

# 5

## Financer l'urbanisation de l'Afrique : Accroître la capacité fiscale des villes africaines

Ce chapitre montre que les gouvernements locaux ont une capacité fiscale extrêmement faible. Ils sont en effet fortement tributaires des transferts d'argent des gouvernements nationaux, collectent peu de recettes propres et, à quelques exceptions près, n'ont pas accès au financement par emprunt. Ce chapitre analyse les instruments disponibles pour améliorer la capacité fiscale des gouvernements locaux et montre l'importance du financement par emprunt pour financer les infrastructures et les services favorables à la croissance.





# Résumé

## Améliorer la capacité d'investissement des villes africaines

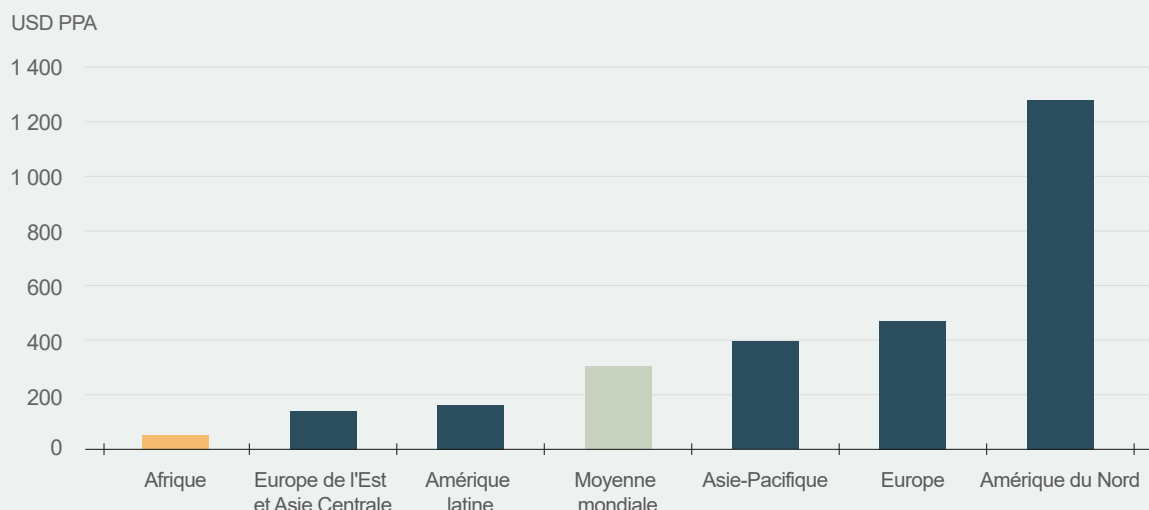
Des infrastructures et des services publics inadéquats freinent le développement économique des villes. La croissance urbaine rapide requiert des investissements massifs - à tous les niveaux de gouvernement - pour maintenir et améliorer le niveau actuel d'infrastructures et de services. L'Agenda 2063 de l'Union africaine et l'Agenda de développement durable 2030 des Nations Unies (Assemblée générale des Nations Unies, 2015<sup>[1]</sup> ; Commission de l'Union africaine, 2015<sup>[2]</sup>) confirment cette ambition. Une infrastructure est plus efficace si elle est mise en place lorsque la croissance urbaine est en cours et que les villes s'étendent. C'est donc maintenant qu'il faut investir. Une fois qu'une zone urbaine est stabilisée, il est nettement plus coûteux de la modifier en la dotant d'infrastructures.

Le dynamisme économique des villes africaines crée les ressources nécessaires pour investir davantage dans les services publics et les infrastructures. De nombreux gouvernements infranationaux peinent pourtant à mobiliser ces ressources et à les utiliser de manière productive. Ils n'ont pas la capacité requise pour lever les fonds nécessaires aux investissements susceptibles de générer une croissance économique supplémentaire et d'améliorer les résultats sociaux.

Ces 30 dernières années, de nombreux pays africains ont pris des dispositions en faveur de la décentralisation fiscale et d'une plus grande autonomie locale. Mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la capacité fiscale et administrative des gouvernements locaux. Ce chapitre montre que la capacité fiscale locale des pays africains est faible, même par rapport à d'autres pays à revenu similaire. Les gouvernements infranationaux des pays africains à revenu moyen inférieur ont des dépenses moyennes annuelles par habitant de 180 USD contre 542 USD pour les pays non africains à revenu moyen inférieur. La moyenne des pays de l'OCDE est, quant à elle, de 6 097 USD (OCDE/CGLU, 2019<sup>[3]</sup>).

La différence est tout aussi élevée en ce qui concerne les dépenses d'investissement et les recettes des collectivités locales. Ces dernières comptent pour 16 % des recettes publiques totales, pour une moyenne mondiale de 25 %<sup>1</sup>. Les investissements des gouvernements infranationaux ne représentent que 19 % des investissements publics totaux, pour une moyenne mondiale de 37 % ; 47 USD par habitant par an en Afrique contre 313 USD en moyenne mondiale (Graphique 5.1). Les besoins d'investissements sont particulièrement élevés, les capacités fiscales particulièrement faibles.

**Graphique 5.1. Investissements publics moyens des gouvernements infranationaux par habitant**



**Note** En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : AGO, BEN, BDI, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, NGA, RWA, SEN, TUN, TZA, UGA, ZAF. Les données de la région « Moyen-Orient et Asie de l'Ouest » n'ont pas été incluses car le nombre d'observations correspondantes n'a pas été considéré comme représentatif. Cette région a été prise en compte dans la moyenne mondiale. Année de référence : 2016.

**Source** Base de données World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (SNG WOFI) de l'OCDE/CGLU Afrique (OCDE/CGLU, 2019<sup>[3]</sup>).

Actuellement, les transferts de l'État représentent 58 % du budget des gouvernements infranationaux africains (OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub>). Ils ont plusieurs avantages potentiels. Ils peuvent être ciblés sur les besoins des gouvernements locaux et conférer la même capacité fiscale aux régions riches et pauvres d'un même pays. S'ils s'inscrivent dans un cadre institutionnel stable, ils offrent un niveau élevé de stabilité et de prévisibilité. Cependant, ils ont aussi des inconvénients. La plupart sont conditionnels et affectés à un objectif donné, ce qui limite l'autonomie financière des gouvernements locaux qui en bénéficient. En outre, la distribution des transferts de l'État peut s'avérer imprévisible et irrégulière, ce qui complique la planification et la gestion à long terme (ONU-Habitat, 2015<sub>[4]</sub>). Par rapport aux ressources propres, ils encouragent moins les gouvernements locaux à investir dans le développement économique, à garantir l'efficacité des dépenses et à promouvoir la transparence. De plus, le niveau de ces transferts peut être lié à des considérations politiques partisans (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018<sub>[5]</sub>).

