



Financé par
l'Union européenne

Le financement du développement urbain durable

ETUDE DE CAS 2

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





Financé par
l'Union européenne

À propos de la présente initiative

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

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

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

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

Table des matières

Résumé.....	4
Principaux messages:.....	4
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers	5
Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine	6
Structures et mission de la gouvernance urbaine.....	6
Les finances locales : un aperçu	6
Les réformes entreprises pour améliorer les finances de la ville	10
Renforcer les capacités de gestion financière	10
Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif	12
Améliorer le cadre réglementaire pour l'accès aux financements	17
Réaliser le potentiel d'investissement dans l'amélioration des infrastructures.....	19
Leçons, facteurs de succès et priorités pour les réformes à venir.....	22
Leçons et facteurs de succès	22
Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain	23
Bibliographie.....	26

Remerciements

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

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

Résumé

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

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

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

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

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

Principaux messages:

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

L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers

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

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

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

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

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

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



Circulation dense dans le centre de Kampala, Ouganda © Shutterstock

Les finances municipales et la structure de la gouvernance urbaine

Structures et mission de la gouvernance urbaine

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

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

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

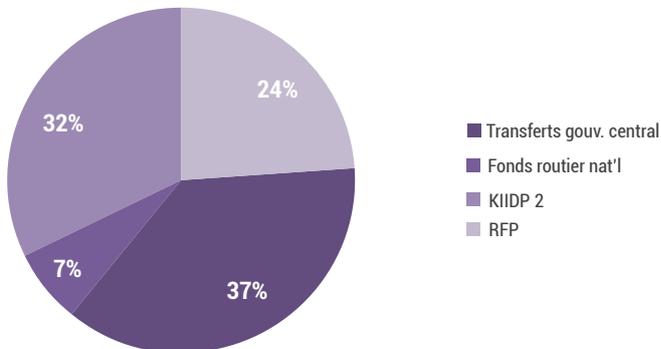
Les dissensions autour de certains aspects de la loi KCCA de 2010 auront longtemps paralysé les progrès dans la ville jusqu'à ce que l'amendement qu'on lui destinait soit certifié en novembre 2019 et promulgué en janvier 2020. Il entend clarifier la hiérarchie des pouvoirs de décision entre les diverses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

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

Les finances locales : un aperçu

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

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



Source: Nywomoya, A (2018)

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

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

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

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

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

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

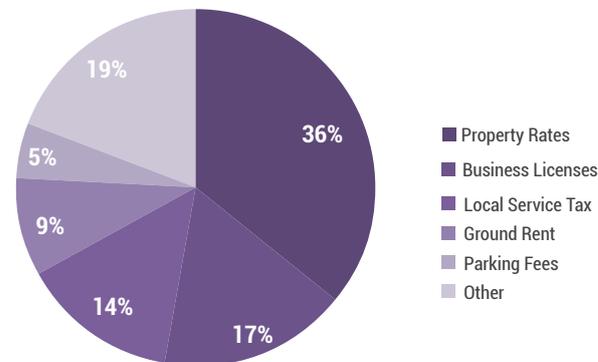
Un changement unique et bénéfique mis en place aux débuts de la KCCA a été la séparation des services chargés du recouvrement et des recettes respectivement. Cela lui a permis de se concentrer sur chacune de ces fonctions comme une priorité à part entière, avec un meilleur suivi des recettes et des états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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

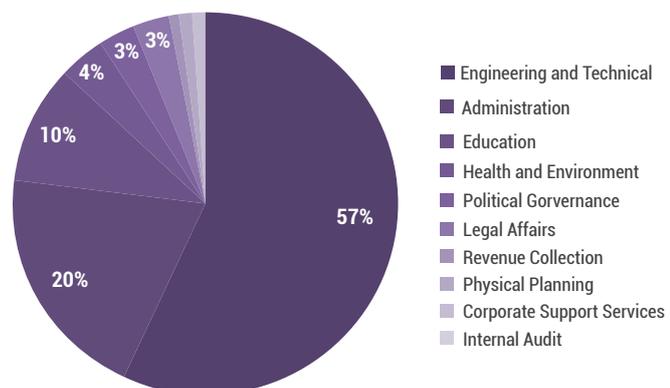
Comme présenté en Figure 2 ci-dessus, lors de l'EF18-19 la contribution du KIIDP 2 a représenté 32 pour cent du budget d'ensemble ; toutefois, comme toutes les contributions des donateurs, celle-ci est susceptible de varier très sensiblement d'une année sur l'autre. Les fonds sont fournis sous forme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

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

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

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

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



Source: Nywomoya, A (2018)

Les réformes entreprises pour améliorer les finances de la ville

Renforcer les capacités de gestion financière

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

Les moyens humains

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

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

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

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

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

La réforme du système

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

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

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

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

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

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

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

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

Figure 4: Vision, mission et valeurs de la KCCA



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

© Oliver Harman, IGC

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

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

Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif

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

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

Gestion des actifs fonciers et immobiliers

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

mettre en nantissement de prêts à l'investissement.

