examen particulier des éléments financiers et de leur bonne conformité avec l'intérêt public et le plan national de développement. En outre, pour faciliter la conformité à ces exigences, la CMA transforme actuellement sa méthodologie, qui se concentre désormais moins sur les mérites propres d'un projet donné que sur les informations fournies à son sujet. Cette méthode assure que toute l'information est divulguée aux investisseurs, alors qu'auparavant la tutelle prenait sa décision de manière plus subjective quant aux mérites propres du projet afin de protéger les investisseurs publics. On espère ainsi que cela réduira les écarts entre les éléments d'information disponibles et la confiance dans l'investissement.

En dernier lieu, les partenaires du développement sont bien placés pour aider à la constitution et la mise au point des études de faisabilité qui vont soutenir la capacité d'un projet à attirer les concours externes. C'était là, en

fait, l'aspect que la KCCA privilégiait plus particulièrement pour s'assurer l'assistance des partenaires du développement. Toutefois, comme c'est souvent le cas avec toute l'assistance externe apportée au KCCA, les parties prenantes sont convaincues que le succès de celle-ci à long terme passe par une approche collaborative. Cela doit garantir que la capacité à mener ces études de projets est cultivée en interne. De plus, un débat crucial est en cours entre toutes les organisations soutenant le développement pour définir ce qui rend un projet susceptible d'attirer les concours externes et s'il faut considérer les projets isolément, ou bien investir dans des dispositifs urbains de plus grand ampleur qui ajoutent de la valeur et un surcroît de productivité dans l'ensemble. La définition qui sera adoptée aura des conséquences de grande portée sur l'orientation des investissements à l'avenir.

Réaliser le potentiel d'investissement dans l'amélioration des infrastructures

Vu les progrès accomplis **à ce jour, la KCCA est bien placée pour** commencer à étudier les diverses options qui s'offrent pour l'investissement dans les infrastructures à Kampala. Elle devrait, pour cela, se concentrer avant tout sur les moyens de réduire le risque de pareils investissements, de bien préciser les directives et les processus avec les autorités compétentes, et de renforcer sa capacité de gestion et d'élaboration de projets propres à attirer les concours financiers externes. Entretemps, il sera d'une importance vitale de mettre encore à profit les liens robustes qu'elle a noués avec les partenaires du développement.

Obligations municipales et demande des investisseurs

Qu'il s'agisse d'obligations municipales en particulier, ou d'autres canaux de financement, les investisseurs en Ouganda ont fait valoir que les capitaux disponibles excèdent l'offre d'actifs crédibles dans lesquels les investir, et qu'ils sont prêts à mobiliser ces capitaux. Le système de retraites du pays investit avant tout en bons du Trésor, conservés dans les banques et qui ne sont pas pleinement utilisés pour des actifs productifs. Or les retours sur investissement des grands projets constituent en eux-mêmes une restriction fondamentale pour la satisfaction de cette demande. Les bons du Trésor ougandais sont relativement peu risqués et offrent des rendements annuels de 13,5 pour cent.⁴³ Par conséquent, les projets relativement plus risqués du KCCA devront offrir un retour sur investissement supérieur à celui des bons du Trésor. Ces 10 dernières années, la moyenne du taux de prêt bancaire a dépassé 20 pour cent, ce qui est élevé en termes tant nominaux que réels par comparaison avec ceux de la région, avec des écarts eux aussi plus élevés.⁴⁴ Emprunter à pareils taux est tout simplement trop onéreux pour assurer les concours externes au financement de projets. L'amélioration de la concurrence et de la réglementation du secteur bancaire, avec d'autres mesures pour réduire le risque de ces investissements à l'échelle locale, auront donc un rôle important à jouer dans la mise en place de conditions favorables pour toutes les parties prenantes.

Physionomie prospective des obligations municipales

Le type d'obligation dans lequel s'engage une municipalité peut déter-

miner directement son degré de risque ainsi que la probabilité de son succès. Envisageant l'avenir, la KCCA n'est pas intéressée par les obligations à vocation générale, car elles comportent des clauses de remboursement anticipé qui exigent une stabilité des recettes fiscales dont Kampala ne jouit pas encore. La KCCA ne peut se permettre de risquer d'obérer ses ressources fiscales existantes en les liant toutes étroitement à de grands projets d'infrastructures, vu le besoin qu'elle en a pour subvenir à des dépenses courantes comme l'entretien de la voirie et la gestion des déchets.

La KCCA devrait plutôt préférer une émission obligataire rattachée à un projet bien déterminé, où la gestion des fonds empruntés se fait dans un compte séparé, les flux de revenus du projet (droits d'usage) permettant de rembourser l'emprunt. C'est ainsi que les revenus de court terme font jeu égal avec les dépenses à court terme, et vice versa. Le remboursement pourrait se faire par le biais d'un fonds commun de créances (*Special Purpose Vehicle - SPV*) autofinancé et qui dégage la KCCA de sa responsabilité. Toutefois, cela devrait passer par une réforme législative supplémentaire, l'Ouganda n'ayant aucune règle juridique gouvernant les SPV. En attendant, les directives de l'Autorité des marchés (CMA) concernant les émissions obligataires vont inclure une section sur ces dispositifs et la méthodologie comptable à leur appliquer. Autre préoccupation : que les droits d'usage excluent de fait certaines parties de la population qui n'en auraient pas les moyens. Il existe aussi le besoin d'une sensibilisation de grande ampleur et de changements dans les comportements, vu la résistance des populations au paiement de tels droits.

Les partenariats avec les institutions du développement

La solvabilité d'une ville détermine aussi dans quelle mesure les partenaires du développement et les institutions financières internationales sont prêtes à s'impliquer en fournissant les capitaux à investir dans les infrastructures. À Kampala, les réformes entreprises dans les compétences administratives et de personnel ont ravivé la confiance chez les partenaires du développement, et nombre de projets ont été soit lancés soit élargis. Les principaux partenaires du développement à l'œuvre à Kampala comptent, entre autres, la Banque mondiale (à travers le programme KIIDP 2), le Ministère britannique du développement international (DfID) avec son programme "Villes, infrastructures et croissance" (CIG), l'ambassade des Pays-Bas, la délégation de l'Union européenne, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), le *Capital Development Fund* des Nations unies (UNCDF), la Banque africaine de développement (BAfD) et l'Agence française de Développement (AFD).

Le soutien financier des partenaires du développement prend trois formes principales : les subventions, les crédits ou une combinaison des deux, connue sous le nom de financement mixte. Les financements des partenaires du développement et des institutions financières internationales se font d'habitude à des conditions beaucoup plus favorables que celles que peuvent consentir les banques locales ou les emprunts obligataires, avec de faibles marges sur un grand nombre de projets, et des fonds levés à bas coût sur le marché international. Subventions et prêts sont pour la plupart conclus à l'échelon du pouvoir central, le risque fiduciaire aux niveau infé-

rieurs étant trop élevé. En Ouganda, la contrepartie est ordinairement le Ministère des Finances (MoFPED).

Garanties externes et financement mixte sont des moyens d'atténuer le risque qui s'attache aux obligations municipales, réduisant ainsi la charge du pouvoir central. La plupart des parties prenantes considèrent ces techniques comme prometteuses, certaines au contraire croient que l'implication sous ces deux formes des partenaires du développement pourrait rendre les processus plus bureaucratiques – la responsabilité financière serait mieux assurée mais l'exécution du projet ralentie. Impliquer les partenaires du développement à l'échelon national veut dire aussi qu'ils n'ont pas les incitations propres à assurer que les projets sont conçus vraiment en fonction des priorités municipales, ni que la KCCA va disposer des recettes fiscales voulues pour rembourser la

dette obligataire tout en continuant à subvenir à ses activités ordinaires et aux coûts d'entretien du projet.

Les partenariats public-privé

La loi sur les partenariats public-privé (PPP) a été approuvée en 2015, ouvrant de nouvelles possibilités de mobiliser l'investissement du secteur privé. Toutefois, le manque d'expérience de la part des autorités contractantes, la faiblesse de la coopération entre autorités publiques et le manque de familiarité avec les bonnes pratiques entravent toujours sa mise en application.⁴⁵ Il n'a été lancé depuis, en Ouganda, aucun projet qui ait été soumis au processus prévu par cette loi, les autres ayant été négociés et conclus conformément aux directives et aux cadres en vigueur précédemment.⁴⁶ Pour remédier à cette situation, le pouvoir central a mis en place une unité PPP spéciale, qui aide au

renforcement des capacités, notamment pour la structuration des partenariats et des contrats.

La solidité des méthodes d'élaboration des projets reste une question préalable qui attend sa réponse avant qu'on puisse commencer à envisager de recourir aux PPP. Ces derniers exigent un contexte institutionnel caractérisé par des pouvoirs de tutelle bien affirmés et capables de se coordonner entre eux, et les études montrent que les PPP ne sont généralement viables que s'ils sont d'une valeur supérieure à US\$50 millions, car leur mise au point est très onéreuse.⁴⁷ Tout comme les autres types d'investissement, les PPP exigent la capacité à mettre au point des projets susceptibles d'attirer les concours externes, et suscitent les mêmes questions quant au niveau abordable des droits d'usage et la résistance des populations à s'en acquitter.



Marché fermier à Kampala, Ouganda © Shutterstock

Leçons, facteurs de succès et priorités pour les réformes à venir

Les réformes que la KCCA a menées à bien depuis son entrée en fonction en 2012 montrent comment, sans changement de grande ampleur dans les politiques publiques et **même dans des conditions économiques contraintes**, la réforme institutionnelle et administrative peut augmenter considérablement les recettes fiscales municipales. La KCCA avait fait remarquer, en une formule frappante, que son succès le plus notable n'avait pas été de faire quelque chose de nouveau, mais plutôt, de faire ce qu'elle avait à faire comme cela devait l'être. En outre, les efforts visant à la réforme réglementaire et à **l'extension des possibilités** d'améliorer la situation financière de la ville ont été consacrés en droit, y compris la suppression du plafonnement sur les emprunts et une hiérarchie des compétences plus claire dans la structure de gouvernance. Il reste encore à voir si cela va précipiter le changement prévu. Les partenaires du développement ont désormais un rôle important à jouer dans le renforcement des capacités et l'élimination des risques inhérents à **l'investissement** municipal. Toutefois, la prudence est aussi de mise, pour garantir que le financement par les partenaires du développement ne biaise pas les priorités stratégiques attachées aux projets et prenne bien en compte les coûts de fonctionnement et d'entretien de ceux-ci.

Leçons et facteurs de succès

Fonction directrice robuste: Lorsque l'on demandait quel est le facteur fon-

damental des récents succès de la réforme financière à Kampala, l'avis unanime parmi les diverses parties prenantes était que tout se résumait à une fonction de direction robuste. Jennifer Musisi, première directrice générale de la KCCA, a adopté une approche dynamique et technocratique pour accomplir la tâche assignée. Cela a bien assis la crédibilité et la confiance parmi les partenaires extérieurs, et elle a perduré sous le mandat qui a suivi.

Saisir l'occasion pour rationaliser les responsabilités: En sus d'une directrice générale déterminée et visionnaire, la nouvelle structure de gouvernance de la KCCA et des conditions politiques favorables comptent parmi les facteurs qui ont permis à l'équipe de mettre en œuvre sa vision. La hiérarchie des pouvoirs entre le ministre, la directrice générale et le maire avait beau manquer de clarté, peu de temps après l'arrivée de Jennifer Musisi le maire (membre d'un parti d'opposition) a été destitué et n'a retrouvé ses fonctions qu'après le scrutin de 2016. Cela veut dire qu'avec le soutien du chef de l'État et du ministre, il s'est trouvé une occasion d'agir vite et avec efficacité, sans grande opposition politique.

Suivre un modèle national de réussite: Le fait que nombre de responsables de la KCCA venaient de l'Administration fiscale nationale (URA) faisait qu'ils comprenaient collectivement les réformes financières nécessaires et qu'ils disposaient déjà d'un modèle. Pouvoir s'inspirer de l'expérience d'une institution mieux établie dans des conditions comparables a été très utile

lorsqu'il a fallu contourner les obstacles possibles et transmettre les meilleures pratiques.

Des employés motivés et très compétents: L'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des réformes est la manière dont on organise le changement. Le remplacement du KCC par la KCCA a provoqué un important renouvellement du personnel, en faisant venir de nouveaux employés très compétents et en les intégrant au personnel déjà en place. Des programmes de formation continue à travers tous les services, y compris l'obligation de renforcement des capacités inscrite dans les projets et contrats, ont été un moyen de conduire cette transition dans la culture d'organisation en faveur d'équipes motivées attachées à la solution des problèmes. Les traitements relativement plus élevés offerts par la KCAA pour attirer et retenir les talents ont aussi contribué à cette mutation culturelle. Toutefois, celle-ci s'est avérée en définitive très coûteuse pour la KCCA, vu le jugement ordonnant l'indemnisation des employés dont le renvoi avait été déclaré non conforme à la Constitution.

Se concentrer sur une meilleure administration: Comme mentionné précédemment, la KCCA a mené à bien bon nombre de ces réformes dans les limites du mandat et du cadre juridique qui étaient les siens, et ce, en améliorant tout simplement l'administration. Cela s'est fait au moyen de l'informatisation et de l'automatisation de divers systèmes, tout en améliorant la structure de gouvernance – par

exemple, en séparant les services de recouvrement fiscal et des dépenses. Quoique, à plus long terme, les nouvelles avancées doivent passer par des changements dans les politiques publiques, il a été très important, au regard du maintien de la discipline fiscale et des moyens d'exécution, de s'assurer que les réformes en cours s'en tenaient strictement au cadre juridique existant. La KCCA a également instauré un climat de confiance avec les partenaires externes. Pareille approche a limité les résistances de la part des autres institutions publiques comme chez la population.

L'intégration des processus-métier:

Chaque fois qu'un nouveau système était mis en place à la KCCA, il était demandé au personnel de prendre le temps de comprendre l'expérience qu'avait le citoyen des systèmes existants. On appliquait ce mappage à chaque aspect particulier du service amélioré. Cela permettait au personnel de comprendre pleinement l'intégralité des protocoles, interactions, étapes et procédures que rencontraient le citoyen et les fonctionnaires pour mener à bien une tâche donnée. Dans le même temps, la KCCA a engagé le dialogue avec diverses parties prenantes pour comprendre ce qu'on pouvait ou devait faire pour améliorer le service, ce qui permettait de se fixer des objectifs. En analysant les écarts entre méthodes existantes et potentiel futur, on pouvait mettre au point et exécuter un programme d'action détaillé. L'objectif était de rendre aux usagers les rapports avec la KCCA aussi faciles que possible, avec l'espoir qu'une plus grande facilité amènerait une plus grande discipline fiscale.

Le soutien des partenaires du développement: Le soutien large et durable des partenaires du développement a fait

partie intégrante des progrès accomplis par la KCCA. Tout particulièrement, les programmes KIIDP de la Banque mondiale ont augmenté les ressources de près d'un tiers. Toutefois, cela ne s'est pas fait sans contrepartie de la part de la KCCA, qui s'est attachée à améliorer ses capacités de fonctionnement et à **prendre toute sa part dans les fonctions de mise au point**, de déploiement et de suivi des projets. Cette approche collaborative et pro-active a donné aux institutions financières internationales et aux partenaires du développement une plus grande confiance dans leurs rapports d'investissement et de partenariat avec la ville. L'exemple de Kampala a souligné l'importance qui s'attache à un vrai partenariat (une relation à double sens) entre partenaires du développement et collectivités locales, par opposition avec un rapport de donateur à bénéficiaire.

Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain

L'évaluation par masse informatisée (CAMV): Cette méthode a été mise en œuvre à titre d'essai avant de la généraliser à toute la ville avec pour objectif de rendre l'évaluation des biens immobiliers à la fois plus efficace et moins coûteuse à l'avenir. Les valeurs peuvent être attribuées à partir de caractéristiques bien choisies et en appliquant des modèles de statistiques de régression, plutôt que de recourir à des données de marché précises pour chaque bien pris individuellement. Ces valeurs sont ensuite inventoriées de manière accessible dans la plateforme informatisée eCitie de la KCCA. L'investissement initial dans un tel système a beau être onéreux, une fois en place les coûts de fonctionnement sont minimes et celui des évaluations à venir est réduit de

manière spectaculaire. Il est intéressant de noter que l'Ouganda est l'un des rares pays africains où l'évaluation par masse est déjà prévue par la législation sur les collectivités locales. Toutefois, son déploiement à l'échelle de la ville entière exigerait des changements dans les arrêtés municipaux en vigueur, qu'il s'agisse des phases de déploiement, de la validité dans le temps des changements et de la réglementation une fois mis en œuvre.⁴⁸

Plusieurs possibilités d'améliorer à l'avenir les **ressources fiscales propres** de Kampala ont aussi été mises en relief, comme suit:

- **Les droits sur la publicité:** Nombre de fonctionnaires du service des recettes fiscales de la KCCA ont vu dans l'affichage et la publicité une possibilité majeure d'améliorer la situation financière de Kampala à l'avenir. Pour que cela devienne une réalité, il faut mettre au point et automatiser une base de données répertoriant tous les sites d'affichage publicitaire.
- **Les droits de stationnement:** La gestion des aires de stationnement des véhicules est actuellement confiée à une entreprise privée moyennant le versement d'un montant forfaitaire à la KCCA. On a toutefois estimé qu'il serait beaucoup plus lucratif de ramener cette activité dans le giron de la KCCA, et c'est l'une des options que celle-ci examine pour faire suite à la concession en cours une fois le contrat expiré. Cela s'appuie sur le fait que la KCCA dispose actuellement de terrains où elle peut installer des aires de stationnement plus étendues afin de réduire le stationnement de rue et la congestion qui s'ensuit pour la circulation.

- **Les redevances commerciales:** Adapter la perception des redevances commerciales d'une manière qui soit compatible et non plus hostile par rapport au secteur informel constitue une priorité pour l'amélioration de la situation financière de la ville. Cela ne va pas pour autant de soi, car les vendeurs ambulants n'ont habituellement pas d'emplacement fixe où exercer leurs activités. De plus, nombreux sont ceux qui ne veulent pas formaliser leur commerce afin d'échapper à la comptabilisation de charges supplémentaires qui pourrait s'ensuivre.
 - **La discipline fiscale immobilière:** Celle-ci est relativement faible. Son renforcement à travers une meilleure fourniture de services et une meilleure communication avec les populations locales ouvrirait une énorme occasion d'augmenter les recettes fiscales sans avoir à modifier la législation. Mais il y faudra aussi, nécessairement, des voies d'exécution plus pénalisantes.
 - **Taxation urbaine des hydrocarbures et du gaz:** La récente découverte de gisements de pétrole et de gaz en Ouganda a amené la KCCA à étudier le potentiel de rendement d'une augmentation des droits sur les stations-service, afin de s'assurer que la capitale elle aussi bénéficie de ces découvertes. En outre, la législation actuelle sur la fiscalité des collectivités locales autorise celles-ci à taxer les oléoducs ; toutefois, certains font pression en faveur d'une exemption afin d'améliorer la compétitivité de l'industrie, ce qui supprimerait une source potentiellement très lucrative de recettes.
 - **Droits sur l'eau et l'électricité:** La fourniture de ces deux biens publics ne dépend pas des collectivités locales, étant du ressort de la société nationale des eaux et de l'assainissement. Vu le potentiel de recettes que représentent ces services, la KCCA négocie actuellement avec la société nationale responsable la perception d'un droit uniforme soit sur chaque raccordement, soit sur chaque facture.
 - **La taxe foncière sur les friches:** Une proportion de 8 à 10 pour cent du domaine foncier de Kampala pourrait être déclarée "vacante", donc non assujettie à la taxation immobilière au titre de la loi sur la fiscalité des collectivités locales. Une étude a montré qu'on pourrait en tirer de UGX245 millions à UGX1,8 milliard (US\$65 000 à US\$478 000) de recettes fiscales, sans compter les autres bénéfices que seraient la baisse de la spéculation et une meilleure planification de l'utilisation des sols.⁴⁹
- Investir dans des services visibles:** La KCCA estime actuellement à un peu plus de 50 pour cent le taux de discipline fiscale dans son périmètre. Il a beau être supérieur à celui de bien des villes en développement, cela représente toujours d'importantes pertes de recettes et des dépenses qui s'y attacheraient. L'un des principaux moyens de l'augmenter consiste à démontrer le lien entre les droits ou taxes, d'une part, et la fourniture accrue de services, d'autre part. Toutefois, il s'agit là d'un cycle auto-entretenu, les collectivités locales ayant besoin de recettes pour financer les services, alors que le citoyen ne paiera pas avant que ceux-ci soient effectivement fournis. Par conséquent, la KCCA voit en l'investissement dans des projets

de fourniture, sous sa propre marque, de services bien visibles un moyen essentiel d'amener les partenaires du développement à l'aider à renforcer la discipline à l'avenir.

La législation sur les SPV et les emprunts obligataires: Il n'existe actuellement en Ouganda pas de corpus législatif unique qui porte sur la possibilité d'émissions obligataires ou la constitution de SPV ni sur leur gestion. Comme mentionné plus haut, la loi sur les sociétés et celle sur les marchés des capitaux, dont ce serait logiquement de leur ressort, ont des perspectives différentes sur ces sujets. C'est pourquoi l'Autorité des marchés met actuellement au point des "directives pour les émissions obligataires" qui portent aussi sur les SPV afin de combler cette lacune dans le cadre juridique. Les directives s'alignent d'aussi près que possible sur les deux textes de loi (sur les sociétés et les marchés) afin d'assurer la bonne exécution de leurs dispositions. Toutefois, pour clarifier les choses à plus long terme, on ne pourra faire l'économie d'amendements aux deux lois en question.

La capacité d'élaboration de projets attrayants: Plus encore que la législation, c'est dans le manque de capacité de la KCCA à mettre au point des projets susceptibles d'attirer les concours externes – et la documentation qui s'y attache – que semble résider l'obstacle majeur aux yeux de nombreuses parties prenantes. Les lacunes répertoriées à cet égard comprennent le manque de continuité et d'anticipation des plans stratégiques, l'incapacité à réaliser des études de faisabilité (dignes de confiance), le manque d'expertise et d'expérience dans la modélisation financière, et le manque de maturité des contrôles

internes et des systèmes de gestion financière. En sus des efforts à fournir par le pouvoir central, ces éléments ont été considérés comme appelant de manière cruciale le soutien des partenaires du développement.

Les droits sur le foncier urbain: Il a beau s'agir là d'un problème de long terme et du ressort du pouvoir central, il est important d'en souligner le rôle crucial dans les *réformes destinées à améliorer la situation financière de Kampala*. L'extrême complexité des régimes des sols et l'étendue des pratiques informelles expliquent la nature lacunaire du registre foncier et son corollaire, la confusion généralisée des droits sur le sol. Il en résulte la multiplication des revendications sur les sols et, par suite, des demandes d'indemnisation. Non seulement cela

devient-il extrêmement coûteux, mais cela cause aussi de sérieux retards dans le déploiement des projets. C'est ce qui, à ce jour, a rendu impossible la levée de quelque taxe foncière "pure" que ce soit, d'où, pour la KCCA, la perte d'une importante source de revenus. De plus, l'acquisition des terrains nécessaires aux grands projets d'équipement devient d'une complexité extrême.

Clarifier le rôle de la communauté urbaine: Avec la migration rapide des populations, la ville de Kampala a dépassé ses limites administratives pour déborder sur les districts voisins. Cela a rendu très difficile la cohérence des prises de décision et le déploiement des projets, tout en suscitant un déséquilibre géographique entre la source des recettes fiscales et le lieu

où sont fournis les services. De bons progrès ont beau avoir été accomplis pour surmonter les autres obstacles législatifs, le défi que pose la répartition des recettes et le déploiement des projets dans le ressort de la communauté urbaine (GKMA) demeure en l'état. La loi de 2010 instituant la KCCA permet la constitution d'une Autorité métropolitaine de l'aménagement, mais le principe même rencontre encore, vers la fin de 2018, des résistances chez les collectivités voisines de la KCCA.⁵⁰ D'après de nouveaux amendements à la législation, l'autorité en la matière revient au Ministère de Kampala.⁵¹ On ne sait toutefois toujours pas clairement de quelle façon vont évoluer la relation fiscale entre les diverses autorités, ni la charge des recettes par rapport à la fourniture des services.

Bibliographie

1. Kampala Capital City Authority (2020). Kampala City Strategic Plan 2020/21-2024/25.
2. Global Credit Rating Co (2015). Kampala Capital City Authority.
3. Ibid.
4. Nywomoya, A. (2019). Uganda: KCCA unveils city plans for next six months. All Africa. Online available at <https://allafrica.com/stories/201901080157.html>.
5. Nywomoya, A. (2018). Kampala's proposed 2018/19 budget at a glance. Daily Monitor. Online available at <https://www.monitor.co.ug/News/National/Kampala-s-proposed-2018-19-budget-at-a-glance/688334-4390780-7xl4hi/index.html>.
6. Kampala Capital City Authority (2018). Kampala Capital City Authority – Revenue Collection Instrument. KCCA. Online available at <https://kcca.go.ug/media/docs/Revenue%20collection%20instruments%202018.pdf>
7. Delbridge, V. and O. Harman (2019). Figures from KCCA revenue directorate. KCCA.
8. Kampala Capital City Authority (2020). Kampala City Strategic Plan 2020/21-2024/25.
9. Byaruhanga, J. (2011). Impact of Graduated Tax Suspension to Local Level Service Delivery in Uganda, Uganda Christian University.
10. Otto, C. (2012). Abolition of graduated tax in Uganda: the impacts of the abolition of graduated tax in Uganda, Lambert Academic Publishing, Germany.
11. Manwaring, P. and T. Regan (2019) "Property taxes in Kampala: Some background information." IGC Policy Note.
12. Bakibinga, D. and D. Ngabirano (2019). "Enhancing Property Rates Administration, Collection and Enforcement in Uganda: The Case of Kampala Capital City Authority (KCCA) and four other Municipalities."
13. The Independent (2020). Government reinstates road user fees for taxis, commercial vehicles. The Independent. Online available at <https://www.independent.co.ug/government-reinstates-road-user-fees-for-taxis-commercial-vehicles/>.
14. The Independent (2018). Govt cancels daily levies on all Public Service Vehicles The Independent Online available at <https://www.independent.co.ug/govt-cancels-daily-levies-on-all-public-service-vehicles/>.
15. World Bank (2014). Implementation completion and results report (ida-43670). W. Bank. Online available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/545191468349818537/pdf/ICR29160P078380IC0disclosed07020140.pdf>.
16. Kampala Capital City Authority. (2019). "Kampala Institutional and Infrastructure Development Projects (KIIDP)."
17. World Bank Projects and Operations (n.d.). Second Kampala Institutional and Infrastructure Development Project. W. Bank. Online available at <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P133590>
18. Otunola, B., S. Kriticos and O. Harman (2019). "The BRT and the danfo: a case study of Lagos' transport reforms from 1999-2019."
19. Global Credit Rating Co (2015). Kampala Capital City Authority.
20. Mugala, M. (2018). Judge orders KCA to pay ex-KCC workers Shs 91bn. The Observer. Online available at <https://observer.ug/news/headlines/57750-judge-orders-kcca-to-pay-ex-kcc-workers-shs-91bn>.
21. World Bank (2006). Uganda at a Glance. W. Bank. Washington DC.
22. Ibid.
23. Musisi, J. (2018). "Full Resignation Letter." from <https://chimpreports.com/jennifer-musisis-full-resignation-letter/>.
24. Andema, F. and A. Haas (2017) "Efficient and effective municipal tax administration: A case study of the Kampala Capital City Authority."
25. Musisi, J. (2018). "Full Resignation Letter." from <https://chimpreports.com/jennifer-musisis-full-resignation-letter/>.
26. Global Credit Rating Co (2015). Kampala Capital City Authority.
27. Manwaring, P. and T. Regan (2019) "Property taxes in Kampala: Some background information." IGC Policy Note.
28. Bakibinga, D. and D. Ngabirano (2019). "Enhancing Property Rates Administration, Collection and Enforcement in Uganda: The Case of Kampala Capital City Authority (KCCA) and four other Municipalities."
29. Manwaring, P. and T. Regan (2019) "Property taxes in Kampala: Some background information." IGC Policy Note.
30. Kopanyi, M. (2015). "Local Revenue Reform of Kampala Capital City Authority." London: International Growth Centre.
31. Ibid.
32. Kriticos, S. (2019). "Keep it clean: can blockchain change the nature of land registry in developing countries?" International Growth Centre Blog.
33. Bakibinga, D. and D. Ngabirano (2019). "Enhancing Property Rates Administration, Collection and Enforcement in Uganda: The Case of Kampala Capital City Authority (KCCA) and four other Municipalities."
34. Ahabwe, J., H. Kikonyogo, P. Manwaring, R. R. Mugangaizi, J. Mutebi, D. M. Nuweabine and T. Regan (2020). Property tax compliance in Kampala: Preliminary evidence from taxpayer feedback and administrative data. IGC Final Report, International Growth Centre. C-19147-UGA-1.
35. Humphreys, M., C. Bosancianu, A. Garcia-Hernandez and I. Silver (2019). Developing Kampala's citizen charter: Citizen deliberation and bureaucratic responsiveness in service provision. IGC Project Report, International Growth Centre.
36. Manwaring, P. and T. Regan (2019) "Property taxes in Kampala: Some background information." IGC Policy Note.
37. Global Credit Rating Co (2015). Kampala Capital City Authority.
38. Trading Economics. (n.d.). "Uganda – Credit Rating."
39. Collier, P., E. Glaeser, T. Venables, P. Manwaring and M. and Blake (2018) "Assessing opportunities: Policy decisions for enhancing urban mobility." IGC Cities that Work Policy Framing Paper.
40. International Monetary Fund. (1999). "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative."
41. Ministry of Finance, P. a. E. D. (2019). AG. Permanent Secretary/Secretary to Treasury Launches the Integrated Bank of Projects. Online available at <https://www.finance.go.ug/press/ag-permanent-secretarysecretary-treasury-launches-integrated-bank-projects>, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Uganda.
42. Oketch, M. L. (2019). Government returns to grow to \$1.7 for every invested dollar. Daily Monitor. Online available at <https://www.monitor.co.ug/Business/Markets/Government-returns-to-grow-to--1-7-every-invested-dollar/688606-5088308-ip1lvbz/index.html>
43. Bank of Uganda. (2020). "T Bills Auction and Yield Curve."
44. Jefferis, K. R., E. Kasekende, D. K. Rubatsimbira and N. Ntungire (2020). Exploring the Determinants of Interest Rate Spreads in the Uganda Banking System, Bank of Uganda.
45. Vallée, M. (2018). "PPP laws in Africa: confusing or clarifying?" World Bank Group Infrastructure and Public-Private Partnerships Blog.
46. World Bank. (n.d.). "Private Participation in Infrastructure (PPI)."
47. Siemiatycki, M. (2019) "Strategies for effective procurement and public-private partnerships in the transport sector." IGC Policy Paper.
48. Kopanyi, M. (2015). "Local Revenue Reform of Kampala Capital City Authority." London: International Growth Centre.
49. Kopanyi, M. and A. Haas (2018) "Considerations for a tax on urban vacant land in Kampala " IGC Policy Brief 43407.
50. Nakatudde, O. (2018). Ministers, Legislators Meet Over Metropolitan Physical Planning Authority. Uganda Radio Network. Online available at <https://ugandaradionetwork.net/story/ministers-legislators-meet-over-metropolitan-physical-planning-authority>.
51. Government of Uganda (2019). Kampala Capital City (Amendment) Act. Online available at <https://www.parliament.go.ug/documents/3345/acts-2019>.

Renforcer les finances municipales : l'expérience de Dakar

Auteurs: Victoria Delbridge, Khady Dia Sarr, Oliver Harman, avec Astrid Haas et Tony Venables

Table des matières

Résumé.....	130
Principaux messages:.....	131
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers	132
Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine	133
Structures et mission de la gouvernance urbaine	133
Finances municipales : un aperçu.....	134
Les réformes entreprises pour renforcer la situation financière de la Ville	138
Renforcement de la capacité de gestion financière et d'investissement	138
Réaliser le potentiel d'investissement pour améliorer les infrastructures	140
Captage des valeurs foncières et du capital improductif.....	145
Améliorer l'environnement réglementaire pour l'accès à la finance	148
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme	151
Leçons et facteurs de succès	151
Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain	152
Bibliographie.....	154

Remerciements

La présente étude de cas fait partie de la série intitulée "Comment renforcer les finances municipales".

La matière de la présente étude de cas s'appuie sur des entretiens et des recherches en ligne conduits entre mai 2019 et mars 2020. Pour leurs contributions, nous remercions les fonctionnaires de la Municipalité de Dakar; le *Capital Development Fund* des Nations Unies (UNCDF); la Délégation au Sénégal de la Commission européenne; la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) du Sénégal, Bureau de recouvrement local; le J-PAL (Abdul Latif Jamel Poverty Action Lab); l'Agence américaine du développement international (USAID) et son programme de financement de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (WASH-FIN); l'Université de Californie à Berkeley; le Conseil exécutif du transport urbain à Dakar (CETUD); le Maire de Dieuppeul-Derkle; City Resilience; et la Banque africaine de développement (BAfD).

Résumé

Dakar est l'une des rares villes africaines qui se soit trouvée tout près de lancer un emprunt obligataire municipal sur le marché des capitaux. Initialement prévue pour 2014 et d'un montant de US\$40 millions, l'opération était destinée à financer un nouveau marché couvert pour abriter les petits vendeurs ambulants. Le marché aurait regroupé plus de 4 000 d'entre eux, l'objectif étant de les faire passer de la voie publique à une enceinte centrale et sûre où vendre leur marchandise avec accès direct aux agences bancaires et autres services du marché. Les partenaires du développement, dont la Fondation Bill et Melinda Gates, la Banque mondiale (service de conseil pour les infrastructures en partenariat public-privé (PPIAF)), Cities Alliance et USAID, ont joué un rôle crucial pour assurer la viabilité de l'emprunt, qu'il s'agisse des frais nécessaires pour établir et faire reconnaître la solvabilité interne, ou de l'expertise et des garanties propres à réduire le risque.

Bien que le lancement de l'emprunt ait été empêché au dernier moment par décret du pouvoir central, le processus préparatoire a très sensiblement amélioré

les capacités de gestion financière et la solvabilité de la Ville. En ce sens, Dakar ressent encore les bienfaits de cette aventure, ayant réussi à obtenir un certain nombre de crédits commerciaux et de prêts à des conditions préférentielles. Le processus a aussi approfondi les rapports de la municipalité avec les résidents – vu la faible valeur nominale des titres obligataires, les vendeurs ambulants étaient très nombreux à souscrire.

Le recours à un emprunt obligataire s'expliquait en partie par le manque de maîtrise de la Ville sur ses propres finances. La loi rectificative de décentralisation la plus récente, l'*Acte III de la Décentralisation* (2013), a beau avoir délégué de nombreuses responsabilités à l'échelon local, les ressources financières nécessaires à l'exercice de ces nouvelles fonctions n'ont pas suivi. Au Sénégal, en fait, l'intégralité des revenus et des dépenses des collectivités locales passe par le pouvoir central, ne laissant guère de place ni d'incitations à la réforme des finances. En dépit de quoi, et de manière surprenante, la loi donne aux collectivités locales une certaine autonomie en

matière d'endettement. De sorte que lorsque M. Sall a pris ses fonctions de maire de Dakar sur un grand projet de changement, la seule possibilité qui s'offrait et dont la Ville eût le contrôle n'était autre que l'endettement. Cette indépendance consacrée en droit explique aussi pourquoi le décret empêchant l'émission a été si vivement contesté.

La situation de la Ville de Dakar montre bien l'importance que revêt le contexte politique pour la conduite de toute réforme innovante, ainsi que la nécessité qui s'impose au pouvoir central de comprendre que la réussite des villes est de son intérêt bien compris. Tel est tout particulièrement le cas à Dakar, puisque ses finances sont administrées par le pouvoir central. Or il se trouve que celui-ci commence maintenant à se soucier de l'amélioration des finances des collectivités locales ; *cela concerne* avant tout la taxation foncière et immobilière, mais aussi une meilleure coordination entre les différentes parties prenantes à travers un service ministériel spécifique et les Commissions de fiscalité locale décrites ci-dessous.

Principaux messages:

- La décentralisation des responsabilités, si elle doit être effective, doit s'accompagner de celle des ressources financières et dans les mêmes proportions.
- Une autorité robuste et une main d'œuvre capable et dotée des pouvoirs nécessaires sont essentielles à toute réforme.
- Les partenaires du développement peuvent jouer un rôle crucial en atténuant le risque attaché aux titres obligataires municipaux et en assurant des conditions viables tant pour l'investisseur que pour la ville qui les émet.
- Lorsque l'on envisage un emprunt obligataire municipal, il est important de s'assurer que la valeur nominale des titres est assez faible pour que les citoyens puissent en acheter, ce qui a pour effet de renforcer le contrat social.
- La conception de projets susceptibles d'attirer des concours bancaires ou financiers externes doit être élargie, puisqu'il convient d'équilibrer les aspects "pro-pauvres" et "pro-rendement" des investissements, avec en plus les avantages associés aux biens publics.
- Même sans emprunt obligataire, les réformes de la gestion financière qui visent à renforcer la solvabilité peuvent créer des occasions supplémentaires de contracter des crédits préférentiels et commerciaux.



Vue panoramique de la ville depuis le port, Dakar, Sénégal © Shutterstock

L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers

Dakar, capitale du Sénégal, est l'un des principaux ports de la côte ouest-africaine. Le taux de croissance économique du pays a été soutenu, à plus de 6 pour cent, depuis 2014, et les projections pour l'avenir sont positives, notamment du fait du début de la production pétrolière et gazière prévu en 2022.¹ Toutefois, les indicateurs du développement restent relativement faibles à Dakar par comparaison avec d'autres villes d'Afrique sub-Saharienne. L'indice de développement humain (IDH) du Sénégal est de 0,505, plaçant le pays à la 164^e place (sur 189), avec un PIB par tête de l'ordre de US\$1 500.² Ces chiffres sont comparables aux moyennes sub-sahariennes de 0.537 et environ US\$1 600 respectivement. Le ratio de la dette par rapport au PIB est de l'ordre de 65 pour cent, du fait notamment d'un emprunt obligatoire international de quelque US\$2,2 milliards en 2018.³

Avec plus de 45 pour cent de sa population vivant en ville, le Sénégal est plus fortement urbanisé que ses voisins du Sud du Sahara.⁴ Les projections tablent sur une montée à 60 pour cent d'ici 2050, dont plus d'un quart résidant à Dakar.⁵ La capitale compte aujourd'hui quelque 1,15 million d'habitants, et plus du double dans la zone métropolitaine. La ville se targue d'être l'une des rares à avoir tiré de la pauvreté ses nouveaux habitants grâce à sa seule croissance économique. Dakar contribue à elle seule plus de 55 pour cent du PIB national, étant le siège de plus de 80 pour cent des sociétés immatriculées et pourvoyant 52 pour cent de l'emploi.⁶ Hormis Dakar, l'urba-

nisation du pays n'a pas toujours été positive, bien d'autres villes s'avérant incapables de fournir équipements ou services urbains.⁷ Par exemple, seuls 37 pour cent des ménages urbains disposent d'un assainissement de base, et moins de 20 pour cent des villes ont des plans d'urbanisme, pour la plupart dépassés ou non appliqués.⁸

Depuis l'indépendance en 1960, le Sénégal n'a cessé de déléguer aux collectivités locales les pouvoirs leur permettant d'améliorer les conditions de vie de leur population. Le développement le plus récent en ce sens, qui en 2013 a pris la forme de l'*Acte III de la Décentralisation* (détaillé ci-dessous), a donné une impulsion encore plus prononcée à la redéfinition du rôle important des collectivités locales dans le pays. La loi a fait passer le nombre de municipalités de 172 à 557 et leur a délégué de nouvelles responsabilités afin de renforcer leurs liens avec le citoyen et d'égaliser la distribution des ressources. Cette autonomisation, doublée par le "Plan Sénégal Émergent 2014-2035" du président, vise à donner les moyens et les orientations voulus pour la transformation structurelle de l'économie du pays sous la forme de "pôles urbains" plus productifs. À cet effet, l'un des objectifs consiste à renforcer la mobilisation des ressources fiscales, avec pour grande ambition de faire passer le ratio des prélèvements au PIB de 15 pour cent à 20 pour cent d'ici 2023.⁹

La ville de Dakar est contrainte, de par la géographie, à une étroite péninsule sur l'océan Atlantique. Il est donc

impossible de repousser ses limites pour accueillir un exode rural rapide, d'où de forts degrés d'encombrement, de surpeuplement et de hausse des prix de l'immobilier. Ces contraintes ont suscité une impulsion novatrice avec la construction de la ville futuriste de Diamniadio, qui vise à réduire la pression sur la capitale et à stimuler la croissance économique. Située à 40 km de Dakar, à mi-chemin de l'aéroport international Blaise Diagne, la ville nouvelle doit être achevée d'ici à 2035 pour un coût de plus de US\$2 milliards (financés surtout, en principe, par des Partenariats Public-Privé (PPP)). L'objectif est d'en faire un pôle urbain moderne avec des logements pour les classes supérieures et moyennes, avec université et zone industrielle.¹⁰ Le progrès a été lent. Certains voient dans ce projet le seul remède aux difficultés de la capitale, avec en plus un gros potentiel de création de richesses. D'autres, toutefois, redoutent que le projet piège le pays dans un endettement ingérable pendant les prochaines années, et lui reprochent d'avoir été conçu sans grand souci pour sa future population.

Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine

Structures et mission de la gouvernance urbaine

Le Sénégal est un pays centralisé: l'État y est régi comme une seule entité où le gouvernement central est souverain en dernier ressort, mais avec un cadre de gouvernance à divers niveaux. Aux niveaux intermédiaires et inférieur on trouve 14 régions et 45 départements, ainsi que 557 communes, ou "communes de ville". Régions et départements ont beau n'être que des délimitations administratives sans pouvoir politique, les autorités communales sont élues démocratiquement tous les cinq ans. La Figure 1 montre les quatre départements de la région de Dakar, soit

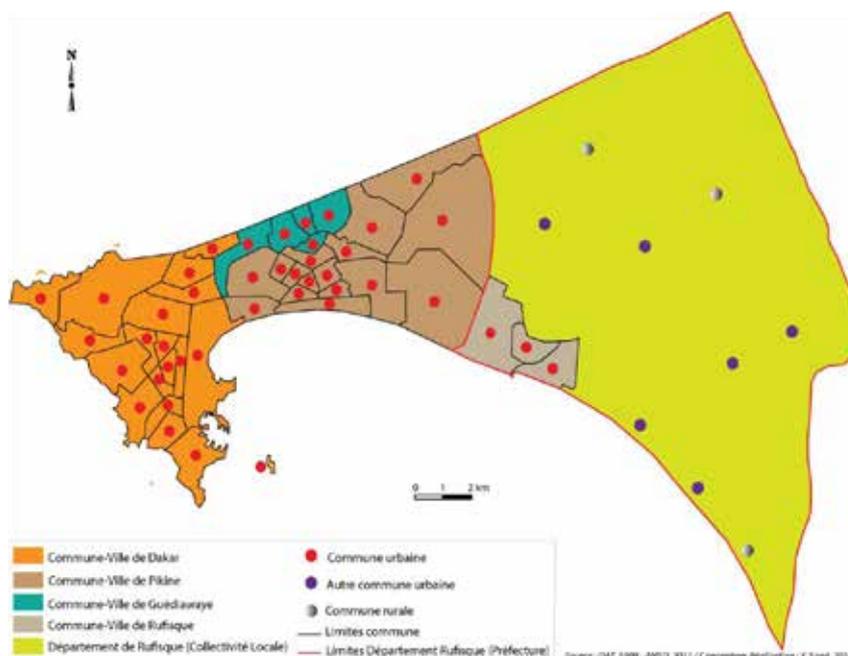
Guédiawaye, Dakar, Pikine, et Rufisque, ainsi que leurs communes associées.

La Ville de Dakar est à la fois un département et une commune – donc à la fois un rassemblement de population et sa propre entité administrative en droit, sans hiérarchie entre les deux fonctions. Le département de Dakar est divisé en quatre arrondissements – Almadies, Grand Dakar, Parcelles Assainies et Plateau/Gorée (centre-ville), qui en 1996 ont été subdivisés en 19 "communes d'arrondissement". La commune-ville de Dakar a un rôle de coordination de toutes les activités, mais chaque commune est dotée d'un conseil élu et dispose, depuis l'Acte III

de 2013, d'un degré encore plus poussé d'autonomie. Le préfet du département et le sous-préfet de chaque arrondissement, délégués par le pouvoir central, exercent leur contrôle sur les communes pour les maintenir alignées dans le cadre de l'État.

Le Code général du gouvernement local de 2013 s'appuie sur la loi de décentralisation de 1996 et le Code du gouvernement local pour définir les compétences à l'échelon municipal.¹¹ Celles-ci comprennent des services administratifs tels que le registre d'état civil, la police, l'aménagement et la voirie urbains, les espaces verts et jardins publics, le tourisme, la construction et la rénovation des logements et des facilités publiques, l'éclairage public, l'instruction et les soins de santé primaires, les sports, les bibliothèques ainsi que la protection sociale des enfants et de la jeunesse. Le département détient les mêmes compétences mais la fonction spécifique de chaque service concerné est différente et dépend du périmètre qu'elle dessert. Par exemple, le département peut s'occuper de l'enseignement secondaire, alors que la commune privilégie plutôt le primaire. Toutefois, le département va assister la commune au cas où elle ne disposerait pas des capacités voulues. La décentralisation des compétences se calcule à partir du coefficient d'équité territoriale pondéré par la démographie (20 pour cent), l'emplacement rural ou urbain (40 pour cent), et la pauvreté (40 pour cent). En pratique, il en est résulté un manque généralisé de clarté entre villes et départements, ainsi qu'une

Figure 1: Les communes et départements de la région de Dakar



Source: Sané, Y. (2016)

fragmentation entre un nombre encore plus élevé de collectivités locales dans l'aire régionale de Dakar.

Le Code Général impose aussi que les ressources nécessaires à l'exercice de ces responsabilités soient être mises à disposition, et qu'un cadre consultatif des populations locales soit mis en place pour la gouvernance participative des projets. Malheureusement, en réalité et comme il se produit dans bon nombre de villes, la décentralisation des financements n'a pas suivi celles des responsabilités fonctionnelles. Les réformes récentes cherchent à y porter remède au moyen d'une unité administrative nationale spéciale qui a pour mandat d'augmenter les recettes fiscales locales et de collaborer avec la population pour renforcer le contrat social. La section consacrée ci-dessous à l'amélioration du cadre réglementaire pour l'accès au financement se penche en détail sur l'état actuel des avancées en matière de décentralisation.

Finances municipales : un aperçu

Le problème majeur de Dakar en matière de finances tient à la complexité et la confusion autour de la décentralisation fiscale suite à la réaffectation des services en vertu de l'Acte III. Les rentrées financières de Dakar ont augmenté durablement, de CFA40 milliards (US\$68 millions) en 2010 à CFA60 milliards (US\$102 millions) en 2014.¹² Toutefois, en 2015, suite à l'entrée en vigueur de l'Acte III, la situation financière de la Ville s'est contractée de CFA13 milliards (US\$22 millions). La raison en est que la multiplication du nombre de communes entraînait à la fois des coûts de fonctionnement plus élevés, et une répartition des recettes locales entre un plus grand nombre de

bénéficiaires. Les rentrées budgétées ne sont revenues à leur montant de 2014 (CFA 67milliards, soit US\$111 millions) que lors de l'exercice fiscal 2020.

Avec la centralisation du pouvoir au Sénégal, c'est l'État qui a la haute main sur la totalité des finances publiques. Le problème crucial qui en découle est que c'est lui qui collecte, administre et dépense la totalité de la masse fiscale au nom des collectivités locales. Même dans les rares cas où le recouvrement est local (ainsi, les redevances de marché), la municipalité remet les fonds à la Direction nationale du Trésor. Les collectivités locales ne peuvent avoir de compte en banque que si un organisme du gouvernement central en est cosignataire. La Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID), au Ministère des Finances, est responsable de cette gestion financière.

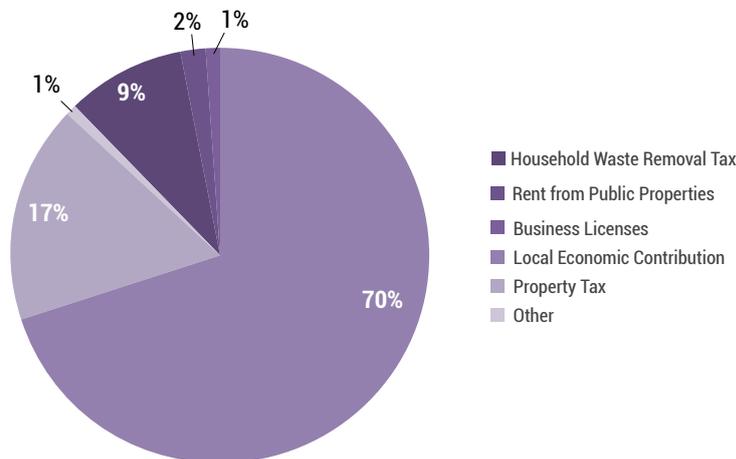
Il est néanmoins important de noter qu'en ce qui concerne les recettes locales recouvrées par chaque commune, elles sont conservées par l'État en leur nom. Au début de l'exercice fiscal, il est prévu que le gouvernement central fournisse une avance représentant au minimum 25 pour cent du budget proposé par la ville. Cela permet à la municipalité de fonctionner et de commencer à fournir des services tandis que la DGID collecte les recettes fiscales. Le reste est transféré sous forme de "réels" ajustés une fois collectés; toutefois, cela se fait de manière peu systématique, et certaines parties prenantes notent que l'État donne souvent la priorité à la gestion de sa propre trésorerie sur les besoins des collectivités locales.

Le problème de ce système décentralisé est le manque d'autonomie de la Ville. Elle a beau être habilitée à préparer son budget et à concevoir

les projets à exécuter pendant son mandat, elle n'a aucune maîtrise des ressources qu'elle peut lever pour y pourvoir. Cela revient, de la part du pouvoir central, à s'arroger le pouvoir décentralisé. Deux représentants du pouvoir central, le préfet et le percepteur, ont, eux aussi, leur mot à dire sur le processus : l'un, chargé d'approuver le budget et les activités financières ; l'autre agissant comme le contrôleur comptable de la Ville.

La collecte par l'État de toute les ressources financières crée aussi des contre-incitations autour des paiements, du recouvrement et de la distribution. Par exemple, il n'y a rien pour inciter le pouvoir central à investir dans l'amélioration du recouvrement, puisque ce n'est pas lui qui va en bénéficier directement. En outre, ce schéma ne permet guère au contribuable de tenir les pouvoirs publics comptables de leurs propres actes, puisque celui qui recouvre l'impôt n'est pas celui qui fournit les services, et comme les deux sont étroitement liés l'un et l'autre, il est difficile de déceler lequel est défaillant.

Les recettes d'origine locale comprennent les taxes immobilières, la Contribution économique locale (CEL), la taxe sur la collecte des ordures ménagères, les licences commerciales, les loyers sur le domaine public, les taxes sur la publicité et les carburants, et les redevances relatives à l'eau, l'électricité, les transports, les services funéraires et les télécommunications. L'autorité à percevoir chaque taxe dépend du périmètre qui lui est assigné : le district de Dakar, par exemple, perçoit la CEL et la taxe immobilière, alors que les communes perçoivent les redevances de marché et de collecte des déchets. Comme déjà mentionné, le produit est immédiatement placé sous la garde du pouvoir central.

Figure 2: Ressources de fonctionnement de la Ville de Dakar, budget 2020

Source: Budget 2020 de la Commune de Dakar

Le total des ressources de fonctionnement de Dakar inscrit au budget 2020 se monte à CFA42 milliards (US\$70 millions), dont CFA10 milliards (US\$17 millions) reportés au titre de surplus de l'exercice précédent. La CEL, prélevée sur les entreprises, est la principale contribution aux ressources de fonctionnement de Dakar, représentant 70 pour cent, soit CFA23 milliards (US\$38 millions) des ressources collectées dans le budget 2020. La CEL se calcule sur la base de la valeur locative annuelle des locaux commerciaux et de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) de l'année précédente. Cette contribution n'est levée que depuis la mise en œuvre de l'Acte III, en remplacement de la patente, et vise à assurer que les prélèvements sur l'activité économique reflètent davantage leur situation géographique. Le passage de la patente à la CEL aura, en fin de compte, réduit les recettes fiscales de Dakar. La Figure 2 ci-dessous montre la répartition des recettes ordinaires de Dakar figurant au budget 2020.

Les taxes foncières et immobilières, qui ne concourent au budget total qu'à

hauteur de 17 pour cent, sont une des sources le plus prometteuses pour toute augmentation éventuelle des recettes fiscales. Les taux actuels de recouvrement sont très inférieurs au potentiel, de l'ordre de 20 pour cent de ce que l'on serait en droit d'attendre avec une robuste réforme de l'administration.¹³

Dakar bénéficie d'environ 80 pour cent de toutes les recettes fiscales locales (ce qui s'explique largement par le fait que la ville concentre 68 pour cent de l'activité économique nationale). Toutefois, les ressources ainsi allouées restent très notablement inférieures au potentiel des rentrées fiscales. Comme mentionné plus haut, cela s'explique surtout par l'absence d'incitations, de la part du pouvoir central, à renforcer la discipline fiscale et les taux de recouvrement. En outre, il arrive souvent que le pouvoir central fournisse les rôles fiscaux en retard, au milieu de l'exercice fiscal, et il est connu pour accorder des exceptions à de tierces parties sans consulter les collectivités locales. Ainsi, à la date de juillet 2019, la municipalité de Dakar

n'avait pas encore reçu les fonds dus en janvier.

En sus de ces rentrées fiscales locales détenues par lui, le **pouvoir central contribue** aux budgets locaux à travers deux principaux canaux : le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) qui transfère 5,5 pour cent de la TVA.¹⁴ Au budget 2020, le FDD contribue CFA165 millions (US\$270 000) et le FECL CFA850 millions (US\$1,42 million). En outre, le pouvoir central alloue des ressources pour l'exécution de missions telles que l'instruction et la santé au titre du Budget consolidé d'investissement (BCI). Les collectivités locales reçoivent aussi des remboursements de la taxe annuelle sur les véhicules, de la taxe sur les produits pétroliers (50 pour cent) et des mutations foncières-immobilières (50 pour cent de la plus-value).

Les contributions du pouvoir central sont allouées selon des clefs de répartition bien définies, en favorisant les collectivités moins riches pour mieux égaliser les ressources, vu la prédominance économique de Dakar. Il en résulte que pour Dakar, ces contributions du pouvoir central dans leur ensemble ne représentent qu'une proportion minuscule du budget – beaucoup moins qu'un pour cent. Le pouvoir central apporte aussi son appui à travers le Programme National de Développement Local (PNDL) et l'Agence de Développement Municipal (ADM). Tous les deux sont placés sous l'égide du Ministère des Collectivités territoriales, du développement et de l'aménagement des territoires, et ont été mis en place pour soutenir les plus petites des communes.

L'ADM, en particulier, permet au pouvoir central de coordonner la levée

de fonds auprès de divers donateurs et de les allouer à certaines communes désignées. Le pouvoir central administre en leur nom le processus d'investissement, évitant aux communes d'avoir à négocier avec des partenaires privés, particulièrement celles qui n'ont ni les capacités ni les structures voulues pour solliciter les marchés internationaux. Toutefois, cela les prive d'une partie de leur autonomie puisque c'est le pouvoir central qui prend les décisions et les projets sont simplement "placés" dans la commune désignée. Dans l'idéal, les communes devraient avoir leur rôle à jouer afin de développer leurs propres capacités techniques dans la gestion et l'entretien de projets.

Bien que les collectivités locales aient une petite marge d'autonomie dans le recouvrement de certaines taxes locales, telles que celles sur la collecte des déchets et les redevances de marché, la seule véritable source d'autonomie tient aux financements externes fournis par les **partenaires du développement et le secteur privé**. Au Sénégal, les collectivités locales sont autorisées à emprunter directement auprès de quelque source que ce soit, avec cette seule restriction que les ressources dégagées à l'échelon local doivent subvenir aux dépenses ordinaires et à l'apurement de la dette en souffrance. Les grandes villes, comme Dakar, ont les capacités pour le faire, mais cela peut renforcer les inégalités avec les autres communes.

Les difficultés dans l'allocation des recettes fiscales propres ont été l'une des principales raisons pour lesquelles la Ville de Dakar s'est tournée vers des intermédiaires financiers pour trouver une source plus sûre de financement. Bien que l'émission obligataire prévue en 2014 n'ait finalement pas abouti,

les prêts internationaux, comme ceux de la Banque africaine de développement, de la Banque des États d'Afrique de l'Ouest et du Programme urbain de la Société financière internationale (SFI), ont pris une part de plus en plus importante dans le financement des infrastructures de la ville. Ces prêts se montent actuellement à un total de CFA1,9 milliard (US\$3,2 millions), mais le chiffre varie beaucoup d'une année à l'autre, entre la fin de certains projets et le début d'autres. En outre, les partenariats avec le secteur privé, que la loi autorise à concourir à hauteur de 33 pour cent dans un projet donné, sont en train de devenir une modalité très prisée d'investissement dans les activités à haut rendement fiscal. Depuis 2012, l'État a aussi mis en place un fonds de garantie pour soutenir l'investissement privé, qui comprend le Fonds de garantie de l'investissement prioritaire (FONGIP) et le Fonds de soutien à l'investissement souverain (FONSIS).¹⁵

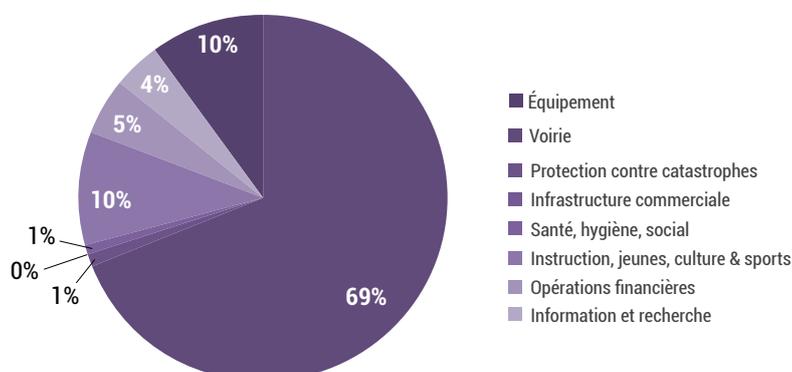
Aperçu des dépenses

Au Sénégal, la dépense des collectivités locales est faible comparée à celle du secteur public dans son ensemble, représentant juste un peu plus de 1 pour cent du PIB et moins de 4 pour cent du total de la dépense publique du pays.¹⁶ S'agissant de la dépense locale dans son ensemble, 75 pour cent vont aux dépenses de fonctionnement et 25 pour cent à l'investissement, et il en est de même à Dakar. Toutefois, les coûts de fonctionnement relativement élevés ont laissé un retard d'investissement d'un montant moyen de CFA3,4 milliards (US\$5,7 millions) par an entre 2008 et 2014.¹⁷ Voilà qui entrave la capacité de développement de la ville. Il convient de rappeler que c'est le pouvoir central qui régit toutes les dépenses au nom

de la Ville, même si les procédures de marchés publics sont assurées à l'échelon local.

S'agissant des dépenses d'investissement, la Figure 3 ci-dessous montre que la Ville de Dakar en consacre une très large part (69 pour cent) à la voirie avec CFA17 milliards (US\$28 millions). Ce poste est suivi par l'équipement administratif et de grande dimension avec CFA2,5 milliards (US\$4,2 millions) et l'instruction, la jeunesse, la culture et les sports avec CFA2,4 milliards (US\$4 millions).

Quant aux dépenses de fonctionnement, elles sont très largement dominées par les traitements du cabinet du maire et du Secrétariat qui en absorbent plus du tiers avec CFA7,2 milliards (US\$12 millions). Ce poste est suivi par celui de l'instruction, la jeunesse, la culture et les sports avec CFA3,3 milliards (US\$5,5 millions), soit 16 pour cent, et celui de l'entretien de la voirie, des squares et jardins publics avec CFA2,3 milliards (US\$4 millions), soit 11 pour cent du total des dépenses. La Table 1 présente les dépenses de fonctionnement inscrites au budget de l'exercice fiscal 2020.

Figure 3: Dépenses d'investissement de la Ville de Dakar, budget 2020

Source: Budget 2020 de la Commune de Dakar

Table 1: Dépenses de fonctionnement de la Ville de Dakar, budget 2020

Operational expenses	Value	% of Total
Dette, redevances, assurance	CFA 772,500,000	3.7%
Quote-parts et contributions	CFA 1,350,000,000	6.5%
Cabinet du Maire, Secrétariat Général	CFA 7,175,779,1630	34.5%
Réceptions et cérémonies	CFA 926,329,538	4.5%
Revenus municipaux	CFA 228,892,773	1.1%
Service municipal de collecte	CFA 537,945,963	2.6%
Abattoirs, halles et marchés	CFA 25,687,373	1%
Biens communaux	CFA 136,000,000	0.7%
Protection/accidents	CFA 14,500,000	0.1%
Voirie, squares et jardins	CFA 2,341,950,074	11.2%
Eau, nettoyage, assainissement	CFA 205,728,369	1%
Ateliers et garages	CFA 799,496,481	3.8%
Éclairage public	CFA 159,500,000	0.8%
Instruction, jeunesse, culture & sport	CFA 3,280,331,497	15.8%
Santé, hygiène, affaires sociales	CFA 1 397,071,523	6.7%
Autres	CFA 1,477,915,435	7.1%

Source: Budget 2020 de la Commune de Dakar

Les réformes entreprises pour renforcer la situation financière de la Ville

Renforcement de la capacité de gestion financière et d'investissement

Nombre des réformes entreprises par la municipalité de Dakar l'ont été suite à l'élection du maire, M. Sall, l'un des chefs du parti d'opposition, en 2009. Il avait de grands projets de transformation mais s'est heurté à l'insuffisance des ressources. Comme mentionné plus haut, les finances là non plus n'étaient pas au pouvoir de la mairie, ce qui ne laissait que de très rares possibilités d'augmenter les ressources disponibles. La nécessité fut donc là mère de l'invention: l'équipe du maire s'est vu assigner pour tâche la recherche de financements externes, notamment les prêts internationaux et la possibilité d'une émission obligatoire municipale. Toutefois, afin de renforcer les moyens financiers et la solvabilité à long terme de la Ville, il fallait au préalable s'assurer que le système de recettes et de dépenses était parfaitement sain. Cela passait par la constitution d'une équipe qualifiée et bien formée, la mise au point d'une vision et d'un plan stratégique, et une meilleure efficacité des mécanismes financiers municipaux.

Une équipe responsable et autonome

Au début, le service financier et comptable de la Ville a entrepris de moderniser les systèmes financiers. Toutefois, des moyens limités se sont combinés à une énorme charge de travail et à l'immobilisme pour pro-

voquer l'installation, en 2012, d'une équipe spécialisée et très compétente. Sous le nom de Programme pour les finances municipales de Dakar (PFMD), elle restait à part des services municipaux et se composait de quatre professionnels sénégalais et d'un expert externe.¹⁸ Elle exerçait aussi ses fonctions en dehors des contraintes ordinaires de la bureaucratie et n'était comptable que devant le maire, auquel elle avait accès direct.

La préparation d'un emprunt obligatoire et la collaboration avec les institutions financières internationales sont des exercices compliqués, surtout sans expérience préalable et dans un domaine où les précédents sont rares. Sur le moment, les partenaires du développement soutenant Dakar ont voulu faire appel à l'expertise externe. Mais le maire n'était pas disposé à le permettre tant que l'équipe interne de la municipalité n'avait pas élaboré elle-même un plan stratégique conforme à sa vision, comme détaillé plus bas. C'est seulement une fois établi le socle nécessaire qu'il a été fait appel à l'expertise externe pour renforcer les capacités. Une fois fixée la vision interne, l'équipe responsable du projet a été en mesure de mettre sur pied un groupe de travail très compétent qui rassemblait tant des techniciens municipaux que des experts externes. Cette équipe transversale inter-gouvernementale et multisectorielle a formé ce qu'on a fini par appeler un observatoire doté d'un objectif unique : mettre au point un projet tangible qui mériterait les concours financiers externes.

On apprenait au fil de l'expérience, mais il fallait aussi des formations particulières. Le centre de formation de l'Agence française de développement (AFD) à Marseille a permis de développer les capacités, qu'il s'agisse de la gouvernance urbaine ou de la gestion financière. Les partenariats et les échanges d'expérience avec d'autres villes ont aussi joué un rôle important – l'équipe a effectué deux voyages d'étude, l'un à Douala (Cameroun) et l'autre à Johannesburg (Afrique du Sud), deux villes qui avaient déjà émis des obligations municipales. Ces voyages ont fourni à l'équipe les connaissances de fond lui permettant de comprendre le fonctionnement du marché financier et d'anticiper les chausse-trappes qui pourraient se présenter.

Vision à long terme et planification stratégique

Avant 2009, la Ville de Dakar ne disposait d'aucun document de planification stratégique. Ce manque de vision partagée constituait un sérieux obstacle à la coordination des investissements. Par conséquent, l'une des premières initiatives du nouveau maire aura été la création d'un service du plan et de l'aménagement urbain, chargé de mettre au point une stratégie de développement crédible.¹⁹ Ce document d'orientation stratégique (DOS) aura, de fait, précisé la vision ainsi que les valeurs, les engagements, les rôles et responsabilités de la Ville de Dakar, l'objectif étant de faire de celle-ci la capitale économique et culturelle de l'Afrique de l'Ouest. Pour ce faire, le DOS a fixé des

butés stratégiques bien précis doublés d'objectifs intermédiaires bien définis tant à moyen terme (2012-2017) qu'à long terme (jusqu'en 2025).

Le plus difficile allait être de mettre ces projets stratégiques en accord avec le budget municipal, étant donné la dépendance par rapport au pouvoir central concernant la collecte et la dépense des recettes fiscales. De l'impossibilité pour la ville de prévoir précisément le moment où les recettes seraient mises à disposition par le pouvoir central découlait la difficulté à planifier les déboursments liés aux projets d'investissement et de faire correspondre les flux de dépenses avec ceux des recettes.

L'amélioration du fonctionnement

Le Programme infranational d'assistance technique (SNTA) de la Facilité

de conseil aux infrastructures public-privé (PPIAF), qui dépend de la Banque mondiale, était présent à Dakar depuis 2008, connu d'abord sous le nom de Programme de responsabilité financière et de dépense publique (PEFA). Comme son nom l'indique, le SNTA fournit l'assistance technique voulue pour développer les compétences en matière de gestion des finances publiques, l'exécution des transactions financières liées à la dette et autres fonctions fondamentales propres à améliorer une éventuelle note de crédit. En 2019, le Sénégal est devenu l'un des treize pays du Sud du Sahara (soit moins de 30 pour cent du total) dont une entité infranationale participait au SNTA. De plus, Dakar était l'une des neuf autorités infranationales à avoir rendu publics leurs audits et évaluations, ce qui ne pouvait que contribuer à la confiance des investisseurs.²⁰

La petite équipe du Programme de finance municipale (PFMD) a aussi mis à profit la formation reçue dans le travail de préparation de l'emprunt obligataire, soutenue par une subvention de la Fondation Bill et Melinda Gates. C'est un effort bien coordonné qui s'est attaché à la conception et la mise en place de méthodes de gestion financière et budgétaire adaptées, visant à donner à la municipalité les moyens d'analyser elle-même les recettes, les dépenses, les flux de trésorerie et les actifs. L'équipe a mis au point un cadre qui s'appuie sur les recettes fiscales (assiette et recouvrement), la gestion financière (particulièrement celle des coûts), la planification pluriannuelle de l'investissement et la gestion des marchés publics, afin d'améliorer les systèmes utilisés par le personnel. On en trouvera plus bas un exposé détaillé.



Une rue animée à Dakar, Sénégal © Shutterstock

Réaliser le potentiel d'investissement pour améliorer les infrastructures

L'accès au financement des infrastructures ne va pas de soi pour bien des villes des pays en développement. Hormis les contraintes réglementaires au niveau national, on le doit avant tout au manque de moyens de gestion de la trésorerie et des passifs, des antécédents de crédit presque inexistantes et l'absence tant de planification stratégique que d'une administration compétente.²¹ Il en allait de même pour Dakar jusqu'à ce que, comme décrit ci-dessus, une robuste autorité directrice et l'assistance externe mette la Ville en mesure d'améliorer sa solvabilité jusqu'à être éligible au crédit tant concessionnel que commercial.

La Ville bénéficiait en plus, au titre de la loi sénégalaise de décentralisation de 1996, de l'autorisation donnée aux collectivités locales de s'endetter aux fins d'investissement auprès d'institutions financières et ce, sans intervention du pouvoir central. Cela a permis aussi à la Ville de se trouver tout près de lancer l'un des premiers emprunts obligataires municipaux du continent africain, ce qui était particulièrement pertinent vu son manque de maîtrise sur les autres sources de revenus et le besoin corollaire de diversifier ses ressources.

Les prêts concessionnels

Grâce aux réformes menées au titre du Programme de responsabilité financière et de dépense publique (PEFA) décrites ci-dessus, la Ville s'est trouvée en 2009 en mesure d'obtenir de l'AFD son premier prêt concessionnel – US\$12 millions à 20 ans – pour financer la rénovation de l'éclairage public tout en investissant dans

un millier supplémentaire de réverbères à énergie solaire. Le prêt comportait des conditions avantageuses, avec un taux d'intérêt de 2,23 pour cent et une période de grâce (différé d'amortissement) de 7 ans. Cela a donné l'occasion à la Ville de franchir les étapes obligées successives de l'élaboration du projet, de la structuration de la dette puis du paiement des échéances dans un contexte général dépourvu de tension. Ce faisant, la Ville a développé son expérience dans le renforcement de ses propres systèmes et moyens. Cela lui a aussi donné l'occasion de prouver aux tiers sa solvabilité et donc sa capacité à attirer les concours externes.

Suite au succès du prêt de l'AFD, la Ville de Dakar a emprunté en 2012 auprès de la Banque ouest-africaine de développement puis, à des conditions un peu plus onéreuses, un prêt pour la condition de routes et d'aires de stationnement. Le prêt se montait à US\$18 millions à échéance de 13 ans portant intérêt de 5,5 pour cent avec une période de grâce de trois ans.

Les prêts commerciaux

Le succès du prêt de l'AFD aura aussi servi de préalable à l'obtention par la Ville de quelques prêts commerciaux de montants moindres, quoiqu'à des conditions plus strictes et à des taux d'intérêt supérieurs. Après, en 2011, un prêt de la Banque islamique de développement (US\$4 millions, trois ans, 8,5 pour cent) pour l'acquisition de feux de signalisation, s'est ajouté en 2012 un prêt de l'Ecobank du Sénégal (US\$7 millions, cinq ans, 9 pour cent, période de grâce de deux ans) pour la reconstruction d'un marché dans le centre.²²

La capacité à emprunter aux taux du marché, même pour des montants

moins élevés, a renforcé la confiance dans la capacité de la Ville à attirer les concours externes. Toutefois, les concours des banques de dépôts sont limités à CFA10 milliards (US\$17 millions) assortis de courtes échéances et de plusieurs autres conditions, ce qui les rend impraticables pour des investissements plus importants et à plus long terme.²³ Dans ces conditions, un emprunt obligataire municipal était la solution la mieux adaptée.

Les emprunts obligataires municipaux

C'est vers la fin de 2011 que la Ville de Dakar a commencé à se demander si une émission obligataire municipale ne serait pas un bon moyen de financer ses projets à venir. On espérait que cela mettrait la Ville en mesure d'emprunter d'un coup un montant important à un coût inférieur à celui des banques de dépôts et avec davantage de souplesse qu'un prêt concessionnel. C'était aussi un moyen de démontrer que la Ville avait confiance dans sa capacité à gérer des investissements importants générateurs de revenus. Un examen minutieux de la Constitution et des consultations d'experts et de fonctionnaires nationaux ont permis de conclure qu'un emprunt obligataire à l'échelon municipal était conforme à toutes les exigences juridiques.

La Fondation Bill et Melinda Gates a joué un rôle décisif pour faire de cette idée une réalité. Suite à une allocution du maire, M. Sall, lors d'une conférence internationale, la Fondation a commencé par accorder une "subvention de cadrage" d'un montant de US\$500 000 pour l'étude de faisabilité. Elle a estimé que Dakar avait le potentiel voulu au vu de son Document d'orientation stratégique, avec une équipe très compétente et de robustes antécédents en

en matière de prêts internationaux.²⁴ L'émission obligataire avait pour objectif d'améliorer les conditions de vie des citoyens pauvres en mobilisant le marché régional des capitaux, et elle serait l'occasion de mettre à l'épreuve le mécanisme obligataire municipal en vue de le répliquer pour financer le développement dans d'autres villes africaines. Bien que, finalement, l'émission n'ait pas eu lieu en raison de complications dans le processus d'approbation du pouvoir central, l'exercice aura, en définitive, amélioré la situation financière de la Ville.

1. Faire reconnaître la solvabilité

L'élément fondamental des préparatifs de l'emprunt obligataire a consisté à en établir le socle en renforçant la solvabilité. Cela a amplifié les progrès accomplis au titre du Programme de responsabilité financière et de dépense publique (PEFA), ainsi que l'expérience acquise dans la gestion de prêts tant concessionnels que commerciaux. Toutefois, investir année après année dans le renforcement de la capacité à attirer des concours externes peut devenir difficile à justifier pour la ville, les retombées favorables pour le public n'intervenant qu'à long terme, ce qui laisse une marge minime pour les gains politiques à court terme. La Fondation Bill et Melinda Gates, puis à son tour la Cities Alliance, ont donc joué un rôle crucial avec leurs subventions. La Fondation a fait suivre sa "subvention de cadrage" d'une "subvention d'exécution" de US\$5 millions pour un programme de six ans (2011-2017) permettant à la Ville de renforcer ses systèmes de gestion financière, de modifier son approche de la planification et d'améliorer la perception par les investisseurs de sa solvabilité et sa capacité à attirer des concours financiers externes.

Il a été demandé dès le début à l'agence internationale de notation Moody's d'attribuer à titre confidentiel une note de crédit à la Ville. Elle a servi de référence à l'aune de laquelle mesurer les progrès avant l'obtention de la note publique officielle tout en fournissant une feuille de route pour d'autres avancées. Des postes décisifs comme "qualité de l'enregistrement et des comptes rendus financiers relatifs à la dette" et "ampleur et fréquence de l'analyse de l'étendue et de la fréquence de l'analyse du caractère soutenable de la dette" ont reçu les notes faibles de D et C respectivement. Le travail de réforme s'est donc concentré sur ces deux éléments. Une agence de notation locale, Bloomfield, a ensuite été engagée pour calculer une note de suivi. En septembre 2013, Dakar a reçu la note A3 pour la dette à court terme (ainsi considérée comme "valeur de placement") et celle de BBB+ à long terme.²⁵ Son rapport d'évaluation a montré que, par comparaison avec l'année précédente, les recettes avaient augmenté, les coûts de fonctionnement avaient baissé, et les échéances des prêts étaient bien honorées, d'où un excédent du budget d'ensemble.²⁶

2. Attirer les concours externes dans un projet

Le projet imaginé en rapport avec l'emprunt obligataire municipal portait sur un marché couvert destiné au commerce local. Il était désigné comme "la zone commerciale Petersen" et devait s'étendre sur 10 hectares à l'extrémité nord de la commune de Dakar-Plateau.²⁷ Il devait être à la fois sûr et d'un coût abordable, avec des installations servant plus de 4 000 vendeurs ambulants. Le rez-de-chaussée était destiné à des éventaires et kiosques subventionnés, les étages supérieurs concen-

trant les agences de crédit et autres services liés au marché et utilisés par les vendeurs, l'objectif étant de faciliter les affaires et l'accès au financement. La Figure 4 ci-dessous montre à quoi devait ressembler le bâtiment.

Le marché couvert s'inscrivait aussi dans une stratégie de réaménagement du centre-ville afin de détourner l'activité hors du centre où les vendeurs ambulants exacerbaient les embouteillages. La Banque mondiale a estimé que ce double phénomène – vendeurs ambulants, embouteillages – coûte chaque année CFA108 milliards (US\$216 millions) en pertes de revenu.²⁸ L'intégration de parkings dans le bâtiment visait à réduire le trafic ralenti associé à la vente ambulante ainsi que le stationnement sauvage des automobilistes qui se fournissaient auprès des vendeurs ambulants.

Le coût prévu du projet se montait à US\$40 millions, dont 25 pour cent pour l'acquisition du terrain et 75 pour cent pour la conception et la construction du bâtiment.²⁹ Il est à noter que, les redevances de marché étant l'une des rares sources de recettes collectées par la Ville de Dakar, celle-ci la maîtrisait mieux, notamment en rapport avec le remboursement des investisseurs.

Toutefois, certaines parties prenantes ne croyaient pas au succès du marché couvert: les vendeurs ambulants en trouveraient le coût trop élevé, et cet espace fermé qui les regrouperait tous les priverait de ce qui donne son ressort même à leur métier: la mobilité et la souplesse voulues pour approcher le client. Faute de demande de la part des vendeurs, le marché ne serait pas en mesure de dégager les sources de recettes requises pour le remboursement de l'emprunt. Pour prévenir cet obstacle, la Ville a décidé d'interdire la

Figure 4: La Zone commerciale Petersen à Dakar



Source: Municipalité de Dakar

vente ambulante, mais ce fut un tollé et la résistance a fini par prévaloir.³⁰

Dans la conception des investissements, dans quelque ville que ce soit, il y a souvent un arbitrage à faire entre les projets qui favorisent les pauvres et ceux qui favorisent le rendement. Il a été souvent reproché au projet de marché de Dakar de manifester une vision idéaliste de l'émancipation des pauvres, sans considérer le meilleur moyen d'en tirer un revenu convenable. Le projet était conforme à la volonté qu'avait le maire de faire résonner la voix des citoyens pauvres et du désir de la Fondation Bill et Melinda Gates de contribuer à un projet qui ait une incidence sociale, mais ce faisant, il pourrait avoir perdu de sa capacité à attirer les concours externes.

3. Conception de l'emprunt et réduction du risque

Outre la solvabilité et la conception d'un projet propre à attirer les concours externes, l'autorité émettrice des emprunts, le Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF, sous l'égide de l'Union économique et monétaire ouest-africaine) a fait valoir ses propres exigences. Il s'agissait surtout d'assurer à l'investisseur qu'il rentrerait dans ses fonds et de lui expliquer comment. Il est en effet facile de réaffecter les revenus d'un projet au lancement d'un autre qui revêt une certaine importance politique, plutôt qu'au remboursement de l'investisseur. La Ville de Dakar a donc fait ce qu'il fallait pour rassurer l'investisseur en cantonnant les recettes du projet.

Un fonds commun de créances (SPV) dénommé "Société de Patrimoine Immobilier de la Ville de Dakar" (SPID S.A.) a été mis en place pour la tutelle de l'actif financé par l'émission obligataire. SPID S.A. avait la responsabilité d'administrer le marché couvert, de percevoir les charges et d'en mettre le produit à l'abri dans un compte particulier. Elle devait aussi faire la liaison entre la Ville, le secteur privé et le public. Cette séparation essentielle entre SPID S.A. et le budget municipal, avec affectation directe des revenus du projet à la première et non à la Ville, correspondait à une recommandation du Ministère des Finances ; elle contribuait à renforcer la confiance de l'investisseur puisqu'il était difficile d'utiliser les revenus du projet pour des dépenses qui n'avaient aucun rapport avec lui.