Pour accroître les opportunités d'investissement et réduire la dépendance à l'égard des transferts de l'État, les gouvernements locaux africains doivent exploiter la richesse générée par les villes en augmentant leurs ressources propres. Les impôts locaux - impôt foncier, redevances d'utilisation payées par les usagers des services publics et des infrastructures - représentent d'importantes sources de revenu pour les gouvernements locaux dans de nombreuses régions du monde. Les ressources propres présentent de nombreux avantages. Elles augmentent les revenus, elles encouragent les collectivités locales à stimuler la croissance économique, elle renforcent leur redevabilité en établissant un lien direct entre la performance de la dépense et le niveau des impôts locaux.

Les ressources propres créent également un rapport direct entre l'augmentation des investissements publics et l'augmentation des revenus dérivés des

recettes fiscales, tarifaires et domaniales, grâce à la croissance économique que les investissements génèrent. L'augmentation future des revenus peut alors être mobilisée pour accroître le financement du développement socio-économique local. Les ressources propres facilitent enfin l'accès au financement par emprunt, en augmentant la capacité de remboursement et l'indépendance financière.

Le financement par emprunt est un instrument essentiel pour les investissements dans les infrastructures, car les gouvernements locaux doivent consentir des dépenses initiales importantes qu'ils ne peuvent financer à l'aide de budgets récurrents. De nombreux projets d'investissement qui généreraient d'importantes retombées économiques et sociales ne sont pas entrepris parce que les gouvernements locaux n'ont pas accès aux crédits requis pour les financer.

Il est essentiel d'augmenter la capacité des gouvernements locaux africains à accéder au financement par emprunt. En Afrique, la dette publique infranationale ne représente que 4 % du total de la dette publique, et une grande partie de celle-ci est émise par des États fédérés ou des gouvernements régionaux et non par des gouvernements locaux (OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub>). Ces derniers ont plusieurs options pour accéder au financement par emprunt : les banques commerciales, les emprunts auprès de banques de développement nationales et internationales et les marchés de capitaux.

De nombreux gouvernements locaux ne sont pas à même de remplir les conditions formelles et informelles pour accéder aux marchés obligataires et/ou n'ont pas l'autorité institutionnelle requise pour émettre des obligations. Les directives de la Banque africaine de développement (BAfD) sur les finances infranationales (*Guidelines on Subnational Finance*) sont conçues pour permettre aux gouvernements locaux de lever des capitaux et d'accéder aux crédits, en particulier les financements de la BAfD et d'autres institutions de financement du développement.

Ces dernières décennies, les villes africaines ont connu une croissance démographique de plus de 4 % par an, leur population ayant pratiquement doublé entre 2000 et 2015 (OCDE/CSAO, 2018<sub>[6]</sub>). Cette croissance devrait

se poursuivre et l'on estime que la population urbaine totale atteindra 1.5 milliard en 2050 (ONU DAES, 2019<sub>[7]</sub>). De tels taux de croissance représenteraient un défi pour n'importe quel gouvernement local, et encore plus pour

les gouvernements locaux dont les capacités administratives et financières sont limitées. Les collectivités locales doivent fournir des infrastructures et des services à une population toujours plus nombreuse. Même la satisfaction des besoins de base nécessite des investissements massifs : routes, écoles, établissements de santé, réseaux d'électricité, d'eau et d'assainissement, systèmes de gestion des déchets.

Pour être à même d'accompagner sur la durée la croissance et le développement économique de leurs villes, les gouvernements locaux doivent pouvoir puiser dans la richesse que ces villes produisent. Le Chapitre 1 a souligné le rôle des villes africaines dans la croissance économique de leur pays. Il a aussi mis en lumière l'impact positif de l'urbanisation sur les performances économiques et la qualité de vie des petites villes et des zones rurales. Le maintien et le renforcement de ces avantages nécessitent un investissement continu que les gouvernements locaux ne peuvent réaliser sans ressources fiscales et humaines supplémentaires.

Au-delà de la fourniture de services et d'infrastructures aux résidents locaux, les gouvernements

locaux doivent jouer un rôle plus actif dans le développement économique. Comme l'a montré le Chapitre 4, les gouvernements locaux peuvent contribuer d'une manière significative à la croissance économique de leur ville en optant pour des politiques de développement économique local appropriées. Le succès de ces politiques ne dépend pas uniquement des montants investis, il repose également sur la capacité à réaliser des investissements favorisant la croissance. Les gouvernements locaux sont les mieux placés pour fournir de nombreux services et infrastructures au niveau local. Grâce à leur connaissance du contexte local, ils sont à même de cibler les dépenses sur les domaines prioritaires, donc de répondre aux besoins les plus pressants (Kis-Katos et Sjarir, 2014<sub>[8]</sub> ; Faguet, 2004<sub>[9]</sub> ; Tiebout, 1956<sub>[10]</sub>). Pourtant, alors qu'elles font sans doute face aux besoins de dépenses les plus importants (Encadré 5.1), ce sont les collectivités locales qui ont les plus faibles capacités fiscales<sup>2</sup>. Non seulement leurs revenus et leurs dépenses sont très faibles en valeur absolue, mais leur capacité fiscale est également très faible par rapport à l'ensemble des dépenses publiques de leur pays.

### Encadré 5.1. Le déficit d'infrastructures en Afrique

Le déficit d'infrastructures est défini comme la différence entre les investissements requis et les investissements réels disponibles dans un secteur donné. S'il est impossible de calculer avec précision ce déficit, il est possible de donner un ordre de grandeur approximatif des investissements requis. Les estimations du déficit d'infrastructures de l'Afrique varient entre 52 et 92 milliards USD par an. Près

de la moitié de ces montants sont liés à des améliorations et à des besoins au niveau urbain (ICA, 2018<sub>[11]</sub> ; CGLU, 2010<sub>[12]</sub> ; BAfD/OCDE/PNUD, 2016<sub>[13]</sub>). Les secteurs ayant le plus besoin d'investissements sont l'électricité, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les technologies de l'information et de la communication, les routes et les transports aériens, ferroviaires et maritimes (BAfD, 2018<sub>[14]</sub>).

Source BAfD (2018<sub>[14]</sub>).

Les arguments en faveur d'un rôle fort des gouvernements locaux dans l'investissement dans les infrastructures et la fourniture de services publics n'impliquent pas que les autres niveaux de gouvernement doivent être considérés comme moins importants. Les gouvernements nationaux jouent un rôle essentiel que les gouvernements locaux ne peuvent remplir ; comme la stabilisation de l'économie et la redistribution des revenus pour atténuer la pauvreté et réduire les inégalités (Oates, 1972<sub>[15]</sub> ; Musgrave, 1959<sub>[16]</sub>). Les gouvernements nationaux sont également essentiels

lorsqu'il s'agit d'investir dans des infrastructures majeures, comme les liaisons ferroviaires entre villes ou les aéroports. En plus de soutenir financièrement les projets, les gouvernements nationaux jouent un rôle essentiel de coordination des différents acteurs gouvernementaux et agences chargées de la planification et du financement des investissements urbains. Enfin, il leur incombe de veiller à ce que les gouvernements locaux agissent en conformité avec les exigences légales, notamment les normes et principes concernant les dépenses publiques.