Réforme de la taxe immobilière

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figure 6: Problèmes de droits sur le foncier à Kampala



© Oliver Harman, IGC

Renforcer la discipline fiscale

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

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

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

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

La stratégie inclut notamment:

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

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

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

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

Lier la fourniture de services au paiement des taxes

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

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



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

© Oliver Harman, IGC

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

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

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

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

Elargir la base pour réduire la pression sur les contribuables

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

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

Améliorer le cadre réglementaire pour l'accès aux financements

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

Les initiatives en faveur de la solvabilité

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

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

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

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

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

Les obstacles juridiques à l'emprunt

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

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

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

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

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

Capacité limitée pour les projets à financement externe

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

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

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

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

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

fait, l'aspect que la KCCA privilégiait plus particulièrement pour s'assurer l'assistance des partenaires du développement. Toutefois, comme c'est souvent le cas avec toute l'assistance externe apportée au KCCA, les parties prenantes sont convaincues que le succès de celle-ci à long terme passe par une approche collaborative. Cela doit garantir que la capacité à mener ces études de projets est cultivée en interne. De plus, un débat crucial est en cours entre toutes les organisations soutenant le développement pour définir ce qui rend un projet susceptible d'attirer les concours externes et s'il faut considérer les projets isolément, ou bien investir dans des dispositifs urbains de plus grand ampleur qui ajoutent de la valeur et un surcroît de productivité dans l'ensemble. La définition qui sera adoptée aura des conséquences de grande portée sur l'orientation des investissements à l'avenir.

Réaliser le potentiel d'investissement dans l'amélioration des infrastructures

Vu les progrès accomplis **à ce jour, la KCCA est bien placée pour** commencer à étudier les diverses options qui s'offrent pour l'investissement dans les infrastructures à Kampala. Elle devrait, pour cela, se concentrer avant tout sur les moyens de réduire le risque de pareils investissements, de bien préciser les directives et les processus avec les autorités compétentes, et de renforcer sa capacité de gestion et d'élaboration de projets propres à attirer les concours financiers externes. Entretemps, il sera d'une importance vitale de mettre encore à profit les liens robustes qu'elle a noués avec les partenaires du développement.

Obligations municipales et demande des investisseurs

Qu'il s'agisse d'obligations municipales en particulier, ou d'autres canaux de financement, les investisseurs en Ouganda ont fait valoir que les capitaux disponibles excèdent l'offre d'actifs crédibles dans lesquels les investir, et qu'ils sont prêts à mobiliser ces capitaux. Le système de retraites du pays investit avant tout en bons du Trésor, conservés dans les banques et qui ne sont pas pleinement utilisés pour des actifs productifs. Or les retours sur investissement des grands projets constituent en eux-mêmes une restriction fondamentale pour la satisfaction de cette demande. Les bons du Trésor ougandais sont relativement peu risqués et offrent des rendements annuels de 13,5 pour cent.⁴³ Par conséquent, les projets relativement plus risqués du KCCA devront offrir un retour sur investissement supérieur à celui des bons du Trésor. Ces 10 dernières années, la moyenne du taux de prêt bancaire a dépassé 20 pour cent, ce qui est élevé en termes tant nominaux que réels par comparaison avec ceux de la région, avec des écarts eux aussi plus élevés.⁴⁴ Emprunter à pareils taux est tout simplement trop onéreux pour assurer les concours externes au financement de projets. L'amélioration de la concurrence et de la réglementation du secteur bancaire, avec d'autres mesures pour réduire le risque de ces investissements à l'échelle locale, auront donc un rôle important à jouer dans la mise en place de conditions favorables pour toutes les parties prenantes.

Physionomie prospective des obligations municipales

Le type d'obligation dans lequel s'engage une municipalité peut déter-

miner directement son degré de risque ainsi que la probabilité de son succès. Envisageant l'avenir, la KCCA n'est pas intéressée par les obligations à vocation générale, car elles comportent des clauses de remboursement anticipé qui exigent une stabilité des recettes fiscales dont Kampala ne jouit pas encore. La KCCA ne peut se permettre de risquer d'obérer ses ressources fiscales existantes en les liant toutes étroitement à de grands projets d'infrastructures, vu le besoin qu'elle en a pour subvenir à des dépenses courantes comme l'entretien de la voirie et la gestion des déchets.

