



Financer les villes à croissance rapide

Astrid R.N. Haas avec Paul Collier

Photo: Getty | Yannick Tylle

Beaucoup de villes des pays en développement grandissent à un rythme sans précédent. Pour répondre à cette expansion aussi rapide que non planifiée, les autorités municipales auront intérêt à la fois à accroître leurs sources de revenus existantes et à étudier de nouvelles options de financement pour s'adapter à une demande accrue en services publics.

Dans les villes à croissance rapide des pays en développement, la fourniture de services efficaces et efficaces est freinée par des financements municipaux limités. Dans ce bulletin, nous expliquons comment les autorités municipales peuvent accroître leurs sources de revenus, augmenter l'efficacité du recouvrement des impôts locaux et rechercher des sources de revenus inexploitées, à savoir les impôts fonciers.

Des villes comme Kampala, en Ouganda, verront leur taille tripler d'ici 2050, selon les estimations (Collier, 2017). Cela est dû à des taux élevés de croissance démographique et aux flux importants de personnes venant des zones rurales attirées par les perspectives qu'offrent les villes. Dès lors, dans le monde entier les autorités de nombreuses villes des pays en développement rencontrent des difficultés financières croissantes. De plus, de nombreux pays sont sur la voie de la décentralisation, les collectivités locales et les municipalités assumant une plus grande responsabilité en matière de fourniture de services publics.

Or, les transferts provenant des administrations centrales sont insuffisants pour financer les infrastructures et les services publics nécessaires pour accompagner l'urbanisation. Pourtant, les municipalités dans les pays en développement continuent à trop dépendre de ces transferts souvent limités et incertains. Les impôts et autres charges perçus localement sont très faibles : environ 2,3 % du produit intérieur brut (PIB) dans les pays en développement contre 6,4 % dans le monde développé (Bahl, Linnand Wetzel, 2013).

Dans la mesure où les villes en expansion ne peuvent et ne devraient pas dépendre des transferts des

administrations centrales comme principale source de revenus, les autorités municipales urbanisation rapide. Pour soutenir ces efforts, les autorités nationales auront intérêt à accorder à leurs homologues locaux les moyens de gérer leurs propres recettes.

MESSAGES CLÉS :

1 Exploiter des sources de revenus locales diverses et bien gérées peut réduire la dépendance des villes aux transferts des administrations centrales.

En recensant ces sources potentielles de revenus, il est souhaitable que les autorités dressent en priorité une liste restreinte des options sur lesquelles elle sont les moyens d'agir, tout en tenant aussi compte des coûts d'administration et de mise en conformité, pour faire en sorte qu'elles soient à la fois réalisables et souhaitables.

2 Réformer l'administration fiscale locale peut accroître nettement les revenus.

L'adoption de nouvelles technologies et la modernisation globale de la gestion des revenus municipaux peuvent entraîner une augmentation considérable de l'efficacité et de l'efficacité de la perception de l'impôt et ainsi gonfler les recettes.

3 Les impôts sur le foncier bâti et non bâti représentent la plus importante source de revenus inexploités pour les villes des pays en développement

Bien qu'il soit plus rentable d'imposer les terrains, les défis administratifs et politiques pourraient rendre l'imposition des sols et des constructions plus réalisable.

DIRECTED BY



FUNDED BY



L'exploitation de sources locales de revenus à la fois diverses et bien gérées peut réduire la dépendance des villes aux transferts des administrations centrales.

Les principales sources de revenu potentiel — on en compte plus de 20 — que les pouvoirs locaux peuvent rechercher sont groupées en quatre grandes catégories : les recettes des impôts qu'ils perçoivent, les recettes de sources non fiscales qu'ils contrôlent, les transferts de l'administration centrale, et les revenus extérieurs (Dewvas, Munawwar et Simon, 2008)

Comme nous l'avons noté, beaucoup de villes des pays en développement continuent à trop dépendre des transferts des administrations centrales comme principale source de revenus. À titre d'exemple, au Brésil, jusqu'à 91 % des fonds destinés aux petites municipalités provenaient de transferts entre administrations en 2006 (Freire et Garzon, 2014)

Dans la plupart des cas, les transferts des administrations centrales ne sont ni suffisants ni assez stables pour financer de manière efficiente et efficace une ville en forte croissance. Dans certains pays, comme le Rwanda, qui traversent un processus de décentralisation, davantage de responsabilités

seront conférées aux collectivités locales en matière de fourniture de services publics. Or, pour plusieurs raisons, les transferts émanant des administrations centrales risquent de ne pas pouvoir augmenter proportionnellement (Kopanyi, 2015a). Fortes de cette constatation, les municipalités devront de plus en plus s'attacher à accroître les revenus de sources sur lesquelles elles ont une influence et qui devraient en conséquence leur fournir des flux plus stables.