Outre leur faible capacité fiscale, les gouvernements locaux africains sont confrontés à deux autres contraintes par rapport aux autres gouvernements locaux du monde. Premièrement, ils sont fortement dépendants des transferts financiers du gouvernement national et ne disposent que de peu de ressources propres. Deuxièmement, à quelques exceptions près, ils n'ont pas accès au financement par emprunt. Cela limite leur potentiel de financement, même si les investissements ont un rendement social, environnemental ou économique élevé et entraîneront une augmentation significative des recettes fiscales à l'avenir.

## La décentralisation fiscale en Afrique

La décentralisation est un objectif dans de nombreux pays en développement depuis trois décennies. Elle est définie comme « un transfert d'une série de compétences, de responsabilités et de ressources depuis l'administration centrale vers les administrations infra-nationales, définies comme des entités juridiques élues au suffrage universel et bénéficiant d'un certain degré d'autonomie » (OCDE, 2019<sub>[17]</sub>). La nécessité d'élargir et d'améliorer la décentralisation figure dans la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation,

Ce chapitre offre un aperçu de la situation fiscale en Afrique, en comparaison avec d'autres régions du monde. Il analyse les principaux instruments de financement disponibles pour renforcer la capacité fiscale des gouvernements locaux. Il aborde la question des transferts de l'État, ainsi que les principaux instruments pour générer des ressources propres. En conclusion, il présente les avantages potentiels du financement par emprunt et discute les principaux goulets d'étranglement auxquels les gouvernements locaux sont confrontés pour y accéder.

de la gouvernance locale et du développement local de 2014<sup>3</sup>, ainsi que dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine (Commission de l'Union africaine, 2015<sub>[2]</sub>). Les bailleurs et les partenaires du développement ont également soutenu des programmes et réalisé des investissements destinés à renforcer les administrations au niveau local (OCDE/CGLU, 2019<sub>[18]</sub>) (voir Encadré 5.2).

Malgré l'attention portée à la décentralisation et l'accent porté sur cette question, les compétences et les ressources financières des gouvernements locaux africains restent limitées, particulièrement dans un contexte d'urbanisation rapide.

### Encadré 5.2. Inclure les gouvernements locaux dans les projets de développement urbain

Dans plusieurs pays, les programmes des années 70 et 80 visant à améliorer la fonctionnalité et l'habitabilité des villes ont été renouvelés par des programmes ayant pour objectif supplémentaire de développer les niveaux décentralisés de gouvernement, comme les municipalités et les provinces. Ces programmes supportaient divers domaines de la gestion locale par la formation, le développement d'outils et d'études, et parfois par la création d'institutions locales de financement.

Au Sénégal, le Programme d'Appui aux communes et agglomérations du Sénégal (PACASEN) a été mis en place en 2018 et conçu dans la continuité des précédents programmes de développement urbain (PAC et PRECOL). De même, en Tunisie, le Programme de développement urbain et de la gouvernance locale (PDUGL) a été créé sur une base similaire après deux autres programmes urbains financés par la Banque mondiale.

Ces programmes visent à renforcer la capacité des gouvernements locaux, en utilisant la législation existante en

faveur de la décentralisation comme base pour accroître les compétences des gouvernements locaux et leur accorder une marge de manœuvre. Ils ont tous deux pour objectif premier d'améliorer la prestation de services publics. Dans le cas de la Tunisie, le programme vise également à améliorer l'accès des quartiers défavorisés aux services et aux infrastructures.

Voici quelques exemples d'actions promues par le programme PACASEN au Sénégal :

- Améliorer les ressources financières des gouvernements locaux et encourager une allocation transparente.
- Renforcer la capacité des gouvernements locaux à gérer les projets de développement urbain, qu'il s'agisse d'infrastructures ou de prestations de services.
- Améliorer la participation de la société civile à tous les niveaux du programme et dans les projets urbains.

Ces deux programmes ont des objectifs qui combinent le renforcement des capacités administratives et financières des gouvernements locaux et la fourniture de services urbains.

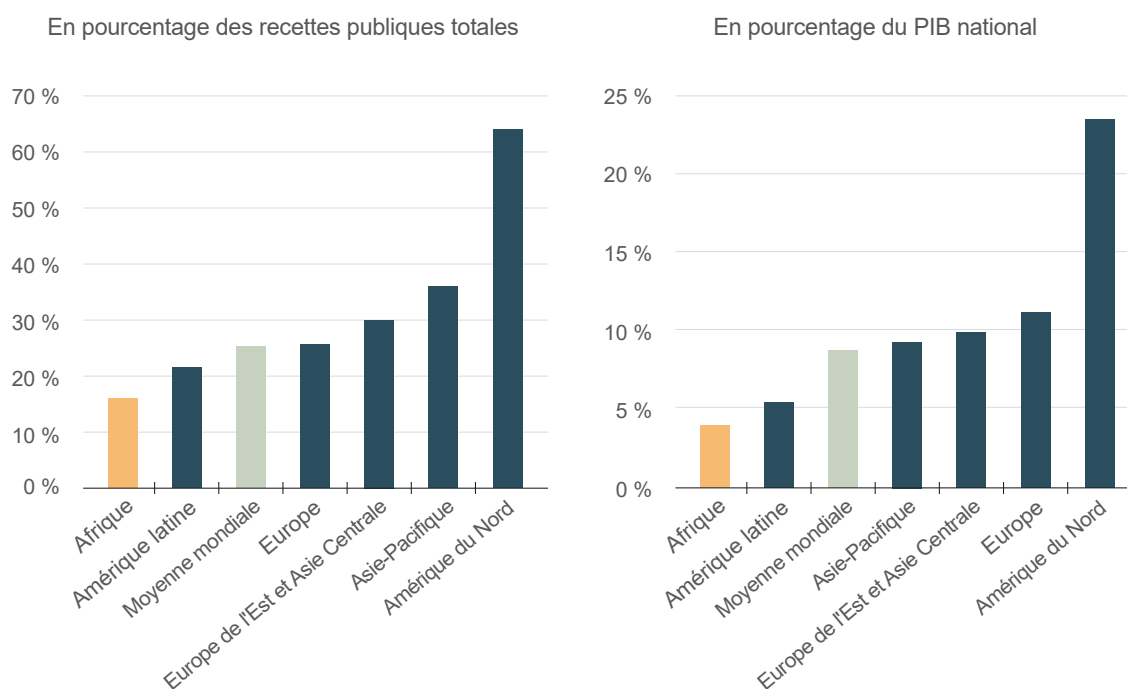
**Source** Plus d'informations sur ces projets sont disponibles dans les sources suivantes : PACASEN : Banque mondiale (2021<sub>[19]</sub>), AFD (2018<sub>[20]</sub>) et Agence de Développement Local au Sénégal (2014<sub>[21]</sub>) ; PRECOL : <http://www.adl.sn/programme/precol>.