La KCCA devrait plutôt préférer une émission obligataire rattachée à un projet bien déterminé, où la gestion des fonds empruntés se fait dans un compte séparé, les flux de revenus du projet (droits d'usage) permettant de rembourser l'emprunt. C'est ainsi que les revenus de court terme font jeu égal avec les dépenses à court terme, et vice versa. Le remboursement pourrait se faire par le biais d'un fonds commun de créances (*Special Purpose Vehicle* - SPV) autofinancé et qui dégage la KCCA de sa responsabilité. Toutefois, cela devrait passer par une réforme législative supplémentaire, l'Ouganda n'ayant aucune règle juridique gouvernant les SPV. En attendant, les directives de l'Autorité des marchés (CMA) concernant les émissions obligataires vont inclure une section sur ces dispositifs et la méthodologie comptable à leur appliquer. Autre préoccupation : que les droits d'usage excluent de fait certaines parties de la population qui n'en auraient pas les moyens. Il existe aussi le besoin d'une sensibilisation de grande ampleur et de changements dans les comportements, vu la résistance des populations au paiement de tels droits.

Les partenariats avec les institutions du développement

La solvabilité d'une ville détermine aussi dans quelle mesure les partenaires du développement et les institutions financières internationales sont prêtes à s'impliquer en fournissant les capitaux à investir dans les infrastructures. À Kampala, les réformes entreprises dans les compétences administratives et de personnel ont ravivé la confiance chez les partenaires du développement, et nombre de projets ont été soit lancés soit élargis. Les principaux partenaires du développement à l'œuvre à Kampala comptent, entre autres, la Banque mondiale (à travers le programme KIIDP 2), le Ministère britannique du développement international (DfID) avec son programme "Villes, infrastructures et croissance" (CIG), l'ambassade des Pays-Bas, la délégation de l'Union européenne, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), le *Capital Development Fund* des Nations unies (UNCDF), la Banque africaine de développement (BAfD) et l'Agence française de Développement (AFD).

Le soutien financier des partenaires du développement prend trois formes principales : les subventions, les crédits ou une combinaison des deux, connue sous le nom de financement mixte. Les financements des partenaires du développement et des institutions financières internationales se font d'habitude à des conditions beaucoup plus favorables que celles que peuvent consentir les banques locales ou les emprunts obligataires, avec de faibles marges sur un grand nombre de projets, et des fonds levés à bas coût sur le marché international. Subventions et prêts sont pour la plupart conclus à l'échelon du pouvoir central, le risque fiduciaire aux niveau infé-

rieurs étant trop élevé. En Ouganda, la contrepartie est ordinairement le Ministère des Finances (MoFPED).

Garanties externes et financement mixte sont des moyens d'atténuer le risque qui s'attache aux obligations municipales, réduisant ainsi la charge du pouvoir central. La plupart des parties prenantes considèrent ces techniques comme prometteuses, certaines au contraire croient que l'implication sous ces deux formes des partenaires du développement pourrait rendre les processus plus bureaucratiques – la responsabilité financière serait mieux assurée mais l'exécution du projet ralentie. Impliquer les partenaires du développement à l'échelon national veut dire aussi qu'ils n'ont pas les incitations propres à assurer que les projets sont conçus vraiment en fonction des priorités municipales, ni que la KCCA va disposer des recettes fiscales voulues pour rembourser la

dette obligataire tout en continuant à subvenir à ses activités ordinaires et aux coûts d'entretien du projet.

Les partenariats public-privé

La loi sur les partenariats public-privé (PPP) a été approuvée en 2015, ouvrant de nouvelles possibilités de mobiliser l'investissement du secteur privé. Toutefois, le manque d'expérience de la part des autorités contractantes, la faiblesse de la coopération entre autorités publiques et le manque de familiarité avec les bonnes pratiques entravent toujours sa mise en application.⁴⁵ Il n'a été lancé depuis, en Ouganda, aucun projet qui ait été soumis au processus prévu par cette loi, les autres ayant été négociés et conclus conformément aux directives et aux cadres en vigueur précédemment.⁴⁶ Pour remédier à cette situation, le pouvoir central a mis en place une unité PPP spéciale, qui aide au

renforcement des capacités, notamment pour la structuration des partenariats et des contrats.