Toutes les exigences réglementaires avaient beau être satisfaites, la Ville de Dakar fit un pas de plus en s'assurant d'une garantie à hauteur de 50 pour cent de la part de l'Agence américaine du développement international (USAID) au titre de son Autorité de crédit au développement (DCA). Cela voulait dire qu'USAID rembourserait au moins la moitié de son capital à l'investisseur si les revenus du projet ne répondaient pas aux attentes. Puisque l'obligation n'était pas émise par une entité souveraine, la DCA ne pouvait pas la garantir dans son intégralité et elle a, à la place demandé à la Ville de Dakar de mettre en place un fonds de réserve pour pourvoir aux premiers remboursements. La Ville a donc placé dans une banque privée un coupon équivalant à un an d'intérêts sur l'obligation, qui à la fois donnait aux souscripteurs une garantie à la première perte tout en dégageant le pouvoir central de toute responsabilité financière. Ce sont la garantie de la DCA et la mise en place du fonds de réserve qui ont fait passer l'émission au rang de "valeur de placement" (catégorie A), ce qui rendait les obligations plus faciles à vendre puisque l'investisseur voyait son risque réduit.³¹

Pour réduire encore davantage le risque, les souscripteurs des titres bénéficiaient d'un cadre législatif et réglementaire clairement défini. Il s'agissait notamment de la reconnaissance automatique du droit des souscripteurs à se regrouper pour défendre leurs intérêts et de bénéficier à ce titre de la personnalité morale. En outre, les règlements du Marché régional de l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et ceux de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) assureraient le règlement des différends. Ce système de droit

commercial largement reconnu **renforçait la confiance de l'investisseur, notamment la clause selon laquelle tout différend entre lui et la Ville de Dakar, faute d'être réglé à l'amiable dans les trois mois**, serait transmis à la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA) de l'OHADA, sise à Abidjan (Côte d'Ivoire).

4. Les conditions de remboursement de l'obligation

Les réformes de grande ampleur destinées à améliorer la solvabilité de la Ville de Dakar, et donc sa capacité à attirer les concours financiers externes, doublées de garanties pour l'investisseur, ont permis de fixer le taux d'intérêt annuel sur l'emprunt municipal (US\$40 millions à sept ans) à 6,6 pour cent, ce le justifiait du point de vue économique. Ce taux était inférieur à celui de superior 8,5 pour cent qui s'attachait au prêt commercial à trois ans consenti antérieurement par la Banque islamique du Sénégal, mais beaucoup plus exigeant que celui du prêt, lui, concessionnel, de l'AFD (2.23 pour cent à 20 ans.).³² Les taux d'intérêt peu élevés dénotent le risque très faible, pour le prêteur, de ne pas rentrer dans ses fonds.

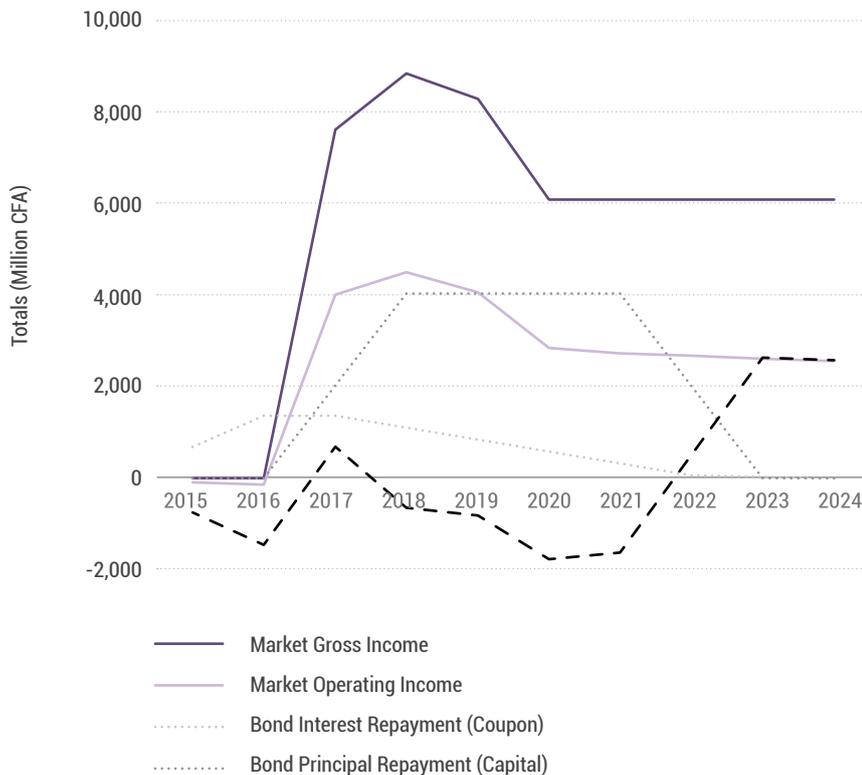
Très importante aussi était la période de grâce qui repoussait de deux ans le remboursement du principal. Cela permettait de construire le marché couvert et d'encaisser les premiers revenus avant même que doive commencer le remboursement du principal. Une fois passée la période de grâce, la ville rembourserait le principal et les intérêts cumulés en dix paiements échelonnés sur cinq ans.³³ En l'absence de ce différé d'amortissement, la Ville aurait été obligée de rembourser le souscripteur avec d'autres recettes que celles du projet, telles que la taxe immobi-

lière, d'où des pressions accrues sur le budget municipal et une viabilité d'ensemble moindre pour le projet.

Aligner l'échéance d'une émission obligataire avec les cycles de l'investissement est d'une importance majeure pour la pérennité des finances. Dans le cas de Dakar, l'échéance du titre, sept ans, était du même ordre que celle – de 3 à 10 ans – de bien d'autres émissions infranationales. Par comparaison, le cycle habituel des projets d'infrastructure est de 20 à 30 ans.³⁴ Si une ville doit rembourser rapidement une grande masse de capital, elle risque de ne pas pouvoir le faire à l'aide des seuls revenus tirés du projet (en l'occurrence, les redevances de marché) pour rendre l'investissement viable.

La Figure 6 ci-dessous montre les revenus anticipés tirés du marché couvert et les coûts de service de la dette obligataire. À partir de 2023, une fois acquitté le service de la dette, le revenu attendu (revenu brut) était de CFA6 milliards (US\$10 millions) et le revenu net d'exploitation de plus de CFA2,5 milliards (US\$4,2 millions).³⁵ Ce dernier chiffre est équivalent à quelque 4 pour cent des revenus figurant au budget de la Ville pour 2020. Rembourser le capital à travers le cycle de vie obligataire a deux avantages. D'abord, on ne reporte pas le remboursement de la totalité du principal sur les mandats municipaux ultérieurs, ce qui aligne les intérêts des responsables actuels avec ceux de leurs successeurs. En outre, cela peut lisser la trésorerie, puisque rembourser avec les revenus courants supprime le recours à un fonds d'amortissement qui accumulerait les revenus pour rembourser l'emprunt à la fin de son cycle.

Figure 5: Revenus attendus du marché et remboursement de l'obligation municipale, 2015 – 2024



Source: Données de la Ville de Dakar (2015)

5. La demande intérieure

Une fois satisfaites toutes les exigences, il fallait songer à vendre les obligations et donc en organiser la promotion auprès des investisseurs. Une entreprise de Dakar en a été chargée, avec aussi pour mission de placer les titres obligataires auprès de 18 intermédiaires financiers situés dans les huit pays de l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA). L'émission municipale de Dakar bénéficiait d'une forte demande intérieure pour un certain nombre de raisons:

- Le gouvernement du Sénégal avait lui-même émis des obligations

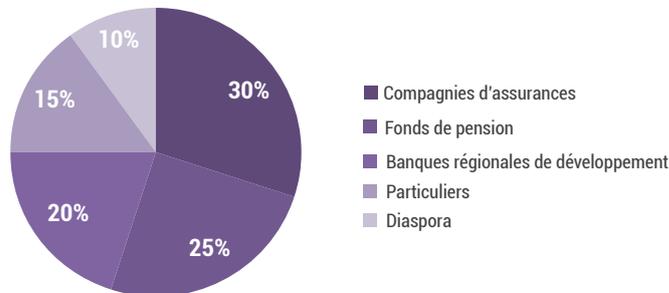
sur le marché local depuis 1996 sous l'égide du Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF).³⁶ Il existait donc déjà des règles, règlements et attentes bien définis et qui avaient fait leur preuves. En outre, les conditions macro-économiques étaient stables, par comparaison aux autres pays de la région.

- Dakar prévoyait de lancer son émission à la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), sise à Abidjan (Côte d'Ivoire). En tant que centre financier et règlementaire des 14 pays francophones d'Afrique occidentale et centrale, la BRVM maintient la cohérence règlemen-

taire entre eux tous. Cela élargissait donc le vivier d'investisseurs potentiels – fonds de pension et autres – qui pouvaient, en outre, investir dans l'obligation sans risque de change (le CFA étant la monnaie unique de la zone). De la même façon, les règles, règlements et normes en matière d'émissions obligataires, qu'elles soient municipales ou souveraines, sont partagées entre ces pays et elles ont commencé à faire leurs preuves. Cet aspect revêt une grande importance car il est propre à faciliter toute nouvelle émission obligataire dans la région.

- Dakar a mobilisé et attiré la participation du public dans la préparation de son emprunt. Des réunions hebdomadaires internes entre les différents services municipaux ont permis de mettre au point un narratif commun que le service de la communication de la Ville relayait ensuite auprès de la population afin qu'elle comprenne mieux ce que la municipalité faisait pour elle.³⁷ Ce processus prolongé a culminé dans un "appel public à l'épargne" enjoignant le citoyen de souscrire à l'emprunt, et par là-même dans l'avenir de sa ville.
- Pour faciliter cette campagne de promotion, la valeur la plus basse de l'obligation a été fixée à CFA10 000 (US\$18), comparée à un million pour les titres émis respectivement par Douala (en CFA, soit US\$1 400 à l'époque) et par Johannesburg (en rand sud-africain, soit US\$159 000).³⁸ Ce seuil peu élevé permettait à une large partie de la population de Dakar et aux investisseurs institutionnels privés de se rendre acquéreurs de titres municipaux. La demande était si forte que durant la tournée de promotion, des

Figure 6: Distribution attendue des titres de Dakar sur le marché primaire



Source: Adapté de Gorelick, J (2018)

membres du public approchaient les responsables de l'opération les poches pleines d'espèces pour acheter un fragment de l'avenir de Dakar. La Figure 7 ci-dessous montre qu'on s'attendait à ce que 15 pour cent de la demande vienne du petit épargnant individuel.

6. La suspension du lancement

En 2015, la ville avait satisfait à toutes les exigences règlementaires préalables à une émission obligatoire et s'était assurée d'une demande suffisante de la part des investisseurs. En février, le CREPMF a délivré le visa qui autorisait la Ville à lancer l'opération. Toutefois, après avoir accordé son aval préalable à trois occasions séparées, le pouvoir central a retiré son autorisation écrite la veille même de l'émission. Cette décision de dernière minute se fondait sur des motifs constitutionnels et des préoccupations quant à l'incidence de l'emprunt sur l'endettement d'ensemble du pays. On craignait aussi que l'opération soit trop innovante, et que le pouvoir central ne soit pas en mesure, à époque, en situation de prendre en charge ses risques éventuels.

Toutefois, certains ont aussi voulu voir une décision purement politique.

La menace d'une commune dirigée par l'opposition, avec un maire récemment réélu qui s'arrogeait une telle indépendance financière, n'était pas de bon augure pour le parti au pouvoir. Le manque de clarté quant au fondement juridique du retrait de son consentement par le pouvoir central a amené la Ville de Dakar à poursuivre en justice le gouvernement. Cela n'a pas réussi à renverser l'opposition du pouvoir central, mais le juge n'a pas non plus écarté par principe la possibilité d'émissions obligatoires municipales en général, ce qui laisse l'avenir de celles-ci très peu clair au Sénégal.

L'émission obligatoire municipale a beau ne pas avoir été lancée, sa préparation n'en a pas moins eu des effets économiques très importants. L'amélioration de la gestion financière a aidé à augmenter de près de 40 pour cent les recettes de la Ville entre 2008 et 2012.³⁹ Étant capable d'améliorer et de prouver à tout moment sa solvabilité, la Ville a trouvé dans l'emprunt l'outil indispensable du financement de son développement local. En outre, pour les grands projets d'infrastructures, les prêts concessionnels à long terme, comme celui à 20 ans de l'AFD ou l'autre, à 13 ans, de la Banque ouest-africaine de développement, ont été, sous divers aspects, jugés fournir

un modèle de financement et d'investissement mieux aligné sur les besoins et les ressources.

Captage des valeurs foncières et du capital improductif

Depuis l'échec du lancement de l'emprunt, divers organes du pouvoir central se sont associés avec des municipalités pour mettre à l'essai un certain nombre de réformes, moins complexes, dans leurs finances, et notamment un nouveau mode de traitement de la taxation foncière et immobilière. Dakar rompt avec l'habitude en élaborant des modalités innovantes de projets d'infrastructures avant même d'avoir capté la valeur foncière, en raison avant tout du fait qu'elle n'est pas du ressort de l'autorité municipale. Toutefois, à l'instar des autres villes, l'urbanisation rapide et d'énormes investissements dans l'immobilier, à Dakar et plus généralement au Sénégal, offrent un vaste potentiel de recettes, inexploité pour sa majeure partie.⁴⁰ Les efforts déployés par la Ville pour capter les valeurs foncières sont examinés ci-dessous.

La taxation foncière et immobilière

La taxation foncière-immobilière a beau receler un énorme potentiel de recettes locales, elle reste tout aussi sous-utilisée au Sénégal. Son rendement équivaut actuellement à 0.4 pour cent du PIB, ce qui, bien que supérieur au taux de 0.1 pour cent en 2016, reste très inférieur à son potentiel de 2 pour cent tel que calculé par le Fonds monétaire international.⁴¹ Par comparaison, c'est égal aux recettes prospectives estimées du secteur pétrolier du pays.⁴² De même, la taxation immobilière ne

produit que 2 pour cent de toutes les recettes fiscales du pays, contre 9 pour cent en moyenne dans les pays de l'OCDE.⁴³ D'après diverses parties prenantes, cela viendrait du fait que les taxes immobilières ne sont payées qu'en rapport avec 60 000 biens, sur un total de 1,8 million au Sénégal.

Les données du cadastre et du fisc pour l'année 2018 montrent que des quelque 110 000 parcelles recensées dans la seule commune de Dakar (non la ville en son entier), moins d'un tiers ont un bâti dûment recensé au rôle des contributions foncières. Dans d'autres

communes de Dakar, comme Rufisque, la proportion est plus proche de 25 pour cent. Les lieux de culte, écoles et bâtiments publics sont exemptés, comme les propriétaires occupants si la valeur locative annuelle est inférieure à CFA1,5 million (US\$2 700). Cette perte de recettes potentielles est aggravée par la faible discipline (de l'ordre de 12 pour cent), nombre d'assujettis déclarant qu'ils ne savaient pas être redevables de la contribution immobilière, ou d'autres, qu'ils n'ont pas reçu l'avis correspondant. La loi prévoit bien des pénalités, y compris des intérêts sur tout arrérage, ou la sai-

sie-arrêt avec mise aux enchères après épuisement des commandements et des avertissements, elles ne sont pas mises en pratique.⁴⁴ Il en résulte qu'à Dakar, seul 20 pour cent du produit potentiel des contributions immobilières est effectivement recouvré.⁴⁵

L'immobilier, son évaluation et le montant de sa taxation sont du ressort de la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID), le Trésor national étant responsable de la facturation et du recouvrement. Il appartient aux municipalités de sensibiliser le contribuable et d'identifier les propriétaires



Lac salé Retba près de Dakar, Sénégal © Shutterstock

de biens immobiliers, aidant ainsi à la mise à jour du rôle d'évaluation.

Les taxes sont perçues sur les biens viabilisés et non viabilisés, avec une surtaxe pour ces derniers. La législation nationale fixe le taux à 5 pour cent de la valeur locative pour les deux, et la surtaxe à 5 pour cent de la valeur de marché. Le taux de surtaxe foncière dépend des tranches de valeurs en vigueur sur le marché – dans les communes de Dakar, il va de 1 pour cent à 3 pour cent.⁴⁶ La haute main du pouvoir central sur la fixation des taux de taxation et leur recouvrement ne laisse aux collectivités locales aucune marge discrétionnaire pour commencer à l'alourdir progressivement dans les zones plus fortunées, ou celles qui bénéficient de plus de services publics.

Le système en vigueur depuis toujours compte sur les propriétaires pour déclarer chaque année à la DGID leur adresse et la valeur locative correspondante. Lorsque ces mises à jour ne sont pas faites, les déclarations antérieures sont simplement reconduites en l'état et il en va de même pour les évaluations.⁴⁷ Les ressources manquent pour instiller de la discipline dans ce système, qu'il s'agisse de détecter les biens non déclarés ou de vérifier les valeurs. En outre, le système d'adressage ne capture pas en bonne et due forme tous les bâtiments, et lorsqu'il le fait, souvent cela reste sans suite. La faiblesse de ce socle de données rend la facturation fiscale extrêmement difficile. Lors des rares recensements fiscaux entrepris par les administrateurs, il n'existe aucun protocole standardisé, les données sont recueillies manuellement et sans grande précision, et aucun lien n'est fait avec les identifiants du cadastre.⁴⁸ En outre, les valeurs enregistrées sont

souvent négociées entre agents du fisc et contribuables, plutôt que fixées selon une méthodologie certifiée.

Face à cette situation, les chercheurs mettent en place, à titre d'essai, un système modernisé de gestion de la taxe foncière-immobilière. Cela prend la forme d'un "essai randomisé contrôlé" (RCT) à travers la région de Dakar. Le programme comporte un relèvement complet de tous les ménages d'un point de vue fiscal ainsi que l'informatisation des données cadastrales et des adresses. Il recourt ensuite à une nouvelle application qui automatise le processus d'analyse des données, calcule le montant de la taxe et produit les avis d'imposition. Une méthode semi-automatique d'évaluation par masse est aussi à l'étude. La méthode serait la même que celle déjà en vigueur à Kampala, qui prédit une valeur relative à partir des caractéristiques visibles des biens.⁴⁹

C'est en communiquant avec les habitants et en les sensibilisant que l'on améliorera la discipline fiscale propre à mieux mobiliser le potentiel de la taxation immobilière. Ils doivent comprendre comment faire pour s'acquitter de leur dû et, plus important, ce qui est fait de leur argent. Le Bureau des Collectivités Locales et les Commissions de fiscalité locale ont un rôle naturel à jouer à cet égard. La façon dont le problème est abordé est précisée dans la section "Améliorer l'environnement réglementaire pour l'accès à la finance" ci-dessous.

Le nouveau système a beau être encore être à l'essai, les résultats calculés à partir de données de référence confirment la sous-évaluation des biens répertoriés à ce jour au registre de Dakar. Outre ses avantages directs, l'informatisation du système a amené

une meilleure coordination entre les différentes autorités publiques, réduit les déperditions de données et renforcé la mémoire institutionnelle.⁵⁰ Les données recueillies constituent aussi un gisement d'information que peuvent, par exemple, solliciter les autorités responsables de l'urbanisme et du logement. L'essai est en cours dans trois communes mais s'étendra aux autres après la phase d'expérimentation. L'objectif ultime est celui d'une automatisation complète intégrée avec les autres systèmes fonciers, tels que les permis d'urbanisme, de sorte que lorsque les habitants s'enregistrent pour construire du neuf, les détails sont immédiatement inscrits aussi au registre fiscal.

Mobiliser le foncier public pour les activités commerciales

La loi de 1964 sur les domaines nationaux a déclaré quelque 97 pour cent de tous les sols du Sénégal propriété de l'État et les a classés en diverses zones : urbaine, agricole, "pionnière" ou "non-précisée".⁵¹ La plupart des fonctions de gouvernance de ces terres sont déléguées aux municipalités.⁵² La Ville de Dakar espère donc augmenter à l'avenir ses recettes en mobilisant ses actifs fonciers – y compris sous forme de partenariats avec le secteur privé pour construire des installations commerciales sur des terrains publics afin de dégager des revenus pour elle-même. Il existe actuellement trois grands centres commerciaux à Dakar, dont par exemple le centre d'affaires, mais il a été envisagé que la mobilisation des actifs fonciers publics pourrait passer aussi par des hôtels et appartements. Comme avec l'émission obligatoire, la SPID S.A. serait l'intermédiaire utilisé pour investir dans ces projets, afin de cantonner le risque financier et de permettre le partenariat avec le secteur privé.

Améliorer l'environnement réglementaire pour l'accès à la finance

Nombre de fonctionnaires locaux ont eu l'impression que le pouvoir central avait entrepris et mis en œuvre d'importantes réformes législatives sans qu'on leur demande leur avis. Plus particulièrement, l'Acte III de la Décentralisation de 2013 a étendu les responsabilités des collectivités locales tout en réduisant les ressources financières et humaines mises à leur disposition. Cela a suscité des contre-incitations chez ces collectivités, qui étaient chargées de mettre en œuvre le changement : soit elles étaient bien conscientes de cette exigence mais ne sentaient pas motivées pour y satisfaire, soit elles n'en étaient pas conscientes et donc incapables d'y satisfaire. Dans l'un comme dans l'autre cas, la décentralisation et l'amélioration de la situation financière des villes n'en sont rendues que plus difficiles.

Les divergences auront peut-être été à leur comble entre la Ville de Dakar et le pouvoir central en mars 2017, quand le maire, M. Sall, a été arrêté sur des allégations de détournement de fonds publics à hauteur de CFA1,8 milliard (US\$3 millions). La levée de boucliers de la population a finalement amené le chef de l'Etat à le gracier par décret en septembre 2019. Toutefois, ces dernières années, un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour améliorer la coordination verticale parmi les instances publiques, notamment le Bureau des Collectivités Locales et ses Commissions de fiscalité locale. Les problèmes existants autour de la loi de décentralisation et les initiatives récentes pour améliorer la coordination sont détaillés plus bas.

La loi de décentralisation

La phase la plus récente de décentralisation, l'Acte III de 2013, a été entachée de difficultés. En 2015, une évaluation de sa première période de mise en œuvre a souligné celles qui résultent de la base fiscale restreinte de nombreuses petites collectivités locales à travers le pays, outre le manque de clarté du partage des responsabilités entre villes et départements et les problèmes causés par la fragmentation des collectivités locales dans la zone du Grand Dakar. En 2019, les problèmes suivants étaient encore considérés comme le plus sérieux :

La structure des services publics: Au titre de l'Acte III, ce sont neuf domaines de compétences qui ont été en tout ou en partie transférés du pouvoir central aux collectivités locales, selon leurs capacités. Il s'agissait de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, la santé, la population et l'action sociale, le jeunesse et les sports, les loisirs, la culture et l'instruction, la planification des investissements et de l'utilisation des sols ainsi que le logement et l'aménagement urbain. Afin de bien fournir ces services, il était vital, pour les collectivités locales, de renforcer leurs capacités techniques. Toutefois, comme ce fut le cas à Dakar, si la fourniture des services publics est décentralisée sans que le soit la fiscalité, les collectivités locales vont avoir du mal à renforcer leurs capacités. Dans le même temps, si elles font preuve de faiblesse dans la fourniture de services, le pouvoir central va hésiter à leur déléguer ces compétences, d'où un cercle vicieux.

La capacité fiscale: Comme indiqué plus haut dans l'aperçu général, les recettes fiscales de Dakar ont notable-

ment diminué depuis la mise en œuvre de certains des changements prévus à l'Acte III. Dans sa première phase, la législation a été modifiée, mais c'est sa mise en application en Phase 2 qui a été plus difficile. La multiplication du nombre de communes, en particulier, dans un but de meilleure égalisation, a provoqué la dispersion des ressources dans tous les sens, réduisant le montant alloué à la commune de Dakar. En outre, vu la forte concentration de l'activité économique (et des recettes fiscales associées) à Dakar, des mécanismes de redistribution des revenus fiscaux ont été mis en place pour permettre à d'autres villes et communes d'en recevoir elles aussi une partie pour leur propre développement. Presque tout le recouvrement à l'échelle locale étant effectué par le pouvoir central, ces réallocations et redistributions se sont faites très facilement.

Les moyens humains: Le nombre de municipalités étant passé de 172 à 557, il a fallu diviser aussi et partager le personnel de la Ville de Dakar. Avant l'Acte III, il comprenait 3 324 fonctionnaires, pour être réduit à 1 688 avec l'affaiblissement des barrières fonctionnelles et la subdivision du département en un plus grand nombre de communes. Toutefois, ces transferts de personnel se sont faits au moment où augmentaient les responsabilités de fourniture de services, ce qui a encore ajouté à la pression.

En bref, la décentralisation a beau avoir commencé au Sénégal dès 1872 avec la première commune, la décentralisation fiscale se fait toujours attendre. De sorte que, dotées de nouvelles responsabilités, les collectivités locales ont toujours aussi peu d'autonomie pour les remplir en raison des contraintes budgétaires. Par conséquent, si l'on veut améliorer la situation financière

des villes, il faut privilégier le renforcement des capacités et militer en faveur d'une décentralisation fiscale adaptée. Cette exigence devrait faire partie d'une prise de conscience plus large, qui verrait reconnaître et renforcer le rôle politique et institutionnel central des collectivités locales dans le développement national.

Les initiatives pour la coordination

En dépit de ces problèmes persistants, des avancées ont été tentées. La créa-

tion, en 2016, du **Bureau des Collectivités Locales (BCL)** est une initiative de l'Administration fiscale nationale (DGID) pour permettre au pouvoir central une meilleure coordination avec les collectivités locales afin de renforcer à l'avenir les flux de ressources fiscales et le recouvrement local. Il prend des mesures pour aligner les compétences décentralisées par l'Acte III avec les moyens financiers voulus pour les exercer. Le BCL travaille à renforcer le recouvrement de tous les impôts qui finiront par revenir à la municipalité, en se concentrant pour le moment sur la

taxation foncière-immobilière comme indiqué plus haut.

L'une des initiatives, à son tour, du BCL est la mise en place de **Commissions de la fiscalité locale (CFL)**, qui visait à améliorer les relations entre le pouvoir central, les collectivités locales et leurs contribuables, surmontant ainsi les obstacles au partage de l'information. Les CFL regroupent des représentants de la société civile et des quartiers, ainsi que des élus locaux qui œuvrent ensemble à des campagnes de sensibilisation pour renforcer la compré-



Vue aérienne de Dakar © Shutterstock

hension de la fiscalité à l'échelle locale et, avec elle, la discipline fiscale. Les membres sont formés par la DGID aux divers aspects techniques du recouvrement fiscal. On the fiscal aspects of tax collection. Ainsi préparés, ils sont à même d'identifier les contribuables et les biens qui leur appartiennent, devenant en quelque sorte des représentants du fisc sur le terrain.

De la mise en place des CFL résulte aussi une vaste réforme des processus participatifs au sein des pouvoirs publics, en promouvant une meilleure compréhension, par le citoyen, de leurs activités. Se contenter de modifier les systèmes

techniques, ou de recourir à la technologie pour automatiser les processus tout en dégagant d'énormes gains d'efficacité, voilà qui ne tient pas compte du facteur humain dans le recouvrement fiscal. Les CFL vont répercuter à travers les systèmes le point de vue du citoyen, tout en faisant connaître la manière dont la Ville dépense ses contributions et, en l'occurrence, la manière dont ces dépenses affectent positivement la valeur de ses actifs fonciers et/ou immobiliers. Par conséquent, alors que les CFL achèvent en ce moment la mise au point de mécanismes d'incitation directe, elles semblent bien placées pour jouer un rôle important

dans la réforme des ressources fiscales propres à Dakar.

Toutefois, depuis leur avènement en 2016, les CFL n'ont été mises en place que dans trois communes de Dakar, où l'orientation politique est la même que celle du gouvernement national. Nombre des quinze autres qui sont du côté de l'opposition n'avaient même pas entendu parler de cette initiative. Il y a du progrès mais il est lent: la commune même de Dakar (l'une des 19 que comprend le district de la capitale) a signalé en février 2020 que dès le mois suivant elle aurait un premier contact avec le Bureau des Collectivités Locales.

Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme

La Ville de Dakar a beau avoir manqué de peu le lancement d'une des premières émissions obligataires municipales d'Afrique, elle n'en a pas moins renforcé très notablement sa solvabilité. Il s'agit là d'une condition essentielle pour un meilleur accès aux prêts concessionnels et commerciaux. La relative autonomie dont jouit la Ville en matière d'endettement a de quoi surprendre, vu que toutes les ressources fiscales propres sont administrées par le pouvoir central, comme le sont les dépenses municipales. Dans l'ensemble, la Ville de Dakar illustre très bien le besoin d'adhésion à l'échelon national ainsi que l'importance du contexte politique pour l'introduction de toute réforme vraiment innovante. Il se trouve que le pouvoir central se penche maintenant sur l'amélioration tant des recettes d'origine foncière que de la coordination avec les municipalités. Certaines des grandes leçons et des facteurs de succès sont détaillés ci-dessous, ainsi que des objectifs pour une réforme à venir.

Leçons et facteurs de succès

Une autorité visionnaire: Comme avec la plupart des études de cas de la présente série, les réformes destinées à renforcer la situation financière de Dakar ont reposé sur une robuste autorité. La capacité du maire à convaincre les partenaires extérieurs d'investir, de même que sa détermination à se donner les moyens de transformer la Ville de l'intérieur, ont été d'importants facteurs de changement. Plus

important encore aura été l'accent mis sur la création d'un lien avec les habitants. Toutefois, cela a valu aussi bien des critiques à l'adresse de ce chef de l'opposition réformiste qui pouvait apparaître comme une menace potentielle pour le gouvernement national en place. Le maire a été arrêté en 2017 sur des allégations de détournement de fonds publics, suscitant une énorme controverse, puis gracié par décret présidentiel en septembre 2019.⁵³

Une équipe autonome très compétente: Une équipe spécialisée dénommée *Programme de finance municipale de Dakar* (PFMD), a été constituée en 2012 pour mettre en œuvre l'ambition du maire, à savoir une ville financièrement autonome et prospère. L'équipe faisait rapport exclusivement au maire auquel elle avait accès comptable, et elle exerçait ses fonctions hors des contraintes bureaucratiques. Une fois mises en place les ressources internes, un groupe de travail de techniciens et d'experts externes s'est constitué en un "observatoire" intersectoriel et inter-fonctionnel doté d'un seul objectif : mettre au point un projet tangible susceptible d'attirer les concours financiers externes. Outre l'apprentissage par l'expérience, l'équipe a eu accès à des formations à Marseille et effectué des voyages d'étude à Douala et à Johannesburg, deux villes qui avaient déjà lancé des obligations municipales.

Renforcer la solvabilité: L'émission obligataire a été annulée au dernier moment, mais le socle d'expérience qui la sous-tendait a beaucoup

contribué tant à l'augmentation des recettes fiscales qu'à la diversification des sources de financement entre 2008 et 2015. De la réorganisation des systèmes et des moyens à travers le programme PEFA à la procédure d'obtention d'une note de crédit et des recommandations qui s'y attachaient, en passant par l'apprentissage des prêts concessionnels et commerciaux, la Ville a radicalement renforcé ses capacités de gestion financière.

Le soutien des partenaires du développement: Dès le début, le programme PPIAF de la Banque mondiale a joué un rôle décisif dans les travaux préalables destinés à faire doter la Ville d'une note de crédit qui vaudrait aux titres qu'elle émettrait d'être reconnus comme valeurs de placement. La Fondation Bill et Melinda Gates, et à sa suite la Cities Alliance, ont aussi soutenu Dakar dans cette entreprise. La première a fourni d'abord une subvention de cadrage (US\$500 000) puis une autre, cette fois, d'exécution (US\$5 millions) pour financer un programme d'amélioration financière et de planification sur une durée de six ans. L'Autorité de crédit au développement (DCA) de l'Agence américaine du développement international (USAID) a apporté son propre soutien sous la forme d'une garantie des obligations, à hauteur de 50 pour cent, qui a beaucoup contribué à abaisser le risque et à l'obtention d'un taux d'intérêt acceptable tant pour l'investisseur que pour les propres finances de la Ville.

Le soutien des partenaires du développement passe aussi par les prêts

concessionnels (c'est-à-dire, à taux d'intérêt très bas) accordés par l'Agence française de développement (AFD) et la Banque ouest-africaine de développement. Ces prêts ont non seulement permis à la Ville d'investir dans les infrastructures propres à y améliorer les conditions de vie et la productivité, mais aussi de bien intégrer dans ses propres systèmes les opérations de gestion financière qui s'y rapportent et d'améliorer la confiance des investisseurs.

Une réglementation plus favorable pour la dette locale: Le cadre réglementaire qui s'impose à la Ville de Dakar est, dans l'ensemble, très sérieusement contraignant, vu l'absence de maîtrise qui est la sienne sur ses ressources financières. Toutefois, comparée à ses pairs, elle est singulièrement libre d'émettre de la dette, les restrictions imposées par le pouvoir central étant relativement peu nombreuses. Le facteur politique conserve son influence sur les options possibles, et certains processus restent à clarifier et être mis à l'épreuve avec des instruments financiers plus "innovants" comme un emprunt obligataire municipal, mais la Ville a réussi à emprunter à des prêteurs tant concessionnels que commerciaux sans que le pouvoir central ait eu à intervenir.

La Bourse régionale: La Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) où les obligations dakaroises devaient être lancées a joué un rôle très important dans leur mise au point. En tant que plaque tournante financière et réglementaire des 14 pays de la zone CFA d'Afrique occidentale et centrale, la BRVM, sise à Abidjan (Côte d'Ivoire), offre une base très élargie aux investisseurs potentiels – fonds de pension et autres – susceptibles d'investir dans ces titres, et ce sans risque de change.

En outre, les règles, règlements et normes relatifs aux émissions obligataires sont communes à tous ces pays et avaient déjà commencé à faire leurs preuves à l'échelon national. Cela était propre à favoriser l'émulation chez les émetteurs potentiels d'obligations municipales dans la région.

Un marché intérieur robuste: Au Sénégal, le pouvoir central a émis des obligations sur le marché interne depuis 1996 sous l'égide du Conseil régional pour l'épargne publique et les marchés financiers (CREPMF), ce qui lui donnait une certaine expérience. Cela veut dire aussi que les règles, les règlements et les attentes étaient déjà bien établis. Les conditions économiques d'ensemble étaient relativement stables. En outre, grâce à une vaste campagne de communication et une bonne participation du public, la demande des petits investisseurs et des particuliers a été forte elle aussi, désireux qu'ils étaient de prendre leur part dans l'avenir de la ville.

Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain

Une décentralisation plus claire: Comme souligné tout au long de la présente étude de cas, la dernière loi de décentralisation ("Acte III") a creusé un écart entre la délégation des compétences et celle des finances. Il en est aussi résulté une certaine confusion quant aux rôles respectifs des diverses parties prenantes. Or l'amélioration de la situation financière de Dakar passait plutôt par la convergence des incitations. Mais le pouvoir central n'a actuellement aucun besoin urgent d'accroître l'efficacité du recouvrement, n'étant pas responsable de la fourniture des services à l'échelle locale, et sa réputation auprès

des populations locales et le contrat social avec elles ne sont pas en jeu. Vu le cadre réglementaire actuel, les partenaires du développement pourraient encourager le pouvoir central à optimiser le recouvrement au bénéfice des collectivités locales. Cette optimisation devrait être considérée comme partie intégrante d'un processus plus vaste qui reconnaîtrait et renforcerait le rôle des collectivités locales comme des protagonistes centraux, tant politiques qu'institutionnels, dans le développement national.

Coordination verticale entre pouvoirs publics: Au vu des éléments énumérés ci-dessus, le gouvernement sénégalais s'efforce maintenant d'améliorer la coordination à travers le Bureau des Collectivités Locales (BCL). Cette instance, créée en 2016 à l'initiative de la DGID, a pour mission d'améliorer les relations avec les collectivités locales, afin d'augmenter les ressources fiscales à venir et le recouvrement local. Pour une meilleure communication entre le pouvoir central, d'une part, et les collectivités locales et leurs populations, d'autre part, on a créé les Commissions de fiscalité locale (CFL). Reste toutefois à les faire plus largement connaître puisqu'en 2019 rares étaient les communes qui en avaient entendu parler.

Des actifs fonciers mieux mobilisés: L'un des projets auxquels travaille le Bureau des collectivités locales est la réforme de l'administration de la taxation foncière-immobilière et de la manière dont elle est perçue par la population. Pour moderniser et automatiser les systèmes relatifs à la taxation immobilière et mieux les intégrer parmi les parties prenantes, une expérience en cours a d'ores et déjà donné de bons résultats, et elle devrait donc être étendue à d'autres

communes. L'intérêt de partenariats avec le secteur privé pour établir sur le domaine public des centres commerciaux producteurs de recettes fiscales a aussi été fortement souligné. La Ville de Dakar dispose d'une vaste étendue de biens immobiliers et fonciers pour le faire, mais leur périmètre exact est encore mal connu. Cela veut dire qu'à Dakar ces actifs pourraient bien être actuellement sous-mobilisés, sous-coordonnés et sous-exploités.

Clarifier la législation sur l'endettement: Le manque de clarté quant aux diverses modalités d'endettement autorisés et les garanties qui s'imposent est un obstacle majeur pour tout accès aux financements externes dans l'avenir. En Afrique sub-saharienne, la législation sur les finances des collectivités locales a été mise au point avant que les marchés des capitaux soient en plein état de fonctionnement et accessibles. En outre, les marchés, les normes, les règlements et les attentes n'ont pas eu l'occasion de se développer au fil de l'expérience. Dans le cas de Dakar, il est indispen-

sable aux investisseurs de connaître les limites de l'autonomie de la Ville s'agissant du recours à l'emprunt, ainsi que les différences de traitement qu'il peut y avoir entre les prêts, les obligations municipales et autres modalités d'emprunt à venir.

Renforcer la capacité à attirer les concours externes: Selon certaines parties prenantes à Dakar, le manque de ressources n'est pas ce qui empêche vraiment la Ville de recourir aux concours externes pour améliorer ses finances. L'écueil plus fondamental serait bien plutôt que les plans et projets proposés à ce type de financement ne s'y prêtent pas vraiment bien. Le problème est d'ailleurs assez général: selon le groupe "The Business 20" (B20), qui réunit des entrepreneurs du monde entier et participe aux débats sur les politiques publiques, le manque d'investissements dans les infrastructures ne tient pas à une pénurie de capitaux.⁵⁴ La mise au point de pareils plans et projets exige des capacités techniques et une expérience robustes. Les financements

mixtes et les garanties de capital sont des éléments, certes, importants de tout montage financier à venir, mais la priorité majeure reste l'appui à la mise au point de plans et projets urbains détaillés et propres à attirer les concours externes.

Prêts et obligations: le potentiel est là: Les avantages pour la Ville de Dakar d'une solvabilité reconnue n'auront pas cessé avec l'annulation de l'emprunt obligataire municipal. Depuis 2009, l'amélioration progressive de ses capacités tant techniques qu'humaines ont fait de Dakar une ville qui peut honorer ses dettes. Par conséquent, les prêts concessionnels et commerciaux, dont ceux de l'AFD et de la Banque islamique n'ont connu aucun défaut de paiement, représentent d'énormes possibilités pour la Ville. Une nouvelle émission obligataire existe encore aussi parmi les projets, mais ne sera pas mise à l'étude avant que l'horizon politique et législatif soit dégagé.