La capacité des villes à lever des fonds dépend beaucoup des moyens administratifs de l'autorité compétente et du cadre législatif national. Il peut y avoir des cas où la législation nationale ne permet pas aux municipalités de générer des revenus comme elles le souhaitent. Elles auront cependant tout intérêt à commencer à agir à l'intérieur de ces cadres et à rechercher d'autres sources de recettes municipales : le processus de changement de la législation nationale, s'il peut toujours être engagé en parallèle, peut en effet s'avérer très chronophage.

Compteurs électriques à Abidjan, Côte d'Ivoire. Photo : Getty/Sia-Kambou



Il n'est pas réaliste pour les autorités municipales d'essayer toutes les options locales d'accroissement des revenus en même temps. Il est souhaitable plutôt de privilégier celles qui ont le plus fort potentiel. Il s'agit en général de revenus qui relèvent de la mission de la ville et qu'elle a le pouvoir de modifier (*c'est-à-dire*, sans avoir besoin de changer la législation nationale), et sources des gains les plus substantiels – parce qu'ils visent un certain nombre de gros contribuables, parce qu'ils représentent un potentiel inexploité, ou encore parce qu'ils sont faciles à collecter sur le plan administratif.

Deux principes importants doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de générer des revenus municipaux (Freire et Garzon, 2014) :

1. Il est bénéfique que la prestation de services soit clairement liée aux sources de revenus nécessaires pour son financement ; et
2. Autant que possible, les services peuvent être financés soit directement, soit indirectement, par les usagers qui en bénéficient.

Troisième grand principe à respecter pour déterminer d'autres sources de revenus : elles sont en règle générale plus efficaces lorsqu'elles sont simples et transparentes. Souvent, ces qualités se reflètent pour la municipalité dans les coûts de gestion des impôts ou des charges, et, chez l'utilisateur, dans le coût de l'observation fiscale. Mal gérés, ces impôts et charges risquent fort d'avoir des effets prohibitifs, de distorsion ou de répartition indésirable (Fjelstad et Heggstad, 2012).

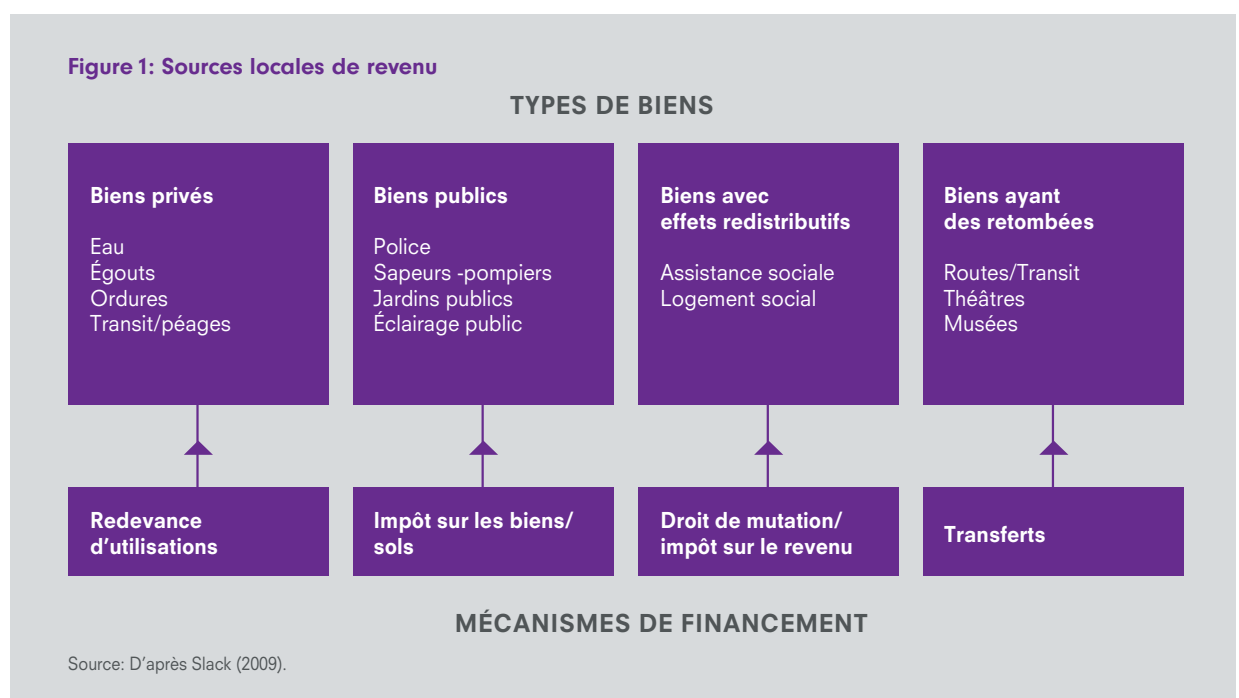
Par exemple, beaucoup de municipalités aiment lever des fonds par le biais des droits de licence