La solidité des méthodes d'élaboration des projets reste une question préalable qui attend sa réponse avant qu'on puisse commencer à envisager de recourir aux PPP. Ces derniers exigent un contexte institutionnel caractérisé par des pouvoirs de tutelle bien affirmés et capables de se coordonner entre eux, et les études montrent que les PPP ne sont généralement viables que s'ils sont d'une valeur supérieure à US\$50 millions, car leur mise au point est très onéreuse.⁴⁷ Tout comme les autres types d'investissement, les PPP exigent la capacité à mettre au point des projets susceptibles d'attirer les concours externes, et suscitent les mêmes questions quant au niveau abordable des droits d'usage et la résistance des populations à s'en acquitter.



Marché fermier à Kampala, Ouganda © Shutterstock

Leçons, facteurs de succès et priorités pour les réformes à venir

Les réformes que la KCCA a menées à bien depuis son entrée en fonction en 2012 montrent comment, sans changement de grande ampleur dans les politiques publiques et **même dans des conditions économiques contraintes**, la réforme institutionnelle et administrative peut augmenter considérablement les recettes fiscales municipales. La KCCA avait fait remarquer, en une formule frappante, que son succès le plus notable n'avait pas été de faire quelque chose de nouveau, mais plutôt, de faire ce qu'elle avait à faire comme cela devait l'être. En outre, les efforts visant à la réforme réglementaire et à **l'extension des possibilités** d'améliorer la situation financière de la ville ont été consacrés en droit, y compris la suppression du plafonnement sur les emprunts et une hiérarchie des compétences plus claire dans la structure de gouvernance. Il reste encore à voir si cela va précipiter le changement prévu. Les partenaires du développement ont désormais un rôle important à jouer dans le renforcement des capacités et l'élimination des risques inhérents à **l'investissement** municipal. Toutefois, la prudence est aussi de mise, pour garantir que le financement par les partenaires du développement ne biaise pas les priorités stratégiques attachées aux projets et prenne bien en compte les coûts de fonctionnement et d'entretien de ceux-ci.

Leçons et facteurs de succès

Fonction directrice robuste: Lorsque l'on demandait quel est le facteur fon-

damental des récents succès de la réforme financière à Kampala, l'avis unanime parmi les diverses parties prenantes était que tout se résumait à une fonction de direction robuste. Jennifer Musisi, première directrice générale de la KCCA, a adopté une approche dynamique et technocratique pour accomplir la tâche assignée. Cela a bien assis la crédibilité et la confiance parmi les partenaires extérieurs, et elle a perduré sous le mandat qui a suivi.

Saisir l'occasion pour rationaliser les responsabilités: En sus d'une directrice générale déterminée et visionnaire, la nouvelle structure de gouvernance de la KCCA et des conditions politiques favorables comptent parmi les facteurs qui ont permis à l'équipe de mettre en œuvre sa vision. La hiérarchie des pouvoirs entre le ministre, la directrice générale et le maire avait beau manquer de clarté, peu de temps après l'arrivée de Jennifer Musisi le maire (membre d'un parti d'opposition) a été destitué et n'a retrouvé ses fonctions qu'après le scrutin de 2016. Cela veut dire qu'avec le soutien du chef de l'État et du ministre, il s'est trouvé une occasion d'agir vite et avec efficacité, sans grande opposition politique.

Suivre un modèle national de réussite: Le fait que nombre de responsables de la KCCA venaient de l'Administration fiscale nationale (URA) faisait qu'ils comprenaient collectivement les réformes financières nécessaires et qu'ils disposaient déjà d'un modèle. Pouvoir s'inspirer de l'expérience d'une institution mieux établie dans des conditions comparables a été très utile

lorsqu'il a fallu contourner les obstacles possibles et transmettre les meilleures pratiques.

Des employés motivés et très compétents: L'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des réformes est la manière dont on organise le changement. Le remplacement du KCC par la KCCA a provoqué un important renouvellement du personnel, en faisant venir de nouveaux employés très compétents et en les intégrant au personnel déjà en place. Des programmes de formation continue à travers tous les services, y compris l'obligation de renforcement des capacités inscrite dans les projets et contrats, ont été un moyen de conduire cette transition dans la culture d'organisation en faveur d'équipes motivées attachées à la solution des problèmes. Les traitements relativement plus élevés offerts par la KCAA pour attirer et retenir les talents ont aussi contribué à cette mutation culturelle. Toutefois, celle-ci s'est avérée en définitive très coûteuse pour la KCCA, vu le jugement ordonnant l'indemnisation des employés dont le renvoi avait été déclaré non conforme à la Constitution.