Bibliographie

1. World Bank. (n.d.). "Senegal Overview."
2. International Monetary Fund Data.
3. World Bank. (n.d.). "Senegal Overview."
4. World Bank (2018). Programme Appraisal Document 121718-SN: Social, Urban, Rural and Resilience Global Practice. W. Bank. Washington DC.
5. UN DESA (2014). "World urbanization prospects." Geneva: United Nations.
6. Rouhana, S. and D. Ranarividy (2016). "Cities for an emerging Senegal." World Bank Blog.
7. World Bank (2016). Senegal Urbanisation Review. World Bank. Washington DC.
8. Rouhana, S. and D. Ranarividy (2016). "Cities for an emerging Senegal." World Bank Blog.
9. Knebelmann, J. (2019) "Taxing property owners in Dakar." IGC Policy Brief 50415.
10. Sala, I. (2018). Senegal is building a futuristic city to deal with its congestion problems. Quartz Africa. Online available at <https://qz.com/africa/1352926/will-senegals-diamniadio-city-solve-dakars-problems/>.
11. World Observatory on SNG Finance and Investment (2019). Senegal Country Profile. Online available at <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20SENEGAL.pdf>.
12. Dia Sarr, K. (2016). Politiques et management du développement – Potentiel Afrique. Executive Education, SciencePo.
13. Knebelmann, J. (2019) "Taxing property owners in Dakar." IGC Policy Brief 50415.
14. World Observatory on SNG Finance and Investment (2019). Senegal Country Profile. Online available at <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20SENEGAL.pdf>.
15. Ibid.
16. Ibid.
17. Bloomfield Investment Corporation (2015). Bloomfield rating sheets for 2014 and 2015.
18. Paice, E. (2016). Dakar's municipal bond issue: A tale of two cities. Briefing Note. A. R. Institute. 1603.
19. Ibid.
20. Public Expenditure and Financial Accountability (2009). Senegal Dakar City 2009 PEFA. Online available at <http://www.pefa.org/assessment/sn-dakar-city-jan09-pfmp-r-sn-public-en>.
21. Paice, E. (2016). Dakar's municipal bond issue: A tale of two cities. Briefing Note. A. R. Institute. 1603.
22. Dia Sarr, K. (2016). Politiques et management du développement – Potentiel Afrique. Executive Education, SciencePo.
23. Swope, C. and T. Kasse (2015). "How Dakar (Almost) Got Its First Municipal Bond to Market."
24. Gorelick, J. (2018). "Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks." *Environment and Urbanization* 30(1): 103-122.
25. Swope, C. and T. Kasse (2015). "How Dakar (Almost) Got Its First Municipal Bond to Market."
26. Gorelick, J. (2018). "Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks." *Environment and Urbanization* 30(1): 103-122.
27. Swope, C. and T. Kasse (2015). "How Dakar (Almost) Got Its First Municipal Bond to Market."
28. Ibid.
29. Gorelick, J. (2018). "Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks." *Environment and Urbanization* 30(1): 103-122.
30. Paice, E. (2016). Dakar's municipal bond issue: A tale of two cities. Briefing Note. A. R. Institute. 1603.
31. Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2015). PPIAF Helps the City of Dakar Improve its Creditworthiness. PPIAF.
32. Gorelick, J. (2018). "Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks." *Environment and Urbanization* 30(1): 103-122.
33. Ville de Dakar (2015). Emprunt obligatoire par appel public à l'épargne. Note D'Information.
34. Schloeter, L. (2016). "Financing Urban Infrastructure in Emerging Cities: Municipal Bonds." *Ciudades Sostenibles*.
35. Ville de Dakar (2015). Emprunt obligatoire par appel public à l'épargne. Note D'Information.
36. Gorelick, J. (2018). "Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks." *Environment and Urbanization* 30(1): 103-122.
37. Ibid.
38. Ibid.
39. Neureiter, K. and M. Jordan (2017). What can be learnt from Dakar's failed attempt to launch a municipal bond.
40. Bahl, R. W., J. Martinez-Vazquez and J. M. Youngman (2008). Making the property tax work: Experiences in developing and transitional countries, Lincoln Inst of Land Policy.
41. Knebelmann, J. (2019) "Taxing property owners in Dakar." IGC Policy Brief 50415.
42. Ibid.
43. Franzen, R. and W. McCluskey (2017). Property tax in Africa: Status, challenges, and prospects, Lincoln Institute of Land Policy.
44. Monkam, N. F. (2011). "Property taxation in Senegal: legislation and practice." *Journal of Property Tax Assessment & Administration* 8(3): 41-60.
45. Knebelmann, J. (2019) "Taxing property owners in Dakar." IGC Policy Brief 50415.
46. Ibid. Franzen, R and W McCluskey (2017).
47. Knebelmann, J. (2019) "Taxing property owners in Dakar." IGC Policy Brief 50415.
48. Ibid.
49. Ibid.
50. Ibid.
51. USAID (2016). USAID country profile property rights and resource governance – Senegal. USAID.
52. Monkam, N. (2009). Property Taxation in Francophone West Africa: Case Study of Senegal, Lincoln Institute of Land Policy.
53. BBC (2019). Khalifa Sall, Dakar's ex-mayor, pardoned by Senegal president. BBC News. Online available at <https://www.bbc.com/news/world-africa-49873340>.
54. B20 Taskforce (2017) "Investing in Resilient, Future-oriented Growth. Boosting Infrastructure Investment and Balancing Financial Regulation." Financing Growth & Infrastructure Policy Paper.

Renforcer les finances municipales : l'expérience de Hargeisa (Somaliland)

Auteurs: Victoria Delbridge, Oliver Harman et Ahmedi Yusuf, avec Astrid Haas, Tony Venables et Priya Manwaring

Table des matières

Résumé	156
Principaux messages:.....	156
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers	158
Finances municipales et structure de la gouvernance urbaine	159
Structure et mission de la gouvernance urbaine.....	159
Finances municipales: un aperçu.....	160
Les réformes entreprises pour renforcer la situation financière de la ville	163
Améliorer la capacité de gestion financière	163
Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif	165
L'amélioration du cadre financier pour l'accès aux financements.....	168
Mobiliser le potentiel d'amélioration des infrastructures	170
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme	173
Leçons et facteurs de succès	173
Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain.....	174
Bibliographie.....	176

Remerciements

La présente étude de cas a été préparée au titre de l'initiative "Soutenir la dimension urbaine de la coopération au développement: Accroître les capacités financières des villes des pays en développement pour un aménagement urbain productif et durable" à la requête du Parlement européen et à titre de projet-pilote financé par l'Union européenne.

La matière de la présente étude s'appuie sur des entretiens et des recherches en ligne conduits entre mai 2019 et mars 2020. Pour leurs contributions, nous remercions: les représentants d'ONU-Habitat au Somaliland; au Somaliland : le Ministère du Plan ; le Ministère de l'Intérieur; l'Institut de la Fonction Publique; l'Institut du Gouvernement Local; l'Association des Autorités des Collectivités Locales; la Municipalité de Hargeisa; la Direction des affaires fiscales; la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture; et l'Université de Hargeisa.

Résumé

La municipalité de Hargeisa, capitale du Somaliland, a beau avoir commencé depuis peu à améliorer sa situation financière, elle a déjà mené à bien des réformes notables dans les quelques années qui ont suivi l'établissement de son statut démocratique en 2002. Les réussites sont d'autant plus remarquables au vu de la situation précaire du Somaliland après 30 ans d'une guerre civile avec la Somalie qui a dévasté la ville et l'a laissée largement en ruine. La situation se complique du fait de l'absence de reconnaissance du Somaliland comme État souverain de la part de la communauté internationale. Son cas illustre bien comment on peut tirer parti de l'urbanisation des populations pour lever les ressources fiscales nécessaires à la fourniture de services urbains tout en renforçant la légitimité des pouvoirs publics afin de mieux servir les habitants.

Étant donné les conditions générales, les réformes sont de celles qu'il est facile de mettre en place et qui font généralement leurs preuves, y compris un système simple et informatisé de comptabilité et de facturation fiscales

et un mode de taxation immobilière bien adapté et basé sur les superficies. Alors que d'autres villes ont eu bien du mal à servir davantage d'habitants à partir d'une assiette fiscale inchangée, à Hargeisa les réformes ont au contraire mis à profit la croissance de la population pour augmenter leurs rentrées fiscales à partir de la taxe immobilière et des redevances journalières des vendeurs ambulants. Dans le même temps, des prélèvements sur des terrains privés dans la périphérie représentent un captage "en nature" des valeurs foncières et préparent l'aménagement de l'avenir. Le succès de ces réformes est renforcé par les gains de légitimité acquis à travers la gouvernance participative, ce qui montre bien ce qui peut s'accomplir lorsque des populations et des collectivités locales collaborent entre elles et avec le secteur privé.

La municipalité de Hargeisa a fait des progrès s'agissant des éléments essentiels de recettes fiscales propres, mais il reste bien davantage à faire pour financer le développement et l'aménagement à venir. Les

dépenses en capital des collectivités locales, par exemple, sont souvent très inférieures aux montants inscrits au budget. Cela traduit l'influence de la demande du public pour les services courants et visibles, par préférence aux investissements de long terme, moins visibles. En outre, en raison de la non-reconnaissance internationale de la souveraineté de l'État de Somaliland, Hargeisa a reçu une aide au développement limitée par comparaison à d'autres villes connaissant des conditions semblables. Toutefois, un effort modeste mais coordonné à travers une coalition d'institutions spécialisées de l'ONU a donné leur profil fondamental à certaines réformes lancées par la municipalité. Alors que le pays commence à mettre sur pied un secteur financier en bonne et due forme, s'ouvrant notamment à la banque commerciale et à l'investissement international, le soutien au développement va rester nécessaire pour garantir que les collectivités locales et le secteur privé sont en mesure de capitaliser sur les possibilités que tout cela va présenter.

Principaux messages:

- Des systèmes de taxation foncière-immobilière simples et bien adaptés permettent de percevoir l'impôt sans grands frais ni procédures complexes.
- Les réformes de l'administration, tels l'informatisation des systèmes informatisés et la rationalisation du nombre de taxes collectées, peut avoir une incidence notable sur l'efficacité et la comptabilisation fiscales.
- Planifier pour une expansion future n'est pas seulement utile pour capter les gains de l'urbanisation rapide à travers des prélèvements obligatoires, cela mais améliore aussi l'investissement urbain à venir.

- Nouer et entretenir le contrat social à travers la planification participative et la fourniture de services visibles est essentiel pour l'accroissement des taux de recouvrement.
- Les possibilités de financement international peuvent être sévèrement limitées tant par un secteur financier sous-développé que par le recours exclusif au financement islamique.
- Une bonne coordination entre partenaires du développement assure à la réforme des conditions et un socle solides.



Vue aérienne de Hargeisa, plus grande ville de Somaliland, Somalie © Shutterstock

L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers

État qui s'est auto-proclamé autonome en 1991, le Somaliland est un des pays le plus pauvres du monde, avec en 2017 un PIB par tête estimé à US\$675. L'économie est très dépendante de la production agricole et notamment de l'élevage, qui contribuait 28 pour cent du PIB en 2012.

Dans ces conditions, la croissance, la production et les exportations du pays sont étroitement liées aux conditions météorologiques. L'investissement direct étranger est peu important, vu le manque de reconnaissance du pays et la fragilité des conditions marquées par la guerre qui sont les siennes.

Ces limitations pèsent aussi sur l'investissement des partenaires du développement et des organisations non-gouvernementales (ONG). En outre, les rentrées fiscales et la dépense publique figurent parmi les plus faibles d'Afrique sub-saharienne : les premières à 7,2 pour cent du PIB et la seconde à 10 pour cent.

Le gouvernement dispose donc d'une faible maîtrise des ressources économiques nationales insuffisante pour stimuler l'investissement et la consommation.

La population du Somaliland est estimée autour de 3,9 millions, dont plus de la moitié vit en zone urbaine.

La croissance du taux d'urbanisation a été extrêmement rapide ces dernières années, en raison avant tout du changement climatique et du déplacement concomitant des populations agricoles, ainsi que de taux de fécondité élevés. La population recherche les services publics et les filets de sécurité sociale à travers la proximité

de la ville et les réseaux claniques urbains. Quoiqu'un ménage urbain sur quatre n'ait toujours pas de quoi subvenir à ses besoins journaliers, c'est encore, pour beaucoup, une amélioration par rapport à la pauvreté rurale, avec la précarité et l'imprévisibilité qui s'y attachent.

En tant que capitale du Somaliland, Hargeisa se trouve à l'épicentre de cette croissance urbaine, la population y ayant triplé, ou peu s'en faut, ces 10 dernières années. On l'estimait à 300 000 âmes en 2005, on en serait aujourd'hui à 1,2 million environ. La ville a beau avoir connu une reconstruction et une expansion rapides pour accommoder ce quadruplement, certaines difficultés demeurent. Les visiteurs décrivent Hargeisa comme l'une des capitales le plus "basses" du monde, les rares exceptions étant portées au crédit des plus fortunés des investisseurs de la diaspora. Cette faible densité, exacerbée par une mauvaise infrastructure routière, cause d'innombrables difficultés, qu'il s'agisse de la congestion ou des communications.

La ville se caractérise aussi par des taux élevés de chômage et d'informalité. L'information à l'échelon infranational a beau être rare, un rapport de la Banque mondiale ("Faire des affaires à Hargeisa") a donné en 2012 une idée des conditions dans lesquelles s'exerce l'activité économique.

Selon ces estimations, l'économie informelle fournit environ 77 pour cent du total de l'emploi dans la ville. Cela

s'explique surtout par le manque de développement du secteur financier "formel", ce qui rend difficile l'accès des entrepreneurs au financement. Des entreprises installées au Somaliland, 48,8 pour cent ont confirmé, en réponse à un sondage, que c'était là la principale contrainte à la conduite des affaires, alors que la moyenne mondiale correspondante est de 16,9 pour cent. La raison en est que la majorité des services financiers sont fournis par des systèmes de banque islamique informels, avec des mécanismes de dépôts à court terme qui ne produisent pas d'intérêts.

Autre facteur qui favorise l'économie informelle: le coût exorbitant des licences commerciales. En 2012, Hargeisa était l'une des 15 villes le plus chères au monde où lancer une entreprise, la licence commerciale locale constituant la moitié du coût.

Des réformes s'imposent d'urgence dans le secteur financier et l'investissement à grande échelle pour surmonter ces obstacles, en s'assurant que l'infrastructure de la ville est planifiée et déployée comme il faut pour servir des populations toujours plus nombreuses et ce d'une manière productive et vivable, plutôt que de se retrouver avec un foyer tentaculaire de surpopulation, de contagion et de congestion.

Finances municipales et structure de la gouvernance urbaine

Structure et mission de la gouvernance urbaine

Le socle juridique de la gouvernance urbaine du pays, y compris l'organisation et les fonctions des collectivités locales, est défini par la loi de 2002 sur les régions et districts (Loi 23). Largement révisée en 2007, elle instaure une vaste délégation de compétences au bénéfice des districts locaux. Elle divise le Somaliland en six régions, chacune composée de plusieurs districts dont celui de la capitale. À chaque district est attribué un classement (de A à D) sur la base de la production, de l'économie, de la population et de la superficie, qui ensemble déterminent dans quelle mesure les compétences peuvent être déléguées.

Hargeisa, chef-lieu de la région de Maroodi Jeeh, se trouve au rang le plus élevé (A).

Seuls six conseils régionaux ne sont pas élus, contrairement à celui de chacun des 23 districts classés de A à C, et les scrutins sont censés avoir lieu tous les cinq ans. La délimitation des districts classés D n'étant pas achevée, ils restent administrés par le Ministère de l'Intérieur, qui nomme les maires et les conseillers.

Quoi qu'au début, la loi ne prévoyait que 19 districts classés D, leur nombre n'a cessé de croître au fil des mandats présidentiels et il en existe aujourd'hui 59 en tout. La raison en est largement politique et dictée par les intérêts tribaux.

La Constitution du pays a de longtemps reconnu l'importance des conseils de district, mais les premières

élections directes ne s'y sont tenues qu'en décembre 2002. Depuis lors, les scrutins municipaux n'ont eu lieu à nouveau qu'en 2012, sautant l'échéance de 2007, et en 2019 le scrutin prescrit en 2017 n'avait toujours pas eu lieu.

Hargeisa compte 25 conseillers élus, le maire étant désigné parmi eux.

L'Art. 11(2) de la Loi 23 délimite les responsabilités de chaque district en matière de services économiques et sociaux à fournir aux administrés. Cela comprend la santé et l'instruction jusqu'au début de l'adolescence, l'élevage, la sécurité, l'eau, l'électricité et les communications, entre autres. Le Somaliland a beau vouloir mettre en place un système entièrement décentralisé au titre de la Loi 23, c'est la capacité des collectivités locales à fournir les services qui détermine le degré de responsabilité qui leur est assigné. De sorte qu'en pratique, seuls quelques éléments ont été délégués dans des villes d'une certaine importance comme Borama, Berbera, Buroa et Hargeisa elle-même; toutefois, même dans ces cas-là, la majorité des missions de santé et d'instruction restent centralisées ou tombent entre les failles. Le budget de Hargeisa reflète cette situation, avec seulement 5 pour cent de son montant consacré à la santé et l'éducation

De cette approche a résulté un sérieux manque de clarté quant à l'échelon du pouvoir public qui a la responsabilité d'exercer certaines missions bien déterminées. Dans certains cas, le secteur privé et la diaspora sont même intervenus pour combler les lacunes

en fournissant des équipements et services publics comme la collecte des déchets, l'eau, l'électricité et les télécommunications. Le manque de clarté a aussi provoqué des lacunes dans le recouvrement fiscal dans son ensemble, ainsi que des problèmes de double imposition. Afin de surmonter ces obstacles et depuis 2008, le Programme conjoint pour la gouvernance locale (JPLG, qui regroupe ONU-Habitat, l'UNICEF, le *Capital Development Fund* des Nations Unies (UNCDF), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)) s'est efforcé d'aider les collectivités locales à se doter des capacités voulues pour la décentralisation.

En dépit du manque de clarté quant aux rôles et procédures, le pouvoir central s'attache à soutenir les collectivités locales et à favoriser l'exercice de leurs compétences. Le Ministère de l'Intérieur veille à la bonne coordination des réformes touchant à la perception de l'impôt, à l'harmonisation des budgets en rapport avec les projets des partenaires du développement, ainsi qu'aux budgets des pouvoirs publics dans leur ensemble. Il fait aussi valoir toute l'importance qu'il y a à assurer des transferts de ressources suffisants entre pouvoir central et collectivités locales. Cet engagement est crucial non seulement pour la bonne coordination avec Hargeisa, mais aussi pour consolider les approches et la communication entre les autres districts urbains. Le Ministère du Plan agit, lui, comme le premier point de contact et mécanisme de coordination

du soutien des partenaires du développement, orientant ceux-ci vers le ministère, le département ou le district concerné.

Finances municipales: un aperçu

Suite à de récentes réformes dans les systèmes administratifs, et ayant mis à profit l'urbanisation rapide, les recettes fiscales propres de Hargeisa ont augmenté de US\$3 millions en 2008 à US\$9.4 millions en 2018, soit quelque US\$7 par tête, suivant les estimations démographiques. Cela représente un triplement des recettes en 10 ans et une croissance annuelle de plus de 12 pour cent par an, comme montré dans la Figure 1 ci-dessous. Une large partie de ces augmentations serait due à une meilleure discipline fiscale. D'après le budget, la discipline en matière de taxe foncière-immobilière depuis 2016 a évolué entre 70 et 75 pour cent, mais les recettes sont notablement restreintes du fait des conditions de vie informelles de la population, et ce tant en l'absence de moyens de recouvrement en bonne et due forme que par le

manque, chez certains membres de la population, de moyens pour payer les taxes.

Il existe un très grand nombre de taxes locales dans la municipalité (46), dont 8 seulement fournissent plus de la moitié des rentrées. La Figure 2 ci-dessous en montre l'état en 2016.

Parmi celles-ci, les trois taxes qui sont d'une importance cruciale, permettant à la municipalité de créer les conditions de la prospérité et de fournir des services publics, paraissent être celles qui se rapportent au sol : taxe immobilière, droits de mutation immobilière et taxe sur les terrains vacants. Pour ce qui est plus particulièrement de la taxe immobilière, l'augmentation de cette source de revenu majeure a été de 17 pour cent par an en moyenne, quadruplant en l'espace de 10 ans pour atteindre US\$1,34 million en 2018 (voir Figure 1 ci-dessus). Dans l'ensemble, entre 2008 et 2018, les ressources fiscales propres auront augmenté dans des proportions énormes : 233 pour cent.

Les recettes journalières proviennent surtout des vendeurs de marché et

des postes de contrôle aux abords de la ville. Les premières concernent principalement les vendeurs ambulants, les autres s'appliquant aux marchandises provenant d'en dehors du périmètre urbain et destinées à la vente en ville. Ces rentrées journalières devraient augmenter avec l'expansion de la ville elle-même. Les recettes de marché se sont réduites de moitié entre 2014 et 2016, de US\$800 000 à US\$400 000, vraisemblablement en raison d'une concentration des moyens sur la taxation des marchandises aux postes de contrôle, qui à elle seule contribuait US\$700 000.

Les licences commerciales sont elles aussi une source importante de revenus, mais elles constituent une charge non négligeable pour la conduite des affaires dans la capitale avec pour double effet de dissuader l'investissement et de maintenir l'économie dans son état largement informel. Comme décrit ci-dessous, le taux exorbitant de ces licences pourrait bien en fait réduire les revenus qu'elle serait en mesure de produire.

La municipalité de Hargeisa bénéficie aussi de transferts du pouvoir central. Il en existe deux types : la "Taxe municipale" du Ministère des Finances, correspondant à une part de 10 pour cent des droits de douane perçus aux postes douaniers locaux, et la "Subvention Municipale" du Ministère de l'Intérieur, provenant d'un fonds de péréquation abondé par une part de 12,5 pour cent du total des droits de douane perçus à travers tout le territoire. En 2008 à Hargeisa, c'est une part de 23 pour cent du budget qui était financée sur transferts du pouvoir central, mais à la fin de 2018 elle était réduite à seulement 11 pour cent, soit quelque US\$1,1 million.

Figure 1: Recettes fiscales propres et rendement de la taxe immobilière à Hargeisa, 2008-2018 (US\$)

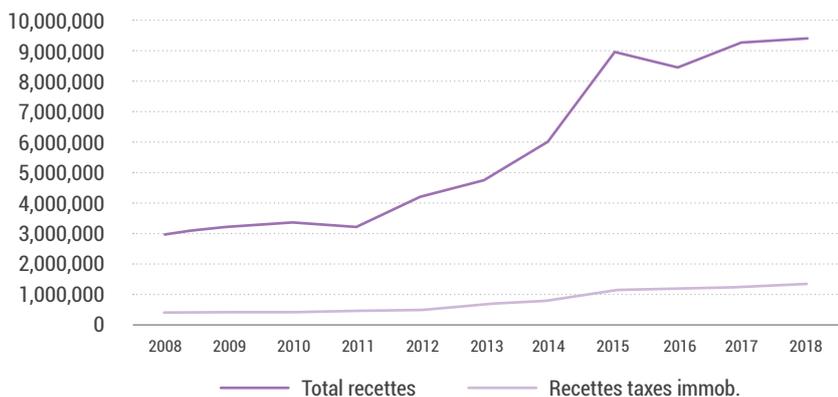
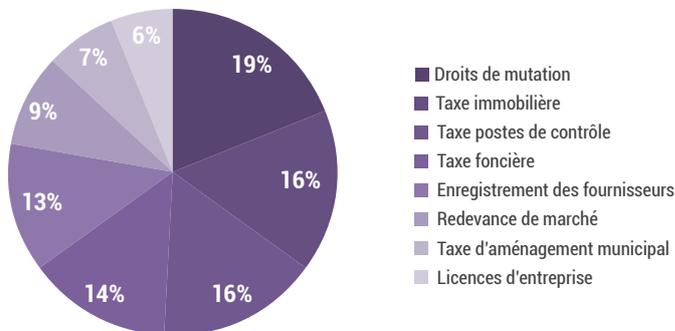


Figure 2: Les 8 grandes sources de revenu fiscal à Hargeisa, 2016

Source: Haas, A. (2017)

La Subvention Municipale du Ministère de l'Intérieur (localement dénommée la "kabka") est destinée à combler le déficit de dépenses d'aménagement par rapport aux recettes. Elle est consacrée par la loi, selon laquelle 12,5 pour cent des droits de douane devraient être reversés aux 42 districts, dont 6 pour cent à partager entre ceux classés

A, y compris Hargeisa. Toutefois, les délais et le montant imprévisibles du versement suscitent des préoccupations, puisque la municipalité a du mal à planifier leur affectation.

En outre, si la Politique nationale de décentralisation prévoit que le calcul des versements doit se faire à partir de critères objectifs et transpar-

ents, on ne sait pas du tout ce qui va décider de la date à laquelle ils se font.

La clef de répartition entre les divers districts est biaisée en faveur de Hargeisa, vu que la capitale concentre 85 pour cent de l'activité économique du pays. Or en fait, ces ratios ne sont pas strictement conformes à la loi et sont souvent modifiés par le ministre en exercice. Par exemple, Hargeisa se voit en ce moment attribuer quelque 30 pour cent du total national des transferts, alors que la loi prescrit 51 pour cent.

La Taxe Municipale est une forme plus directe de partage des droits de douane, en l'occurrence ceux perçus par le bureau des douanes du district, et elle vient s'ajouter à la Subvention Municipale. En moyenne, chaque district classé A reçoit, par le biais du Ministère des Finances, quelque 10 pour cent des recettes perçues à un poste de douane. Il s'agit là d'une source plus sûre de revenus



Commerce en bordure de route à Hargeisa, Somaliland © Shutterstock

puisqu'elle est transférée directement sur le compte bancaire de la collectivité locale. Les districts dotés de bureaux de douane plus importants, comme Berbera, Gebilay et Zeila, bénéficient beaucoup plus de cette taxe, et donc des transferts du pouvoir central en général. À Berbera, par exemple, 68 pour cent des ressources d'origine fiscale venaient des transferts du pouvoir central en 2018 en raison de ses activités portuaires, soit beaucoup plus que les 11 pour cent alloués à Hargeisa comme indiqué plus haut.

La municipalité de Hargeisa n'a qu'une possibilité d'accès limitée au **financement par emprunt**. Cela n'a rien d'étonnant vu l'état de sous-développement du secteur financier dans le pays, avec en plus les restrictions islamiques sur les formules portant intérêt. La Loi 23 pose aussi une stricte limite à l'emprunt des collectivités locales, n'autorisant actuellement que les prêts à court terme de banques commerciales et seulement pour faciliter la gestion de la trésorerie. Quant aux investissements en capital, les collectivités locales ne répondent pas aux exigences de solvabilité et se trouvent donc incapables d'emprunter à long terme à des conditions abordables. ONU-Habitat soutient actuellement une Politique de finances publiques locales destinée à donner des indications claires à propos de l'emprunt et de la gestion de la dette.

Comme le pays dans son ensemble, l'absence de reconnaissance internationale du Somaliland empêche Hargeisa d'accéder à des soutiens bien adaptés des **partenaires du développement bilatéraux ou multilatéraux** hormis celui, notable, de quelques partenariats spécialisés comme le Programme conjoint des Nations Unies pour la gouvernance locale (JPLG),

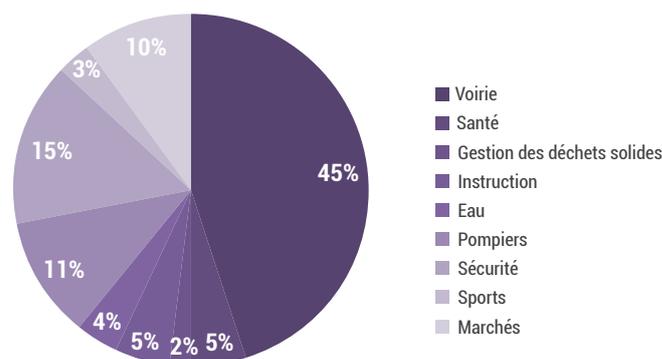
avec son Modèle de décentralisation des services (MDS) et son Fonds de développement local (FDL). Le MDS soutient la décentralisation des fonctions minimum en matière de santé et d'instruction; répartis entre différents ministères, le JPLG a contribué US\$567 622 à l'instruction et US\$246 000 à la santé en 2018. Le FDL coordonne les dépenses de développement et incite les collectivités locales à institutionnaliser et à développer les capacités de gestion financière, puisque ces collectivités doivent remplir un ensemble de conditions bien définies pour pouvoir accéder aux fonds. En 2018/19, le Fonds de développement local a atteint US\$2,3 millions.

Quant aux dépenses, selon les données de 2016, la plus grosse part du budget de Hargeisa (44 pour cent) va aux salaires, devant les dépenses de fonctionnement et d'entretien (32 pour cent), puis l'investissement en capital (23 pour cent). Cette année-là les recettes et dépenses inscrites au budget s'égalaient à un peu moins de US\$9,8 millions, mais en réalité la dépense totale n'a pas dépassé US\$6,7 millions, laissant un excédent budgétaire de US\$1,58 million par rapport à des recettes réelles de US\$8,28 mil-

lions. La différence s'expliquait avant tout par des dépenses d'équipement inférieures de quelque 34 pour cent au montant prévu. Il y a eu, d'autre part, un excès de dépenses en frais de personnel de l'ordre de 20 pour cent. Les dépenses de fonctionnement et de gestion étaient dans l'ensemble conformes au budget.

Ces genres d'écart ont beau être monnaie courante, la faiblesse des dépenses en capital est préoccupante puisque ce sont elles qui assurent un avenir urbain durable. La vision stratégique à long terme et la qualité de l'investissement semblent être un aspects des plus faibles des capacités municipales à Hargeisa. L'importance des dépenses salariales est, elle aussi, préoccupante vu sa répartition disproportionnée: jusqu'à un tiers semble avoir bénéficié aux 25 conseillers municipaux élus, et deux tiers aux 1 200 membres du personnel. En 2019, le total des dépenses inscrites au budget était de US\$12,4 millions. La Figure 3 ci-dessous montre la répartition par service, avec la voirie comme plus gros poste (45 pour cent), suivie par la sécurité et les marchés avec 15 pour cent et 10 pour cent respectivement.

Figure 3: Dépenses consacrées aux services à Hargeisa, 2019



Source: Données du Conseil municipal de Hargeisa

Les réformes entreprises pour renforcer la situation financière de la ville

Améliorer la capacité de gestion financière

Avant 2008, les capacités de gestion financière et d'investissement de la municipalité de Hargeisa étaient relativement faibles. Par comparaison avec les normes actuelles, on comprenait mal la nécessité d'augmenter les rentrées fiscales. Nombre de systèmes étaient dépassés et les écritures devaient se faire manuellement, d'où un manque de transparence et de redevabilité, sans compter l'énorme difficulté qu'il y avait à conduire quelque analyse que ce soit. En outre, le suivi des flux de recettes, du point de perception jusqu'à leur dépense finale, était lui aussi difficile. En plusieurs occasions les fonds destinés à des dépenses d'équipement ont été détournés en dépenses de fonctionnement.

L'informatisation des comptes, de la facturation et de la gestion financière

Afin de remédier à cette situation, la municipalité a introduit le Système de gestion des données comptables (AIMS) et le Système de gestion des données de facturation (BIMS), avec le soutien financier d'ONU-Habitat et du PNUD. Le premier a été mis en place en 2008 et le second en 2010, mais la période d'apprentissage et d'intégration des deux systèmes a été longue et leurs effets ne se sont pas vraiment fait sentir avant 2014. Une fois les contribuables enregistrés dans le système après leur premier paiement, il est devenu beaucoup

plus facile de les répertorier pour les paiements ultérieurs.

Le système de gestion des données AIMS enregistre tous les revenus et dépenses dans le plan comptable et produit les états financiers de chaque district. Il est conçu pour saisir les recettes et dépenses d'une manière inédite. Ainsi, concernant les recettes, il permet à la municipalité d'enregistrer avec précision les rentrées annuelles et de les allouer à des postes de dépense bien précis. S'agissant des dépenses, l'AIMS en limite le montant en fonction des allocations budgétaires afin de garantir la transparence et la responsabilité. Le système a permis de classer les recettes et dépenses comme relevant du capital ou celles de nature courante, réduisant ainsi très notablement la possibilité de détourner les dépenses en capital

vers la masse salariale et le fonctionnement, comme c'était le cas les années précédentes.

Le BIMS, de son côté, traite la facturation des taxes foncières-immobilières et des licences commerciales. Il a fourni, pour la première fois, un lien électronique très important entre le service central de comptabilité et la facturation individuelle ou à l'échelle du quartier. Cela n'a pas seulement permis à la municipalité de savoir qui avait payé ou non : les responsables ont aussi mieux appréhendé les résultats du recouvrement dans les divers districts et, si nécessaire, pu faire des relances. Autre résultat positif important du système: la meilleure efficacité de la fourniture de services, comme les licences commerciales. Grâce à ce système facile à utiliser qui permet aux bureaux décentralisés de



Marché alimentaire, Hargeisa, Somaliland © Shutterstock

Figure 4: Les factures fiscales au niveau des quartiers, prêtes à l'enregistrement dans le BIMS

Source: Priya Manwaring

l'administration de délivrer eux-mêmes ces licences, le délai d'obtention en a été réduit à un seul jour. Désormais, la municipalité délivre plus de 6 000 licences par an, contre en 2010. Cela ne s'est toutefois pas encore traduit par une réduction du coût de la licence, qui est étudiée dans la section consacrée ci-dessous à la réforme réglementaire.

Les systèmes AIMS et BIMS ont renforcé les capacités d'analyse et la transparence de la municipalité, ce qui a contribué de beaucoup à l'amélioration des finances de Hargeisa. Toutefois, malgré cela, ces systèmes ne vont pas sans certains points d'achoppement. On le doit surtout à leur manque d'automatisation, d'où leur absence de communication et les autres organes de gouvernement. Ils ont beau être reliés l'un à l'autre, leur fonctionnement dépend de deux services différents – l'AIMS, de celui de l'Administration générale et des Finances, et le BIMS, de l'Administration fiscale. Toute modification apportée au BIMS (données de

facturation) exige un report manuel sur l'AIMS (données comptables), rendant très difficile la coordination. De récents amendements législatifs sont venus, en 2019, clarifier les rôles et responsabilités respectifs des services. Toutefois, cela ne réduit en rien les limites fonctionnelles qui en résultent quand il s'agit de bien appréhender les actifs et les flux de trésorerie, ou de prévoir le total des rentrées ou celles de projets particuliers.

On s'attend à voir l'introduction du Système de données de gestion financière (FMIS), actuellement soutenue par ONU-Habitat, alléger les problèmes mentionnés ci-dessus. Il s'agit d'un système de comptabilité informatisé et intégré relié à tous les organes du gouvernement avec un plan comptable unique et des codes budgétaires communs. Il va permettre au Contrôle général de Somaliland de s'informer directement de l'état des comptes municipaux. À l'heure actuelle, le FMIS fonctionne à plein régime à l'échelon central, et il est prévu de le décentral-

iser au niveau des districts. Hargeisa sera le premier district concerné par ce projet qui vise la mise en place d'un système comptable unifié pour tout le Somaliland, ce qui devrait apporter un appui notable au processus de décentralisation dans son ensemble.

Par ailleurs, l'informatisation et l'automatisation sont en cours afin de connecter divers composants du fonctionnement de la municipalité sous la forme d'un tableau de bord intégré. Cela se traduit déjà, pour le citoyen, par d'énormes gains d'efficacité, qu'il s'agisse de payer l'impôt pour bénéficier de services, ou de suivre leur déploiement. Certains services qui pouvaient, avant, prendre deux mois, n'exigent plus aujourd'hui que quatre à sept jours, avec, à la mairie, des messages et des panneaux d'affichage électronique qui vont tenir la population au courant des avancées dans divers domaines. Les paiements par téléphone mobile sont aussi désormais disponibles, permettant au citoyen de payer son

dû à sa meilleure convenance. On espère ainsi améliorer tant la discipline fiscale que la confiance dans la capacité des pouvoirs publics à rendre des comptes

La réduction du nombre de taxes

Dans de nombreuses villes, y compris Hargeisa, une stratégie très répandue consiste à augmenter les rentrées en multipliant tout simplement le nombre de types de taxe. Entre 2014 et 2016, le nombre de taxes locales uniques est passé de 42 à 67, ce qui est extrêmement élevé par rapport à la norme mondiale.

Toutefois, cette stratégie ne prend pas en compte les coûts de recouvrement et d'administration de ces taxes, qui souvent égale ou même dépassent les recettes qu'elles procurent. Cela contribue aussi à l'élévation des coûts de personnel et à la "fatigue fiscale" chez la population, certaines de ces taxes relativement "onéreuses" étant recouvrées fréquemment et en personne. Avec tous ces paiements dont il doit assurer le suivi, le contribuable est plus susceptible de ne pas être averti de l'existence de certaines taxes, ou d'en oublier, ou d'en éviter tout simplement l'inconvénient. Par conséquent, l'amélioration du rendement des prélèvements les plus importants et l'élimination des autres pourrait, dans l'ensemble, produire des rentrées fiscales plus importantes.

Depuis 2017, le nombre de taxes a été légèrement réduit – à 46 – mais on peut encore beaucoup progresser à cet égard. Cela pourrait libérer des capacités existantes qui autrement serviraient à traiter une grande variété de taxes, permettant ainsi à la municipalité de se concentrer plutôt sur la mise en œuvre d'une réforme financière en profondeur.

Renforcer les moyens humains et les compétences

À côté du renforcement des capacités techniques à Hargeisa, diverses initiatives ont aussi été lancées pour améliorer les capacités du personnel et le développement des compétences à l'aide de formations, surtout au vu de la rotation rapide des personnels des collectivités locales à travers tout le Somaliland. L'administration municipale de Hargeisa s'est, elle aussi, étoffée, l'effectif passant de 900 fonctionnaires en 2012 à plus de 1 200 en 2015 et tous ces nouveaux personnels ont besoin d'apprentissage et d'acquiescer les compétences voulues.

Les principaux partenaires de cet effort ont été l'Institut de Gouvernement Local (qui fait partie de l'Institut du Service Public), avec le soutien du Programme conjoint des Nations unies (JPLG). Cet institut, lié à l'Université de Hargeisa (voir Figure 5 ci-dessous), a pour vocation la formation tant des fonctionnaires que des citoyens. Quoique financé à ses débuts par le PNUD, il est désormais entièrement par le gouvernement du Somaliland.

À l'institut, l'un des principaux cours, destiné aux nouveaux élus locaux, porte sur les capacités de direction de l'encadrement local, avec un tour d'horizon des fonctions électives et des ressources à leur disposition. Il traite, entre autres, de sujets tels que la prise de décision, l'élaboration des politiques publiques, le développement institutionnel, la gestion des conflits, la pratique de la négociation, la gestion financière et l'émancipation des populations locales. En outre, au début de chaque cycle électoral, les conseillers municipaux ont droit à une formation destinée à leur faire comprendre leurs mandats législatifs et les limites qui

s'y attachent. Celle-ci est censée avoir lieu tous les cinq ans, mais dans la réalité le délai est de 10 ans.

Des formations plus fréquentes bénéficient au personnel administratif qui se trouve aux avant-postes de la réforme. Cela couvre aussi une large gamme de compétences et d'aptitudes, et le sujet principal n'est autre que la formation en gestion des finances et des cycles de projet.

Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif

La captage des valeurs foncières est un domaine où la municipalité de Hargeisa a connu un relatif succès, en mettant en place des systèmes simples et faciles à administrer comme à tenir à jour. Les recettes fiscales d'origine foncière sont captées à travers la taxe foncière-immobilière, la taxe foncière annuelle et la taxe sur les mutations, dont l'efficacité a été renforcée à l'aide du système d'information géographique (GIS). Des dispositions réglementaires sont aussi en place des prélèvements fonciers obligatoires aux abords de la ville – ce qui permet de financer les équipements et les services au fur et à mesure de l'expansion urbaine. Toutefois, on pourrait en faire davantage pour s'assurer que ces recettes reflètent exactement l'évolution des valeurs foncières et pour les lier clairement à la fourniture de services.

