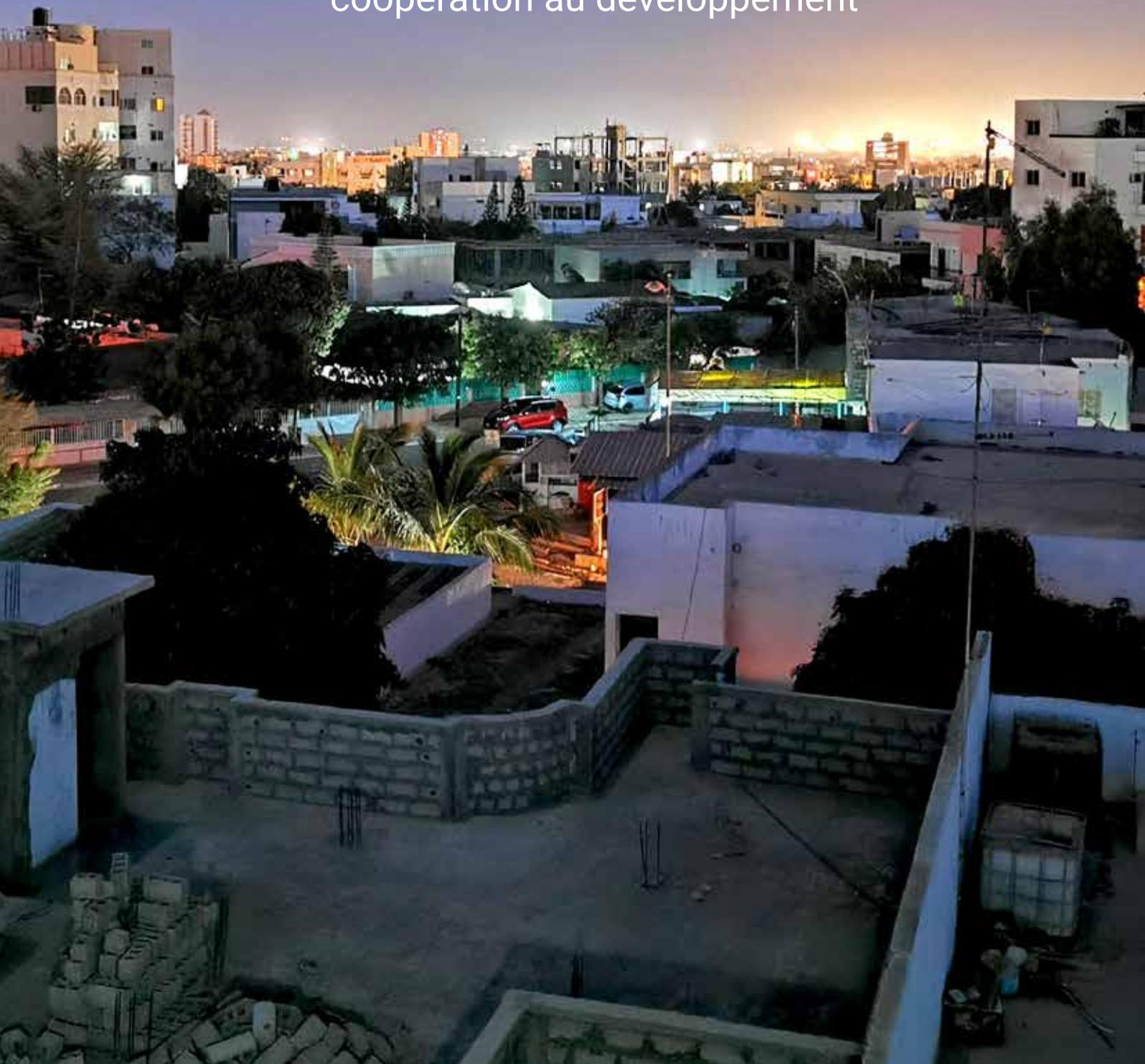




Funded by
the European Union

DOCUMENT DE TRAVAIL

Soutenir la dimension urbaine de la
coopération au développement





Funded by
the European Union

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 structurelle, 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.