Se concentrer sur une meilleure administration: Comme mentionné précédemment, la KCCA a mené à bien bon nombre de ces réformes dans les limites du mandat et du cadre juridique qui étaient les siens, et ce, en améliorant tout simplement l'administration. Cela s'est fait au moyen de l'informatisation et de l'automatisation de divers systèmes, tout en améliorant la structure de gouvernance – par

exemple, en séparant les services de recouvrement fiscal et des dépenses. Quoique, à plus long terme, les nouvelles avancées doivent passer par des changements dans les politiques publiques, il a été très important, au regard du maintien de la discipline fiscale et des moyens d'exécution, de s'assurer que les réformes en cours s'en tenaient strictement au cadre juridique existant. La KCCA a également instauré un climat de confiance avec les partenaires externes. Pareille approche a limité les résistances de la part des autres institutions publiques comme chez la population.

L'intégration des processus-métier: Chaque fois qu'un nouveau système était mis en place à la KCCA, il était demandé au personnel de prendre le temps de comprendre l'expérience qu'avait le citoyen des systèmes existants. On appliquait ce mappage à chaque aspect particulier du service amélioré. Cela permettait au personnel de comprendre pleinement l'intégralité des protocoles, interactions, étapes et procédures que rencontraient le citoyen et les fonctionnaires pour mener à bien une tâche donnée. Dans le même temps, la KCCA a engagé le dialogue avec diverses parties prenantes pour comprendre ce qu'on pouvait ou devait faire pour améliorer le service, ce qui permettait de se fixer des objectifs. En analysant les écarts entre méthodes existantes et potentiel futur, on pouvait mettre au point et exécuter un programme d'action détaillé. L'objectif était de rendre aux usagers les rapports avec la KCCA aussi faciles que possible, avec l'espoir qu'une plus grande facilité amènerait une plus grande discipline fiscale.

Le soutien des partenaires du développement: Le soutien large et durable des partenaires du développement a fait

partie intégrante des progrès accomplis par la KCCA. Tout particulièrement, les programmes KIIDP de la Banque mondiale ont augmenté les ressources de près d'un tiers. Toutefois, cela ne s'est pas fait sans contrepartie de la part de la KCCA, qui s'est attachée à améliorer ses capacités de fonctionnement et à **prendre toute sa part dans les fonctions de mise au point**, de déploiement et de suivi des projets. Cette approche collaborative et pro-active a donné aux institutions financières internationales et aux partenaires du développement une plus grande confiance dans leurs rapports d'investissement et de partenariat avec la ville. L'exemple de Kampala a souligné l'importance qui s'attache à un vrai partenariat (une relation à double sens) entre partenaires du développement et collectivités locales, par opposition avec un rapport de donateur à bénéficiaire.

Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain

L'évaluation par masse informatisée (CAMV): Cette méthode a été mise en œuvre à titre d'essai avant de la généraliser à toute la ville avec pour objectif de rendre l'évaluation des biens immobiliers à la fois plus efficace et moins coûteuse à l'avenir. Les valeurs peuvent être attribuées à partir de caractéristiques bien choisies et en appliquant des modèles de statistiques de régression, plutôt que de recourir à des données de marché précises pour chaque bien pris individuellement. Ces valeurs sont ensuite inventoriées de manière accessible dans la plateforme informatisée eCitie de la KCCA. L'investissement initial dans un tel système a beau être onéreux, une fois en place les coûts de fonctionnement sont minimes et celui des évaluations à venir est réduit de

manière spectaculaire. Il est intéressant de noter que l'Ouganda est l'un des rares pays africains où l'évaluation par masse est déjà prévue par la législation sur les collectivités locales. Toutefois, son déploiement à l'échelle de la ville entière exigerait des changements dans les arrêtés municipaux en vigueur, qu'il s'agisse des phases de déploiement, de la validité dans le temps des changements et de la réglementation une fois mis en œuvre.⁴⁸

Plusieurs possibilités d'améliorer à l'avenir les **ressources fiscales propres** de Kampala ont aussi été mises en relief, comme suit:

- **Les droits sur la publicité:** Nombre de fonctionnaires du service des recettes fiscales de la KCCA ont vu dans l'affichage et la publicité une possibilité majeure d'améliorer la situation financière de Kampala à l'avenir. Pour que cela devienne une réalité, il faut mettre au point et automatiser une base de données répertoriant tous les sites d'affichage publicitaire.
- **Les droits de stationnement:** La gestion des aires de stationnement des véhicules est actuellement confiée à une entreprise privée moyennant le versement d'un montant forfaitaire à la KCCA. On a toutefois estimé qu'il serait beaucoup plus lucratif de ramener cette activité dans le giron de la KCCA, et c'est l'une des options que celle-ci examine pour faire suite à la concession en cours une fois le contrat expiré. Cela s'appuie sur le fait que la KCCA dispose actuellement de terrains où elle peut installer des aires de stationnement plus étendues afin de réduire le stationnement de rue et la congestion qui s'ensuit pour la circulation.