L'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités territoriales (SNG WOFI) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) a compilé des données sur les recettes et dépenses des gouvernements infranationaux pour 29 pays d'Afrique, ainsi que pour 106 pays d'autres continents. La plupart des pays d'Afrique figurent parmi les moins décentralisés sur le plan fiscal - en dépenses comme en recettes - tant en pourcentage des recettes et des dépenses publiques qu'en pourcentage du Produit intérieur brut (PIB). Ce chapitre analyse ces données. Il est cependant important de noter que les données financières infranationales disponibles

pour les pays africains sont limitées. Plus de la moitié des 29 pays africains étudiés par le SNG WOFI ne disposent pas de données fiscales de base ; et lorsque ces dernières sont disponibles, elles sont généralement de mauvaise qualité (OCDE/CGLU, 2019<sub>[18]</sub>).

En Afrique, les recettes des gouvernements infranationaux représentent 16 % des recettes publiques et seulement 4 % du PIB national. Or, la moyenne mondiale pour ces indicateurs est respectivement de 25 % et 8.5 % (Graphique 5.2). Les dépenses des gouvernements infranationaux en pourcentage des dépenses publiques sont également faibles. Elles représentent 16 %, contre une moyenne mondiale de 24 % (Graphique 5.5) (OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub>).

**Graphique 5.2. Recettes des gouvernements infranationaux**



**Note** En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : BEN, BWA, BDI, CIV, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. Années de référence : 2016.  
**Sources** (OCDE/CGLU, 2019<sub>[22]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[18]</sub>).

### Le manque de recettes des gouvernements locaux limite leur capacité à investir

Le manque de recettes a des conséquences directes sur la capacité des gouvernements infranationaux à investir dans les infrastructures et les services aux niveaux local et régional. En Afrique, les gouvernements infranationaux sont responsables, en moyenne, de 19 %

de l'ensemble des investissements publics. Or cette proportion est, en moyenne, comprise entre 36 % et 41 % dans les autres régions du monde, à l'exception de l'Amérique du Nord, dont tous les pays sont des fédérations et où les gouvernements infranationaux sont responsables de 72 % de l'ensemble des dépenses publiques (Graphique 5.4, panneau de gauche) (OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub>).

Le faible niveau d'investissement infranational n'est pas principalement dû au faible niveau de revenu des pays africains. Si l'investissement infranational augmente à mesure que les pays s'enrichissent, il est faible en Afrique, même lorsqu'on le compare à celui d'autres pays ayant un niveau de revenu similaire. Le Graphique 5.4 (panneau de droite) montre que les

gouvernements infranationaux des pays africains à faible niveau de revenu sont responsables de moins de la moitié des investissements par rapport à ceux d'autres pays à faible revenu. Si les pays à revenu intermédiaire supérieur semblent s'écarter de ce schéma, cette catégorie ne comprend que deux pays africains : Maurice et l'Afrique du Sud<sup>4</sup>.

### Encadré 5.3. Recettes et dépenses infranationales des États fédéraux et unitaires

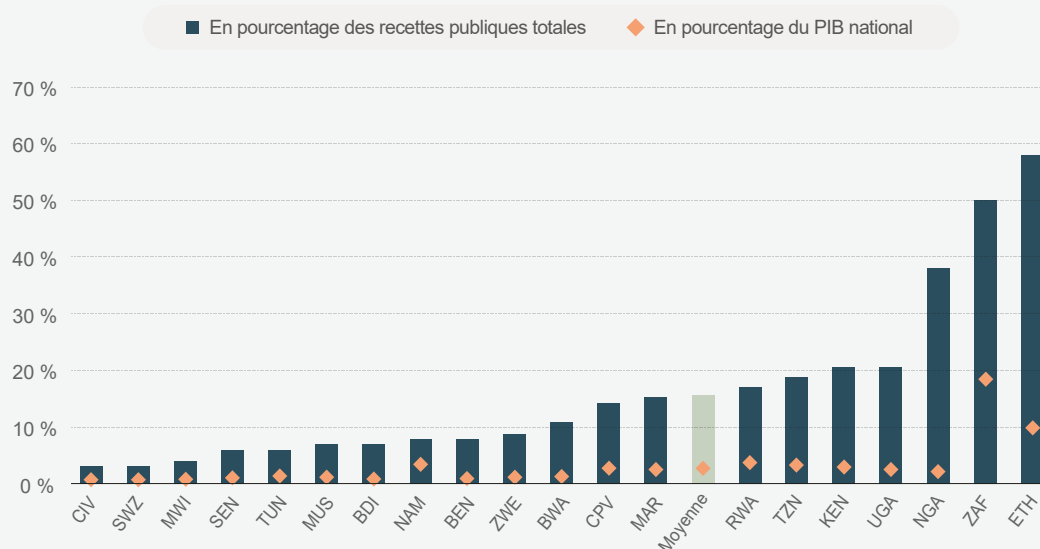
Il existe de grandes différences entre les recettes et dépenses infranationales entre les pays africains à système fédéral et ceux à système unitaire. Comme dans d'autres parties du monde, les États fédéraux d'Afrique sont fiscalement beaucoup plus décentralisés que les États unitaires.

Les recettes infranationales moyennes en tant que part des recettes publiques totales pour les trois États fédéraux d'Afrique figurant dans les données (Afrique du Sud, Éthiopie et Nigéria) sont de 49 %, contre 10 % dans les États unitaires (Graphique 5.3). De même, les dépenses

publiques s'élèvent à 48 % dans les États fédéraux, contre 10 % dans les États unitaires.

Les données disponibles ne permettent pas de ventiler plus précisément les recettes et dépenses à différents niveaux des gouvernements infranationaux. Toutefois, l'écart important entre les États fédéraux et unitaires est principalement dû au rôle que jouent les États au sein des pays fédéraux. Les différences entre pays fédéraux et unitaires sont, en revanche, relativement mineures pour ce qui est du rôle des gouvernements infranationaux (OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub>).