commerciale. Cependant, des charges trop élevées ou trop complexes risquent de placer petites et moyennes entreprises dans l'impossibilité de respecter leurs obligations, ce qui risque soit de saper leurs perspectives de survie, soit de les pousser à ne pas s'enregistrer officiellement pour ne pas avoir à payer ces charges du tout, ce qui à son tour diminue les recettes découlant de ces sources.

Parmi d'autres exemples de charges ayant des effets négatifs, il faut citer les charges prélevées qui dépassent le coût de fourniture

des services publics tels que l'eau et l'électricité. Si elles peuvent être positives dans la mesure où elles relient l'utilisateur aux services, ces charges risquent en même temps de nuire à la distribution équitable de ces services si elles sont trop élevées, les rendant inaccessibles aux ménages pauvres. Pour autant, les aides éventuelles au paiement des factures de services publics doivent être clairement financées par d'autres sources de revenus pour éviter de mettre à mal la viabilité financière de la fourniture des services publics et en fin de compte limiter leur accès à cause d'interruptions de service.

Avec chaque nouvel impôt et charge, le système global devient plus complexe à gérer pour les autorités, mais aussi plus difficile à comprendre et à respecter pour l'utilisateur. Cela peut en soi nuire au recouvrement des recettes, car cela ouvre davantage la voie aux manœuvres frauduleuses potentielles et risque de contribuer à une baisse générale de discipline fiscale. Dès lors, lorsqu'elles exploitent de nouvelles sources, les autorités doivent veiller à ce que le système soit transparent, bien géré et qu'il soit adapté à la capacité de payer du contribuable. Ainsi, pourront-elles garantir son efficacité à augmenter les revenus globalement.



Réformer l'administration fiscale locale peut produire de fortes hausses de revenus.

Il y a beaucoup à gagner à changer la façon dont les impôts sont gérés. Une administration fiscale efficace et efficiente est importante dans le cadre d'une politique fiscale globale visant à accroître les recettes (Kopanyi, 2015b). Les éléments clés d'un régime d'administration fiscale performant sont la transparence, une bonne communication entre le contribuable et l'autorité de perception, des bases de données fiables et à jour, et pour le contribuable une facilité d'enregistrement, de déclaration et de paiement.

Des améliorations sont non seulement possibles, mais nécessaires dans ce domaine – les données montrent que l'efficacité du recouvrement de l'impôt dans les pays en développement est inférieure à 70 %, contre plus de 95 % dans les pays développés (Freire et Garzon, 2014).¹

Pour améliorer la gestion des recettes, on suivra les étapes de base suivantes :

- Identification de l'assiette fiscale locale – à *savoir*, qui doit payer des impôts ;
- Évaluation de l'obligation de paiement des contribuables – à *savoir*, quand ils doivent payer et combien ;
- Facturation et recouvrement – *c'est-à-dire* recevoir les montants requis ;
- Mise en application – *c'est-à-dire* imposer des pénalités et des amendes en cas de non-paiement ;
- Encouragement d'une discipline fiscale volontaire – *c.-à-d.* expliquer comment les impôts aideront les citoyens et qu'il est injuste que certains ne paient pas.