Une taxation foncière-immobilière facile à administrer

La municipalité de Hargeisa recourt à un système de taxation foncière-immobilière fondé sur les superficies, qui permet de concilier les moyens disponibles et la réalité des conditions exis-

tantes. Le système a été déployé suite à la mise au point d'un cadastre élémentaire à l'aide d'imagerie par satellite et de relevés effectués en 2004 et 2005 avec l'appui d'ONU-Habitat.

Plutôt que le système standard de taxation selon la valeur du bien, qui dépend de l'évolution du marché et requiert des évaluations complexes de la part d'un personnel très hautement qualifié, le système en vigueur à Hargeisa ne demande que la multiplication de la surface du bâti par un "facteur d'emplacement". Cette relative simplicité rend beaucoup plus facile l'entretien et la mise à jour du rôle, et ce de manière plus fréquente, permettant à la municipalité de renforcer à moindre coût sa situation financière. Toutefois, cette simplicité a son revers : le système risque d'être plus régressif et moins sensible à l'évolution réelle de la valeur des biens.

Le système de taxation immobilière-foncière en vigueur à Hargeisa n'a besoin d'autres données que la largeur et la profondeur du bâti, le nombre de niveaux et l'emplacement. La taxe sur chaque étage supplémentaire est régressive à partir d'un taux qui se rapporte au rez-de-chaussée. Le premier étage est taxé à 80 pour cent du rez-de-chaussée, le deuxième à 60 pour cent et ainsi de suite. Quant aux catégories d'emplacements, la législation en prévoit 16 mais la municipalité de Hargeisa n'en utilise que 5. Dans la catégorie supérieure, la taxe est de US\$2 par mètre carré. Les cinq catégories d'emplacement sont les suivantes:

1. PTAXCENTER – le bien est situé en centre-ville (surtout les bâtiments commerciaux) ;
2. PTAXOPEN – terrain vacant (ouvert ou non viabilisé) ;

3. PTAXOUT/OP – le terrain est en partie utilisé (une part bâtie et l'autre non viabilisée) ;

4. PTAXOUTER – le bien est situé en dehors du centre-ville (surtout les villages) ;

5. PTAXWALL – le bien est entouré de murs.

Cette méthode simplifie bien l'administration, mais il est essentiel de s'assurer qu'il existe une gamme assez large pour refléter avec exactitude les diverses caractéristiques des emplacements.

Puisque la taxe immobilière-foncière vise avant tout à dégager des recettes, le recouvrement et l'exécution sont les éléments les plus critiques du système de fiscalité foncière-immobilière. Dans l'ensemble, les citoyens semblent disposés à s'acquitter de ces taxes, et la discipline a beau varier entre 50 et 70 pour cent, la municipalité indique avoir régulièrement perçu depuis 2013 jusqu'à 90 pour cent du produit de la taxe tel qu'inscrit au budget. Toutefois, les mesures d'exécution envers les non-payeurs sont relativement faibles en raison de diverses carences qui tiennent à la volonté politique, à la collecte de données et au système d'exécution – mais aussi, dans certains cas, l'incertitude ou l'incompréhension du contribuable quant au calcul de la taxe, son recouvrement, son exécution et sa destination finale. Il existe aussi une contre-incitation, la municipalité accordant des rabais sur les impayés de longue date.

Outre la taxe immobilière-foncière existe aussi la **taxe sur les mutations**. Elle prend la forme d'un prélèvement de 4 pour cent sur le prix de vente du bien lors d'une mutation, le Ministère

des Finances et la municipalité de Hargeisa se partageant le produit à égalité. On trouve là l'une des principales sources de confusion entre les rôles et responsabilités des divers échelons des pouvoirs publics, ce qui peut aboutir à un nombre élevé de cas de double imposition. Voilà qui décourage les propriétaires de vendre leurs biens, tout en gênant le bon fonctionnement du marché foncier-immobilier.

Il existe enfin une **taxe foncière annuelle** assise sur la seule superficie des terrains non viabilisés et qui est perçue par la municipalité de Hargeisa. Alors que les terrains bâtis sont soumis au taux supérieur de US\$2 par mètre carré, les terrains non viabilisés le sont à seulement US\$0.20 par mètre carré. Il existe à travers la ville de vastes étendues de terrains non viabilisés et alors que la spéculation foncière fait rage et qu'on estime que la diaspora possède jusqu'à 60 pour cent de la ville, ce type d'actif sous-taxé pourrait donner lieu à une réforme importante. Non seulement l'augmentation de la taxe sur les terrains vacants produirait des recettes supplémentaires, au titre de la taxation annuelle des biens fonciers-immobiliers ; mais, en fonction des raisons pour lesquelles un terrain est vacant, l'augmentation de la taxe pourrait inciter son propriétaire à en faire une utilisation plus efficace. Ainsi par exemple à Kampala (Ouganda), les terrains vacants ne représentent que 8 à 10 pour cent de la superficie de la ville, et on estime la perte de recettes qui en résulte pour seulement deux des 74 "paroisses" de la ville à un montant situé entre US\$65 000 et US\$478 000.

Elargir les rôles d'évaluation foncière et immobilière

Afin de mieux s'adapter à l'expansion de la ville, la municipalité a dével-

oppé son inventaire foncier-immobilier grâce à une méthode cartographique appuyée sur les systèmes d'information géographique (GIS). Cela permet de géolocaliser chaque bien dans une aire spatiale donnée et de le situer sur le plan de la ville. Cela a été fait en 2005 puis en 2017, et à chaque fois en est résulté un énorme accroissement du rôle d'évaluation. En 2005, le nombre de biens était passé de 15 850 à 59 000, d'où l'augmentation de plus de 250 pour cent du produit de la taxe. En 2019, ce sont près de 200 000 parcelles qui étaient enregistrées dans le système GIS, biens commerciaux et terrains vacants compris. Or seules 80 000 parcelles étaient bâties.

L'augmentation du produit de la taxe immobilière-foncière retracée dans la Figure 1 ci-dessus résulte avant tout de l'expansion des registres et de l'amélioration des systèmes d'administration. Toutefois, les avantages de ces données ne sont pas que de nature fiscale, puisqu'elles permettent aussi, notamment, l'amélioration de l'aménagement de l'espace dans les projets de développement de district.

Obstacles et occasions dans le captage des valeurs foncières

En dépit de ces taxes foncières et immobilières, la municipalité peine encore à mettre à profit de manière équitable l'augmentation considérable des valeurs foncières qui résulte de l'investissement public, de l'urbanisation rapide et de la spéculation. La fourniture de services se développant (assainissement, eau, meilleure voirie, égouts), on s'attend à voir augmenter les valeurs foncières et, dans l'idéal, la taxation foncière-immobilière permettrait d'amortir une partie du coût de ces infrastructures tout

en encourageant à faire des terrains l'usage le plus productif qui soit. Dans certaines villes, il suffit d'une bonne distribution d'eau pour faire décupler le prix des parcelles. Mais le montant de la taxe foncière-immobilière reflète avant tout l'emplacement, et le nombre limité de catégories de biens ne garantit pas que l'augmentation de la valeur va être entièrement prise en compte. Les taux appliqués par catégorie peuvent certes, en droit, être mis à jour tous les ans sur approbation du Conseil municipal, mais en pratique c'est plus difficile. La taxe foncière étant déterminée par la seule superficie d'une parcelle, elle échappe donc entièrement à l'évolution de la valeur des parcelles qui l'entourent.

Afin d'améliorer les méthodes d'évaluation et les problèmes d'exécution, ONU-Habitat et le Programme conjoint des Nations unies (JPLG) ont commandé une étude sur une meilleure administration de la taxe foncière-immobilière, dont les recommandations devaient être mises en application en 2020.

Le nombre limité des données requises pour la taxation foncière et immobilière à la superficie est donc à la fois l'avantage et l'inconvénient de cette méthode. La réalité des hausses de prix du foncier n'est vraiment saisie qu'à travers les droits de mutation, qui s'appuient sur le bâtiment ou le terrain faisant l'objet de la transaction. Toute-

Figure 5: Land demarcation on the fringe of Hargeisa



fois, comme remarqué plus haut, le coût de ces droits freine probablement les ventes et la municipalité n'en tire pas autant de revenu qu'on pourrait le souhaiter. L'incapacité des pouvoirs publics à capter les valeurs foncières réduit, en fait, l'efficacité du marché, et c'est probablement la raison pour laquelle la ville de Hargeisa est une capitale aussi plate.

Cela étant dit, c'est de manière très progressive que la municipalité a mis en place un système de captage "en nature" des valeurs foncières. Il s'agit d'une forme de prélèvement obligatoire, selon lequel l'aménagement du terrain se fait moyennant certaines conditions qui bénéficient à la municipalité. En effet, les propriétaires de biens situés à la périphérie de la ville qui demandent à les faire passer d'un usage rural à un usage urbain doivent mettre 30 pour cent de la parcelle à disposition de la municipalité si leur demande est approuvée. C'est ce qui permet à celle-ci d'accéder aux terrains pour y installer les infrastructures propres à répondre aux besoins d'une ville en pleine expansion. Dans le même temps, les loyers tirés de la parcelle peuvent fournir à la municipalité une source supplémentaire appréciable de revenu pour faire face aux coûts de ces infrastructures. La Figure 7 montre un exemple de l'allocation à la municipalité de 30 pour cent d'un terrain démarqué pour de futurs services à la périphérie de Hargeisa.

L'amélioration du cadre financier pour l'accès aux financements

L'obstacle le plus fondamental à l'accès de Hargeisa aux financements externes est l'absence de reconnaissance internationale du Somaliland

comme État souverain. Quoique cela ne soit pas, en soi, un problème de nature règlementaire, cela ne pas sans conséquences pour le mode de gouvernement du pays. Celui-ci n'étant pas reconnu, la plupart des donateurs travaillent avec la Somalie à travers les autorités de Mogadiscio. Les financements destinés au Somaliland doivent donc passer par l'intermédiaire du gouvernement somalien, même si, en pratique, ils sont bien séparés. En outre, la plupart des investisseurs internationaux ne souhaitent pas courir le risque de cette instabilité politique.

En dépit de la fragilité de l'État du Somaliland et des limites de l'assistance internationale, la municipalité de Hargeisa a été en mesure de développer au fil du temps ce qu'elle considère comme un degré relativement élevé de légitimité parmi la population. L'adhésion de celle-ci est due avant tout à l'attention qu'a concentrée la municipalité sur la gouvernance participative, la communication et la fourniture bien visible de services. La municipalité a aussi commencé à effectuer des contrôles comptables internes et à faire d'élections "libres et loyales" une priorité, le tout afin de renforcer la confiance dans sa propre transparence et sa capacité à rendre des comptes. Développer ce type de légitimité est essentiel pour le maintien de la discipline fiscale, notamment en regard des ressources fiscales propres.

Entretien de la légitimité par la gouvernance participative

L'aspect le plus important de la gouvernance participative à Hargeisa est le processus de planification stratégique. La mise en place de services de planification à l'échelon local a encouragé les municipalités à réfléchir

de manière stratégique à leurs orientations à long terme à travers des projets de développement de district à cinq ans inspirés par "le terrain". D'après le Conseil municipal, la forte participation des populations locales à l'élaboration de ces projets, ainsi qu'au cadre budgétaire, donne au citoyen l'impression que les pouvoirs publics travaillent pour lui. Les rapports très poussés avec la population, ainsi pour savoir à quoi elle veut voir servir l'argent municipal, permettent au citoyen de bien appréhender ce qui devrait être fourni et d'en rendre la municipalité comptable – d'où l'incitation à "investir". Ce cercle vertueux a de quoi renforcer la légitimité à court terme parmi la population, mais aussi à long terme au cas où les autorités tiennent leur promesses.

À Hargeisa, ce cercle vertueux semble avoir très bien fonctionné dans certaines parties de la ville, mais moins bien dans d'autres. Les taux de discipline fiscale relativement élevés qu'évoque la municipalité suggèrent que le citoyen est conscient du sens de l'impôt qu'il paie et qu'il reçoit les services voulus en retour. Toutefois, cette fourniture à court terme de services se fait au détriment des dépenses en capital, d'où des investissements peu nombreux et de mauvaise qualité. Ce phénomène commence à affecter à la fois la discipline spontanée et la confiance dans les pouvoirs publics, et cela va se faire sentir davantage au fil du temps quand les lacunes de la planification à long terme commenceront à se faire sentir. Lors des séances de planification participative, l'attention se porte avant tout sur les affaires courantes plutôt que de se concentrer sur l'avenir. C'est un véritable défi que d'équilibrer la planification participative avec celle qui porte sur des investissements à long terme.

D'autres démarches visant à une meilleure transparence dans les recettes et les dépenses contribuent encore à la légitimité. Comme mentionné plus haut, la municipalité lance régulièrement des audits internes pour s'assurer que le système est transparent de part en part et permet un bon contrôle des activités financières. Si le résultat des contrôles ne s'accompagne d'aucune réserve, la confiance du citoyen dans l'autorité locale s'en trouve accrue. Les systèmes informatiques comme l'AIMS (recettes et dépenses) et le BIMS (facturation), l'affichage public du tableau de bord des activités de la municipalité et le système de messages informant de l'avancement des demandes faites au Conseil municipal, font autant de composants importants de la communication et de la responsabilité. Le projet de paiement par téléphone mobile pour réduire le détournement des recettes journalières ira dans le même sens.

D'une certaine façon, savoir que l'assistance externe n'est pas près d'arriver pourrait bien inciter le Conseil municipal à se sentir plus redevable devant le citoyen, et ce par pure nécessité. Il est possible aux responsables des politiques publiques de développer un narratif social autour d'une situation difficile pour tout le monde et du besoin d'accomplir un dessein commun – les citoyens devant donc faire corps et participer au recouvrement fiscal et au développement. Peuvent venir en soutien des scrutins libres et loyaux à l'échelon local, qui incitent les élus à tenir leur promesses de campagne et à dégager des ressources indépendamment des transferts du pouvoir central, tout en créant aussi parmi la population le sentiment d'œuvrer en commun à son échelle locale.

Développer le secteur financier privé

Au Somaliland, l'accès au financement est limité, les activités bancaires en bonne et due forme (islamiques ou conventionnelles) étant encore largement sous-développées, avec en toile de fond le manque des structures juridiques et réglementaires voulues. Au lieu de quoi, la majorité des services financiers est fournie par les sociétés d'envoi de fonds, ainsi que par des systèmes de banque islamique informels qui offrent des comptes de dépôt à court terme ne portant pas intérêt.¹ L'offre de financements dans le pays est donc sévèrement restreinte, ce qui entrave le développement des secteurs public comme privé.

Des avancées ont été faites en matière réglementaire, mais leur mise en œuvre se heurte au manque de ressources et de capacités. La loi sur la Banque du Somaliland (BoS), approuvée en 2012, donne à cette institution le fondement juridique voulu pour exercer les rôles de tutelle et de réglementation du système financier. Une loi sur la banque islamique a été approuvée la même année et les directives internes de la BoS pour l'autorisation des banques et institutions financières l'ont été à leur tour en 2013. Toutefois, un certain nombre de dispositions juridiques cruciales restent peu claires, ce qui rend difficile l'application de certains éléments, d'où des prises de décision imprévisibles et incohérentes.

Pour le moment, ce sont les sociétés d'envoi de fonds qui restent les principaux fournisseurs de services financiers. Outre qu'elles donnent aux résidents du pays un lien financier avec la diaspora, elles facilitent aussi les mouvements de fonds à travers le pays lui-même et offrent des comptes de dépôt

– agissant pour l'essentiel comme des institutions quasi-bancaires. Parmi les autres services financiers rendus disponibles plus récemment, on note la "murabaha", qui sert au financement du commerce intérieur et international, et la "musharaka", pour financer les investissements à plus long terme. Ces deux formules ont notablement gagné en importance au fil du temps.²

Les paiements par téléphone mobile, ou "zaad", ont, eux aussi, gagné en importance, permettant comme ils le font de s'écarter du système conventionnel entièrement fondé sur les espèces. Le paiement par téléphone mobile est accepté par de nombreux types de commerce et de services, dont les restaurants, les hôtels, les stations-service et les universités, et ils permettent même les connections avec des fournisseurs à l'étranger pour les transferts d'argent transfrontières. Actuellement, 26 pour cent de la population a indiqué avoir recours à la téléphonie mobile pour payer des factures, l'un des taux le plus élevés du monde.³ Toutefois, il n'existe aucune réglementation pour encadrer ces transactions, ce qui peut présenter un risque à l'avenir.

La finance islamique se fonde sur la sharia et repose sur deux grands principes: le partage des profits et pertes et l'interdiction de la perception et du paiement d'intérêts.⁴ Le système canalise les financements dans l'économie "réelle" en promouvant le partage du risque, tout en évitant les excès de la spéculation, et il limite la dette à la valeur des actifs eux-mêmes. Il existe divers types d'"instruments" islamiques de financement, dont le "sukuk" – l'équivalent islamique du titre obligataire. Toutefois, au lieu de représenter un titre de propriété sur une partie de la dette, le "sukuk" représente une part dans un actif, avec les flux de trésorerie

et les risques qui s'y rattachent. Il s'agit encore d'un marché de "niche" mais le recours au "sukuk" pour financer les projets d'infrastructure publics comme privés est en croissance exponentielle. Le secteur de la finance islamique, présent dans 60 pays, "pèse" US\$2,2 milliards⁵, ce qui veut dire que permettre au secteur bancaire islamique officiel de se développer au Somaliland pourrait s'avérer, en soi, énormément bénéfique.

Cela étant dit, le Somaliland appartient à cette petite minorité de pays où il n'y a tout simplement pas d'autre choix que la finance islamique. Dans bon nombre de pays à prédominance musulmane, au contraire, elle côtoie la finance commerciale conventionnelle, d'où un plus grand choix et un meilleur potentiel d'inclusion dans les circuits financiers. Le cadre réglementaire actuel n'est pas à l'avantage du Somaliland par rapport aux autres pays. Un projet de loi sur la banque commerciale, qui permet les prêts non conformes à la sharia, a bien été rédigé, mais depuis 2012 il se trouve à la Chambre des Représentants où il attend toujours son approbation.⁶

Clarifier les responsabilités, réduire la complexité

Au-delà des deux grands impératifs – légitimité des pouvoirs publics, donner au secteur financier les moyens de se développer – il existe encore dans les mécanismes de gouvernance un certain nombre de problèmes bien particuliers auxquels il faut remédier. Il s'agit notamment du manque de clarté quant à la coordination entre les taxes à l'échelon du district, de la municipalité et du pouvoir central, y compris les exigences excessivement contraignantes et complexes des licences commerciales.

Le processus de décentralisation au Somaliland a fréquemment été cause de confusion quant à la responsabilité du recouvrement, d'où des lacunes et des cas de double imposition. Comme mentionné précédemment, le principal exemple en est la taxe sur les mutations foncières-immobilières, dont le produit est censé être partagé à parts égales entre pouvoirs central et local, mais qui s'est avérée peu facile à mettre en pratique. Trois interventions s'imposent en matière fiscale. D'abord, rationaliser encore le nombre des différents prélèvements afin d'éviter les doubles emplois, en se concentrant sur une meilleure efficacité de celles qui ont le plus fort potentiel. Deuxièmement, il faut amender la Loi 23 afin de préciser clairement qui recouvre quoi, sans égard pour les transferts de responsabilités. Enfin, il faut améliorer le processus de paiement en coordination avec le recouvrement à l'échelon national, afin de ne pas surcharger le contribuable de taxes diverses à payer à diverses entités publiques et à des échéances différentes dans le temps. Dans certains cas, les exigences peuvent être excessives, étouffant la croissance et le dynamisme économique de la ville. L'exemple le plus clair en est la licence commerciale, dont le montant excessif décourage l'avènement à Hargeisa d'un système économique privé en bonne et due forme. En outre, de 2016 à 2017, le coût de ces licences est passé de US\$124 à US\$274, avec 121 différentes catégories où il appartient à l'entrepreneur de se retrouver.⁷

Ces coûts et cette complexité maintiennent la population dans un cadre informel et réduisent les bénéfices d'échelle et de spécialisation qu'un cadre formel, organisé, stimulant, procure aux affaires. En outre, imposer des taux exorbitants a de quoi réduire

les rentrées fiscales dans l'ensemble, puisque la croissance économique reste étale. Il faut trouver un équilibre entre la perception de recettes justifiées, d'une part, et des taux de taxation qui rendent trop coûteuse la participation à l'activité économique formelle, d'autre part. Il faut aussi, s'agissant du secteur informel, prendre des dispositions bien adaptées, en trouvant les moyens de favoriser certains des réels avantages qui s'y attachent, et d'en tirer profit.

Mobiliser le potentiel d'amélioration des infrastructures

Comme bon nombre de villes, Hargeisa a éprouvé de sérieuses difficultés à mettre en place des infrastructures et ce, en raison de ressources financières insuffisantes. Elle les doit avant tout au sous-développement du secteur financier privé exposé plus haut. Outre les contraintes du secteur financier à l'échelle du pays, la capacité d'endettement de la municipalité de Hargeisa est soumise à des restrictions législatives particulières. Les délais de remboursement prescrits sont très courts (le passif ne peut pas dépasser deux ans), et tout endettement doit être soumis à la signature du pouvoir central. En attendant une réforme de la réglementation, trois options s'ouvrent à la municipalité: mobiliser des fonds auprès de la population et de la diaspora, collaborer avec le secteur privé, et coordonner les investissements des partenaires du développement.

Mobiliser la population et la diaspora

C'est avant tout en mobilisant le secteur privé et la population (locale et

la diaspora) que la municipalité a été en mesure de mener à bien de grands projets d'infrastructures. Comme décrit plus haut, les projets de développement-aménagement du district ont montré que l'on pouvait mobiliser des ressources tant humaines que financières. Cette adhésion, qui va de pair avec la prise de conscience du manque probable d'assistance externe dû à la non-reconnaissance du pays, fait que le citoyen, la diaspora et les entreprises elles-mêmes investissent dans des projets. Un bon exemple en est le pont de Hargeisa, sur le fleuve Marodijeh: c'est au financement local, aux travaux fournis par le secteur privé comme à la vision et au pouvoir de coordination de l'autorité locale que l'on doit cet ouvrage de communication vital pour la ville.

De manière caractéristique, c'est à la diaspora que l'on doit une part des pratiques médicales et de l'enseignement supérieur, avec le partage des savoir-faire, médicaments, équipements et manuels qui y sont associés. Cet investissement se fait aussi dans des bâtiments et la voirie selon les besoins, quoique cela ait diminué avec l'accroissement de l'assistance au développement. L'Université de Hargeisa, fondée en 1999, a été dans sa quasi intégralité organisée, gérée, fournie et financée par la diaspora, qui s'est appuyée sur l'autorité locale pour défricher le terrain et consacrer un peu de ses dépenses courantes à la sécurité du nouveau bâtiment.⁸

Des études ont montré que bon nombre de contributions sont fonction des appartenances claniques, et qu'elles sont rarement bien coordonnées, avec des conséquences pour l'incidence distributionnelle des investissements effectués.⁹ On trouve toutefois des cas où des collectifs d'associations, recon-

nues en droit ou non, imitent les pratiques des organismes d'aide, en identifiant les besoins, sélectionnant les projets puis aidant l'autorité locale à surveiller la mise en œuvre.¹⁰ Les relations établies entre l'autorité locale, les organisations non gouvernementales et la diaspora ont un rôle essentiel à jouer dans la facilitation et l'entretien de ces investissements.

L'octroi de concessions au secteur privé

Les partenariats public-privé (PPP) sont l'un des moyens (souvent complexes) qui permettent aux municipalités de surmonter les contraintes financières qui pèsent sur la fourniture de services à la population. Le partenaire privé bénéficiaire de la concession fournit tout ou partie du capital initial et se rembourse à travers les droits d'usage ou les paiements échelonnés du partenaire public.¹¹ C'est à une forme de PPP qu'a recouru la municipalité de Hargeisa pour la gestion des déchets solides. Avant cela, pendant 20 ans et faute de pouvoir faire l'acquisition de véhicules spécialisés, on déposait ces déchets dans des endroits prévus à cet effet (des "nœuds") d'où ils étaient enlevés. Les habitants y apportaient leurs déchets mais faute de ressources et d'un calendrier bien adapté pour leur enlèvement, ils restaient souvent là très longtemps.

Ayant décidé de réduire ces inconvénients, la municipalité a noué un partenariat avec une entreprise privée sous le régime de la concession. L'exercice a commencé à petite échelle avec un ramassage limité à quelques rues secondaires bien choisies. Après quoi sont intervenues des études de faisabilité, puis des appels d'offres ont été lancés pour étendre le ramassage à

d'autres zones. On trouve aujourd'hui à l'œuvre en ville cinq entreprises desservant plusieurs quartiers, qu'il s'agisse des déchets ménagers ou commerciaux. La municipalité subventionne ce service pour lequel les ménages paient US\$2 à US\$5 par mois. Pour beaucoup, ce montant est trois fois supérieur à celui de leur taxe immobilière. Outre qu'elle a permis de surmonter les contraintes financières à court terme, cette concession a suscité la création d'environ un millier d'emplois à des résidents.

Toutefois, il arrive souvent que le PPP ne soit pas la panacée que l'on voudrait y voir et la formule ne se prête bien qu'à des projets à forte valeur, soit de plus de US\$50 millions, vu les frais élevés qu'impose la mise au point du contrat de concession.¹² En outre, le PPP exige un encadrement juridique robuste. Lorsqu'elle se lance dans un PPP, une municipalité renonce aux revenus tirés des droits d'usage tout en versant la subvention de fonctionnement au concessionnaire privé. Tout cela dépasse le coût des services tels que fournis précédemment, sans quoi les entreprises privées n'y trouveraient pas l'occasion de faire des bénéfices. Il est essentiel de se demander si l'efficacité-coût de la fourniture par le secteur privé dépasse ceux des revenus auxquels on renonce. Faute de quoi, les efforts consentis pour alléger les contraintes de crédit à court terme à travers l'emprunt pourraient être préférables pour la fourniture à long terme de services et la bonne santé financière de la ville.

La coordination avec les partenaires du développement

Hargeisa a beau ne pas retenir autant l'attention des organismes internationaux d'aide que d'autres villes d'un

degré de développement comparable, elle a reçu une assistance conséquente de la part du petit nombre qui s'y est impliqué. Coordonner les apports de ces partenaires pour les aligner sur les objectifs de la municipalité, mais aussi entre eux, peut être un exercice très complexe, et particulièrement à l'avenir lorsque les interrelations avec eux vont se multiplier. Le Ministère du Plan joue le rôle de premier contact et de coordinateur avec les partenaires du développement. Cette coordination passe nécessairement par le Fonds de développement du Somaliland (FDS), établi en 2012. Ce FDS a deux grandes fonctions:

1. Il permet aux partenaires extérieurs de soutenir les objectifs de développement du pays ;
2. Tous les projets de ces partenaires sont mis en conformité avec le Plan quinquennal national de développement du pays, en

l'occurrence celui de 2017-2021 qui se concentre sur l'accélération de la croissance économique, le développement durable et la réduction de la pauvreté.

Un projet en cours particulièrement utile, coordonné par le FDS et le Programme conjoint (JPLG), porte sur la construction de marchés couverts pour les commerces informels. Ces marchés ont trois avantages:

1. Les commerçants peuvent se retrouver dans un lieu unique; ils bénéficient d'installations bien adaptées et bénéficient de leur proximité les uns avec les autres ;
2. L'administration des taxes est plus efficace ;
3. Pour remplacer la perception journalière, les licences commerciales et les droits de marché semestriels pourraient être levés et recouverts

en même temps que les loyers. Cela réduit les occasions de détournement ainsi que les coûts de recouvrement, tout en améliorant la discipline de marchands facilement identifiables qui doivent payer pour le droit à rester dans l'enceinte du marché.

Toutefois, pour garantir leur succès et leur utilisation, il est important que ces marchés soient implantés là où les commerçants informels ont accès à la clientèle et qu'ils soient dotés des facilités voulues. Comme souligné ci-dessus, le JPLG contribue aussi au Modèle de décentralisation des services (MDS), qui dote les districts et les villes des fonctions éducatives et sanitaires de base.

Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme

Hargeisa a accompli des progrès dans l'amélioration de sa situation financière en dépit de la fragilité de la structure étatique. Les principales leçons de cette expérience portent sur la mise en place de systèmes élémentaires bien adaptés aux conditions, ainsi que sur la capacité de la municipalité à coordonner les diverses parties prenantes dans la réalisation d'objectifs communs.

Toutefois, il reste à la municipalité de Hargeisa bien du chemin à parcourir pour améliorer sa situation financière. Avec des revenus annuels de l'ordre de US\$7 par tête et un secteur financier très sérieusement sous-développé, il n'y a guère de marge pour financer le développement par la dette. Déverrouiller l'investissement nécessaire à une bonne santé financière à long terme va exiger d'importants efforts du gouvernement national pour améliorer le cadre réglementaire du secteur financier, en clarifiant la législation actuelle sur la finance islamique et en faisant approuver par le Parlement le projet de loi sur les banques commerciales.

Au milieu de ces contraintes, la municipalité se concentre toujours sur la meilleure efficacité des méthodes de gestion financière, avec le robuste soutien des partenaires du développement. Cela va augmenter les rentrées fiscales ainsi que la solvabilité de la municipalité, attirant par là des concours financiers supplémentaires, qu'ils proviennent des concessions (PPP), de la population locale ou de la diaspora.

Leçons et facteurs de succès

Informatisation et automatisation des systèmes de fonctionnement: Les systèmes AIMS et BIMS ont amélioré les capacités d'analyse et la transparence des services municipaux, d'où une situation financière meilleure elle aussi. L'AIMS enregistre toutes les recettes et dépenses et produit les états financiers des districts. Le BIMS traite la facturation des taxes immobilières-foncieres et les licences commerciales, ainsi que les matrices immobilières, barèmes et catégories géographiques compris. Il fournit aussi un important premier lien électronique entre la comptabilité centrale de Hargeisa et la facturation à l'échelle individuelle ou celle du quartier. En permettant aux responsables d'appréhender les rendements d'un district donné et, si nécessaire, de délivrer des relances, le système les met mieux en position de rendre des comptes au citoyen. En outre, ce nouveau système d'utilisation facile a permis aux délais de délivrance des licences de se réduire à un seul jour.

Une taxation immobilière simple et bien adaptée aux conditions: De préférence au modèle habituel basé sur la valeur de marché, qui demande des calculs complexes, des évaluations très onéreuses et un personnel extrêmement qualifié, la municipalité de Hargeisa recourt à un système simple et bon marché basé sur la superficie. Plus précisément, la taxe est calculée à partir de la taille du bâtiment multipliée par un taux fixé en fonction de l'emplacement, et les données requises se bornent

à la largeur et la profondeur du bâti, le nombre de niveaux et la catégorie de l'emplacement telle que fixée par le Conseil municipal. Le Programme conjoint de soutien des Nations unies (JPLG) a aussi permis l'expansion du registre immobilier grâce au recours au GIS, faisant passer le nombre de parcelles enregistrées de moins de 20 000 en 2005 à plus de 200 000 aujourd'hui. La simplicité de ce système de taxation, jointe à la technique GIS, facilite beaucoup le fonctionnement et la mise à jour du registre, tandis que les recettes ont quadruplé depuis 2008.

Pré-planification de l'aménagement urbain de demain: La municipalité a aussi été capable de mettre en place un système de captage "en nature" de la valeur foncière. Les propriétaires de terrains situés à la périphérie de la ville qui demandent à faire passer leur statut de "rural" à "urbain" doivent attribuer à la municipalité une portion de 30 pour cent du sol en cas d'approbation de la demande. Ce système est une forme de prélèvement obligatoire, qui veut que l'aménagement du terrain se fasse à certaines conditions au bénéfice de la municipalité. De cette manière, celle-ci a accès au terrain afin de fournir les services qu'exige une ville en expansion. Dans le même temps, les loyers perçus sur le terrain dégagent des revenus fiscaux supplémentaires qui contribuent au financement des infrastructures.

Privilégier le contrat social et la légitimité: La capacité à augmenter les recettes fiscales municipales a été soutenue par un engagement à la fourniture de services visibles, comme la

voirie et la gestion des déchets, ainsi que par l'accent mis sur la planification participative. La municipalité a décidé que le citoyen avait un droit de regard important sur la planification et les projets municipaux à travers les plans d'aménagement de district, ce qui lui donnait autant d'occasions d'y "adhérer". Toutefois, tout cela repose avant tout sur la satisfaction des attentes en matière de services, or dans certaines zones, les investissements en capital insuffisants et de mauvaise qualité menacent le contrat social, avec le risque d'affaiblissement de la discipline fiscale et de la légitimité à venir

Une auto-suffisance relative: Plutôt que de subir les contraintes liées à la non-reconnaissance internationale du Somaliland et privée du soutien qui s'y attacherait, la municipalité de Hargeisa a encouragé l'auto-suffisance en matière de fourniture de services publics. Cela s'est fait avec des retombées tant positives que négatives, mais il y a de quoi en tirer parti pour les réformes à venir. Il peut falloir davantage de temps à la municipalité pour déployer les services publics, privée qu'elle est de la diversité de partenaires du développement dont bénéficient d'autres villes, mais cette politique a aussi pour effet de renforcer son autonomie. Le fait que le Conseil municipal soit élu, et qu'il ne puisse pas compter sur des transferts de ressources du pouvoir central, renforce encore les incitations qui poussent dans le sens d'une réforme des ressources fiscales propres.

Mobiliser la population et la diaspora: La diaspora a beaucoup contribué à l'aménagement de la ville et de la région dans l'ensemble, collaborant avec les entreprises, les autorités et la population locales pour atteindre les objectifs fixés avec la population

locale. Cela a été largement facilité et encouragé à travers le choix de la planification participative mentionnée plus haut. Toutefois, comme avec toutes les formes d'investissement au Somaliland, pareille collaboration dépend de rapports de confiance personnels, vu les risques qui s'attachent à un secteur financier sous-développé.

Soutien coordonné et bien défini des partenaires du développement: Quoique limités en nombre par comparaison avec d'autres villes à un stade comparable de développement, les partenaires du développement qui ont collaboré avec la municipalité de Hargeisa étaient très bien coordonnés. Le JPLG des Nations unies est souvent cité comme ayant joué un rôle important de point d'ancrage pour nombre de réformes à Hargeisa, et notamment l'établissement du AIMS et du BIMS, ainsi que le renforcement des capacités. Le Programme a contribué à la mise en place de conditions propices à la dynamique du changement ainsi qu'au capital initial de certains investissements, en sus de son expertise pour pallier les lacunes de la municipalité, et le tout dans un grand esprit de collaboration.

Le soutien du pouvoir central : Conformément à la politique de décentralisation du Somaliland, le pouvoir central est déterminé à soutenir et à bien organiser les collectivités locales. Le Ministère de l'Intérieur coordonne la réforme des recettes fiscales ; il milite aussi en faveur d'un financement adéquat des collectivités locales par le pouvoir central afin d'accompagner la dynamique de décentralisation à travers le pays. Le Ministère du Plan, pour sa part, coordonne le soutien des partenaires du développement à travers le Fonds de développement du Somaliland (FDS).

Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain

Un système de gestion financière intégrée: Les défis qui se sont posés depuis la mise en œuvre de l'AIMS et du BIMS, tels que l'automatisation des systèmes et la coordination avec d'autres services de la municipalité et le pouvoir central, sont actuellement atténués par l'introduction du Système de gestion de l'information financière (FMIS). Il s'agit d'un système automatisé et informatisé relié à toutes les autres collectivités locales avec un plan comptable unique et des codes budgétaires communs. ONU-Habitat soutient sa mise en œuvre, l'objectif étant de faire de Hargeisa le premier district du pays à faciliter l'instauration d'un système comptable unifié pour tous, ce qui aidera beaucoup au processus de décentralisation à travers le pays. Informatisation et automatisation sont aussi en cours pour rassembler les diverses activités de la ville sous la forme d'un tableau de bord intégré, avec des messages électroniques pour tenir le citoyen au courant des avancées. L'espoir est que cela renforcera la discipline fiscale et la confiance dans la redevabilité des autorités.

Le paiement par téléphone mobile: Recouvrer des taxes d'un montant relativement faible est l'une des inefficiences bien connues de cette fonction. ONU-Habitat aide actuellement le gouvernement du Somaliland à mettre en place un système de paiement par téléphonie mobile qui devrait faciliter l'augmentation des rentrées fiscales, la responsabilité et la transparence. Il est prometteur que, d'ores et déjà, 26 pour cent de la population utilise son téléphone mobile pour payer d'autres factures – le taux le plus élevé du monde.¹³ À terme, la mobilisation du

marché du paiement téléphonique au bénéfice d'investissements financiers pourrait contribuer utilement à l'élargissement de la base des investisseurs au niveau des populations locales.

Captage fiscal de la hausse des valeurs foncières et immobilières:

Avec l'expansion urbaine, les valeurs foncières augmentent pour un certain nombre de raisons : le raccordement aux infrastructures, la proximité des services et les attentes liées aux utilisations prévues. Pour le moment, le système de taxation foncière-immobilière en place à Hargeisa est incapable de prendre entièrement en compte ces augmentations de valeur, n'étant capable de faire la différence qu'entre le centre-ville et sa périphérie. Cela veut dire que si la municipalité installait un même équipement dans un endroit bien déterminé de la ville, le propriétaire du terrain concerné bénéficierait de l'intégralité de la valeur ainsi ajoutée à son bien. Le recours à des catégories d'emplacement plus détaillées pour capter l'augmentation de valeur des terrains serait un objectif de réforme bien inspiré pour l'avenir, comme le serait aussi l'application de ces facteurs d'emplacement au calcul de la taxe sur les terrains vacants. Ces actifs sous-taxés pourraient faire l'objet d'une importante réforme. Non seulement l'augmentation de la taxe améliorerait les rentrées fiscales, mais, en fonction des raisons pour lesquelles un terrain donné reste vacant, l'augmentation de la taxe pourrait aussi inciter le propriétaire à en faire un usage plus productif.

Clarifier la décentralisation fiscale:

L'absence de clarté en matière fiscale est cause de lacunes et de double imposition. Les parties prenantes ont évoqué les exemples de l'impôt sur le

revenu et des licences commerciales et, en particulier, les droits sur les mutations dont le produit est censé être partagé. Une plus grande clarté législative et institutionnelle quant à qui devrait recouvrer et maintenir ces sources de recettes s'impose si l'on veut éviter toute déperdition ou double imposition à l'avenir.

Évaluer l'efficacité de la fiscalité locale:

Quelques progrès ont beau avoir été accomplis, il est toujours urgent d'évaluer l'efficacité-coût du nombre de taxes très élevé imposées par la municipalité. Pour bon nombre de celles qui rapportent peu, les coûts de recouvrement pourraient être proches de leur produit ou même supérieures, sans compter la "fatigue fiscale" chez le citoyen. En se concentrant plutôt sur une efficacité améliorée des taxes à fort potentiel telles que celles sur le foncier et l'immobilier, on atteindrait beaucoup plus facilement les objectifs de rentrées fiscales.

Réduire les obstacles aux activités commerciales formalisées:

Vu l'ampleur de l'économie informelle à Hargeisa, il convient de l'intégrer dans les plans municipaux. Même s'il ne s'agit pas de grosses affaires, elles contribuent notablement à la stabilisation de l'économie. À l'échelle du pays, le secteur informel n'est pas planifié au titre de facteur économique principal, notamment dans le Plan national de développement. Une manière d'encourager la transition du secteur formel vers le secteur économique conventionnel consisterait à abaisser le coût et la complexité des licences commerciales. En 2012, le capital minimum requis pour lancer une entreprise conventionnelle était plus élevé à Hargeisa que partout ailleurs dans le monde, la moitié des coûts étant attribuée à celui de la licence.

Améliorer l'investissement en capital:

La capacité de dépense des recettes fiscales reste un obstacle à Hargeisa. Les dépenses en capital mal adaptées aux besoins et de mauvaise qualité dans des zones bien visibles commencent à affecter tant la discipline fiscale spontanée que la confiance dans les autorités. Si l'on veut lutter là contre, il faut se concentrer sur les investissements de long terme, surtout en intégrant les problèmes de long terme aux projets des populations locales, puisque ces dernières se concentrent souvent de manière disproportionnée sur les problèmes du jour. En outre, si ces investissements peuvent être liés à l'augmentation des valeurs foncières, une partie de la mise de fonds peut être récupérée à travers la taxation foncière et immobilière.