**Graphique 5.3. Recettes des gouvernements infranationaux des pays africains**

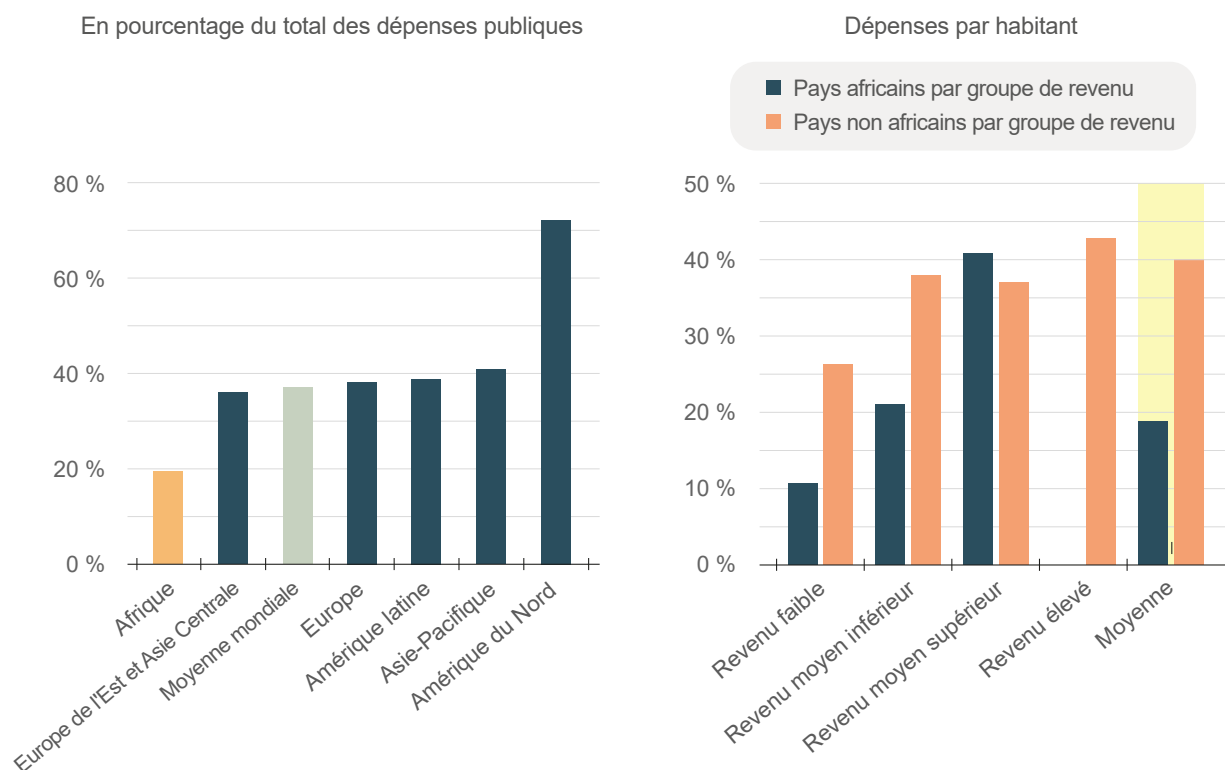


**Note** En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine. Recettes : BEN, BWA, BDI, CPV, CIV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. Dépenses : AGO, BEN, BWA, BDI, CPV, ETH, KEN, MAR, MOZ, MUS, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. Année de référence : 2016.

**Sources** (OCDE/CGLU, 2019<sub>[22]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[16]</sub>).



**Graphique 5.4. Investissements des gouvernements infranationaux**



**Note** En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : AGO, BEN, BDI, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, NGA, RWA, SEN, TUN, TZA, UGA, ZAF. Année de référence : 2016.

**Sources** (OCDE/CGLU, 2019<sub>[22]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[18]</sub>).

Deux facteurs expliquent ce faible niveau de décentralisation fiscale. Premièrement, le nombre de tâches et de responsabilités accordées au niveau local est faible. Dans les domaines où le niveau local a des compétences, ses responsabilités sont limitées. Les gouvernements nationaux conservent souvent d'importantes responsabilités dans l'éducation, la santé, les réseaux de distribution d'eau, d'assainissement et d'électricité (OCDE/CGLU, 2019<sub>[18]</sub>).

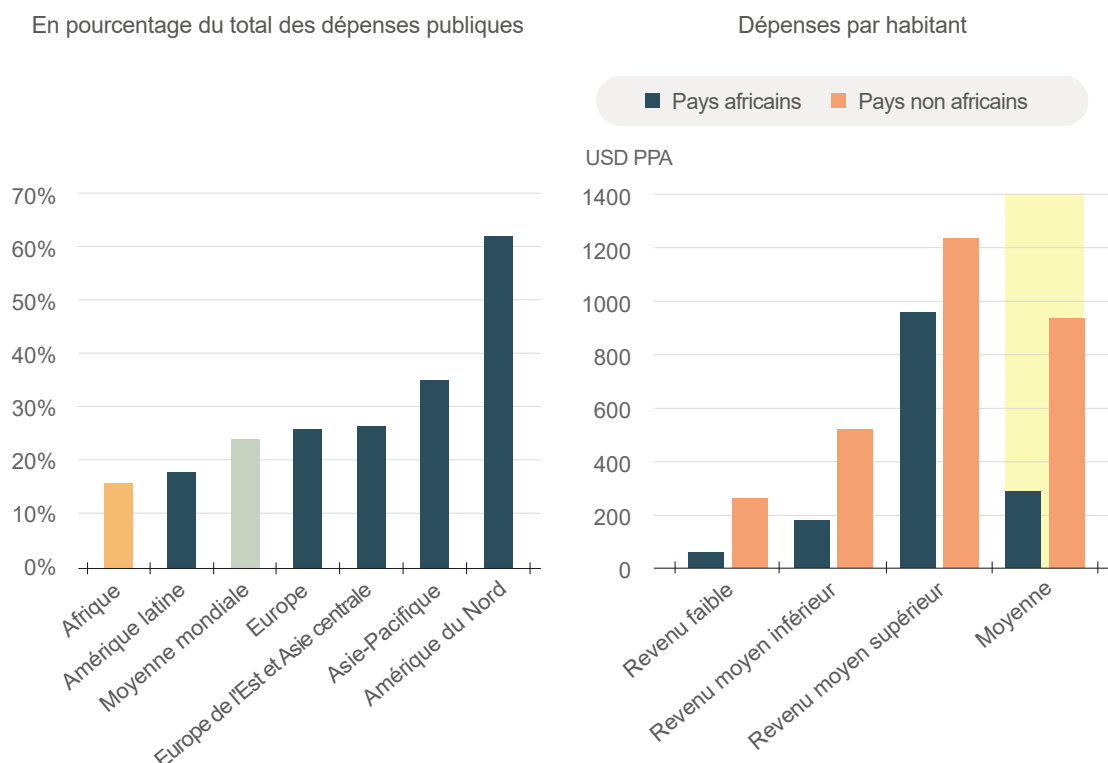
La plupart des gouvernements locaux ont des responsabilités dans le bâtiment, l'entretien des routes secondaires, la gestion des déchets, l'assainissement, le fonctionnement des marchés locaux et des installations annexes (par exemple les abattoirs), ainsi que l'aménagement urbain. Dans certains pays, les gouvernements locaux sont responsables d'autres services publics en lien direct avec leur domaine de compétences, par exemple la santé, l'éducation primaire et les réseaux de distribution d'énergie (eau, électricité). C'est le cas en Algérie, au Bénin, en Guinée, au Maroc, en Namibie, au Niger et en Zambie. Parfois, les gouvernements locaux ont aussi des compétences en matière de développement économique, d'enseignement secondaire

et professionnel, ou encore de logement, comme en Afrique du Sud, en Ouganda et au Zimbabwe (CGLU, 2010<sub>[12]</sub>).