1. Il s'agit d'une valeur approximative, car il peut s'avérer difficile de séparer le nombre total de contribuables entre ceux qui sont inscrits et ceux qui reçoivent leur facture d'impôts.

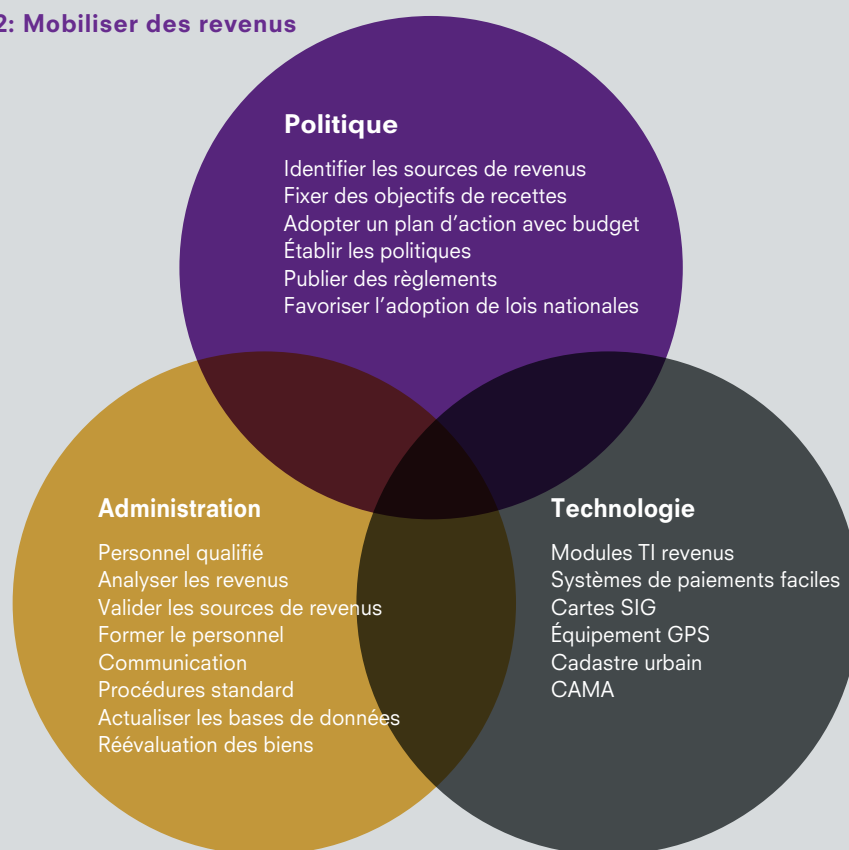
Pour franchir efficacement n'importe laquelle de ces étapes, il est nécessaire d'établir des adresses de rue. Cela est également important pour les impôts sur les terrains et les constructions, les adresses indiquant où se trouve le contribuable potentiel, et les caractéristiques de son quartier et de sa propriété. En conséquence, maintes villes des pays en développement, dont Dakar au Sénégal et Niamey au Niger, font l'objet actuellement ou ont fait l'objet récemment d'initiatives visant à attribuer ou à officialiser les adresses de rue (Farvacque-Vitkovic, 2005).

La modernisation et l'adoption de nouvelles technologies rendent aussi la gestion et le recouvrement des impôts plus efficaces et plus efficaces. La première étape consiste pour une municipalité à numériser leurs fichiers papiers des cadastres – les registres officiels des terrains et/ou biens immobiliers imposables. En outre, diverses



Satellite view of Dar es Salaam, Tanzania. Photo: Getty | Planet Observer/UIG

Figure 2: Mobiliser des revenus



Source : D'après Kopanyi (2016).

technologies favorisent aujourd'hui les évaluations de masse des sols et des constructions, notamment la cartographie par système d'information géographique (SIG), les données satellitaires et les systèmes d'évaluation collective assistés par ordinateur (CAMA).

En Lituanie, la CAMA a été introduite pour évaluer les sols en 2001, et s'étant avérée fructueuse, a été étendue à l'évaluation des biens immobiliers (Bagdona-Vicius et Deveikis, 2010). Bien que certaines de ces technologies requièrent des investissements initiaux, ces derniers peuvent normalement être amortis dans les premières années grâce à l'augmentation substantielle des impôts perçus.