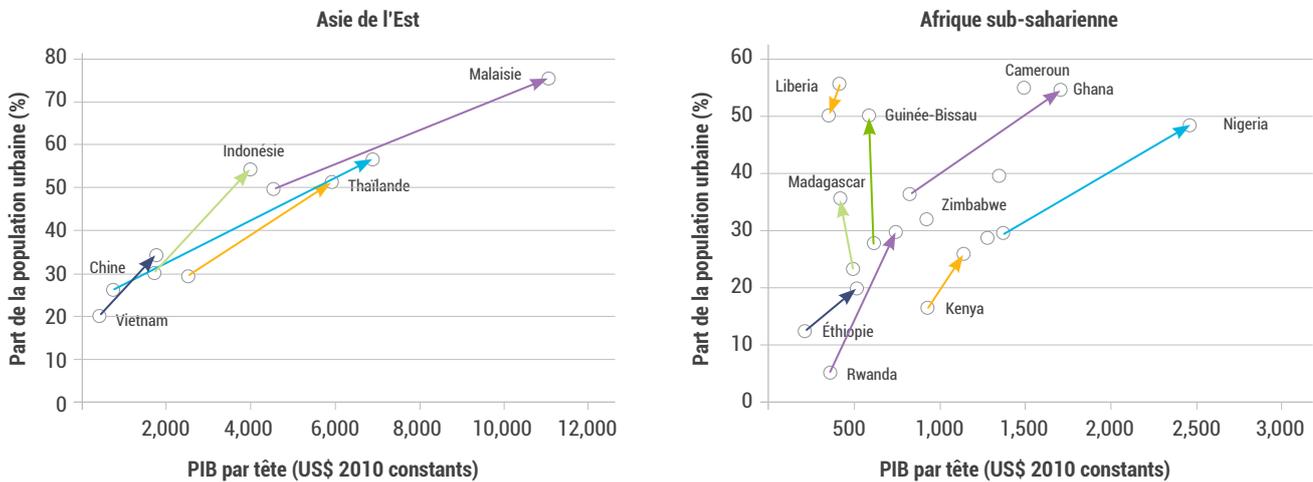
La COVID-19 a aussi accentué les incertitudes autour des ressources fiscales locales. Le risque existe que les transferts diminuent, le pouvoir central se trouvant lui-même aux prises avec ses propres contraintes budgétaires. "Ce manque de visibilité quant aux futures rentrées fiscales à l'échelon local, 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.



Les logements urbains seront davantage accessibles aux habitants de la ville, qui pourront également bénéficier d'un système de transport, profiter de l'environnement vert et des espaces ouverts tout en ayant accès à des opportunités qui leur permettront d'offrir à leurs enfants un avenir meilleur

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

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. Reconnaissant 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 exiguës, 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?

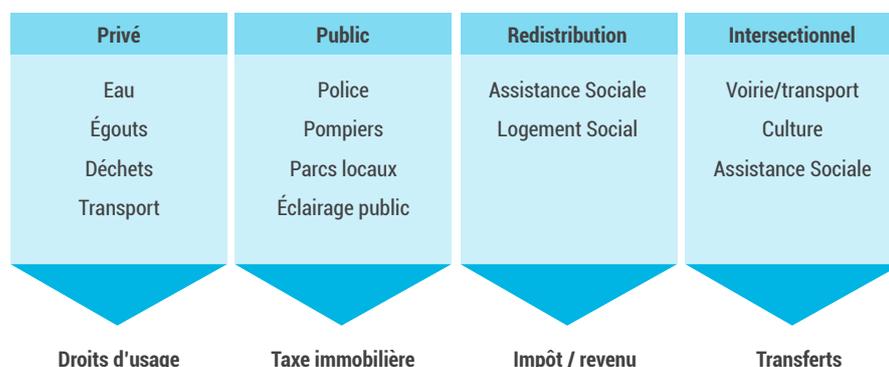
Criteria	Centralize
Preferences	In homogenous contexts
Economies of Scale	Yes
Negative Externalities	No
Positive Externalities	Yes
Decision Costs	If costs decrease with group size

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.

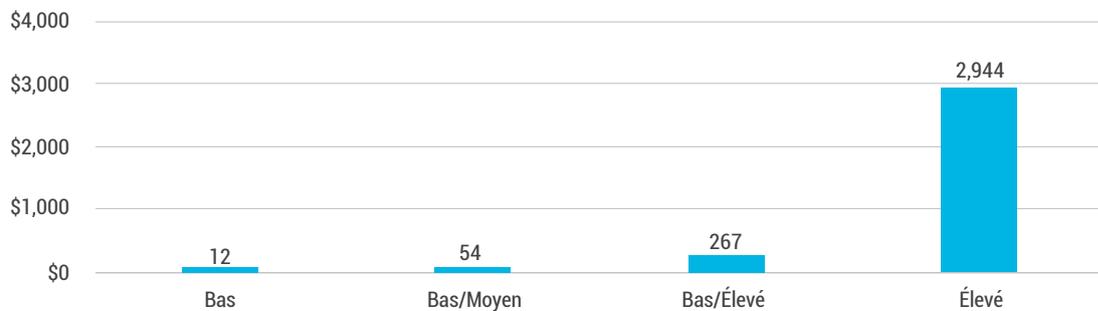
À ce jour, les partenaires du développement n'ont pas prêté d'attention particulière aux transferts, car ceux-ci sont politiquement sensibles et ne s'ajustent qu'en fonction d'horizons temporels éloignés. Il faut examiner de plus près la manière dont se font ces transferts, pour assurer la transparence 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 arrrages 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 le 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-ricide_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 Nigérien 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 finançables, "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., Dabalen, 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

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