La solvabilité de l'autorité locale:

La plupart des collectivités locales du Somaliland n'ont pas de solvabilité reconnue¹⁴; toutefois, la municipalité de Hargeisa est la plus dynamique en matière financière. La solvabilité est essentielle si l'on veut s'ouvrir de nouvelles possibilités de financement. Les revenus à Hargeisa sont relativement faibles (US\$9 millions), par conséquent la taille des prêts serait faible elle aussi au début. Mais pour pouvoir emprunter à plus long terme et dans de bonnes conditions à l'avenir, il faudrait apporter d'importantes améliorations à la solvabilité, notamment dans les prévisions de rentrées fiscales et de flux de trésorerie. Les parties prenantes ont évoqué le besoin d'échanges d'expérience avec d'autres villes et de voyages d'étude pour découvrir les bonnes pratiques de gestion de l'investissement. Un intérêt tout particulier devrait être porté aux moyens d'organiser et de gérer les PPP, puisqu'ils sont l'une des rares options disponibles pour le moment.

Bibliographie

1. Central Statistical Department (2019). Somaliland in Figures 2017. Hargeisa, Somaliland, Government of Somaliland.
2. Ministry of Finance and Development (2019). Budget Outlook Paper for 2019/10. Hargeisa, Somaliland, Government of Somaliland.
3. Muktar Adan, A. K. (2017). "Overcoming Challenges in an Unrecognized Economy: Experience from Somaliland." American International Journal of Contemporary Research Vol 7.
4. Haas, A. (2017) "An overview of municipal finance in Hargeisa, Somaliland." International Growth Centre Case Study.
5. World Bank (2015) "Somaliland's Private Sector at a Crossroads: Political Economy and Policy Choices For Prosperity and Job Creation." Central Statistical Department (2019). Somaliland in Figures 2017. Hargeisa, Somaliland, Government of Somaliland.
7. World Bank (2014). Drivers of economic growth in Somaliland. W. Bank. Washington, DC.
8. Mackie, P., A. Brown, K. Dickenson, E. Ahmed, S. Ahmed Hassan and M. A. Mohamoud Barawani (2017). "Informal economies, conflict recovery and absent aid." Environment and Urbanization 29(2): 365-382.
9. Briggs, P. (2019). Somaliland: with the overland route from Addis Ababa via eastern Ethiopia, Bradt Travel Guides Ltd.
10. World Bank and International Finance Corporation (2012). Doing Business in Hargeisa 2012. W. Bank. Washington, DC.
11. Muktar Adan, A. K. (2017). "Overcoming Challenges in an Unrecognized Economy: Experience from Somaliland." American International Journal of Contemporary Research Vol 7.
12. World Bank and International Finance Corporation (2012). Doing Business in Hargeisa 2012. W. Bank. Washington, DC.
13. Joint Programme for Local Government (2013). Somaliland Decentralisation Policy 2013-2020. JPLG.
14. Garad, A. A. and K. A. Abdi (2020). "Fiscal Decentralization in Somaliland: Challenges and the Way Out." Public Policy and Administration Research. 10.
15. Ibid.
16. Central Statistical Department (2019). Somaliland in Figures 2017. Hargeisa, Somaliland, Government of Somaliland.
17. Haas, A. (2017) "An overview of municipal finance in Hargeisa, Somaliland." International Growth Centre Case Study.
18. Ibid.
19. Yusuf, A. (n.d.) "Urban Finance and Local Government Budgets." Local Government Institute.
20. UN-Habitat (2019). Somaliland Local Government Budget Brief.
21. Garad, A. A. and K. A. Abdi (2020). "Fiscal Decentralization in Somaliland: Challenges and the Way Out." Public Policy and Administration Research. 10.
22. Ibid.
23. Cossio-Muñoz, F. (2016) "Guidelines for the Definition of a National Tax Policy Strategy. ." Ministry of Finance, E. P. D. (2017). Office of the Accountant General and Ministerial Decree, Government of Somaliland.
24. Yusuf, A. (n.d.) "Urban Finance and Local Government Budgets." Local Government Institute.
25. UN-Habitat (2019). Somaliland Local Government Budget Brief.
26. Yusuf, A. (n.d.) "Urban Finance and Local Government Budgets." Local Government Institute.
27. Ibid.
28. Garad, A. A. and K. A. Abdi (2020). "Fiscal Decentralization in Somaliland: Challenges and the Way Out." Public Policy and Administration Research. 10.
29. Haas, A. (2017) "An overview of municipal finance in Hargeisa, Somaliland." International Growth Centre Case Study.
30. Ibid.
31. Delbridge, V., O. Harman, A. Haas, with and A. Venables (In Press) "Revenue optimisation without legislative change: Evidence from Kampala." IGC Enhancing the financial positions of cities case study series.
32. Haas, A. (2017) "An overview of municipal finance in Hargeisa, Somaliland." International Growth Centre Case Study.
33. Ibid.
34. Haas, A. (2017) "Property taxes - Exploring the untapped potential for the city of Hargeisa." IGC Policy Brief.
35. Yusuf, A. (2019). Implementation of Fiscal Decentralization Strategy, Local Revenue Mobilisation and Local Development Fund Modality in Somaliland. Updated local government financing assessment. UNCDF, United Nations.
36. Kopanyi, M. and A. Haas (2018) "Considerations for a tax on urban vacant land in Kampala " IGC Policy Brief 43407..
37. Smolka, M. O. (2013). Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development, Lincoln Institute of Land Policy.
38. Haas, A. (2017) "Property taxes - Exploring the untapped potential for the city of Hargeisa." IGC Policy Brief.
39. Muktar Adan, A. K. (2017). "Overcoming Challenges in an Unrecognized Economy: Experience from Somaliland." American International Journal of Contemporary Research Vol 7.
40. World Bank and Islamic Development Bank Group (2016). Global Report on Islamic Finance: Islamic Finance: A Catalyst for Shared Prosperity? Overview booklet. Washington, DC: World Bank and IDBG. .
41. Kilcullen, D. (2019) "Hargeisa, Somaliland - Invisible City." Discussion Paper.
42. Islamic Development Bank (2014). Informal summary of the roundtable on "The role of Islamic finance in sustainable development financing and the opportunities in creating new partnerships in the implementation of the post-2015 development agenda". . The role of Islamic finance in sustainable development financing and the opportunities in creating new partnerships in the implementation of the post-2015 development agenda.
43. Domat, C. (2020) "Islamic Finance: Just For Muslim-Majority Nations?" Global Finance.
44. SomalilandBiz (2018) "Somaliland: A New Government, A New Central Bank?" SomalilandBiz
45. Haas, A. (2017) "An overview of municipal finance in Hargeisa, Somaliland." International Growth Centre Case Study.
46. MacGregor, M., F. Adam and S. Shire (2008). "Diaspora and development: Lessons from Somaliland." International Journal of Technology and Globalisation 4.
47. Diriye, O. (2014). Somaliland Diaspora: Contribution to Development. , Norwegian University of Life Sciences.f
48. MacGregor, M., F. Adam and S. Shire (2008). "Diaspora and development: Lessons from Somaliland." International Journal of Technology and Globalisation 4.
49. Siemiatycki, M. (2019) "Strategies for effective procurement and public-private partnerships in the transport sector." IGC Policy Paper.
50. Ibid.
51. Kilcullen, D. (2019) "Hargeisa, Somaliland - Invisible City." Discussion Paper.
52. Yusuf, A. (n.d.) "Urban Finance and Local Government Budgets." Local Government Institute.

Renforcer les finances municipales : l'expérience de Mzuzu et du Malawi

Auteurs: Victoria Delbridge, Oliver Harman, Dyson Jangia, avec Astrid Haas et Tony Venables

Table des matières

Résumé	178
Principaux messages:.....	179
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers	180
Finances municipales et structures de la gouvernance urbaine	181
Structures et mission de la gouvernance urbaine.....	181
Finances municipales: un aperçu.....	181
Les réformes entreprises pour améliorer la situation financière de la ville	186
Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif	186
Réaliser le potentiel d'investissement dans de meilleures infrastructures	193
Un meilleur cadre réglementaire pour l'accès aux financements	196
Renforcer la capacité de gestion financière de la ville	198
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme	199
Leçons et facteurs de succès.....	199
Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain	200
Bibliographie.....	202

Remerciements

La présente étude de cas fait partie de la série intitulée "Comment renforcer les finances municipales".

La matière de la présente étude provient à la fois d'entretiens et de recherches en ligne conduits entre mai 2019 et mars 2020. Pour leurs contributions nous remercions: African Property Tax Initiative; le Conseil municipal de Mzuzu; le Conseil municipal de Lilongwe; l'Université de Mzuzu; le National Local Government Finance Committee (NLGFC); le Ministère des Terres, du Logement et de l'Aménagement Urbain; la Malawi Local Government Association (MALGA); le Development Fund for Local Authorities (DFLA); le Ministère des Collectivités Locales et des Affaires Rurales; le Bureau du Coordinateur résident des Nations Unies, et la délégation de l'Union Européenne au Malawi.

Résumé

Le cas de Mzuzu illustre la manière dont les villes secondaires sont capables d'innover et de montrer la voie en matière de réforme des finances municipales, alors même que leurs recettes fiscales sont extrêmement faibles et leurs moyens minimes. Mzuzu est la troisième grande ville du Malawi. La présente étude de cas se concentre sur un système d'évaluation des biens fonciers-immobiliers simple et parfaitement adapté qui a multiplié par sept les rentrées fiscales entre 2013 et 2018¹ et qui est connu sous le nom de Programme de mobilisation des recettes fiscales (REMOP).

Ce programme a beau avoir d'abord été considéré comme un succès, un certain nombre de doutes sérieux l'ont mis au point mort. Il s'agit surtout d'obstacles juridiques inhérents aux méthodes actuelles d'évaluation au Malawi. Au-delà et plus généralement, ce sont des problèmes tels que le détournement des recettes, le manque de moyens de gestion financière, des litiges sur la propriété des terres entre pouvoirs publics, ainsi qu'un biais national en faveur des campagnes, qui empêchent toujours la municipalité de Mzuzu d'atteindre une situation financière durable.

Pour les partenaires du développement, l'exemple de Mzuzu vient comme un sérieux rappel de l'importance vitale d'une large participation des parties prenantes, ainsi que des obstacles juridiques à prévoir si l'on veut assurer le succès durable des projets. Mais l'exemple de Mzuzu illustre aussi le potentiel que peuvent offrir des villes moins importantes, avec la souplesse et les fortes incitations à la réforme qui les caractérisent, pour expérimenter de manière utile des innovations destinées à augmenter les rentrées fiscales. Le Fonds de développement pour les collectivités locales (DFLA), organisme



Stade de Lilongwe, Malawi © Oliver Harman, IGC

spécial établi au Malawi pour procurer à celles-ci des prêts de faibles montants et à bas coût, présente, lui aussi, un modèle digne d'intérêt et d'un examen approfondi. En fournissant son appui aux collectivités locales sous forme de prêts, le Fonds leur donne l'occasion de prouver leur solvabilité et de se préparer à se financer à l'avenir par l'emprunt.

Les villes du Malawi, parmi les plus pauvres du monde dans un pays relativement peu urbanisé, sont toujours au début de la courbe du développement. Cette toute première phase ne va pas sans de nombreux obstacles auxquels il reste encore à faire face ; mais elle représente aussi une très bonne occasion de tirer les leçons des erreurs et

des réussites d'autres villes placées dans des situations comparables. Les villes du Malawi se trouvent encore à ce point critique où elles peuvent investir dans les équipements urbains qui vont les rendre vivables et productives avant qu'elles voient arriver une vague d'exode rural en masse.

Principaux messages:

- Les villes secondaires, plus flexibles et fortement incitées à la réforme, peuvent servir de précieux centres d'innovation et d'expérimentation pour de nouveaux modèles de recettes fiscales.
- La méthode automatisée d'évaluation par points des biens fonciers-immobiliers fournit un bon moyen, peu coûteux et bien adapté aux capacités, d'augmenter le produit de ces taxes et de maintenir à jour les rôles d'évaluation.
- Toutefois, une large participation des parties prenantes et la codécision sont essentielles pour assurer l'adhésion du public, appréhender les intérêts catégoriels et préparer ainsi le succès à long terme.
- Le recours aux systèmes d'information géographique (GIS) a des avantages d'une portée bien supérieure à la seule amélioration de la taxation immobilière-foncière, tels que la possibilité de répertorier des biens "informels", et l'amélioration de l'aménagement et de la gestion des villes.
- Les partenaires du développement ont tendance à travailler à travers le gouvernement national, ce qui renforce le biais en faveur des campagnes, tant dans les politiques publiques que dans l'investissement.
- Le Fonds de développement pour les collectivités locales (DFLA) peut servir de modèle aux collectivités locales pour le lissage des flux de trésorerie mais aussi la reconnaissance de leur solvabilité en vue d'un financement supplémentaire par la dette.

L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers

Le Malawi, "cœur chaleureux de l'Afrique", est l'un des pays les plus pauvres au monde, avec un produit intérieur brut (PIB) de l'ordre de US\$290 par tête et 51 pour cent de la population vivant dans la pauvreté.² Son indice de développement humain (IDH), à 0.418, le classe au 170^e rang des 187 pays recensés. L'espérance de vie est basse elle aussi, à 55 ans. Mis à part les troubles qui ont marqué les récentes élections, le Malawi est un pays plutôt paisible, avec la plupart du temps des gouvernements stables depuis l'indépendance en 1964. Et pourtant nombre d'indicateurs, au Malawi, ressemblent à ceux d'États fragiles ou de pays déchirés par la guerre.

L'économie de ce pays enclavé dépend beaucoup de l'agriculture : elle emploie presque 80 pour cent de la population, elle contribue presque 30 pour cent du PIB et elle est très vulnérable aux chocs climatiques.³ Le secteur industriel, comme l'agro-alimentaire, le bâtiment et les cigarettes, contribue environ 11 pour cent du PIB; tandis que le secteur des services, comme le tourisme, les transports, la santé et la banque, domine l'économie avec 52 pour cent du PIB. En dépit de la fragilité de son économie, le Malawi connaît un taux de croissance réelle de l'ordre de 5 pour cent et un taux de chômage de 6 pour cent seulement (en raison avant tout de l'agriculture de subsistance). Vu les conditions difficiles, le taux des prélèvements obligatoires par rapport au PIB est, lui aussi, raisonnable, à 17 pour cent en 2018.⁴

La population du Malawi, soit 17,5 millions d'habitants, est surtout rurale, avec seulement 17 pour cent vivant en zone urbaine. Toutefois, certaines estimations voient dans le Malawi l'un des pays dont l'urbanisation est le plus rapide au monde, à plus de 5 pour cent par an.⁵ La Politique nationale d'urbanisation a été publiée en réaction à cette situation. Elle souligne que "les stratégies nationales de développement du passé ont vu dans l'urbanisation une contrainte plutôt qu'une occasion dont tirer profit." Cette première phase de l'urbanisation du Malawi lui donne l'occasion unique d'apprendre des erreurs des villes qui sont plus avancées dans la trajectoire du développement. Il s'agit, en particulier, d'élaborer des plans pour préparer les établissements urbains de demain, en investissant dans les infrastructures voulues pour tirer les meilleurs avantages du phénomène d'agglomération qui constitue une ville.

Le Malawi compte quatre centres urbains : Lilongwe, Blantyre, Mzuzu et Zomba. Lilongwe a été déclarée ville capitale en 1975 et c'est elle qui concentre la population la plus forte (989 318 habitants en 2018). Blantyre vient en deuxième position mais reste le centre industriel et commercial du pays. Elle est proche de Zomba, quatrième par la population et ancienne capitale politique de l'époque coloniale. Mzuzu, qui fait l'objet de la présente étude, vient donc en troisième position avec 221 272 habitants en 2018, et 1,7 million de plus vivant à la périphérie. Bien que n'étant pas une

grande ville, les réformes récentes y ont considérablement augmenté les rentrées fiscales, la responsabilité et la transparence – surpassant, dans certains cas, les villes les plus importantes du pays.

Le grand défi auquel est confronté Mzuzu n'est autre que son économie sous-développée. Le potentiel mobilisable est important, puisque la ville fait office de porte d'accès à la Tanzanie voisine et produit un café renommé, tout en ayant de quoi accueillir des usines de transformation d'autres produits naturels comme le poisson, le riz et le tabac. Mzuzu abrite aussi l'une des meilleures universités du pays. En tant que ville secondaire gouvernée par un parti d'opposition, elle ne fait pas souvent partie des priorités en matière d'investissement dans de grands équipements et elle souffre de diverses lacunes, qu'il s'agisse de grandes routes ou de services vitaux comme l'eau, l'assainissement et l'électricité. Toutefois, cela laisse encore cette petite ville en phase préliminaire d'expansion la possibilité de procéder à ces investissements avant l'arrivée d'une grande vague d'exode rural.

Finances municipales et structures de la gouvernance urbaine

Structures et mission de la gouvernance urbaine

Le Malawi comporte deux grands échelons de gouvernement : national et local. Les collectivités locales peuvent se dénommer ville, municipalité ou district, il n'y a aucune hiérarchie officielle entre ces divers niveaux. Ce sont la Politique nationale de décentralisation et la loi de 1998 sur les collectivités locales qui, ensemble, donnent son cadre juridique de la décentralisation au Malawi. Depuis 1998, cette loi a été continuellement passée en revue et amendée (en dernier lieu en 2017) afin de garantir que les collectivités locales sont à même de promouvoir les équipements et le développement économique dans leur ressort territorial. La Politique nationale de décentralisation vise à éliminer les doubles emplois administratifs, ainsi qu'à promouvoir la responsabilité et la gouvernance participative à l'échelle locale.

En zone urbaine, l'autorité publique prend la forme d'un Conseil municipal, divisé en deux: une partie politique, composée de conseillers élus et conduite par le maire; et une partie administrative, le "Secrétariat du Conseil", placé sous la responsabilité du Directeur Général.⁶ Le Ministère des Collectivités Locales et du Développement Rural tient toutes les autorités locales sous sa tutelle et sa responsabilité. Mais s'agissant des Conseils urbains, le Ministère des Terres, du Logement et de l'Aménagement Urbain a aussi son mot à dire, notamment en ce qui concerne les plans stratégiques et la politique urbaine.

Au Malawi, le mandat des collectivités locales, tel que défini par la législation, comprend la fourniture et l'entretien des services d'enlèvement et de traitement des déchets et des eaux d'égout, la voirie urbaine et les voies d'accès, la distribution d'eau, les commodités publiques ainsi que les licences et l'inspection des petites et moyennes entreprises. Reviennent aussi aux collectivités locales les centres de soins, l'instruction, les transports, l'agriculture et l'administration des terres dans les limites de leur territoire.

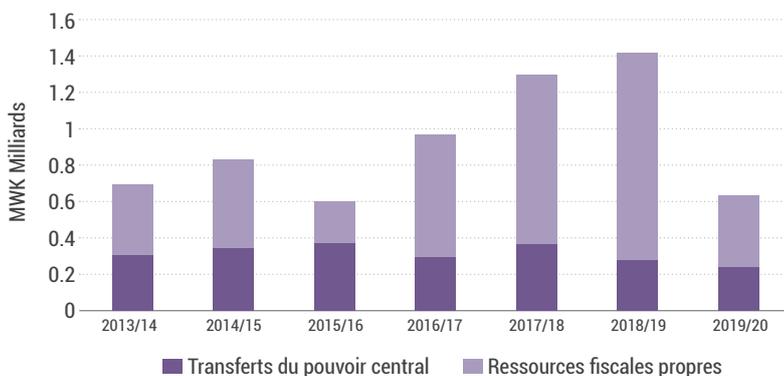
La législation ne distingue pas entre conseils urbains et ruraux, mais les conseils peuvent demander à être exemptés de fonctions qui ne relèvent pas de leur ressort géographique. Dans les faits, les collectivités locales manquent souvent des moyens voulus pour remplir l'intégralité de leur mandat, et se tournent donc vers le pouvoir central et les partenaires du développement. Par conséquent, la dévolution intégrale des compétences, y compris l'administration foncière et la décentralisation fiscale, n'est toujours pas aboutie.

Finances municipales: un aperçu

Les villes au Malawi se trouvent aux prises avec une assiette fiscale très réduite et de faibles taux de recouvrement. La majorité de la population étant rurale, le pouvoir central s'efforce avant tout de mettre à niveau les campagnes. Cela se reflète dans la redistribution des ressources. Dans les

villes, les transferts du pouvoir central doivent contribuer moins de 20 pour cent du total du budget, étant donné qu'elles sont en mesure de lever par elles-mêmes des recettes (dans les campagnes, cette limite est de 80 pour cent). Les partenaires du développement ont fourni l'investissement initial dans des projets destinés à atténuer certaines difficultés dans les villes, mais les moyens nécessaires à leur entretien sont souvent insuffisants.

À Mzuzu, le budget de l'exercice fiscal 2019-20 se montait à 2,4 milliards de kwacha du Malawi (MWK), soit l'équivalent de US\$3,3 millions, en augmentation de 15 pour cent par rapport au précédent. De ce total, les transferts du pouvoir central devaient se monter à MWK414 millions (US\$563 000), soit 17 pour cent, pour des prévisions de ressources propres de MWK2 milliards (US\$2,7millions), soit 83 pour cent. Toutefois, les recettes réelles sont fréquemment très inférieures aux prévisions. Par conséquent, le pouvoir central se retrouve souvent contribuer une proportion bien supérieure des ressources totales. La part respective des transferts centraux et des ressources propres à Mzuzu ces sept dernières années est présentée ci-dessous (Figure 1). Comme on peut le voir, le montant des ressources propres est irrégulier et varie énormément d'un exercice à l'autre.

Figure 1: Ressources propres et transferts à Mzuzu de 2013 à 2020

Source: Conseil municipal de Mzuzu.

L'art. 68 de la loi sur les collectivités locales les habilite à percevoir des **ressources fiscales propres**. Celles-ci se composent avant tout des taxes foncières-immobilières ("rentes urbaines", au Malawi) et des "rentes sur les sols" (redevance forfaitaire pour la location d'un terrain public), des licences commerciales et des redevances de marché, ainsi que de charges de service comme l'élimination des nuisibles, et des exploitations commerciales comme les hôtelleries appartenant à la municipalité et les stades. Le détail des ressources propres effectivement perçues à Mzuzu lors de l'EF19-20 apparaît en Figure 2 et totalise MWK397 millions (US\$544 000).

Dans toutes les collectivités locales, ce sont les taxes foncières-immobilières qui fournissent le plus gros des ressources fiscales propres, comme le montre la Figure 2, avec 55 pour cent du total de toutes les rentrées fiscales. Les villes au Malawi prélèvent ces taxes sur la valeur tant du foncier que des aménagements. En droit, tout bien est assujéti, mais le coût de la mise à jour des registres se combine à une faible discipline pour rendre rare le recouvrement intégral. Les droits et charges de

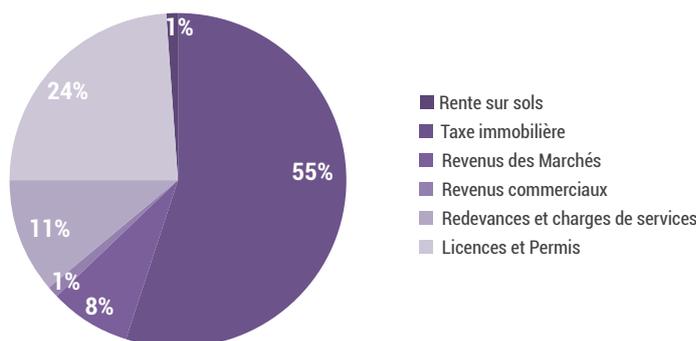
service viennent en deuxième position, avec 24 pour cent du total des ressources propres à Mzuzu, et ce surtout grâce aux redevances de marché.

Parmi les obstacles les plus importants au recouvrement des ressources propres, on peut citer les suivants:

- Les biens et équipements appartenant à la municipalité exigent souvent des investissements et de l'entretien avant de pouvoir produire des revenus, or les conseils municipaux ne disposent pas du capital initial voulu pour y investir.

- La vente illicite dans les rues empêche la municipalité de collecter les redevances de marché qui seraient dues. En outre, les coûts de fonctionnement de nombreux marchés sont très supérieurs au produit de la redevance. À cet égard, les licences commerciales ont l'avantage d'être recouvrées à un coût inférieur.
- La discipline est faible du fait du grand nombre de droits et taxes. La plupart des villes manquent de la réglementation voulue pour l'exécution, vu le coût et l'expertise technique que cela exige.
- L'assiette fiscale est restreinte du fait qu'au Malawi, ce sont 60 à 70 pour cent de la population urbaine qui vivent dans des zones à bas revenu ou d'habitat informel.⁷

La contribution et les transferts du pouvoir central prennent diverses formes, qu'ils aillent à l'investissement en capital ou aux coûts de fonctionnement. Comme dans bon nombre de villes des pays en développement, le calcul du montant des transferts se fait à partir de la taille de la population et de certains indicateurs de développement bien déterminés. Tou-

Figure 2: Détail des ressources fiscales propres de Mzuzu, EF19-20

Source: Conseil Municipal de Mzuzu.

tefois, il se dit que le calcul est aussi largement influencé par les facteurs politiques. Les salaires du personnel, hormis ceux détachés auprès du conseil, ne sont pas financés par ces transferts, contrairement à ce qui se passe chez leurs homologues ruraux. À Mzuzu comme dans les autres villes, les salaires se payent sur les revenus locaux, ce qui veut dire qu'à bien des occasions les fonctionnaires du Conseil n'ont pas été payés, et ce, dans certains cas, quatre mois durant.⁸

La contribution du pouvoir central aux conseils urbains est souvent plus faible, par tête, que celles dont bénéficient leurs homologues ruraux. Un rapport de l'UNICEF a souligné que les conseils municipaux de Blantyre et de Lilongwe reçoivent les allocations par tête les plus faibles⁹, ce qui s'expliquerait en partie du fait que la majorité de la population est encore rurale, et aussi parce que l'on présume que les conseils urbains ont les moyens de lever suffisamment de ressources propres. C'est le Comité national de financement des collectivités locales (NLGFC) qui est chargé des transferts et il est mandaté pour distribuer et gérer les ressources de fonctionnement et de développement des conseils locaux. Il contribue à l'amélioration de la gestion finan-

cière, du budget, de la comptabilité et du contrôle des finances des collectivités. La part relative de tous les financements du pouvoir central au budget de l'EF19-20 de Mzuzu apparaît à la Figure 3. Elle se montait à MWK241 millions (US\$328 000).

Les transferts du pouvoir central aux villes:

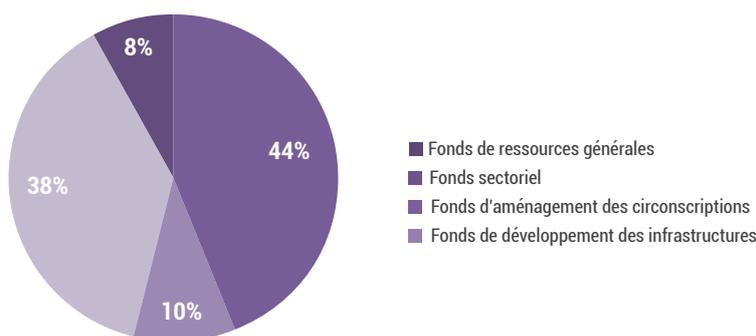
- **Le Fonds de ressources générales (GRF)** alloue chaque mois une subvention sans conditions aux collectivités locales, en comptant qu'au moins un quart du total ira à la fourniture de services. C'est relativement faible et cela passe habituellement dans les frais de fonctionnement. La Constitution du pays veut que le pouvoir central reverse au moins 5 pour cent des rentrées fiscales nationales aux collectivités locales. Toutefois, les conseils soutiennent que, bien qu'il perçoive des recettes importantes, le pouvoir central en transfère rarement la portion prescrite – qui actuellement serait plutôt de 1,5 pour cent en moyenne.
- **Le Fonds de développement des infrastructures (IDF)** contribue au financement de divers équipements,

comme par exemple les marchés couverts. Il ne concerne que les villes, les campagnes disposant de leur propre Fonds de développement des districts (DDF). L'IDF fait partie du budget national mais le choix des projets est à la discrétion des conseils municipaux en fonction de leurs propres plans d'aménagement-développement. Il s'agit habituellement de projets qui intéressent les populations locales et choisis par elles de manière participative. L'IDF peut servir à canaliser les subventions des partenaires du développement, mais, comme les financements ne peuvent pas être liés à des projets bien particuliers, ces partenaires préfèrent passer par le Fonds de développement local (RDF).

- **Le Fonds d'aménagement des circonscriptions (CDF)** a été institué en 2006 avec vocation de soutenir la mise au point de petits projets qui correspondent à des besoins immédiats et à court terme. Les fonds proviennent de l'IDF et ont la même vocation générale ; mais cette fois ce sont les conseillers municipaux, et non la population de manière participative, qui sélectionnent les projets bénéficiaires. Il se dit que le CDF n'a pas été utilisé assez efficacement en raison d'ingérences politiques, et plusieurs cas d'irrégularités ont été relevés dans sa gestion.¹⁰

- L'Administration du Fonds des routes alloue à l'Autorité qui la gère les ressources permettant aux conseils urbains de remplir leur mission d'entretien des voies existantes et d'en construire de nouvelles. L'Autorité du Fonds des routes est une institution paragonnementale établie par le Par-

Figure 3: Détail des transferts du pouvoir central à Mzuzu, EF19-20



Source: Conseil municipal de Mzuzu.

lement en 2006 et qui dépend du Ministère des Transports et des Travaux Publics.¹¹ L'Administration du Fonds des routes a pour mission de recueillir et de comptabiliser les moyens financiers destinés aux travaux routiers dans le pays. Les ressources proviennent de la taxe sur les hydrocarbures, d'allocations décidées par le Parlement, de donateurs et de partenaires du développement. Ses allocations n'apparaissent pas dans le budget des conseils locaux alors qu'elles constituent habituellement la principale forme de contribution dont bénéficient les collectivités locales.

- **Le Fonds de développement local (LDF)** créé en 2008 centralise les ressources provenant de divers partenaires du développement et du pouvoir central pour répondre aux initiatives locales de développement-aménagement. Il fonctionne sur la base des résultats, accordant davantage de subventions aux bénéficiaires qui en font le meilleur usage. Ses ressources varient au fil du temps, en fonction de l'intérêt des partenaires du développement et des investissements du pouvoir central.

- Lors de l'EF18-19, l'allocation consentie au LDF n'a pas dépassé 1,7 pour cent du budget national, soit MWK20 milliards (US\$27 millions). Il bénéficie en outre de US\$107 millions de la part de la Banque mondiale, de US\$25,7 millions de la Banque africaine de développement (BAfD) et de US\$15 millions de l'agence allemande de développement (KfW).¹² Les donateurs préfèrent ce fonds puisqu'il permet de cantonner leurs contributions à des investissements ou types d'investissement bien précis.

- En 2018, le LDF a fusionné avec le NLGFC afin de mieux coordonner les financements que le pouvoir central distribue aux collectivités locales. Les responsables des politiques publiques reconnaissent que le LDF comme le NLGFC cherchent encore les structures juridiques propres à en faire une institution cohérente et bien coordonnée pour une gestion financière efficace et un meilleur financement du développement à l'échelle locale.

Outre ces fonds, le pouvoir central accorde des subventions sous conditions à certains secteurs déterminés, comme la santé et l'instruction. En théorie, elles devraient représenter 9 pour cent des recettes nationales pour la santé et 15 pour cent pour l'instruction. Jointes aux allocations du Fonds de ressources générales, cela veut dire que les transferts du pouvoir central aux collectivités locales devraient se monter au minimum à 29 pour cent des recettes fiscales nationales. Les transferts du budget national aux collectivités locales ont beau être passés de seulement 5 pour cent pour l'EF15-16, à 17 pour cent pour l'EF18-19, cela reste très inférieur à ce qui est promis par la Constitution.

Les autres sources de revenu des collectivités locales sont les suivantes:

Les revenus cédés: Il s'agit de revenus non fiscaux collectés pour le pouvoir central, à charge pour lui de les redistribuer aux collectivités locales selon une clef de répartition. Ils ont beau être autorisés en droit au Malawi, il reste à mettre en application bon nombre d'entre eux. La Politique de décentralisation prévoit des droits de péage, des droits sur les hydrocarbures et d'autres sur l'enregistrement des véhicules et des industries.

L'emprunt et les partenariats: Ces sources de financement restent quelque peu inexplorées, vu le sous-développement des moyens de gestion financière des villes dans le pays. La loi sur les collectivités locales prévoit que les conseils peuvent contracter des emprunts auprès des banques commerciales et autres institutions financières, et qu'ils peuvent aussi nouer des partenariats avec le secteur privé, à condition que le Ministère des Finances approuve ce type de relation financière. La mise en application de cette disposition législative reste toutefois problématique, vu l'hésitation du Ministère à garantir de tels emprunts, craignant tant les abus que la surcharge d'endettement interne pour le gouvernement. Cela ne concerne pas le Fonds de développement pour les collectivités locales (DLFA) qui est détaillé ci-dessous, mais celui-ci aussi est resté sous-utilisé.

Les contributions des partenaires du développement: Sans être toujours régulières, ces contributions constituent une part fondamentale du financement du développement et de la protection sociale dont bénéficient les collectivités locales au Malawi. Toutefois, elles passent généralement par l'intermédiaire du pouvoir central avant d'être transférées aux collectivités locales.¹³ Les postes de la santé et de l'instruction, en particulier, reçoivent des fonds provenant des budgets de soutien sectoriels.

Les partenaires du développement contribuent aussi par le biais du Fonds de développement local (LDF). Par exemple, le Quatrième fonds d'action sociale pour le Malawi (MASAF IV) de la Banque mondiale met en place des programmes de travaux publics mais aussi des versements sociaux en espèces, et développe les moyens

des collectivités locales pour le pérenniser.¹⁴

S'agissant des **dépenses**, les villes au Malawi sont contraintes à de délicats arbitrages pour exécuter leur mandat, vu leurs moyens limités en finances et en personnel. Comme détaillé dans la section qui précède, nombre des "dépenses fondamentales de développement" dépendent des allocations du pouvoir central, ne laissant que la masse salariale et autres postes réguliers à la responsabilité des conseils urbains. Le partage entre l'investissement en capital et les dépenses de fonctionnement régulières est en moyenne de 50 pour cent. Les investissements en capital d'une certaine importance sont financés par le Fonds de développement des infrastructures (IDF) et le Fonds de développement des circonscriptions (CDF) et leurs allocations sont affectées à des projets bien déterminés.

Depuis l'EF17-18, tous les conseils municipaux ont commencé la mise en place de la **budgétisation par pro-**

gramme (PBB).¹⁵ La méthode permet de s'assurer que les budgets sont complets et conformes aux pratiques internationales en classant les dépenses par programme, avec leur incidence économique, fonctionnelle et administrative. Cela améliore aussi le suivi des lignes budgétaires individuelles.

Pour l'EF19-20, Mzuzu a privilégié les infrastructures, une meilleure gestion des déchets, la mise en place d'une police métropolitaine et l'amélioration du bien-être des employés du Conseil, entre autres.¹⁶ Le Conseil s'est notamment concentré sur l'entretien des marchés couverts, chambres froides et clocher compris, ainsi que sur les moyens mis à la disposition des éboueurs. Le Conseil prévoit la construction de 10 km de route à partir de la M5 jusqu'à Luwinda en passant par Matete, le Collège technique de Mzuzu et le jardin botanique, bretelle qui va permettre à la circulation automobile de contourner le centre-ville. Des voies existantes vont passer de la terre battue à un revêtement de gravillons en bonne et due forme.

En comparant ces projets avec les dépenses réelles, toutefois, il apparaît que la majorité des crédits budgétaires revient toujours au Conseil lui-même, aux déplacements et à l'entretien du parc automobile municipal. En outre, ces dernières années ont vu de multiples incidents de paiement au détriment du personnel du Conseil, celui-ci étant incapable de verser les salaires, ce qui l'a forcé à vendre des biens fonciers et immobiliers pour compenser le déficit de recettes.¹⁷ Étant donné que les dépenses réelles étaient inférieures à la moitié de ce qui avait été budgété - MWK661 millions (US\$899 000), contre MWK2,4 milliards (US\$3,3 millions) - Mzuzu avait peu de chances d'atteindre ses objectifs pour l'année.

Les réformes entreprises pour améliorer la situation financière de la ville

Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif

Comme mentionné plus haut, les taxes foncières-immobilières constituent la part prépondérante des ressources fiscales propres de toutes les collectivités locales au Malawi. Toutefois, avant 2013, le recouvrement de ces taxes à Mzuzu était très peu productif, soumis qu'il était à plusieurs contraintes:¹⁸

- Le rôle n'avait été mis à jour qu'une seule fois en 20 ans et ne répertoriait que 10 000 biens. Cela correspondait au quart du total de 40 000 tel qu'estimé par le Conseil. On le devait aux frais prohibitifs de la mise à jour – dont on estimait le coût supérieur à celui des revenus fiscaux du moment – ainsi qu'à un manque de données sur le marché foncier-immobilier local, qui souvent n'étaient pas disponibles ou en mauvais état.
- Quand les évaluations avaient été faites, les valeurs étaient souvent incorrectes, en raison de conflits ou de collusion entre propriétaire et expert
- En l'absence de système d'adressage en bonne et due forme, la délivrance des avis d'imposition et les relances d'impayés étaient extrêmement difficiles. Les mauvais payeurs réussissaient souvent à en réchapper.
- Les zones d'habitat informel, qui re-

présentent 60 pour cent de la base potentielle fiscale de la municipalité, n'étaient pas incluses. Même si ce n'est pas imposé par la loi, l'absence de données sur les valeurs de marché dans ces zones rendait l'évaluation du terrain et des améliorations quasiment impossible.

- On n'a pas fait prendre conscience à la population de la finalité de cette taxation ni de ses procédures. S'ajoutant au fait que les habitants ne font pas confiance au Conseil pour fournir les services voulus, l'incitation à la discipline fiscale était faible.

Le manque de ressources fiscales propres à Mzuzu est devenu particulièrement criant lorsque les partenaires du développement ont consenti d'énormes investissements dans des infrastructures particulièrement nécessaires, mais en laissant la municipalité incapable d'en financer le fonctionnement et l'entretien.

En 2013, alors que le Conseil avait du mal à percevoir ses ressources fiscales propres, l'agence allemande de développement GIZ cherchait les moyens de soutenir un récent investissement dans le traitement des déchets à Mzuzu. L'agence s'est mise en rapport avec la Fondation pour le développement des recettes fiscales (RDF), cabinet de conseil à but non lucratif qui aide les gouvernements à augmenter leurs rentrées fiscales, pour qu'elle déploie son Programme de mobilisation des revenus fiscaux (REMOP) à titre de projet-pilote. Le

programme a été financé par la GIZ elle-même ainsi que par le Ministère fédéral allemand pour la coopération et le développement économiques (BMZ) pour un coût (à l'époque, 2013) situé entre US\$300 000 et US\$400 000. Le REMOP a été déployé sur la durée d'un exercice fiscal plein afin de s'assurer que toutes les procédures seraient mises à l'épreuve dans des conditions exactement semblables à la réalité. Mzuzu se prêtait bien à l'essai du REMOP en raison du dynamisme de ses dirigeants, de leur désir de réforme et du fait qu'étant une ville secondaire, elle restait à quelque distance des influences politiques de la capitale.