L'établissement, au sein des autorités municipales et locales, d'entités spécialisées responsables de la gestion des impôts locaux peut également améliorer l'administration fiscale. Le degré d'implication de ces entités fiscales variera de pays à pays en fonction du droit national et des structures des gouvernements. Cependant, les faits ont montré que plus elles étaient impliquées et plus leurs responsabilités étaient grandes, et plus le sentiment d'être partie prenante du financement se renforçait. Cela améliore à son tour substantiellement la planification, l'exécution et la gestion globale des revenus à l'échelon de la ville (Muwonge et Ebel, 2014).

INSTITUTIONNALISER LES RÉFORMES FISCALES LOCALES

La Kampala Capital City Authority (KCCA) illustre la façon dont la gestion des impôts locaux peut favoriser la hausse des revenus. En 2011, cette agence a établi une Direction du recouvrement des revenus (DRC) dédiée, animée par une équipe d'employés qualifiés issus pour la plupart de l'autorité fiscale nationale. La DRC a mis en place plusieurs mesures qui ont permis aux contribuables de soumettre plus facilement leurs paiements à la KCCA, notamment les déclarations et les soumissions en ligne, l'actualisation des bases de données, et une simplification globale du processus de paiement des impôts. Elle a également amélioré la communication en montrant aux contribuables comment leurs impôts servaient à financer les services publics et en établissant un centre d'aide aux contribuables.

À la suite de ces réformes, la DRC a réussi à plus que doubler les revenus découlant des propres sources de la ville (Kopanyi, 2015b). Si les réformes administratives sont d'habitude des changements ponctuels, le fait de les institutionnaliser au sein d'une direction dédiée peut garantir à terme un constant flux de revenus.

Les impôts sur les sols et biens immobiliers représentent la source la plus importante de revenus inexploités pour les villes des pays en développement.

L'un des biens les plus importants d'une ville est la terre qu'elle occupe. La terre étant une ressource rare, sa valeur s'apprécie donc. Les autorités municipales méritent d'être les principaux bénéficiaires de cette appréciation en récupérant sa valeur par le biais de la fiscalité. D'ailleurs, les impôts sur les sols et les biens immobiliers sont attrayants comme sources de revenus locaux parce qu'ils sont prélevés sur des actifs en grande partie immobilisés, ce qui les rend faciles à cibler.

Néanmoins, dans les pays en développement, le succès de la mise en œuvre de ces impôts s'est avéré limité. À titre d'exemple, alors qu'au Canada les impôts sur le foncier bâti représentent environ 38 % des recettes des finances municipales, en Ouganda le chiffre comparable n'est que de 3 % (Slack, 2009). Cet écart indique que dans les pays en développement il est possible d'accroître considérablement les revenus inexploités des impôts sur les sols et les biens immobiliers.

Les impôts fonciers encouragent une exploitation plus efficace des espaces urbains. Ils sont par ailleurs considérés comme une forme plus juste de fiscalité dans la mesure où, en général, l'appréciation de la valeur d'un terrain est due à la croissance démographique et à l'investissement public externe, plutôt qu'aux actions de son propriétaire.

La ville d'Accra au Ghana nous en fournit un exemple : les chercheurs y ont découvert que les propriétés qui bénéficiaient de routes goudronnées et de canalisations en ciment ont presque deux fois plus de valeur que celles situées dans des quartiers privés de ces avantages (Awuah et coll., 2013). De même, à Onitsha (Nigeria), des études ont révélé une forte corrélation entre les transports en commun et autres infrastructures et la hausse des valeurs foncières environnantes (Emo et coll., 2013).

D'un point de vue administratif, les impôts sur les sols et les constructions devraient être plus faciles à gérer étant donné qu'ils sont surtout prélevés sur des biens immobiliers. Si des investissements initiaux seront nécessaires de la part des autorités locales pour enregistrer tous les sols et bâtiments imposables et leurs propriétaires, ils ont des chances de vite devenir rentables grâce à l'augmentation des recettes fiscales.