Deuxièmement, les gouvernements nationaux ont accordé peu de pouvoirs budgétaires et fiscaux aux gouvernements locaux. Même lorsque certaines compétences ont été déléguées au niveau local, elles ne s'accompagnent souvent pas du transfert des budgets correspondants. Les gouvernements locaux sont donc responsables de la fourniture de services sans être dotés des moyens financiers ou administratifs correspondants. De tels mandats non financés réduisent la qualité de la prestation de services et empêchent les gouvernements locaux de s'acquitter des tâches qui leur incombent.

Le niveau des dépenses des gouvernements locaux en pourcentage des dépenses publiques totales est un indicateur de leur capacité réelle à s'acquitter de leurs responsabilités (CGLU, 2010<sub>[12]</sub>). Ces dépenses sont faibles, en valeur absolue et en pourcentage des dépenses publiques. Quant aux investissements publics, ils sont eux aussi faibles par rapport à ceux d'autres pays situés dans la même catégorie de revenu (Graphique 5.5, panneau de droite).

### Graphique 5.5. Dépenses des gouvernements infranationaux



**Note** En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : AGO, BEN, BWA, BDI, CPV, ETH, KEN, MAR, MOZ, MUS, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. La moyenne indiquée sur le panneau de droite ne comprend pas les pays à revenu élevé. Année de référence : 2016.

**Sources** (OCDE/CGLU, 2019<sub>[22]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[18]</sub>).

#### Encadré 5.4. L'impact de la COVID-19 sur les finances locales

La pandémie de COVID-19 n'a fait qu'aggraver l'état des recettes et des dépenses décrit ici. Depuis mars 2020, les gouvernements locaux se sont retrouvés en première ligne de la réponse à la crise sanitaire. La pression accrue sur les services publics locaux et les faibles performances économiques ont conduit à un appauvrissement général des finances locales.

Les gouvernements locaux devaient perdre jusqu'à 60 % de leurs recettes en 2021 (ONU-Habitat, CEA, FENU and CGLU Afrique, 2020<sub>[23]</sub>). Cela était principalement dû à la diminution de l'activité économique résultant des confinements et des mesures préventives (par exemple

la fermeture des zones commerciales et des chantiers de construction), mais aussi aux mesures de soutien mises en place par les gouvernements locaux pour protéger les entreprises contre l'instabilité économique.

Les dépenses ont été concentrées sur les réponses immédiates à la crise, l'achat d'équipements de protection et le renforcement des établissements de santé. Ces besoins sont devenus prioritaires par rapport aux projets d'investissement à long terme et aux infrastructures planifiées. En conséquence, les dépenses d'investissement des gouvernements locaux ont chuté de 63 % au début de la pandémie (ONU-Habitat, CEA, FENU and CGLU Afrique, 2020<sub>[23]</sub>).

**Note** Pour plus d'informations sur les mesures prises par les gouvernements locaux de plusieurs pays africains, consulter le site de CGLU Afrique (CGLU Afrique, 2020<sub>[24]</sub>).

**Source** (ONU-Habitat, CEA, FENU and CGLU Afrique, 2020<sub>[23]</sub>).

## Instruments de financement des gouvernements locaux

Les sections suivantes présentent les principales sources de financement auxquelles les gouvernements locaux peuvent accéder. Il s'agit des transferts financiers des gouvernements nationaux, des ressources propres perçues directement et du financement par emprunt. L'emprunt est souvent utilisé pour financer les investissements publics, car l'augmentation attendue des recettes fiscales résultant d'un investissement public efficace peut être utilisée pour rembourser la dette sans devoir renoncer à d'autres dépenses publiques futures.

### Transferts et subventions

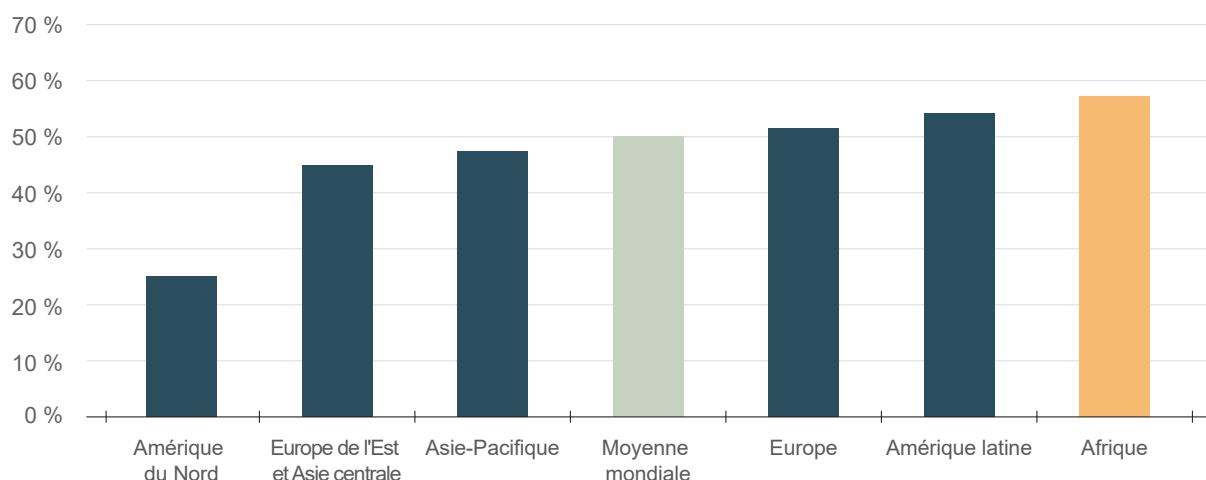
Les transferts sont l'outil le plus communément utilisé par les gouvernements centraux pour financer les autorités locales. Ils financent souvent les services locaux et d'autres fonctions statutaires des gouvernements locaux. Ces moyens ont généralement pour objectif de permettre aux gouvernements locaux de s'acquitter des tâches qui leur ont été confiées par l'État. Ils peuvent également réduire les inégalités spatiales, car ils ne dépendent généralement pas des recettes fiscales locales et redistribuent donc les richesses sur le terri-

toire national, des régions les plus riches aux régions les plus pauvres. Ils permettent de garantir une qualité minimale de prestation de services publics et de fourniture de biens publics.

Dans la plupart des régions du monde, cette pratique des gouvernements nationaux est la méthode la plus commune pour financer les autorités infranationales. C'est particulièrement le cas en Afrique, où 58 % des revenus des autorités infranationales sont obtenus sous cette forme<sup>5</sup> (Graphique 5.6).