Le Programme de mobilisation des revenus (REMOP)

Le REMOP est un système d'administration des taxes urbaines qui automatise l'intégralité du processus de taxation des biens fonciers-immobiliers, dès l'inscription au rôle jusqu'à la facturation et au paiement.¹⁹ Il applique une méthode en six étapes, qui se calque sur l'exercice fiscal. Ces six étapes de la réforme, telles qu'appliquées à Mzuzu, sont décrites ci-dessous:²⁰

1. **Relevés du terrain:** Tous les biens ont été enregistrés et dotés chacun d'un numéro et d'un indice uniques. Le processus s'est élargi aux routes et bâtiments environnants, outre le recensement des attributs et de l'emplacement propres au bien. L'imagerie par satellite et le GIS ont été intégrés afin d'amé-

liorer l'identification de chaque bien. Le nombre de biens inscrits au rôle a quadruplé, de 10 000 à 40 000, permettant dans le même temps à la municipalité d'introduire des noms de rues et des numéros aux bâtiments.

- 2. Evaluation de l'impôt:** On a recouru à une méthode informatisée d'évaluation par masse fondée sur un système de points, en remplacement de celle, plus complexe et plus onéreuse, alors en vigueur et qui s'appuyait sur les valeurs du marché. Avec la nouvelle méthode, on ajoute des points à raison des attributs positifs d'un bien donné, tels qu'une voie pourvue d'un revêtement, un toit de tuiles et des éléments de sécurité. Pareillement, on déduit des points en fonction des attributs négatifs, comme par exemple l'absence de raccordement au réseau électrique. Un exposé plus détaillé figure à l'Encadré 1.

Une étude comparative a montré que, sans produire de valeurs absolues, le système à points

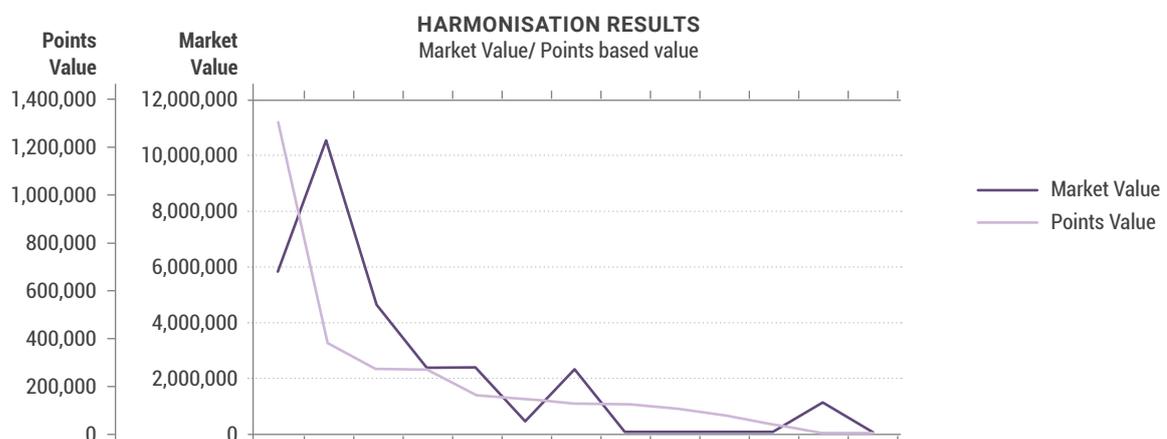
reflète de très près la valeur de marché, comme montré en Figure 4 ci-dessous. Un des avantages essentiels de cette méthode est qu'elle rend possible l'inclusion des biens situés dans les établissements informels, où aucune valeur de marché n'est disponible – d'où un élargissement spectaculaire de l'assiette fiscale.

- 3. La facturation:** Le logiciel REMOP automatise la mise à jour des factures fiscales en souffrance, y compris la délivrance systématique d'avis d'avoir à payer, et ce à tous les contribuables, avec accusé de réception. La fréquence de facturation, trimestrielle, est devenue annuelle, allégeant ainsi la charge administrative. Afin d'améliorer la transparence, les avis d'avoir à payer détaillent tous les éléments qui déterminent la valeur du bien.
- 4. La sensibilisation:** Le déploiement du nouveau système a imposé une robuste stratégie de sensibilisation. Une campagne sur le thème "Ma Ville, Ma Responsabilité" a été lancée pour informer la population

de Mzuzu de la mise en place du nouveau système, leurs droits et obligations compris. Elle s'est attachée à expliquer le lien entre l'impôt et la fourniture de services publics à venir, afin d'encourager l'adhésion. Pour cela, elle a multiplié les annonces hebdomadaires à la radio, les affiches, les panneaux publicitaires, les articles de presse et les mises à jour lors des réunions de quartier. Des réunions d'information spéciales ont aussi été organisées avec divers personnalités des milieux d'affaires locaux ainsi que l'élite, puisque que ce sont les principaux redevables de la taxe foncière-immobilière. À Mzuzu, les 100 plus gros de ces contribuables sont redevables de 30 pour cent du revenu potentiel.

- 5. Recouvrement:** La procédure a été entièrement modifiée pour passer de la collecte porte à porte à une formule de paiement bancaire. Cela permet de réduire le détournement des recettes, de renforcer la confiance du contribuable, de rendre les paiements plus pratiques et de bien enregistrer les

Figure 4: Évaluation aux valeurs de marché et par points à Mzuzu



opérations. Le taux de recouvrement de 60 pour cent évoqué par le personnel du Conseil est relativement élevé par rapport à celui d'autres villes. La banque désignée a été incitée à établir un bureau au Centre administratif afin de mettre à profit la durée de la transition. Il est à l'origine de la mise en place d'un "guichet unique" pour tous les services au citoyen.

6. Discipline: Les non-payeurs étaient assignés à comparaître devant le tribunal. Rappelons-le, les hommes d'affaires fortunés étaient visés, puisque redevables d'une énorme portion des taxes dans la ville. Le recours à l'assignation en justice a commencé par donner de bons résultats, les mauvais payeurs préférant s'acquitter de leur dû plutôt que les désagréments d'un

procès. Outre la pression sociale, la séquence rapide d'envoi des avis et des lettres de relance permettait au Conseil municipal de Mzuzu de lancer les procédures judiciaires dans toutes les formes requises. Précédemment, les retards dans l'expédition des factures et les relances faisaient manquer les délais pendant lesquels le lancement de poursuites était autorisé.

Encadré 1: L'évaluation par points des biens

Le Centre International pour la taxation et le développement (ICTD) a mis au point et à l'épreuve une méthode qui calcule la valeur de marché estimée d'un bien à partir de sa superficie et de certaines caractéristiques facilement observables. Les points correspondant aux éléments positifs, comme une voie dotée d'un revêtement, un toit de bonne qualité et des éléments de sécurité, sont additionnés, et d'autres, négatifs – comme l'absence d'alimentation électrique – sont soustraits. Le système est plus nuancé que la méthode élémentaire d'évaluation par la superficie, tout en étant plus simple à administrer que ceux qui se fondent entièrement sur les valeurs du marché. La superficie reste donc un facteur fondamental déterminant, mais avec l'adjonction d'autres éléments qui donnent une lecture plus exacte. L'application à chaque élément de facteurs d'ajustement dépend de la mesure dans laquelle la mise en valeur a modifié la valeur de marché. On recourt à différents critères en fonction de la catégorie du bien – résidentielle, commerciale ou industrielle.

Les principaux avantages de la méthode sont les suivants:

- **Simplicité:** Il a beau y avoir un arbitrage à faire entre simplicité et précision, cette méthode s'adapte bien aux exigences.
- **Portée:** On peut évaluer les biens situés dans les établissements informels et pour lesquels il n'existe pas de données de marché.
- **Efficacité:** Cette évaluation par masse assistée par ordinateur réduit aussi les coûts et rend plus faciles l'évaluation elle-même et son suivi.
- **Précision:** L'inventaire des éléments qui ajoutent de la valeur à un bien est plus détaillé, au lieu qu'on ait un chiffre total pour le terrain et un autre pour les mises en valeur, comme c'est le cas avec le système au prix du marché. Comme, dans ces conditions, la valeur va vraisemblablement dépendre davantage des services dont bénéficie le bien, elle pourra être moins susceptible d'égaliser celle qui se fonde sur le prix du marché.
- **Progressivité:** Prendre en compte les caractéristiques d'un bien va faire payer davantage les propriétaires plus aisés, mais cela reste moins progressif que l'évaluation par le marché.

Tous ces éléments sont supposés être bien à même d'améliorer la transparence et la responsabilité fiscales, de réduire les détournements de recettes et d'améliorer la discipline spontanée du contribuable.²¹ Toutefois, le recours à cette méthode peut se heurter à des obstacles dans de nombreux pays, qu'il s'agisse de la progressivité au du cadre juridique. La méthode a pourtant fait l'objet de projets-pilotes dans plus de 12 collectivités locales d'Afrique sub-saharienne ces 10 dernières années, Mzuzu figurant parmi les premières.

Figure 5: Un camion-benne financé avec les recettes tirées du REMOP



© Oliver Harman, IGC

La mise en place du REMOP à Mzuzu s'est traduite par la multiplication par sept des recettes tirées de la taxe foncière-immobilière, de MWK50 millions (US\$68 000) en 2013 à plus de MWK350 millions (US\$478 000) en 2018. Cette augmentation a permis à la municipalité d'améliorer notablement les services, que ce soient le ramassage des déchets, l'éclairage public ou le nivellement de la voirie, en sus de l'apurement des passifs. La Figure 5 montre un camion-benne financé avec les recettes tirées du REMOP.

La méthode a ainsi fait la preuve de sa simplicité, de sa transparence et de son moindre coût dans l'évaluation des biens à taxer. S'agissant du coût, il était, en 2013, de US\$300 000 à US\$400 000. Par comparaison, le rôle quinquennal d'évaluation (QVR) actuellement en vigueur – et qui correspond à la procédure standard au Malawi – coûte, six ans plus tard, US\$1,9 million au Conseil municipal de Blantyre.

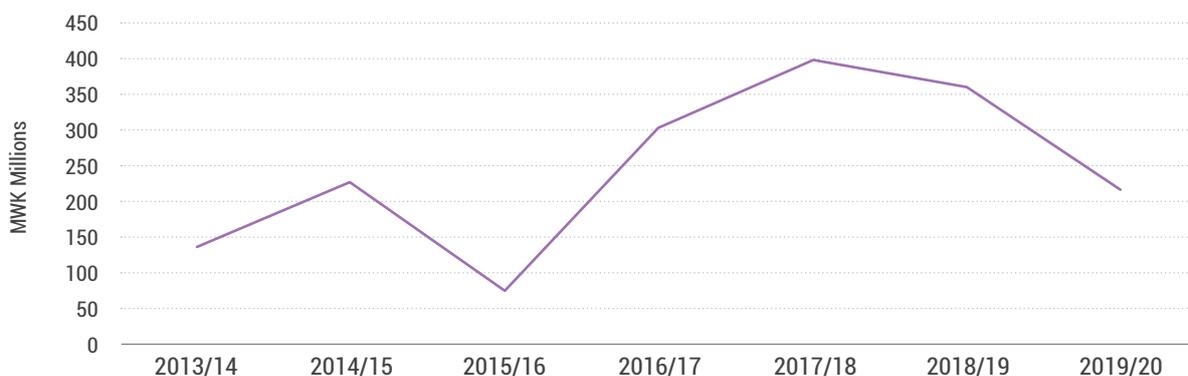
En dépit des premiers succès du REMOP, un certain nombre d'écueils

sont apparus – de nature générale, s'agissant de sa mise en œuvre, mais aussi de nature plus fondamentale, par rapport au cadre juridique du Malawi. La Figure 7 en apporte la preuve, qui voit l'énorme accroissement des recettes commencer à se ralentir ces dernières années. Ce sont les écueils le plus fondamentaux qui ont porté un coup d'arrêt à l'intégration définitive du nouveau système à Mzuzu, et qui l'ont empêché d'essaimer dans d'autres villes du pays.

Les écueils de la mise en œuvre

- **Mauvaise qualité des données:** Pendant la phase d'exploration, on a assigné aux agents d'exécution un certain nombre d'immeubles à inspecter et enregistrer tous les jours. Cela les a incités à accélérer le processus, d'où des données erronées qui ne reflétaient pas toujours bien les caractéristiques ou l'emplacement du bien considéré. Par exemple, des erreurs quant aux aménagements, tels que des dépendances supplémentaires ou des matériaux de construction différents. Des erreurs, aussi, dans l'emplacement causaient l'envoi de

Figure 6: Revenus générés par les taux de propriété à Mzuzu, entre 2013 et 2020



Source: Données du Conseil Municipal de Mzuzu

demandes de paiement à la mauvaise adresse.

Ces problèmes ont débouché sur un grand nombre de recours. Toutefois, 80 pour cent avaient à voir avec des erreurs d'attribution des parcelles, en raison des incertitudes liées au régime de tenure foncière. Les 20 pour cent restants ont exigé de nouvelles expertises de terrain afin d'améliorer les données enregistrées. Les agents techniques ont fait remarquer que lors des évaluations ultérieures, le personnel de terrain devrait se voir attribuer des objectifs chiffrés plus réalistes, avec une liste précise et détaillée des données qu'ils ont à recueillir.

- **Confusion autour de l'évaluation par points:** En dépit des grandes campagnes de sensibilisation, la population locale n'a pas été suffisamment familiarisée avec la méthode d'évaluation par points.

Nombre de contribuables, au reçu de leur facture, se demandaient de quelle manière certains éléments, comme "la vue" ou le "type de toiture", pouvaient affecter le montant de leur contribution aux services. Pour traiter les recours, de hauts responsables du Conseil municipal de Mzuzu, dont les directeurs des finances, de l'urbanisme et de l'administration, ainsi que le directeur général, ont tenu des journées "portes ouvertes" pour se mettre à l'écoute des hésitations et objections des administrés. Dans certains cas, des ajustements ont été apportés, mais la plupart du temps il s'agissait d'expliquer la manière dont fonctionnait le système d'évaluation par points. On aura noté qu'à l'avenir, il faudrait réduire le nombre des éléments d'appréciation, et que le Conseil municipal devrait être en mesure d'expliquer en quoi ces éléments sont liés aux services qu'il fournit aux ménages.

- **L'absence d'un système d'exécution:** Il est apparu clairement lors du déploiement du REMOP que le cadre juridique et les sanctions auxquelles les collectivités locales pouvaient recourir pour faire appliquer la discipline fiscale n'existent tout simplement pas dans les villes du pays. Par exemple, les autorités municipales doivent attendre trois ans avant de pouvoir saisir un bien en recouvrement d'impayés. En outre, si un contribuable manque à payer son dû, il n'est pas privé des services municipaux, ce qui réduit l'incitation à la discipline.

La faiblesse du contrat social: Au Malawi, la population éprouve une forte défiance envers les collectivités locales en raison des détournements, de l'inefficacité et de la mauvaise gestion générale de l'argent public. On serait prêt à contribuer si l'on était sûr que l'argent financerait des services, mais on a l'impression que cela ne va pas être le cas. Il existe aussi trop de services administratifs distincts qui perçoivent des taxes auprès des particuliers comme des entreprises à l'échelle locale comme nationale, d'où la confusion et des pertes de temps pour le citoyen. Celui-ci n'est pas toujours en mesure de discerner à quels organes publics ils ont payé, ni quels services cela devrait leur valoir. Des campagnes de communication, comme montré en Figure 8, sont en cours pour renforcer le contrat social.

Les écueils fondamentaux du nouveau système

- **La loi sur les collectivités locales impose l'évaluation au prix du marché :** L'un des principaux écueils dans la mise en œuvre du REMOP à Mzuzu a été l'absence de fondement juridique de l'évaluation par points

Figure 7: Le contrat social renforcé à Mzuzu



dans l'art. 68 de la loi de 1998 sur les collectivités locales. Celle-ci, en fait, appelle explicitement à l'évaluation au prix du marché, comme par exemple pour la valeur locative ou en capital des biens. Le responsable des évaluations avait autorisé le recours à la méthode par points pour le projet-pilote à Mzuzu, mais non pour la ville dans son ensemble. En dépit de quoi, le programme s'est poursuivi, mais en laissant les impôts ainsi déterminés sans fondement juridique, soutenus seulement par la discipline volontaire du contribuable. La Figure 6 suggère que celle-ci a faibli quand le contribuable a compris qu'il ne pouvait plus faire l'objet de poursuites. Les négociations sur l'intégration en droit du REMOP avec le Ministère des Terres, du Logement et du Développement sont toujours en cours.

- **La loi impose des experts certifiés par le SIM pour les évaluations:** À Mzuzu, le Programme de mobilisation des ressources a été entrepris par un expert de la Revenue Development Foundation (RDF). Comme mentionné ci-dessus, et bien qu'un expert certifié par l'Université de Mzuzu ait participé au projet-pilote, ils se sont retirés tous les deux quand le projet a été élargi à toute la ville, en raison de conflits juridiques et éthiques. Le Conseil municipal de Mzuzu fait valoir que tout en étant prêt à collaborer avec l'Ordre des géomètres-experts du Malawi (SIM) pour trouver le moyen de les faire participer plus tard au REMOP, les honoraires réclamés par les experts sont exorbitants. L'un des principaux avantages du REMOP était son faible coût, et les honoraires réclamés par les experts pour les évaluations fondées sur le marché empêchent les conseils municipaux

de tenir leurs rôles à jour. Ces honoraires doivent correspondre, aux termes de la loi, à un pour cent au maximum de la valeur du bien.

Les experts ont rejeté cet argument, déclarant qu'ils avaient toujours été ouverts à la négociation de leurs honoraires en fonction de la conjoncture économique et des moyens financiers disponibles. Ils étaient même prêts à négocier en fonction du nombre de bâtiments soumis à évaluation. Par exemple, plutôt que 1 pour cent, ils pourraient demander un taux plus proche de 0,5 pour cent par ménage pour un cycle entier de mise à jour du rôle. Il est possible aussi d'effectuer des évaluations supplémentaires annuelles, qui mettent régulièrement le système à jour avec l'inclusion de constructions récentes, de sorte que l'évaluation quinquennale du rôle (QVR) est moins onéreuse à la fin du cycle de cinq ans.

Le cas de la nouvelle QVR de Blantyre illustre bien cette approche. Il y a là-bas quelque 80 000 biens à évaluer. La mise à jour du rôle par la méthode de marché va coûter MWK1,4 milliard (US\$1,9 million), soit une moyenne de MWK17 500 (US\$24) par ménage. Par comparaison, on a estimé que le produit des taxes foncières-immobilières se monte à MWK3-4 milliards (US\$4-5,4 millions) par an, ce qui pourrait augmenter à MWK7 milliards (US\$9,5 millions) par an avec le nouveau rôle. Si ces chiffres sont justes, cela veut dire que la mise à jour tous les cinq ans du rôle d'évaluation coûte, au plus, la moitié du produit annuel de la taxe foncière-immobilière. Toutefois, cela reste supérieur au coût du système REMOP.

- **Les taux du système par points sont supérieurs à ceux du marché:** Certaines parties prenantes ont jugé que le système REMOP d'évaluation par points n'était pas assez scientifique. On a souligné que, vu qu'il est plus rudimentaire que l'évaluation au prix du marché, il classe souvent les biens dans des tranches d'imposition supérieures à celles qui résulteraient des valeurs du marché, donc hors de proportion avec l'économie locale et les moyens financiers de certains contribuables. La Figure 4 montre que tout en reflétant les valeurs du marché dans l'ensemble, le REMOP tend à aplatir la distribution, ce qui rend la taxation ainsi basée potentiellement régressive. Voilà qui vient renforcer un autre écueil fondamental auquel se heurte ce système: le contribuable n'a tout simplement pas les moyens de payer.
- **Une QVR était déjà en fonctionnement:** Comme mentionné plus haut, la loi sur les collectivités locales précise que les rôles QVR devraient être mis à jour tous les cinq ans. Mais il se dit que le Conseil municipal de Mzuzu a déployé le REMOP alors qu'un rôle quinquennal d'évaluation était déjà en fonctionnement, ce qui du fait même invalidait le nouveau système.
- **Le REMOP ne peut rien contre le manque de volonté politique:** Certaines parties prenantes estiment que si les rôles d'évaluation des biens fonciers-immobiliers sont périmés, la raison véritable en est que leur mise à jour réclame beaucoup de temps et de ressources. Par conséquent, le principal obstacle réside dans le manque de moyens et de volonté politique des conseils municipaux, plutôt que dans

les coûts d'évaluation. En outre, ajoutent certains, si les conseils municipaux faisaient suivre l'évaluation par le recouvrement auprès de tous les bâtiments recensés, les coûts d'évaluation ne seraient pas si importants, et à long terme la méthode d'évaluation ne ferait pas une grande différence dans l'entretien du rôle. On estime enfin que sans le soutien constant des partenaires du développement, le Conseil municipal ne maintiendra pas le REMOP – même avec la méthode par points – puisqu'il exige encore du travail.

L'avenir de la taxation foncière-immobilière

Le système REMOP de mobilisation des ressources a, certes, réussi à augmenter le produit fiscal, mais l'économie politique de la méthode d'évaluation l'a laissé au point mort. Chez les experts, la limite entre protectionnisme professionnel et les préoccupations justifiées est brouillée. Le Conseil municipal de Mzuzu se dit confiant qu'une solution va être trouvée et qu'il pourra continuer d'utiliser le REMOP, d'autres le sont moins. Dans son état

actuel, le système de taxation foncière-immobilière en vigueur à Mzuzu n'est pas conforme au droit et ne tient que grâce à la discipline volontaire des contribuables. En outre, la municipalité a été incapable d'inscrire au rôle et d'évaluer selon cette méthode les bâtiments les plus récents, de sorte que la proportion des biens enregistrés dans la ville est tombée à 60 pour cent.

Le manque de clarté juridique a constitué un obstacle important dans la diffusion du REMOP à d'autres villes du Malawi. Les directeurs généraux des trois autres conseils urbains avaient pourtant sollicité les soutiens voulus pour mettre en place le même système qu'à Mzuzu. L'une des raisons fondamentales de préférer le système à points à celui des valeurs du marché est qu'il peut, lui, accommoder l'habitat informel, pour lequel il n'y pas de données de marché disponibles propres à être intégrées au processus d'évaluation. Autres avantages importants: le recours à l'identification par GIS et l'automatisation des systèmes.

En attendant que le statut juridique du recours au système à points soit

clarifié, Blantyre a récemment lancé une version adaptée du REMOP pour mettre au point un rôle d'évaluation quinquennale QVR à jour et conforme à la législation en vigueur. L'évaluation au prix du marché y est confiée à des experts certifiés pour tous les biens formellement enregistrés, les zones informelles, classées "zones fiscales spéciales", étant assujetties à un taux unique.

Le Conseil de Blantyre s'attache aussi à renforcer le recours au GIS, dans lequel il voit un élément crucial propre à améliorer la facturation et l'identification des biens, notamment les "dents creuses" (espaces vacants entre deux constructions) ou les biens que leur rénovation rend difficiles à repérer. Le GIS aide aussi au recouvrement d'autres produits fiscaux, comme les redevances de marché et de centres commerciaux. En outre, l'informatisation et les données géographiques ont des retombées bénéfiques sur d'autres domaines d'activité de la municipalité, comme le repérage des zones inondables et des biens situés sur des sols fragiles.

Encadré 2: L'économie politique des experts au Malawi

La résistance au REMOP vient, pour une large part, des géomètres-experts et de leur ordre professionnel, le SIM. C'est ensemble qu'ils ont réussi à empêcher que le REMOP soit entériné en droit à Mzuzu et qu'ils en ont entravé la diffusion dans d'autres villes du Malawi qui avaient pourtant manifesté leur intérêt. Ils auront, pour cela, cité bien des raisons légitimes, mais d'autres ont déclaré avoir voulu protéger à leur propre profit une profession qui l'était déjà bien, et ce au détriment du bien public. Des programmes comme le REMOP risquent de réduire leur source de revenus et c'est pour la préserver qu'ils le condamnent.

L'accès à la profession de géomètre-expert ou d'évaluateur de biens est soumis à des règles strictes au Malawi: diplôme de gestion foncière, deux ans d'apprentissage chez un professionnel avec compte-rendu journalier, puis examen final. Voilà qui est onéreux, et en raison de ces exigences strictes il n'existe que 24 évaluateurs certifiés dans tout le pays.

La profession est aussi fortement privatisée, sans relations suivies avec les fonctionnaires ni influence de leur part. De ce fait, ces experts croient leur méthodologie nécessairement plus sophistiquée que des indicateurs simplifiés produits par des systèmes

automatisés. Ils sont convaincus que le REMOP ne peut pas se conformer aux normes fixées à l'échelle internationale qui, elles, ne doivent pas être sacrifiées.

Toutefois, certains font remarquer qu'avec seulement 24 experts certifiés, il est très difficile d'évaluer chaque bâtiment dans chaque district sur la base des valeurs de marché et ce, tous les cinq ans. De toute façon, il va toujours falloir un certain degré d'automatisation, son efficacité-coût est supérieure et elle produit un service de meilleure qualité pour l'ensemble du public.

Optimiser d'autres recettes foncières

Parmi les collectivités locales, on est nombreux à penser qu'une meilleure gestion du domaine foncier urbain est l'une des clefs de l'amélioration de leur situation financière. Hormis la taxe foncière-immobilière, le foncier urbain peut produire des revenus sous les formes suivantes :

- **La rente sur les sols:** Ce prélèvement se fait tous les ans sur le domaine public, à un taux uniforme, perçu par le propriétaire du terrain (ministère, société de logement, ou collectivité territoriale). À l'heure actuelle, les recettes sont presque négligeables auprès de tous les pouvoirs publics du Malawi du fait que les taux, révisés pour la dernière fois en 2005, sont extrêmement faibles, et en raison aussi de l'absence de moyens pour les rendre effectifs, en assurer le suivi et l'exécution.
- **Gains tirés des investissements sur les sols:** Investir dans des terrains appartenant à la municipalité pourrait procurer des revenus réguliers importants: ainsi par exemple, des hôtelleries, des galeries commerciales et des stades. Certains de ces types d'investissement ont déjà été déployés et fonctionnent depuis bien des années, la norme étant de vendre le terrain à bas prix pour se

procurer un revenu immédiat et le dépenser à des consommables, plutôt que de viser des gains en capitaux à long terme. Contribuer des terrains municipaux à de grands projets commerciaux en échange d'une part des revenus a aussi été considéré en principe comme un moyen de mieux tirer profit des actifs municipaux.

- **Vente de parcelles viabilisées:** Actuellement, l'offre de parcelles viabilisées pour le logement et les usages industriels et commerciaux est, de par la loi, placée sous l'égide du Ministère des Terres, de la Malawi Housing Corporation et des collectivités locales. Chacun a son propre groupe de bénéficiaires – revenus élevés, moyens ou faibles. Toutefois, l'offre de terrains viabilisés est toujours restée inférieure à la demande, ce qui accroît le coût des terrains, mais qui produit aussi la **généralisation** des établissements informels sur les franges péri-urbaines qui sont habituellement sous la coupe des chefs traditionnels.

Ces terrains non aménagés qui font l'objet de sérieux empiètements représentent un vrai potentiel, puisqu'une fois viabilisés **et attribués à des promoteurs**, les droits d'aménagement peuvent constituer une source de revenu pour les conseils municipaux. Cela aurait aussi un effet d'entraînement,

l'augmentation du stock de biens se répercutant sur le produit de la taxe immobilière et de la rente sur les sols. Les subventions croisées entre parcelles destinées aux résidents à faibles revenus et celles des aménageurs pour hauts revenus sont aussi en mesure de réduire l'expansion des établissements informels. L'écueil non négligeable à la mise en place de ce genre de formule est le portefeuille foncier plutôt limité dont disposent les autorités municipales, doublé d'un manque de clarté des titres de propriété.

Réaliser le potentiel d'investissement dans de meilleures infrastructures

La loi sur les collectivités locales décentralise la plupart des compétences, mais la législation sur la gestion des finances publiques interdit à ces collectivités de contracter des emprunts sans approbation préalable du Comité financier du gouvernement national (NGFC). Le Ministère des Finances évalue les projets à financer par l'emprunt en fonction de leur capacité à attirer les concours externes et à produire des revenus. Le Ministère devient ensuite le garant officiel du prêt, prenant à son compte tous les passifs si les choses ne vont pas bien. Vu cette charge éventuelle, le Ministère hésite à encourager les conseils municipaux à emprunter. L'exception

à cet égard est le Fonds de développement pour les collectivités locales (DFLA), qui appuie ces dernières avec des prêts peu onéreux pour maintenir les services publics et investir dans les infrastructures. Les partenariats public-privé (PPP) sont une autre possibilité en cours d'étude pour mobiliser l'investissement privé, mais les difficultés sont telles que les subventions et les prêts des partenaires du développement restent le pilier de l'investissement dans les infrastructures.

Le Fonds de développement pour les collectivités locales (DFLA)

Ce fonds accorde son assistance aux collectivités locales sous forme de prêts peu onéreux pour maintenir les services publics et investir dans les infrastructures. Il a été mis en place en 1993 par le Projet de développement des collectivités locales financé par la Banque mondiale, puis récemment intégré par le gouvernement national qui en assure le fonctionnement. Ce

changement a ravivé l'intérêt dans le Fonds comme source de financement des infrastructures. Toutefois, il manque cruellement de la recapitalisation qui le mettrait à même de financer les infrastructures plus importantes dont ont besoin les municipalités urbaines du Malawi. L'un des objectifs et avantages principaux du DFLA est de permettre aux collectivités locales de faire reconnaître leur solvabilité à travers ses prêts de faibles montants et peu onéreux.

Encadré 3: Le Fonds de développement pour les collectivités locales (DFLA)

Fondé en 1993, le DFLA a pour mission principale d'augmenter la capacité des collectivités locales à dégager des recettes fiscales. Il s'agit d'un fonds renouvelable, avec un capital initial de MWK8,7 milliards (environ US\$12 millions). C'est la Banque mondiale qui, au début, a fourni ce capital, moitié en subvention et moitié en prêt, et le Fonds s'est ensuite maintenu en accordant des prêts à des taux concurrentiels, avec des taux de défaut et d'arrérages minimes. Le Fonds offre deux types d'assistance : des prêts de type commercial en financement de projets qui vont produire des revenus pendant une période déterminée mais courte ; et des prêts à plus long terme pour financer les infrastructures. En 2017, la gestion du Fonds est passée d'une équipe de consultants de la Banque mondiale à un directeur général et une équipe locaux, ce qui a ravivé l'intérêt dans ce qui pourrait être un "prêteur de premier ressort" viable pour les collectivités locales.

Dès ses débuts, le DFLA a connu un taux de remboursement élevé, les paiements d'intérêts permettant de nouveaux prêts. Cela tient à des conditions très favorables, les remboursements pouvant s'échelonner jusqu'à 10 ans, à un taux d'intérêt de 14,5 pour cent (comme le taux central de la banque centrale, la Reserve Bank of Malawi). Par comparaison, les taux des banques commerciales sont de l'ordre de 26 pour cent. La bonne discipline est aussi encouragée par l'implication de la totalité des membres du conseil municipal dans la procédure, et non un seul membre isolé, de sorte qu'ils connaissent tous les tenants et les aboutissants et qu'ils adhèrent au projet. Dans les rares cas de défaut de paiement, le DFLA s'efforce d'aider les conseils à rééchelonner leurs remboursements ou, en dernier ressort, il refait ses pertes à travers le bien mis en nantissement du prêt. L'un des objectifs centraux du DFLA est d'inciter le conseil à penser de manière commerciale et à dégager des revenus.

Le Fonds accorde ses prêts dans l'ordre des demandes, à cette restriction près qu'il s'efforce de les distribuer de manière égale à travers les 35 conseils locaux du pays. Les prêts vont habituellement à l'achat de véhicules de ramassage des déchets, la mise à jour du rôle d'évaluation, la construction d'hôtelleries, des machines ou équipements. Les prêts ne sont pas plafonnés (sinon par le total des fonds disponibles en portefeuille). Toutefois, le montant du prêt va dépendre des moyens du conseil local concerné, de la capacité du projet à attirer les concours externes, et de la disponibilité des fonds.

Dans le souci d'une meilleure redevabilité, le prêt n'est pas versé directement au conseil local : à la place, celui-ci est invité à engager la procédure normale d'appel d'offres. Une fois sélectionné le fournisseur, c'est à lui que le DFLA verse directement les fonds. Le manque de moyens pour la mise au point de projets et propositions viables, ainsi que la mauvaise gestion financière des conseil municipaux, sont deux des plus grands écueils à la multiplication de ces prêts. Aider les conseils locaux en la matière pour qu'ils puissent contrôler les prêts est une lourde tâche à toutes les étapes, suivi compris.

Aujourd'hui le DFLA cherche à se recapitaliser, aucun apport d'argent frais n'ayant eu lieu depuis 1993. Jusqu'à présent, il n'a réussi à s'assurer qu'une contribution minimale du pouvoir central (MWK400 millions, soit US\$545 000), destinée à la QVR de Blantyre. Quant aux partenaires du développement, ils ne seront prêts à concourir que lorsque le DFLA aura modernisé ses systèmes, ce qui leur permettra un meilleur suivi de l'utilisation des fonds. Toutefois, il n'y a rien dans les statuts du DFLA qui l'autoriserait à investir les surcroûts de revenu dans la mise à jour de ses systèmes, et les intérêts ne financent que la paie de quelques employés, le marketing et les frais généraux. Par conséquent, comme première étape, le DFLA cherche de quoi financer un système automatisé qui lui permettrait d'élargir son portefeuille de prêts.

En dehors du DFLA, il est peu vraisemblable que dans un avenir prévisible les municipalités vont devenir financièrement assez autonomes pour se financer par l'emprunt. L'un des principaux obstacles n'est autre que l'incapacité de se prévaloir d'un historique de comptes financiers transparents et certifiés, ce qui n'a pas été, jusque très récemment, un phénomène très répandu dans les villes du Malawi. Par exemple, lorsque le nouveau directeur général du Conseil municipal de Lilongwe a pris ses fonctions en 2018, il n'y avait pas eu d'états financiers durant les sept années précédentes. Le nouveau directeur des comptes a dû les reconstituer rétrospectivement. Sans meilleure gestion financière ni modernisation des systèmes administratifs, le risque restera, pour les investisseurs externes, trop élevé pour être viable.

Les partenariats public-privé (PPP)

Au lieu qu'elles contractent des prêts qu'elles risquent de ne pas pouvoir rembourser, le pouvoir central encourage plutôt les municipalités urbaines à recourir aux partenariats public-privé pour atteindre leurs objectifs d'investissement et de fourniture de services. On a cru que cela permettrait aussi aux conseils municipaux de se concentrer sur leur mission fondamentale: créer

un environnement favorable au secteur privé, plutôt que de contracter des emprunts pour assurer eux-mêmes tous les services.

Il se dit toutefois que la plupart des entreprises privées ne voient pas comment elles pourraient rentrer dans leurs frais d'investissement, vu le climat économique actuel. Et ce d'autant que ces conditions sont précisément de celles qui causent un taux d'échec important des PPP. Les frais de montage et de coordination des PPP sont extrêmement élevés, et ceux qui réussissent le mieux ont des montants très élevés eux aussi, de l'ordre de US\$50 millions.²² Autre obstacle: la possibilité de rentrer dans ses frais grâce aux droits d'usage – qui aujourd'hui ne représentent que 11 pour cent des recettes.

Même si des PPP devenaient faisables, la procédure suivie par la Commission des Partenariats Privés est très longue et rigoureuse. Cela peut finir par lasser un partenaire privé. Il faudrait donc que la Commission simplifie ses procédures d'une manière qui convienne mieux aux conseils locaux. Ceux-ci, de leur côté, doivent se donner les moyens d'évaluer les projets et de passer contrat avec des partenaires, ainsi que d'analyser des projets pour s'assurer qu'ils sont vraiment bénéfiques pour le public.

Subventions et prêts des partenaires du développement

Dans ces conditions, les subventions et prêts des partenaires du développement demeurent la source préférée des conseils municipaux pour le financement de leurs infrastructures. Ces formules ont beau être liées à des projets bien précis, leurs coûts sont minimes. Toutefois, tous les partenariats financiers avec des parties externes doivent passer par le pouvoir central. Ainsi, le Fonds de développement local (LDF) a beau centraliser les subventions et prêts des partenaires du développement, le passif correspondant est de la responsabilité du pouvoir central, et la collectivité locale reçoit ces fonds comme s'il s'agissait d'une subvention. Cette exigence de partenariats à l'échelon national et non local implique que les fournisseurs d'aide au développement alignent souvent leurs priorités sur celles du pouvoir central, qui vont plutôt aux districts ruraux. Pour les conseils urbains, un financement plus direct aligné sur les priorités locales, y compris les leurs propres, serait bien mieux adapté aux missions pour lesquelles ils ont été élus.

Le Gouvernement du Malawi et plusieurs organismes d'aide internationale cherchent actuellement à mettre au point une formule d'assistance qui privilégierait les partenariats, de préfé-

rence au modèle usé de la subvention. Cette coopération a donné lieu à une stratégie qui alignerait les systèmes nationaux sur de nouveaux dispositifs financiers.²³ Il s'agit notamment des financements mixtes, qui permettent d'inciter l'investissement privé tout en atténuant les risques qui s'y attachent. Un rapport de l'Organisation de Coopération Économique et de Développement (OCDE) sur le financement mixte dans les pays le moins développés indique que le Malawi en attire 12 pour cent du total, le financement moyen se montant à US\$194 millions.²⁴ Toutefois, ces partenariats se concentrent encore très largement sur l'échelon national, et non local.

Un meilleur cadre réglementaire pour l'accès aux financements

Un cadre réglementaire robuste est à même de soutenir la capacité des collectivités locales à dégager des ressources fiscales propres et aussi à cerner les formules dont elles disposent pour financer, au fil du temps, les grands projets d'équipement. Les domaines le mieux indiqués pour une réforme de ce cadre sont les suivants: revoir l'attention privilégiée dont bénéficient les campagnes, réformer l'administration foncière et le cadre juridique des évaluations, et enfin renforcer le contrat social pour gagner l'adhésion des populations.

Revenir sur le biais en faveur des campagnes

L'échelon national favorise fortement les campagnes, ce qui biaise les relations avec les partenaires du développement qui investissent dans des projets conformes aux priorités du pouvoir central. Le fait qu'il revient au

Ministère des Collectivités Locales et du Développement Rural de superviser et d'approuver les projets de tous les conseils locaux (urbains compris) renforce ce biais. De plus, le Ministère des Terres, du Logement et de l'Aménagement Urbain a son mot à dire sur la stratégie de développement-aménagement urbain, mais il n'a, officiellement, pas voix au chapitre s'agissant des activités des conseils urbains. Il en résulte de fréquents conflits entre les deux parties pour savoir à qui revient le rôle principal dans certains domaines, d'où des doubles emplois dans certains cas et une double carence dans d'autres. Alors que la population s'urbanise de plus en plus, la pression va monter en faveur d'une réorganisation de ces départements ministériels afin que les zones rurales et urbaines pèsent autant dans les politiques de développement.

La réforme de l'administration foncière

La loi foncière révisée de 2016 dispose qu'au Malawi, les terres sont classées comme étant propriété publique, privée ou coutumière.²⁵ S'agissant des terres publiques, le pouvoir central en est toujours propriétaire principal de droit. Toutefois, la loi prévoit aussi que lorsque le chef de l'État confère le statut de ville à un établissement humain, il appartient au pouvoir central de transférer tous les terrains placés sous la juridiction de la ville en question sous la garde de son conseil municipal. Celui-ci alors a la haute main sur la gestion de ces sols, ainsi que sur les bénéfices financiers qui découlent des investissements qui y sont faits.

Toutefois, ce transfert intégral des sols aux villes n'est pas ce qui s'observe dans la pratique. L'administration des terres se fait de concert entre le

conseil urbain, la société de logement (Malawi Housing Corporation - MHC) et le Ministère des Terres.²⁶ En outre, le pouvoir central continue à faire payer aux conseils municipaux la location de ces terrains et au même taux que s'il s'agissait d'un promoteur privé, même lorsque le terrain est utilisé pour des équipements publics.