L'imposition des terrains est préférable à celle des biens immobiliers, car elle est à la fois plus juste et

plus efficace. L'offre foncière étant fixe, on veillera à ne pas imposer des hausses élevées d'impôts sur les sols pour ne pas décourager l'investissement. En revanche, cette fiscalité incitera davantage à utiliser les terrains intensivement au lieu de les laisser sous-développés ou inoccupés à des fins spéculatives.

Deux raisons expliquent pourquoi ces impôts n'ont pas été mis en œuvre avec succès dans les pays en développement : D'une part, la difficulté administrative de ne disposer ni des données requises ni de l'expertise organisationnelle ou technique, et d'autre part l'opposition politique. Les propriétaires de terrains et de constructions, qui n'avaient pas eu à payer ces impôts auparavant, récupèrent à titre personnel la valeur totale de l'appréciation de leurs terrains dans le temps.

Des hausses rapides et substantielles de ces taux d'imposition risquent de susciter une forte opposition de ces groupes puissants qui défendent leurs propres intérêts. C'est tout particulièrement le cas pour les terrains inoccupés détenus à des fins spéculatives, qui dans certaines villes sont imposés à un taux plus élevé pour stimuler l'investissement.

Lorsque des taux d'impôts sur le foncier bâti et non bâti sont introduits ou révisés, l'ordre et le rythme de ces réformes sont essentiels pour leur succès potentiel. Les retours d'expérience de divers pays qui ont mis en œuvre ces réformes permettent de penser qu'il est préférable d'élargir d'abord l'assiette fiscale avant d'augmenter en dernier lieu le taux d'imposition. Si, au contraire, les taux étaient relevés d'abord, ceux qui paient déjà des impôts devraient tout simplement payer plus, au profit d'autres « resquilleurs ». L'impôt deviendrait aussi plus inéquitable.

Dans les pays qui sont aux stades initiaux de l'introduction d'un impôt, ou qui n'ont pas révisé leurs taux d'impôts depuis un certain temps, il est souhaitable d'accroître la fiscalité progressivement.

À Kampala, par exemple, la dernière évaluation immobilière visant à déterminer le taux d'imposition remonte à 2005. Depuis, la ville a connu une croissance rapide et les terrains et les constructions ont pris de la valeur. Selon des recherches, la hausse potentielle médiane correspondante des impôts fonciers découlant d'une nouvelle évaluation pourrait s'élever à 300 % (Kopanyi, 2015b)

Quelques politiques pratiques

Les villes des pays en développement continueront à grandir rapidement et, en conséquence, la demande de services publics aussi. Pour répondre à cette demande, les décideurs des politiques urbaines devront accroître et diversifier leurs sources de revenus potentielles, et ce grâce à une bonne gestion et dans la transparence.

RÉFORMES À COURT TERME

La modification de la législation nationale sera certes peut-être une option, mais elle devra être envisagée en parallèle à des réformes pouvant être menées dans le court terme par les collectivités locales. Les autorités peuvent identifier les meilleures sources possible de revenus, tant sur le plan de leurs recettes fiscales potentielles que du réalisme de leur mise en œuvre.

Parmi ces réformes, citons entre autres :

- Actualiser et numériser les bases de données en y incluant les informations nécessaires sur l'assiette fiscale.
- Établir un cadastre unique pour les sols et les biens immobiliers imposables.
- Améliorer les procédures de perception de l'impôt tant pour les autorités que pour les contribuables grâce à la modernisation, notamment avec les systèmes de paiement en ligne et les centres d'aide.
- Investir initialement dans les technologies permettant de simplifier les processus de gestion des revenus.

RÉFORMES À MOYEN TERME

Dans tous les pays, mais tout particulièrement dans ceux qui subissent des processus de décentralisation, les autorités nationales ont intérêt à conférer à leurs homologues locaux les moyens nécessaires de gérer leurs propres revenus. Cela donne aux collectivités locales le sentiment d'être plus impliquées dans le processus et peut aboutir à une meilleure fourniture de services publics. La migration et la croissance démographique dans les villes riment avec un plus grand besoin de gérer les ressources localement, et la capacité des municipalités ou des collectivités locales à générer leurs propres revenus sera de plus en plus importante.