- **Les redevances commerciales:** Adapter la perception des redevances commerciales d'une manière qui soit compatible et non plus hostile par rapport au secteur informel constitue une priorité pour l'amélioration de la situation financière de la ville. Cela ne va pas pour autant de soi, car les vendeurs ambulants n'ont habituellement pas d'emplacement fixe où exercer leurs activités. De plus, nombreux sont ceux qui ne veulent pas formaliser leur commerce afin d'échapper à la comptabilisation de charges supplémentaires qui pourrait s'ensuivre.
 - **La discipline fiscale immobilière:** Celle-ci est relativement faible. Son renforcement à travers une meilleure fourniture de services et une meilleure communication avec les populations locales ouvrirait une énorme occasion d'augmenter les recettes fiscales sans avoir à modifier la législation. Mais il y faudra aussi, nécessairement, des voies d'exécution plus pénalisantes.
 - **Taxation urbaine des hydrocarbures et du gaz:** La récente découverte de gisements de pétrole et de gaz en Ouganda a amené la KCCA à étudier le potentiel de rendement d'une augmentation des droits sur les stations-service, afin de s'assurer que la capitale elle aussi bénéficie de ces découvertes. En outre, la législation actuelle sur la fiscalité des collectivités locales autorise celles-ci à taxer les oléoducs ; toutefois, certains font pression en faveur d'une exemption afin d'améliorer la compétitivité de l'industrie, ce qui supprimerait une source potentiellement très lucrative de recettes.
 - **Droits sur l'eau et l'électricité:** La fourniture de ces deux biens publics ne dépend pas des collectivités locales, étant du ressort de la société nationale des eaux et de l'assainissement. Vu le potentiel de recettes que représentent ces services, la KCCA négocie actuellement avec la société nationale responsable la perception d'un droit uniforme soit sur chaque raccordement, soit sur chaque facture.
 - **La taxe foncière sur les friches:** Une proportion de 8 à 10 pour cent du domaine foncier de Kampala pourrait être déclarée "vacante", donc non assujettie à la taxation immobilière au titre de la loi sur la fiscalité des collectivités locales. Une étude a montré qu'on pourrait en tirer de UGX245 millions à UGX1,8 milliard (US\$65 000 à US\$478 000) de recettes fiscales, sans compter les autres bénéfices que seraient la baisse de la spéculation et une meilleure planification de l'utilisation des sols.⁴⁹
- Investir dans des services visibles:** La KCCA estime actuellement à un peu plus de 50 pour cent le taux de discipline fiscale dans son périmètre. Il a beau être supérieur à celui de bien des villes en développement, cela représente toujours d'importantes pertes de recettes et des dépenses qui s'y attacheraient. L'un des principaux moyens de l'augmenter consiste à démontrer le lien entre les droits ou taxes, d'une part, et la fourniture accrue de services, d'autre part. Toutefois, il s'agit là d'un cycle auto-entretenu, les collectivités locales ayant besoin de recettes pour financer les services, alors que le citoyen ne paiera pas avant que ceux-ci soient effectivement fournis. Par conséquent, la KCCA voit en l'investissement dans des projets

de fourniture, sous sa propre marque, de services bien visibles un moyen essentiel d'amener les partenaires du développement à l'aider à renforcer la discipline à l'avenir.

La législation sur les SPV et les emprunts obligataires: Il n'existe actuellement en Ouganda pas de corpus législatif unique qui porte sur la possibilité d'émissions obligataires ou la constitution de SPV ni sur leur gestion. Comme mentionné plus haut, la loi sur les sociétés et celle sur les marchés des capitaux, dont ce serait logiquement de leur ressort, ont des perspectives différentes sur ces sujets. C'est pourquoi l'Autorité des marchés met actuellement au point des "directives pour les émissions obligataires" qui portent aussi sur les SPV afin de combler cette lacune dans le cadre juridique. Les directives s'alignent d'aussi près que possible sur les deux textes de loi (sur les sociétés et les marchés) afin d'assurer la bonne exécution de leurs dispositions. Toutefois, pour clarifier les choses à plus long terme, on ne pourra faire l'économie d'amendements aux deux lois en question.

La capacité d'élaboration de projets attrayants: Plus encore que la législation, c'est dans le manque de capacité de la KCCA à mettre au point des projets susceptibles d'attirer les concours externes – et la documentation qui s'y attache – que semble résider l'obstacle majeur aux yeux de nombreuses parties prenantes. Les lacunes répertoriées à cet égard comprennent le manque de continuité et d'anticipation des plans stratégiques, l'incapacité à réaliser des études de faisabilité (dignes de confiance), le manque d'expertise et d'expérience dans la modélisation financière, et le manque de maturité des contrôles

internes et des systèmes de gestion financière. En sus des efforts à fournir par le pouvoir central, ces éléments ont été considérés comme appelant de manière cruciale le soutien des partenaires du développement.