Les transferts du gouvernement national peuvent être financés de différentes façons, par l'impôt ou d'autres sources. Ils peuvent provenir d'impôts nationaux (taxes sur les importations et les exportations ou taxes sur l'extraction des ressources naturelles). Les impôts levés au niveau local, comme certains impôts sur les entreprises et le foncier, peuvent également donner lieu à des transferts, lorsqu'ils sont centralisés et que les gouvernements nationaux les redistribuent aux gouvernements locaux<sup>6</sup> (ONU-Habitat, 2015<sub>[4]</sub>). Les recettes redistribuables aux entités décentralisées qui ne sont pas financées par des impôts comprennent l'aide au développement, les crédits d'institutions publiques ou privées, ainsi que des revenus de permis, licences, frais d'utilisation, redevances, amendes, *etc.* qui ne font pas partie des attributions des gouvernements locaux.

**Graphique 5.6. Transferts en pourcentage des recettes totales des gouvernements infranationaux**



**Note** En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : BEN, BWA, CIV, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. Année de référence : 2016.

**Source** (OCDE/CGLU, 2019<sub>[22]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[18]</sub>).

Les transferts « inconditionnels » ne sont pas directement liés à une dépense spécifique, ce qui donne aux autorités locales le pouvoir discrétionnaire de les allouer comme elles l'entendent (ONU-Habitat, 2015<sub>[4]</sub>).

Il existe deux types de transferts inconditionnels : les « dotations de péréquation » et les « dotations générales ». Les dotations de péréquation sont utilisées par les gouvernements nationaux pour redistribuer les

recettes des régions relativement riches aux régions relativement pauvres, ce qui compense les inégalités fiscales au sein du pays. Le gouvernement national de la Zambie, par exemple, redistribue 5 % de l'impôt sur le revenu selon une formule fondée sur la population et les niveaux de pauvreté (OCDE/CGLU, 2019<sup>[22]</sup>). À l'inverse, les dotations générales sont allouées à parts égales aux gouvernements locaux, dans l'intention de soutenir leurs activités, sans nécessairement tenir compte des différences de richesse entre régions. Ces transferts sont fondés sur des caractéristiques générales du gouvernement local, comme la population ou la taille du territoire.

Les transferts « conditionnels », ou subventions, quant à eux, sont des transferts destinés à financer des activités spécifiques. Ils peuvent financer un niveau minimum de services dans un secteur donné ou encourager les mesures en faveur d'objectifs nationaux, tels que la réduction de la pauvreté ou l'éducation de groupes spécifiques de la population (ONU-Habitat, 2015<sup>[4]</sup>). Ils sont souvent liés à des critères d'évaluation afin que l'argent soit dépensé conformément à des objectifs précis. Certaines données disponibles montrent que les projets bénéficiant de transferts conditionnels enregistrent de meilleurs résultats que les autres (Baird et al., 2013<sup>[25]</sup>). Ils ont cependant un désavantage potentiel : ils restreignent l'autonomie des gouvernements locaux à définir eux-mêmes leurs dépenses prioritaires (Oates, 1972<sup>[15]</sup> ; Kis-Katos et Sjarir, 2014<sup>[8]</sup> ; Besley et Coate, 2003<sup>[26]</sup>). Cela peut créer des « investissements non désirés » qui ne bénéficient pas du soutien des gouvernements locaux (Boadway et Shah, 2007<sup>[27]</sup>).

Les « dotations d'investissement » représentent un type particulier de transferts conditionnels. Elles sont allouées pour financer des infrastructures (routes, réseaux d'eau et d'assainissement). En l'espèce, c'est le gouvernement national qui identifie les besoins en infrastructures et qui alloue les fonds nécessaires. Parfois, les dotations d'investissement dépendent d'un accord de cofinancement. Cet accord s'assure que le gouvernement local ou d'autres parties prenantes contribuent au financement d'un projet ou prennent en charge l'entretien des infrastructures. De telles dotations peuvent, par exemple, intervenir dans le cas de la construction d'un réseau de transports en commun : le gouvernement national, en collaboration avec des banques de développement et d'autres partenaires, finance la construction à condition que le gouvernement local contribue au financement et à la coordination des opérations du réseau.

La gestion des transferts et dotations, qu'ils soient conditionnels ou inconditionnels, nécessitent des données permettant de répartir les ressources entre les gouvernements locaux. Les transferts conditionnels pour l'éducation, par exemple, peuvent se baser sur le nombre d'étudiants résidant dans une ville. Les données requises pour les dotations de péréquation sont plus complexes car les formules d'allocation peuvent porter sur de multiples dimensions (CGLU Afrique, 2014<sup>[28]</sup>). Il est cependant possible de calculer des dotations de péréquation simples en s'appuyant sur des statistiques disponibles dans la plupart des pays, par exemple les niveaux de pauvreté au niveau infranational. L'Encadré 5.5 donne un exemple d'un tel système de transfert.

### Encadré 5.5. Le système de transferts du Cameroun

Le gouvernement national du Cameroun distribue les impôts par un système appelé « centimes additionnels communaux » (CAC), où le taux est fixé par la loi : les gouvernements locaux reçoivent 10 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt sur les sociétés, de la taxe à valeur ajoutée (TVA), des licences commerciales et de l'impôt sur les jeux, et 25 % de l'impôt foncier et des redevances. C'est le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Communale (FEICOM) qui reçoit ces montants et qui les redistribue aux municipalités en fonction de la taille de leur population.

Ce cadre garantit que les transferts sont transparents, prévisibles et qu'ils arrivent dans les délais. L'efficacité du système est cependant limitée par la répartition peu claire des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Cela rend difficile pour les gouvernements locaux de remplir leurs mandats et permet au gouvernement national de définir les priorités des gouvernements locaux (Banque mondiale, 2012<sub>[28]</sub>).

L'efficacité du système de transferts est aussi limitée par les critères de redistribution. Basée exclusivement sur la population, la formule utilisée pour répartir les transferts ne tient pas compte des différences entre les juridictions en ce qui concerne les niveaux d'infrastructure et les dotations en capital. Les différences de coûts ne sont pas non plus prises en compte : par exemple, le coût supplémentaire de la prestation de services dans les zones reculées ou dans les centres urbains à forte densité n'est pas pris en compte. La somme de ces éléments peut conduire à des situations dans lesquelles les transferts de CAC sont inversement corrélés aux besoins.