De plus, lorsque le pouvoir central n'indemnise pas correctement les populations que l'on relogé en dehors des limites de la ville, les autorités coutumières détiennent toujours des droits sur de larges étendues en centre-ville. Des organisations privées sont elles aussi propriétaires de parties des terrains urbains, situation qui s'est intensifiée lors des programmes d'ajustement structurel imposés par le Fonds monétaire international (FMI), certains transferts au bénéfice de propriétaires privés ne s'étant toutefois pas faits dans les règles.

La multiplication des propriétaires et des droits potentiellement litigieux n'a pas pour seul effet d'entraver une source majeure de revenus pour les conseils urbains: les responsables des politiques publiques eux-mêmes reconnaissent qu'elle rend très difficile la mise en place de projets d'infrastructures réclamant de vastes surfaces. La délégation aux conseils urbains de l'administration foncière et de la maîtrise des aménagements permettrait donc de décentraliser l'investissement, puisqu'il n'y aurait plus qu'une seule autorité avec laquelle l'investisseur aurait à traiter lorsqu'il cherche à louer des terrains en ville. Il devient ainsi plus facile aussi de desservir ces terrains, tout en clarifiant la question de savoir à quel organe public le citoyen doit payer sa rente sur les sols, ce qui encourage la discipline fiscale.

Un document est actuellement en préparation au sein du gouvernement pour promouvoir la logique selon laquelle tous les sols de chaque ville devraient être transférés au conseil municipal pertinent. La proposition traite aussi des transferts irréguliers de terrains au secteur privé, ainsi que des indemnités qui s'imposent lors d'achats de terrains urbains aux autorités coutumières. Si ce document devait être consacré dans la législation, il aurait pour effet d'aligner dans le même sens les incitations à l'aménagement urbain, sous réserve des moyens et de la volonté politiques des collectivités locales à aller dans le sens du changement.

Le cadre réglementaire qui, au Malawi, **régit les domaines foncier et immobilier comprend aussi celui qui porte sur les évaluations. Comme expliqué ci-dessus, le programme REMOP de mobilisation des ressources fiscales s'est enlisé du fait que sa méthode d'évaluation des biens n'était pas conforme à la législation sur les collectivités locales.** Celle-ci prévoit en effet que pour calculer les taxes foncières-immobilières, les conseils urbains doivent recourir à (i) l'évaluation au prix du marché et (ii) un expert certifié par le SIM pour la signature. Voilà qui empêche l'utilisation de systèmes plus simples et peut-être aussi mieux adaptés aux conditions locales. Des négociations et des débats sont en cours à ce sujet, mais jusqu'à ce qu'elles aboutissent, les recettes foncières-immobilières de Mzuzu vont continuer à dépendre du bon-vouloir du citoyen.

Renforcer le contrat social

Au Malawi, la discipline fiscale est faible, en raison du manque d'encadrement juridique des mesures d'exécution mais aussi de la défiance de la

population envers les pouvoirs publics locaux. Celle-ci tient aux soupçons de corruption, de pillage des recettes fiscales et de mauvaise gestion en général des finances publiques. C'est pour renforcer la confiance des citoyens dans le cadre réglementaire que la municipalité de Mzuzu a décidé d'introduire des systèmes de paiement électroniques, de réduire le nombre d'instances qui perçoivent des taxes, de rendre visible la fourniture de services et de lancer des campagnes de communication. Cela s'appuierait sur la campagne "Ma Ville, Ma Responsabilité" mise en place pour informer la population du nouveau système de taxation foncière-immobilière. La Figure 7 ci-dessous présente certaines initiatives en cours à cet égard.

En complément des efforts menés par le Conseil municipal, un groupe d'habitants a lancé un mouvement sous le nom d'"Initiative du maire pour l'aménagement". Ce mouvement, qui se veut au plus proche des attentes de la population, cherche à solliciter

des ressources comme à en assurer la gestion prudente en faveur du développement-aménagement de Mzuzu. Les participants à l'Initiative ont des parcours et des expériences professionnels divers dans les secteurs privé, universitaire et public. Elle collabore avec le secrétariat du Conseil municipal de Mzuzu pour fixer les priorités en matière d'aménagement-développement.

Parmi ses activités figure la levée de fonds au profit, par exemple, des équipements médicaux ou de l'instruction. En parallèle, l'Initiative sollicite des ressources en faveur des infrastructures – voirie, rénovation de marchés couverts, ouverture de nouveaux marchés, unités de police, dépôts d'autocars et promotion générale du tourisme dans la ville. L'Initiative contribue aussi à la dissémination d'éléments d'information à l'attention des habitants de Mzuzu et d'autres publics. L'objectif principal étant qu'ils paient les taxes foncières-immobilières et autres qui sont dues au Conseil.

Figure 8: Des affiches pour renforcer le contrat social



© Source: Oliver Harman

Renforcer la capacité de gestion financière de la ville

Les deux sections précédentes ont souligné à quel point la faiblesse des moyens et des structures de gestion financière restreignent encore les conseils urbains au Malawi. Le manque de données et autres éléments d'information de bonne qualité n'arrange rien. Pourtant, les conseils vont de l'avant, particulièrement dans la planification à long terme d'investissements, ainsi que dans les systèmes et technologies. La bonne santé financière de la municipalité à tout à y gagner. Entre autres projets, on trouve les suivants:

- La facturation électronique: La société National Integrated Technology Limited (NITEL) a lancé en 2017, au Conseil municipal de Zomba, une expérience-pilote de facturation fiscale destinée à améliorer la transparence du recouvrement des redevances de marché, de la rente sur les sols et de la taxe immobilière, ainsi que des licences commerciales. Tout paiement effectué au Conseil est enregistré instantanément, ce qui réduit le risque de détournement de la part des agents de recouvrement. Après un an, le
- ystème avait augmenté les recettes fiscales de 53 pour cent.²⁷ Il a, depuis, été adopté à Mzuzu et par d'autres municipalités.
- Les projets d'investissement des rentrées fiscales locales: Le Comité national pour les finances des collectivités locales (NLGFC) a mis sur pied une initiative pour encourager l'élaboration de projets détaillés et réalisables pour l'investissement des recettes fiscales locales au travers d'un dispositif d'évaluation des résultats des autorités locales (LAPA). En lançant, à l'intention des villes, un concours qui récompense d'un prix de MWK5 millions (US\$6 700) le meilleur projet stratégique, avec publication des résultats dans la presse, le Comité a introduit un élément de pression sociale. Les responsables de l'initiative ont fait valoir l'amélioration consécutive de la qualité des projets soumis, de l'ordre de 20 pour cent la troisième année et de 60 pour cent la quatrième.
 - Améliorer les moyens municipaux: Comme mentionné plus haut, l'un des principaux obstacles à l'amélioration de la situation financière des villes au Malawi réside dans leurs faibles moyens de gestion financière, une ville comme Lilongwe n'ayant produit aucun état financier sept ans durant. À cet égard, la Commission européenne et l'Association des collectivités locales du Malawi (MALGA) ont formé un partenariat pour développer les moyens d'encadrement institutionnel et technique et aussi de gestion des conseils locaux afin d'améliorer leurs résultats, leur transparence et leur capacité à rendre des comptes.²⁸ Là encore, on a envisagé de mettre au concours entre villes des allocations de fonds, afin de susciter des changements durables dans la gestion financière.
 - **Le Système d'information intégré sur la gestion financière (IFMIS):** Une réforme complémentaire est intervenue à l'initiative du pouvoir central avec le soutien de la Banque mondiale, pour mettre en place un Système d'information intégré sur la gestion financière (IFMIS) afin de mieux maîtriser les dépenses publiques tout en renforçant la transparence et la capacité à rendre des comptes. Ce système est désormais en place à l'échelon du pouvoir central ainsi que (confié à la gestion du NLGFC) à celui des 35 conseils locaux.²⁹

Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme

L'évolution des villes du Malawi se poursuit à travers diverses avancées actuelles et à venir, mais l'exemple de la mise en place du système REMOP d'évaluation foncière-immobilière à Mzuzu illustre l'une des manières dont les partenaires du développement peuvent améliorer la situation financière des municipalités urbaines. Petite ville secondaire sans grand financement du pouvoir central, il a fallu à Mzuzu sortir des chemins battus pour devenir plus autonome.

Les réformes en cours et à venir se concentrent sur la stabilisation des recettes fiscales propres, et ce à l'aide des systèmes internes et du cadre réglementaire, pour commencer à établir une solvabilité qui puisse être reconnue. Nombre de parties prenantes semblent s'accorder pour penser qu'avant d'envisager de nouveaux moyens de lever des financements, il convient d'optimiser les ressources existantes. Le Fonds de développement des autorités locales (DFLA) est l'un de ces organes dont on pourrait mieux mobiliser les moyens.

Autre composante importante de toute réforme, alors que la population du pays est de plus en plus urbanisée : revenir sur le biais en faveur des campagnes. Le Malawi se trouve à ce point critique où il peut encore investir dans les équipements urbains indispensables à des villes productives et vivables, avant que se produise un exode rural massif. Il va y falloir des investissements importants et bien ciblés. Outre la réforme financière, le soutien à la croissance économique est un impératif majeur, la capacité du

contribuable à payer étant un facteur décisif de la discipline fiscale.

Leçons et facteurs de succès

La flexibilité des petites villes: Les dimensions relativement réduites de Mzuzu et son éloignement de la capitale lui ont donné, de fait, une plus grande flexibilité pour mettre de nouvelles méthodes à l'épreuve, avec une incitation plus forte à la réforme. La municipalité s'y est aussi trouvée aux prises avec un moindre nombre de systèmes établis et une bureaucratie plus légère, ce qui a facilité le changement. Par comparaison, certains responsables ont fait remarquer qu'une réforme telle que celle entreprise à Mzuzu aurait été beaucoup plus difficile à mener à bien dans une grande ville telle que la capitale, Lilongwe, où les groupes d'intérêt politiques auraient joué un rôle bien plus important dans les décisions et les procédures.

Un personnel motivé et bien formé: Pour se donner les moyens de la réforme, la municipalité de Mzuzu a embauché de nouveaux personnels et les a formés aux nouveaux systèmes. Il était entendu que former les personnels existants à de nouvelles méthodes donne rarement de bons résultats, résistants au changement comme ils sont et souvent fauteurs de troubles. Les nouvelles recrues étaient souvent fraîches émouluées de l'université et avaient envie de faire partie du changement. Celui-ci doit désormais être élargi, en apportant une attention particulière à la façon dont on intègre une

nouvelle culture au reste de l'administration, sans trop de perturbation pour le personnel existant.

Une source immédiate de financement des réformes: Le système d'évaluation REMOP est issu du besoin d'assurer la pérennité d'un projet existant de l'agence allemande GIZ. Celle-ci était à la recherche d'un projet où investir qui procurerait au Conseil municipal de Mzuzu les recettes voulues pour assurer l'entretien des infrastructures que GIZ avait financées. Avoir ce financement déjà en place pour le REMOP dispensait le Conseil du processus lent et fastidieux des demandes de financement. Il a été remarqué que dans d'autres contextes, pareille recherche peut souvent faire manquer des "fenêtres d'opportunité" politiques.

Des systèmes bien adaptés aux moyens: S'agissant de l'évaluation des biens fonciers ou immobiliers, la méthode des prix du marché a beau être habituellement plus précise, elle est aussi très onéreuse, exigeant à la fois des compétences poussées et des données cadastrales et de ventes détaillées. Dans les villes des pays en développement, ces trois composantes sont souvent très rares. En mettant le système voulu en rapport avec les capacités humaines et le contexte, on peut aboutir à des résultats bien plus performants, et on peut l'adapter en fonction du renforcement des moyens au fil du temps.

Le recouvrement automatisé et le GIS: L'un des principaux écueils auxquels se heurte le recouvrement dans toutes les villes du Malawi n'est autre que le détournement des recettes

fiscales locales. La mise en place de mécanismes qui automatisent les processus et enregistrent les opérations, ou qui réduisent le nombre de mains entre lesquelles passe l'argent, est primordiale si l'on veut limiter le "coulage" de ces précieuses ressources publiques. La facturation électronique et la gestion automatisée des recettes améliorent la transparence et permettent au conseil municipal de produire et de contrôler des comptes exacts. L'avènement de "l'argent mobile" offre aussi des occasions de faciliter le paiement et, par là, de réduire le nombre de défaillances.

Une fois intégré dans les systèmes automatisés, le GIS facilite l'identification des biens, particulièrement les "dents creuses", ceux qui ont été rénovés et qui autrement seraient difficiles à détecter, ainsi que les biens situés dans les établissements informels. Cela bénéficie non seulement au recouvrement des taxes foncières-immobilières, mais aussi à d'autres produits fiscaux comme les redevances de marché et des centres commerciaux. Le GIS intégré a, de surcroît, des retombées positives sur d'autres domaines de l'administration des villes, comme le repérage des zones inondables et celui des biens situés dans des zones fragiles, ce qui facilite les projets d'aménagement urbain.

L'importance des consultations avec les parties prenantes et de la conformité juridique:

L'implantation du programme REMOP de mobilisation des ressources s'est heurtée à Mzuzu à un obstacle majeur: la nouvelle évaluation n'avait pas reçu la signature d'un expert certifié au Malawi, condition indispensable à sa valeur exécutoire en droit. Nombre de parties prenantes ont jugé qu'il n'y avait pas eu de consultation adaptée avec les catégories de population nécessaires

avant le déploiement. De ce fait, certains se sont sentis exclus et ils ont renforcé l'opposition à l'intégration de la méthode dans le cadre législatif, ainsi qu'à sa diffusion.

Le DFLA comme apprentissage de la solvabilité:

En donnant aux collectivités locales accès à des prêts d'un montant et d'un coût peu élevés, et en les accompagnant de conseils pas à pas pour remplir les conditions d'accès, le DFLA est à même de contribuer de manière importante au lissage des trésoreries comme au renforcement d'une solvabilité qui, une fois reconnue, ouvrira l'accès au financement par emprunt pour accompagner l'expansion de la ville.

Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain

Le potentiel de ressources propres élargies:

- **Les redevances commerciales:** Par tradition, ce sont les redevances de marché qui ont été privilégiées; toutefois, il est évident que celles-ci ne suffisent pas, et de loin, à couvrir les coûts de fonctionnement de ces installations. Les redevances commerciales sont préférables, à cause de leur plus faible coût de recouvrement en raison de tournées moins fréquentes.

- **Investir dans l'immobilier:** Investir dans des hôtels, galeries commerciales et autres actifs immobiliers sur des terrains appartenant à l'autorité locale peut être perçu comme un moyen judicieux, pour elle, de faire rentrer des loyers à long terme. Toutefois, il convient d'arbitrer entre ces avantages et la complexité tant de la gestion de pareils actifs que celle, plus générale, qu'il y a à

s'écarter de la mission centrale d'un conseil municipal.

- **La distribution d'eau et d'électricité:**

Ces services sont actuellement assurés par des sociétés de droit public. Le Conseil municipal de Mzuzu a suggéré qu'elles devraient plutôt se concentrer sur l'offre primaire, la distribution au détail devenant la responsabilité de la municipalité. Cela permettrait à celle-ci de percevoir les redevances de service qui s'y attachent, comme cela se fait en Afrique du Sud. Toutefois, la fourniture de ces services exige des moyens non négligeables, sans compter les ajustements tout aussi importants à introduire dans l'organisation du conseil municipal lui-même.

- **Autres sources:** Vu la position géographique de Mzuzu comme voie d'accès centrale à la Tanzanie voisine, le Conseil municipal envisage l'installation de barrières de péage et l'imposition d'une taxe-carbone sur les véhicules de passage, comme source supplémentaire de rentrées fiscales.

Renforcer le contrat social:

Le public veut pouvoir sentir la valeur de ses impôts, c'est-à-dire le lien entre ses contributions et les services fournis en contrepartie. Comme l'a déclaré un responsable du Conseil municipal de Mzuzu, "le public n'attend pas des plans d'aménagement de routes, il veut des routes." La campagne sur le thème "Ma Ville, Ma Responsabilité" et l'Initiative de Développement du Maire lancées à Mzuzu contribuent à renforcer le contrat social, mais il faut en faire davantage. À cet égard s'est manifesté ce désir, qu'à l'avenir les partenaires du développement acceptent que leurs contributions apparaissent comme des initiatives du Conseil municipal, sous sa marque et commer-

cialisées comme telles, afin, là encore, de renforcer le lien entre fourniture de services et prélèvements obligatoires.

Élargir la base fiscale: Les villes du Malawi souffrent d'une assiette fiscale sous-développée, du fait qu'une large part (60 à 70 pour cent) de leur activité économique est informelle. Intégrer l'économie informelle au rôle fiscal, comme le font un certain nombre de ces villes avec la taxation foncière-immobilière, pourrait faire une énorme différence. Toutefois, l'obstacle fondamental à cet égard demeure le manque de moyens de bon nombre d'habitants. Par ailleurs, l'Association des pouvoirs locaux (MALGA) pousse actuellement le ministère de tutelle à élargir la base fiscale au bénéfice des autorités locales, en leur déléguant certaines fonctions et certains personnels du pouvoir central. C'est en effet celui-ci qui a la haute main sur toutes les rentrées fiscales à fort potentiel et de recouvrement facile, dont certaines seraient mieux exploitées à l'échelon local.

Faciliter la croissance économique: Il est reconnu que l'accroissement des rentrées fiscales dépend de la capacité financière du contribuable, et c'est pourquoi le Conseil municipal de Mzuzu doit se préoccuper davantage de la croissance de l'économie locale. Il est bien conscient que les deux secteurs critiques à cet égard sont la distribution et l'administration. S'agissant des ressources agricoles, il faut compter aussi le poisson, le riz, le tabac et le fameux café local, qui pourraient tous être transformés sur place. Mzuzu pourrait aussi en faire davantage pour devenir une plaque tournante du tourisme dans le Nord du Malawi. Voilà pourquoi le Conseil municipal de Mzuzu attend du Ministère du Commerce qu'il stimule l'activité économique et qu'il crée des zones économiques spéciales pour améliorer les infrastructures et attirer l'investisseur.

Les rentrées fiscales automatisées: D'après les parties prenantes, et en vue des évaluations foncières-immobilières à venir, l'enquête de terrain devrait comporter un plus grand nombre de points de données qui se croisent avec d'autres domaines fiscaux, comme les activités commerciales et les actifs municipaux. Un tel élargissement permettrait d'automatiser davantage de types de rentrées fiscales, en s'épargnant les frais de relevés séparés et pour aboutir à un système fiscal plus englobant et mieux intégré.

L'objectif primordial pour les conseils urbains, à cet égard, consisterait à améliorer la gestion comptable et financière afin de pouvoir montrer au pouvoir central et aux partenaires du développement ce qu'il est fait de leurs contributions, se mettant ainsi en meilleure position pour en demander l'augmentation. C'est dans cet esprit que le Conseil municipal de Mzuzu cite les avantages qu'il a pu lui-même tirer de l'automatisation de la taxation foncière-immobilière: contrôles comptables et états financiers instantanés, facturation fiscale en masse, facilité du paiement par le "client" fiscal, liens avec "l'argent mobile" et la banque par Internet, alertes individuelles par voie de SMS, cartographie de la discipline fiscale et, finalement, la transparence – débouchant sur un cercle vertueux de confiance et de nouvelles rentrées fiscales à venir.

Des partenariats améliorés: Les entrepreneurs qui ont prélué à la présente étude ont fait ressortir l'opinion qu'il existe, entre autorités municipales et d'autres parties prenantes, des synergies certaines mais qui restent sous-exploitées. Ainsi, les conseils urbains pourraient nouer des partenariats entre eux pour renforcer leurs moyens et échanger les bonnes pratiques. Des partenariats pourraient aussi s'instaurer avec les universités locales ; ainsi, à Mzuzu,

on trouve des urbanistes, des géomètres-experts et des spécialistes de GIS qui restent sous-employés.

Des partenariats avec le pouvoir central, notamment le Ministère du Commerce et de l'Industrie, et celui des Transports et des Travaux Publics, sont d'une importance cruciale. Des liens solides entre pouvoirs central et local pourraient aussi redresser le biais des politiques publiques en faveur des campagnes, afin de s'assurer que l'investissement dans les villes est prioritaire avant tout massif exode rural.

De plus, l'exemple de Mzuzu vient rappeler l'importance vitale qu'il y a à impliquer largement les parties prenantes et à porter la plus grande attention au droit si l'on veut assurer le succès durable d'une réforme. S'agissant du REMOP, des relations plus étroites avec l'Ordre des géomètres-experts (SIM) et une codétermination du projet auraient peut-être atténué de beaucoup la résistance à la réforme.

La réforme réglementaire: En s'assurant que, comme prescrit par la loi, tous les biens publics situés dans leur ville sont effectivement placés sous leur seule garde, les municipalités du Malawi vont s'ouvrir d'énormes possibilités supplémentaires. Si cela se fait dans de bonnes conditions, non seulement les rentrées fiscales vont augmenter, mais les autorités municipales vont être mieux à même d'améliorer leur territoire et d'améliorer les conditions dans un sens favorable à l'investissement et aux affaires. Autre domaine réglementaire qui appelle des réformes: les moyens dont disposent les collectivités locales pour faire respecter la discipline fiscale, tant de manière générale que, plus précisément, pour consacrer en droit une bonne fois la nouvelle méthode d'évaluation par points utilisée à Mzuzu.

Bibliographie

1. Chirambo, A. and R. McCluskey (2019). "Property tax reform increases municipal revenue in Mzuzu, Malawi."
2. United Nations Malawi. (n.d.). "Malawi Country Profile."
3. World Bank. (2019). "The World Bank in Malawi."
4. The Global Economy. (2018). "Malawi: Tax revenue."
5. Ministry of Lands, H. a. U. D. (2015). Malawi Habitat III Report, Government of Malawi.
6. Government of Malawi (2013). Guidebook on The Local Government System in Malawi.
7. Chiweza, A. (2019) "Political Economy Analysis of Urban Governance and Management in Malawi: An updated version."
8. Kumwenda, T. (2020). Mzuzu City Council Never-ending Financial Hiccups: Another Strike. . Zodiak Malawi. Online available at <https://www.zodiakmalawi.com/nw/national-news/64-news-in-northern-region/2230-mzuzu-city-council-never-ending-financial-hiccups>.
9. UNICEF (2019). 2018/19 National Budget Brief.
10. Kateta, M. (2018). Malawi: CDF Most abused development fund – 'DCS have no control on management of the funds. Nyasa Times. Online available at <https://www.nyasatimes.com/cdf-most-abused-development-fund-dcs-have-no-control-on-management-of-the-funds/>.
11. Malawi Roads Authority. (n.d.). "Frequently asked questions."
12. Local Development Fund (n.d.). About LDF and Project Description. Malawi.
13. O'Neil, T., D. Cammack, E. Kanyongolo, M. W. Mkandawire, T. Mwalyambwire, B. Welham and L. Wild (2014). "Fragmented governance and local service delivery in Malawi." London: Overseas Development Institute.
14. Local Development Fund (n.d.). About LDF and Project Description. Malawi.
15. UNICEF (2019). 2018/19 National Budget Brief.
16. Ngwira-Mana, W. (2019). Mzuzu City Council passes K2.4 billion budget. . Nyasa Times. Online available at <https://www.nyasatimes.com/mzuzu-city-council-passes-k2-4-billion-budget/>.
17. Kumwenda, T. (2020). Mzuzu City Council Never-ending Financial Hiccups: Another Strike. . Zodiak Malawi. Online available at <https://www.zodiakmalawi.com/nw/national-news/64-news-in-northern-region/2230-mzuzu-city-council-never-ending-financial-hiccups>.
18. Chirambo, A. and R. McCluskey (2019). "Property tax reform increases municipal revenue in Mzuzu, Malawi."
19. Revenue Development Foundation (2013). Revenue Mobilisation for Local Government.
20. Chirambo, A. and R. McCluskey (2019). "Property tax reform increases municipal revenue in Mzuzu, Malawi."
21. Grieco, K., A. Bakarr Kamara, N. F. Meriggi, J. Michel, W. Prichard and G. Stewart-Wilson (2019). "Simplifying Property Tax Administration in Africa: Piloting a Points-Based Valuation in Freetown, Sierra Leone."
22. Siemiatycki, M. (2019) "Strategies for effective procurement and public-private partnerships in the transport sector." IGC Policy Paper.
23. Ministry of Finance, E. P. a. D. (2014). Development Cooperation Strategy for Malawi 2014 – 2018., Government of Malawi.
24. Organisation for Economic Co-operation and Development (2019). Blended Finance in the Least Developed Countries 2019, OECD.
25. Mlaka, E. (2018). New Land Law Overview: Key Changes.
26. Malawi News Agency (2017). Tripartite land ownership worries Mzuzu City Council. The Nation. Online available at <https://www.mwnation.com/tripartite-land-ownership-worries-mzuzu-city-council/>.
27. Kumbani, P. (2018). ZCC touts e-ticketing bid. Online available at <https://www.mwnation.com/zcc-touts-e-ticketing/>.
28. European Union Delegation to the Republic of Malawi (2017). EU support to Governance in Malawi.
29. Ministry of Finance, E. P. D. (2019). IFMIS, Government of Malawi.

Les événements liés à la présente initiative

1e Réunion du Groupe consultatif, 11 novembre 2018 Maison de l'ONU, Bruxelles (Belgique)

- 13:30 **Bienvenue**
Jan Olbrycht, Membre du Parlement européen et président de son "Intergroupe Urbain"
Lars Grønvald, Chef d'équipe, Développement Urbain et Villes, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Commission européenne
Paulius Kulikauskas, Chef du Bureau Europe-Institutions européennes, ONU-Habitat
- 13:45 **Tour de table** : présentation des membres du Groupe Consultatif
- 14:00 **Agenda et objectifs de la réunion**
Pr sir Paul Collier, Président du Groupe Consultatif
- 14:10 **Bilan des travaux/initiatives, débat: comment ce projet peut-il ajouter de la valeur ?**
- 15:00 **Débat: Comment orienter cet exercice pour le rendre plus pertinent ? qui les conclusions doivent-elles viser, et à quelles fins ?**
- 16:00 **Convenir d'un ensemble structuré des problèmes typiques qui se posent dans la recherche de bons mécanismes de financements municipaux/d'un bon financement du développement urbain**
- 17:00 **Comment choisir les villes de référence**
- 18:00 **Conclusions et prochaines étapes**
Président : Paulius Kulikauskas

2e Réunion du Groupe Consultatif, 11 novembre 2019 Maison de l'ONU, Bruxelles (Belgique)

Le groupe a assisté à un exposé des constats effectués lors des missions auprès des diverses villes, et de leurs implications pour les politiques publiques, avant un débat sur les étapes à suivre : éléments manquants, choix final des villes, implications pour les politiques publiques.

- 10:15 **Présentation des constats des missions dans les villes** – Pr Anthony Venables et l'équipe de l'International Growth Centre
- 10:45 **Implications pour les politiques publiques, questions** – Paulius Kulikauskas, ONU-Habitat
- 11:15 **Table ronde – commentaires, débat, présidence** : Pr Venables
- 12:30 **Conclusions** : Pr Venables

Séance d'orientation, 11 novembre 2019 Parlement Européen

Cette séance a poursuivi la réflexion sur les recommandations pratiques et les instruments dans l'optique du développement durable urbain comme force d'entraînement à plus grande échelle. Elle a rassemblé des responsables de l'ONU, de la Commission européenne et d'institutions financières internationales, ainsi que d'éminents spécialistes universitaires.

- 14:30 **Bienvenue:** Jan Olbrycht, Membre du Parlement européen, président de séance
- 14:40 **Ouverture:** Felix Fernandez-Shaw, Directeur, Politiques, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Commission européenne
- 14:50 **Discours introductif:** Pourquoi l'urbanisation durable est cruciale pour le développement
Pr sir Paul Collier, CBE, Fellow of the British Academy, Université d'Oxford
(par lien vidéo en direct)
- 15:20 **Table ronde** – Les institutions présentent leur pratique actuelle en matière de finances urbaines (BEI : Gerry Muscat, chef du développement urbain et régional ; UNCDF : David Jackson, Directeur, Financement du Développement Local ; Agence espagnole de la coopération internationale pour le développement (AECID) : Ana Beatriz Jordao Carneiro-Monteiro, chef de la coordination, Villes Durables; DG REGIO: Wallis Goelen Vandebrock, Conseillère
Introduction et présidence: Jennifer Musisi (Kampala, Ouganda), City Leader in Residence at Bloomberg City Leadership Initiative; Harvard University
- 16:20 **Débat sur la marche à suivre:** Représentant/e/s des institutions européennes et audience
Introduction et présidence: Pr Anthony Venables, CBE, Fellow of the British Academy, Université d'Oxford; occasion pour les membres du Parlement européen et l'assistance de contribuer au débat
- 17:20 **La marche à suivre:** Felix Fernandez-Shaw, Directeur, Politiques, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Commission européenne

Forum Urbain Mondial (WUF 10) - Rencontre de réseau, 9 février 2020

Cette rencontre de réseau sous le titre "Financements innovants pour les villes – nouer des liens efficaces avec la planification et les politiques publiques" était organisée par la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Commission européenne, et l'Intergroupe Urbain du Parlement européen, avec le soutien d'ONU-Habitat.

- 14:00 **Bienvenue:** Jan Olbrycht, Membre du Parlement européen; Paulius Kulikauskas, ONU-Habitat
- 14:10 **Discours introductif:** Paolo Ciccarelli, Chef d'Unité, Villes et Infrastructures, DG DEVCO
- 14:40 **Premiers résultats de l'initiative: *Soutenir la dimension urbaine de la coopération au développement : Renforcer les moyens financiers des villes des pays en développement pour parvenir à un développement urbain productif et durable*** – Paulius Kulikauskas, ONU-Habitat, et Oliver Harman, International Growth Centre
- 15:00 **Débat entre parties prenantes: Les prochaines étapes**
Susan Goeransson, Directrice, Infrastructures Municipales et Environnementales, Banque européenne pour la reconstruction économique et le développement ; Serge Allou, Conseiller Technique, Cités et Gouvernements Locaux Unis (UCLG); Dr Manuel de Araujo, Maire de Quelimane (Mozambique); Dr Ernest Nsabimana, Maire Adjoint de Kigali (Rwanda)
- 15:40 **Interventions de l'audience**
- 15:55 **Conclusion :** Paulius Kulikauskas

1e Réunion Villes et Experts, 28 février 2020, Dakar (Sénégal)

08:30	Registration at Conference Centre of Radisson Blu Hotel, Dakar Sea Plaza
09:00	Bienvenue – Mme Maimunah Mohd Sharif, Sous-Secrétaire Générale des Nations Unies et Directrice Générale, ONU-Habitat
09:20	Ouverture: Oumar Sylla, Représentant pour l’Afrique, ONU-Habitat
<hr/>	
Séance 1	Présidence: Lars Grønvald, Chef d’équipe, Développement Urbain et Villes, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Commission européenne
09:30	Présentation de l’Initiative et des premiers constats Mme Astrid Haas, Directrice des Politiques, International Growth Centre: résultats des missions Paulius Kulikauskas, ONU-Habitat – premiers pas vers des conclusions
10:30	<i>Coffee break and registration for afternoon breakaway sessions</i>
<hr/>	
Séance 2	Présidence: Dr Xing-Quan Zhang, Conseiller, ONU-Habitat
10:45	Exemples: “Taux de croissance et déterminants – le cas de l’autogouvernement en Pologne” Olgierd Roman Dziekoński, ex-Secrétaire d’État et ancien maire adjoint de Varsovie “Le financement de l’Éco-Ville de Zenata ” Ilhame Maaroufi, Directrice, administration et finances, Éco-Ville de Zenata (Maroc)
<hr/>	
Séance 3	Présidence: Ishaku Maitumbi, Senior Human Settlements Officer, ONU-Habitat
11:45	Table ronde des gouverneurs, maires et directeurs municipaux: les obstacles à l’investissement dans le développement urbain durable <ul style="list-style-type: none"> ▪ Yvonne AKI-SAWYERR, Maire de Freetown (Sierra Leone) ▪ Peter ANYANG’ NYONG’O, Gouverneur de Kisumu (Kenya) ▪ Abdirahman Mohamed AYIDID, Maire de Hargeisa (Somaliland, Somalie) ▪ Mourade DIEYE GUEYE, Secrétaire Général, Municipalité de Dakar (Sénégal) ▪ Brian Kondwani NYASULU, Maire de Mzuzu (Malawi) ▪ Samuel SSERUNKUUMA, Directeur Général (a. i.), Kampala Capital City Authority (Ouganda) <p>Questions au choix des orateurs:</p>

A: Pour promouvoir des modèles viables de financement des villes, et pour lever les contraintes sur l'accès aux financements, quelles sont les compétences fondamentales des échelons national et infranational qui devraient être mieux définies, structurées différemment, ou réattribuées à l'échelon infranational ? Quelques exemples:

- (i) L'autorité fiscale: décider de recouvrer et/ou de dépenser les ressources propres et les transferts du pouvoir central ?
- (ii) Rapports et négociation avec les partenaires du développement (donateurs, institutions financières internationales, investisseurs privés) ?
- (iii) Planification spatiale et de l'utilisation des sols ?
Autres éléments?

B: Les villes doivent atteindre une multitude d'objectifs de développement, par exemple:

- (i) Veiller à la meilleure productivité de l'économie urbaine et – entre autres – attirer davantage d'entreprises et créer des emplois ;
- (ii) Améliorer l'environnement en ville avec de meilleurs services collectifs et des équipements plus résilients ; énergie, mobilité/transports en commun, eau et assainissement, gestion des déchets ;
- (iii) Améliorer le logement et la promotion immobilière;
et autres objectifs.

Comment pouvons-nous concilier certains de ces objectifs, qui parfois semblent opposés, comme par exemple un meilleur environnement et la croissance économique ? Comment les accorder ?

C: Quels sont d'après vous les obstacles le plus importants à la promotion de modèles de financement urbain en pratique, et comment les villes devraient-elles chercher à les surmonter ?

Quelques exemples:

- (i) Le manque de stratégies de développement urbain intégré ?
- (ii) Le faible taux de recouvrement des ressources propres, et autres problèmes de gestion des finances ?
- (iii) Faire face aux partenariats public-privé, aux marchés publics et autres rapports de coordination des investissements impliquant le secteur privé?

Autres problèmes?

Séances spécialisées

14:30	Tasks for breakaway (will be adjusted depending on the results of the Round Table)
14:35	2x2 breakaway sessions 1h each

	<p><i>Politiques de développement urbain et stratégies d'orientation pour les dépenses et l'investissement publics</i></p> <p>Présidence: Mathias Spaliviero, Senior Human Settlements Officer, ONUHabitat</p>	<p><i>Gros plan sur l'écosystème du financement et de l'investissement</i></p> <p>Présidence: David Jackson, Directeur, finances locales, UNCDF</p>
<p><i>Gouvernance multi-niveaux : Quels buts sont le plus importants, comment les mettre en synergie?</i></p>	<p>A. Quels politiques, objectifs et stratégies de développement fournir à l'échelon national, quels objectifs et stratégies décider et mettre en œuvre à l'échelon local ?</p>	<p>C. Coordonner les recettes fiscales, la dépense publique et l'investissement externe – rôles des échelons national et infranational ?</p>
<p>15:40 – 15:55</p>	<p>Coffee break</p> <p>Présentation: "La régénération du centre de Dakar pour soutenir les nouvelles mobilités", par Alioune Badiane, Président, The Urban Think Tank Africa (TUTTA)</p>	
<p><i>Obstacles à surmonter à l'échelon local</i></p>	<p>B. Pour un développement urbain bien coordonné à l'échelon local, quels obstacles à éliminer pour les collectivités locales, et quelles solutions institutionnelles de long terme s'imposent-elles ?</p>	<p>D. Que faut-il améliorer pour parvenir à un écosystème financier complet: les transferts du pouvoir central, le captage des valeurs foncières, le recouvrement des recettes fiscales propres, les marchés publics, les PPP et autres interventions du secteur privé, les interactions avec les partenaires du développement ?</p>

Séance 4 – Présidence: Banque européenne d'investissement (BEI)

17:00 Rapports des séances spécialisées

17:40 Débat de clôture; présidence: Alioune Badiane, Président, The Urban Think Tank Africa (TUTTA)

3e Réunion du Groupe Consultatif, 26 février 2021 (en ligne)

La troisième et dernière réunion du Groupe Consultatif, le **26 février 2021**, a débattu des thèmes qui se sont dégagés de la revue du projet de rapport provisoire et des réactions qu'elle a suscitées.

- | | |
|------------------|---|
| 11:30 CET | Ouverture:
Jan Olbrycht, Membre du Parlement européen
Pr sir Paul Collier, Président du Groupe Consultatif |
| 11:50 CET | Présentation: Principaux messages du document de travail (Paulius Kulikauskas, ONU-Habitat) |
| 12:10 CET | Table ronde; président: Pr sir Paul Collier |
| 13:50 CET | Conclusions : Pr sir Paul Collier |

2e Réunion Villes et Experts, 29 octobre 2020 (en ligne)

10:00 CET	<p>Célébration de la Journée mondiale des villes : Mieux apprécier nos villes et leurs populations Introduction: Oumar Sylla, Représentant Régional pour l’Afrique, ONU-Habitat; Paulius Kulikauskas, Chef du Bureau Europe-Institutions européennes, ONU-Habitat</p> <p>Contribution de la Banque européenne d’investissement (BEI): Présentation du Fonds-Relais pour le Financement Urbain lié au Climat – Giulia Macagno, Division du développement urbain, BEI Présentation de l’Initiative pour des Villes Durables en Afrique – Kristina Eisele, Dépt. des Partenaires Mondiaux, BEI</p>
10:30 CET Séance 1	<p>Est-il justifié de privilégier davantage le développement urbain durable dans les pays à bas revenu ? Deux tables rondes présidées par Ishaku Maitumbi, Coordinateur du Programme Somalie, Bureau régional pour l’Afrique, ONU-Habitat</p>
10:30 - 11:45 CET Le point de vue infranational	Pr Peter Anyang’ Nyong’o, Gouverneur de Kisumu (Kenya); Dr Manuel de Araujo, Maire de Quelimane (Mozambique)
11:45 - 12:15 CET Le point de vue des experts	Hamdan Abdul Majeed, Directeur Général, ThinkCity, Khazana Nasional Berhad, Malaisie; Matthew D. Glasser; Pr Edgar Pieterse, Directeur, African Centre for Cities (Afrique du Sud); Lars Grønvald, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Commission européenne
12:30	Message de bienvenue de la Commission européenne – Carla Montesi, Directrice, Planète et Prosperité, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Commission européenne
12:45	Message de bienvenue de l’Intergroupe Urbain, Parlement européen – Jan Olbrycht, Membre du Parlement européen
13:00 CET (08am EST) Séance 2	<p>Débat en deux modules: Que peut-on, que doit-on faire pour renforcer les finances des villes ?</p>
13.00-14.00 CET Débat module 1	<p>Présidence: Pr Edward Glaeser, Harvard University</p> <p>Institutions: Serge Allou, Conseiller Technique, Cités et Gouvernements Locaux Unis (UCLG); Edlam Yemeru, Chef, Section de l’Urbanisation, Commission économique pour l’Afrique des Nations Unies (UNECA); Lisa da Silva, Global Cities Lead (Société Financière Internationale); Gerry Muscat, Chef de la Division du Développement Urbain (BEI)</p>
14.00 CET Débat module 2	<p>présidence: Pr Sir Paul Collier, Université d’Oxford, Président du Groupe Consultatif de la présente initiative</p> <p>Villes et institutions: Khady Dia Sarr, Conseillère financière, projets d’investissements, cabinet du maire de Dakar (Sénégal); Ilhame Maaroufi, Directrice, administration et finances, Éco-Ville de Zenata (Maroc); Maniram Singh Mahat, Nepal Town Development Fund; Samuel Sserunkuuma, Directeur du Recouvrement, Kampala Capital City Authority (Ouganda)</p>
14:50-15:00 Conclusions	Pr sir Paul Collier

ONU  HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
unhabitat-info@un.org
www.unhabitat.org

   @unhabitat