



Financé par  
l'Union européenne

# Le financement du développement urbain durable







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 arrrages 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.**

© Oliver Harman, IGC



## 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]

[optimisation des SRP]

[capture de la valeur foncière]

[prêt et octroi]

[décisions d'investissement au niveau local]

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





**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](mailto:unhabitat-info@un.org)  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

   @unhabitat