Les droits sur le foncier urbain: Il a beau s'agir là d'un problème de long terme et du ressort du pouvoir central, il est important d'en souligner le rôle crucial dans les *réformes destinées à améliorer la situation financière de Kampala*. L'extrême complexité des régimes des sols et l'étendue des pratiques informelles expliquent la nature lacunaire du registre foncier et son corollaire, la confusion généralisée des droits sur le sol. Il en résulte la multiplication des revendications sur les sols et, par suite, des demandes d'indemnisation. Non seulement cela

devient-il extrêmement coûteux, mais cela cause aussi de sérieux retards dans le déploiement des projets. C'est ce qui, à ce jour, a rendu impossible la levée de quelque taxe foncière "pure" que ce soit, d'où, pour la KCCA, la perte d'une importante source de revenus. De plus, l'acquisition des terrains nécessaires aux grands projets d'équipement devient d'une complexité extrême.

Clarifier le rôle de la communauté urbaine: Avec la migration rapide des populations, la ville de Kampala a dépassé ses limites administratives pour déborder sur les districts voisins. Cela a rendu très difficile la cohérence des prises de décision et le déploiement des projets, tout en suscitant un déséquilibre géographique entre la source des recettes fiscales et le lieu

où sont fournis les services. De bons progrès ont beau avoir été accomplis pour surmonter les autres obstacles législatifs, le défi que pose la répartition des recettes et le déploiement des projets dans le ressort de la communauté urbaine (GKMA) demeure en l'état. La loi de 2010 instituant la KCCA permet la constitution d'une Autorité métropolitaine de l'aménagement, mais le principe même rencontre encore, vers la fin de 2018, des résistances chez les collectivités voisines de la KCCA.⁵⁰ D'après de nouveaux amendements à la législation, l'autorité en la matière revient au Ministère de Kampala.⁵¹ On ne sait toutefois toujours pas clairement de quelle façon vont évoluer la relation fiscale entre les diverses autorités, ni la charge des recettes par rapport à la fourniture des services.