En s'efforçant de moins dépendre des transferts émanant des administrations centrales, les autorités locales ou municipales pourront tendre vers une situation où les impôts fonciers deviendront leur principale source de revenus. Il convient de mettre en œuvre les réformes dans ce domaine de manière ordonnée, progressive, transparente et proportionnée à la capacité des contribuables de payer ces impôts. Bien que l'opposition politique à cet égard soit inévitable, il est avantageux de poursuivre ces réformes. L'opposition peut être réduite si le processus de réforme est transparent et bien communiqué.

Femme à Kigali, Rwanda. Photo : Getty | Phil Moore



BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES

- Awuah, K.G.B., Booth, C., Hammond, F.N. et Lamond, J.E. (2013). 'Benefits of Urban Land Use Planning in Ghana'. *Geoforum* 51: 37-46.
- Bagdona-Vicius, A. et Deveikis, S. (2010). *Automated Valuation Models in Lithuania*. Lithuania: State Enterprise Centre.
- Bahl, R., Linn, J. et Wetzel, D. (2013). 'Financing Metropolitan Governments in Developing Countries: Governing and Financing Metropolitan Areas'. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bird, R. (2001). 'Setting the Stage – Municipal and Intergovernmental Finance', in Freire, M. et Stren, R. *Challenges of Urban Governments*. Washington DC: World Bank Institute.
- Devas, N., Munawwar, A. et Simon, D. (2008). *Financing Local Government*. London: Local Government Reform Series.
- Collier, P. (2017). *African Urbanisation: An Analytical Policy Guide*. Oxford Review of Economic Policy.
- Emo, F. I., Ayotundo, O.O. et Charles, C.E. (2013). 'Prioritising Residential Land Value Determinants in Onitsha, Nigeria'. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences* 3, no.3: 201.
- Farvacque-Vitkovic, C. (2005). *Street Addressing and the Management of Cities*. Washington DC: World Bank.
- Fjeldstad, O. et Heggstad, K. (2012). *Anglophone Africa: Local Government Revenue Mobilisation*. Norway: CHR Michelsen Institute.
- Freire, M. et Garzon, H. (2014). Farvacque-Vitkovic, C. et Kopanyi, M.: *Municipal Finances – A Handbook for Local Governments: Managing Local Revenues*. Washington DC: World Bank.
- Kharas, H. et Linn, J. (2013). 'External Assistance with Urban Finance Development: Needs, Strategies, and Implementation', in *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Kopanyi, M. (2014). *Financing Expansion and Delivery of Urban Services: International Experiences and Rwanda Challenges*. London: International Growth Centre.
- Kopanyi, M. (2015a). *Enhancing the Own Revenues of Decentralised Entities in Rwanda—Policy Challenges and Options in Reforming the Fixed-Asset Tax System*. London: International Growth Centre.
- Kopanyi, M. (2015b). *Local Revenue Reform—Kampala Capital City Authority*. London: International Growth Centre.
- Martinez-Vazquez, J. (2013). 'Local Non-Property Revenues', in *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Mcluskey, W. et Franzsen, R. (2013). 'Property Taxes in Metropolitan Cities', in *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Muwoge, A. et Ebel, B. (2014). 'Intergovernmental Finances in a Decentralized World', in *Municipal Finances – A Handbook for Local Governments*. Washington DC: World Bank.
- Slack, E. (2009). *Guide to Municipal Finance. The Human Settlements Financing Tools and Best Practice Series*. Nairobi: UN HABITAT.
- World Bank. (2015a). *Ethiopia Urbanisation Review – Urban Institutions for Middle-Income Ethiopia*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2015b). *Raising Through Cities in Ghana; Ghana Urbanisation Review No. 96449*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2013). *Planning, Connecting, and Financing Cities—Now*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2009a). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2009b). *Improving Municipal Management for Cities to Succeed; IEG Special Report*. Washington DC: The Independent Evaluation Group, World Bank.

L'International Growth Centre (IGC) a pour mission de promouvoir une croissance durable dans les pays en développement en donnant des conseils stratégiques fondés sur la demande et la recherche exploratoire.

MENTION DE LA SOURCE

Haas, A. et Collier, P. (2017). *Financing fast-growing cities*. IGC Growth Brief Series 010. London: International Growth Centre.

www.theigc.org

International Growth Centre,
London School of Economic and Political Science,
Houghton Street, London WC2A 2AE

Conception : soapbox.co.uk