Bibliographie

- Kampala Capital City Authority (2020). Kampala City Strategic Plan 2020/21-2024/25.
- Global Credit Rating Co (2015). Kampala Capital City Authority.
- Ibid.
- Nywomoya, A. (2019). Uganda: KCCA unveils city plans for next six months. All Africa. Online available at <https://allafrica.com/stories/201901080157.html>.
- Nywomoya, A. (2018). Kampala's proposed 2018/19 budget at a glance. Daily Monitor. Online available at <https://www.monitor.co.ug/News/National/Kampala-s-proposed-2018-19-budget-at-a-glance/688334-4390780-7xl4hi/index.html>.
- Kampala Capital City Authority (2018). Kampala Capital City Authority – Revenue Collection Instrument. KCCA. Online available at <https://kcca.go.ug/media/docs/Revenue%20collection%20instruments%202018.pdf>
- Delbridge, V. and O. Harman (2019). Figures from KCCA revenue directorate. KCCA.
- Kampala Capital City Authority (2020). Kampala City Strategic Plan 2020/21-2024/25.
- Byaruhanga, J. (2011). Impact of Graduated Tax Suspension to Local Level Service Delivery in Uganda, Uganda Christian University.
- Otto, C. (2012). Abolition of graduated tax in Uganda: the impacts of the abolition of graduated tax in Uganda, Lambert Academic Publishing, Germany.
- Manwaring, P. and T. Regan (2019) "Property taxes in Kampala: Some background information." IGC Policy Note.
- 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."
- The Independent (2020). Government reinstates road user fees for taxis, commercial vehicles. The Independent. Online available at <https://www.independent.co.ug/government-reinstates-road-user-fees-for-taxis-commercial-vehicles/>.
- The Independent (2018). Govt cancels daily levies on all Public Service Vehicles The Independent Online available at <https://www.independent.co.ug/govt-cancels-daily-levies-on-all-public-service-vehicles/>.
- World Bank (2014). Implementation completion and results report (ida-43670). W. Bank. Online available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/545191468349818537/pdf/ICR29160P078380IC0disclosed07020140.pdf>.
- Kampala Capital City Authority. (2019). "Kampala Institutional and Infrastructure Development Projects (KIIDP)."
- World Bank Projects and Operations (n.d.). Second Kampala Institutional and Infrastructure Development Project. W. Bank. Online available at <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P133590>
- Otunola, B., S. Kriticos and O. Harman (2019). "The BRT and the danfo: a case study of Lagos' transport reforms from 1999-2019."
- Global Credit Rating Co (2015). Kampala Capital City Authority.
- Mugala, M. (2018). Judge orders KCA to pay ex-KCC workers Shs 91bn. The Observer. Online available at <https://observer.ug/news/headlines/57750-judge-orders-kcca-to-pay-ex-kcc-workers-shs-91bn>.
- World Bank (2006). Uganda at a Glance. W. Bank. Washington DC.
- Ibid.
- Musisi, J. (2018). "Full Resignation Letter." from <https://chimpreports.com/jennifer-musisis-full-resignation-letter/>.
- Andema, F. and A. Haas (2017) "Efficient and effective municipal tax administration: A case study of the Kampala Capital City Authority."
- Musisi, J. (2018). "Full Resignation Letter." from <https://chimpreports.com/jennifer-musisis-full-resignation-letter/>.
- Global Credit Rating Co (2015). Kampala Capital City Authority.
- Manwaring, P. and T. Regan (2019) "Property taxes in Kampala: Some background information." IGC Policy Note.
- 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."
- Manwaring, P. and T. Regan (2019) "Property taxes in Kampala: Some background information." IGC Policy Note.
- Kopanyi, M. (2015). "Local Revenue Reform of Kampala Capital City Authority." London: International Growth Centre.
- Ibid.
- Kriticos, S. (2019). "Keep it clean: can blockchain change the nature of land registry in developing countries?" International Growth Centre Blog.
- 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."
- Ahabwe, J., H. Kikonyogo, P. Manwaring, R. R. Mugangaizi, J. Mutebi, D. M. Nuweabine and T. Regan (2020). Property tax compliance in Kampala: Preliminary evidence from taxpayer feedback and administrative data. IGC Final Report, International Growth Centre. C-19147-UGA-1.
- Humphreys, M., C. Bosancianu, A. Garcia-Hernandez and I. Silver (2019). Developing Kampala's citizen charter: Citizen deliberation and bureaucratic responsiveness in service provision. IGC Project Report, International Growth Centre.
- Manwaring, P. and T. Regan (2019) "Property taxes in Kampala: Some background information." IGC Policy Note.
- Global Credit Rating Co (2015). Kampala Capital City Authority.
- Trading Economics. (n.d.). "Uganda – Credit Rating."
- Collier, P., E. Glaeser, T. Venables, P. Manwaring and M. and Blake (2018) "Assessing opportunities: Policy decisions for enhancing urban mobility." IGC Cities that Work Policy Framing Paper.
- International Monetary Fund. (1999). "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative."
- Ministry of Finance, P. a. E. D. (2019). AG. Permanent Secretary/Secretary to Treasury Launches the Integrated Bank of Projects. Online available at <https://www.finance.go.ug/press/ag-permanent-secretarysecretary-treasury-launches-integrated-bank-projects>, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Uganda.
- Oketch, M. L. (2019). Government returns to grow to \$1.7 for every invested dollar. Daily Monitor. Online available at <https://www.monitor.co.ug/Business/Markets/Government-returns-to-grow-to--1-7-every-invested-dollar/688606-5088308-ip1lvbz/index.html>
- Bank of Uganda. (2020). "T Bills Auction and Yield Curve."
- Jefferis, K. R., E. Kasekende, D. K. Rubatsimbira and N. Ntungjire (2020). Exploring the Determinants of Interest Rate Spreads in the Uganda Banking System, Bank of Uganda.
- Vallée, M. (2018). "PPP laws in Africa: confusing or clarifying?" World Bank Group Infrastructure and Public-Private Partnerships Blog.
- World Bank. (n.d.). "Private Participation in Infrastructure (PPI)."
- Siemiatycki, M. (2019) "Strategies for effective procurement and public-private partnerships in the transport sector." IGC Policy Paper.
- Kopanyi, M. (2015). "Local Revenue Reform of Kampala Capital City Authority." London: International Growth Centre.
- Kopanyi, M. and A. Haas (2018) "Considerations for a tax on urban vacant land in Kampala " IGC Policy Brief 43407.
- Nakatudde, O. (2018). Ministers, Legislators Meet Over Metropolitan Physical Planning Authority. Uganda Radio Network. Online available at <https://ugandaradionetwork.net/story/ministers-legislators-meet-over-metropolitan-physical-planning-authority>.
- Government of Uganda (2019). Kampala Capital City (Amendment) Act. Online available at <https://www.parliament.go.ug/documents/3345/acts-2019>.



PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
unhabitat-info@un.org
www.unhabitat.org