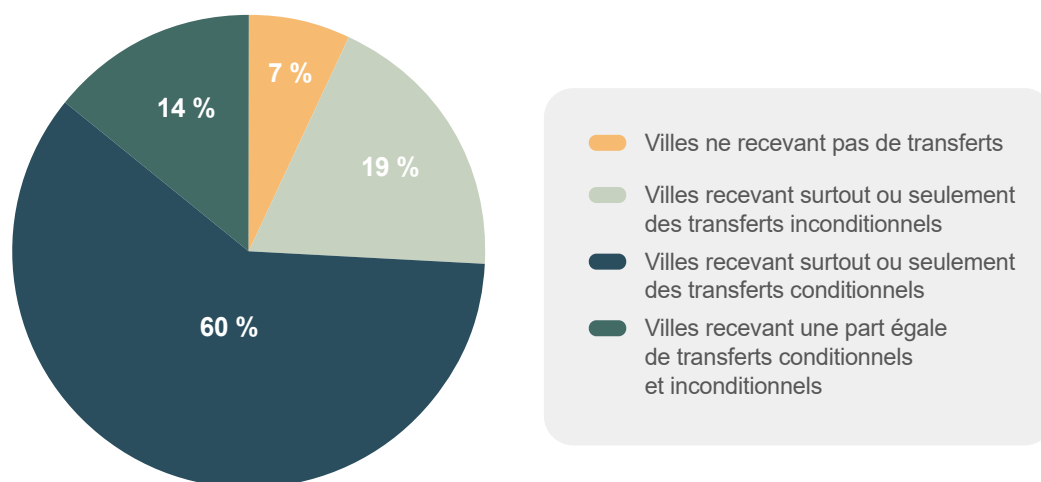
L'exemple du Cameroun montre que les transferts ne peuvent réussir que s'ils concilient prévisibilité et transparence avec des formules de redistribution qui prennent en compte les besoins des différentes juridictions. Les transferts doivent en outre être liés à des compétences clairement définies confiées au niveau de gouvernement qui les reçoit.

Sources (CGLU Afrique, 2014<sub>[28]</sub>) ; (Banque mondiale, 2012<sub>[28]</sub>).

Bien que les données systématiques sur les différents types d'allocation soient rares, les données disponibles montrent que les transferts conditionnels

sont plus fréquemment utilisés que les transferts inconditionnels (Graphique 5.7) (CGLU Afrique, 2014<sub>[28]</sub>).

**Graphique 5.7. Part des transferts conditionnels et inconditionnels à destination des villes africaines**



**Note** Cette analyse porte sur 153 villes de 40 pays. Les auteurs ont tiré les données de ce graphique du rapport de CGLU Afrique. Des informations supplémentaires sur les transferts conditionnels, inconditionnels et en capital sont disponibles dans les profils de pays compilés par le SNG WOFI (OCDE/CGLU, 2019<sub>[22]</sub>). Année de référence : 2018.

**Source** CGLU Afrique (2014, p. 15<sub>[28]</sub>).

Les transferts sont un mécanisme efficace de financement des gouvernements locaux, quel que soit le niveau de capacité administrative. Ils sont particulièrement importants pour les gouvernements locaux qui n'ont pas la capacité administrative ou institutionnelle requise pour lever eux-mêmes des fonds. Toutefois, la capacité administrative est cruciale car elle permet de veiller à ce que les transferts soient dépensés de manière efficace et efficiente. Les transferts peuvent jouer un rôle déterminant de renforcement des capacités administratives locales. Selon des données concernant la Tanzanie et le Bénin, ils ont un effet multiplicateur sur les recettes locales en améliorant la capacité des administrations locales à lever des impôts ; ils améliorent en outre la prestation de services, ce qui encourage l'observation volontaire des obligations fiscales (Caldeira et Rota-Graziosi, 2014<sub>[30]</sub> ; Masaki, 2018<sub>[31]</sub>). Ces évidences contrastent avec les études menées dans les pays à revenu élevé qui indiquent que les transferts découragent les gouvernements locaux à lever leurs propres impôts (Zhuravskaya, 2000<sub>[32]</sub> ; Mogues et Benin, 2012<sub>[33]</sub> ; Correa et Steiner, 1999<sub>[34]</sub>).

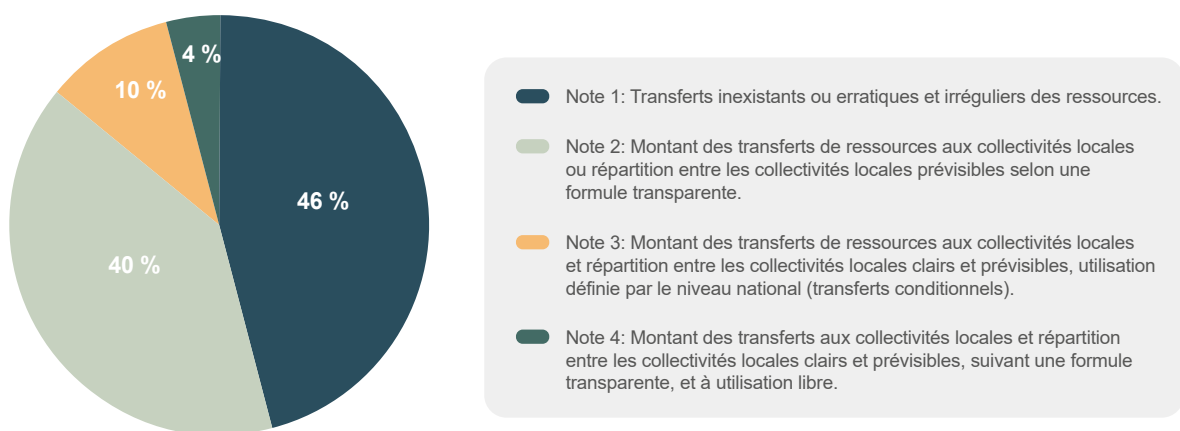
Pour être efficaces, les systèmes de transferts doivent répondre à certaines normes de base. Premièrement, des garanties institutionnelles sont nécessaires pour assurer la régularité et la prévisibilité des transferts. Les gouvernements locaux doivent pouvoir planifier leurs investissements à long terme sur la base des flux de recettes futures. De même, la fourniture

de services publics n'est possible que si un financement régulier est assuré pour mettre en place et maintenir les structures administratives correspondantes. La régularité et la prévisibilité sont également déterminantes lorsqu'il s'agit d'accéder à des crédits pour financer des projets d'infrastructures : les bailleurs de fonds sont réticents face à des emprunteurs dont le revenu n'est ni stable ni prévisible.

Deuxièmement, les transferts doivent être transparents quant à leur montant et à leurs destinataires. Ils sont en effet souvent distribués par le biais de processus administratifs complexes, ce qui complique le suivi et l'évaluation des dépenses. Une plus grande transparence peut améliorer le contrôle indépendant et limiter la corruption (Olken et Pande, 2012, pp. 502-504<sub>[35]</sub>).

Dans de nombreux cas, les gouvernements infranationaux africains souffrent de transferts irréguliers et imprévisibles. Les *City Enabling Environment Ratings* (CEE, évaluation de l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales d'Afrique)<sup>7</sup> en fournissent des indicateurs qualitatifs. Sur une échelle de 1 à 4, seuls 2 pays (sur les 53 sondés) obtiennent la note la plus élevée, correspondant aux pays où ces transferts sont réguliers, prévisibles, établis en fonction d'une formule transparente et sans restriction d'utilisation (Graphique 5.8) (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018<sub>[5]</sub>). Dans l'ensemble, seuls 7 pays remplissent les conditions nécessaires pour garantir la qualité et l'efficacité des transferts (avec un score de 3 ou 4).

**Graphique 5.8. Qualité des transferts financiers des gouvernements nationaux aux gouvernements locaux**  
*City Enabling Environment Ratings*



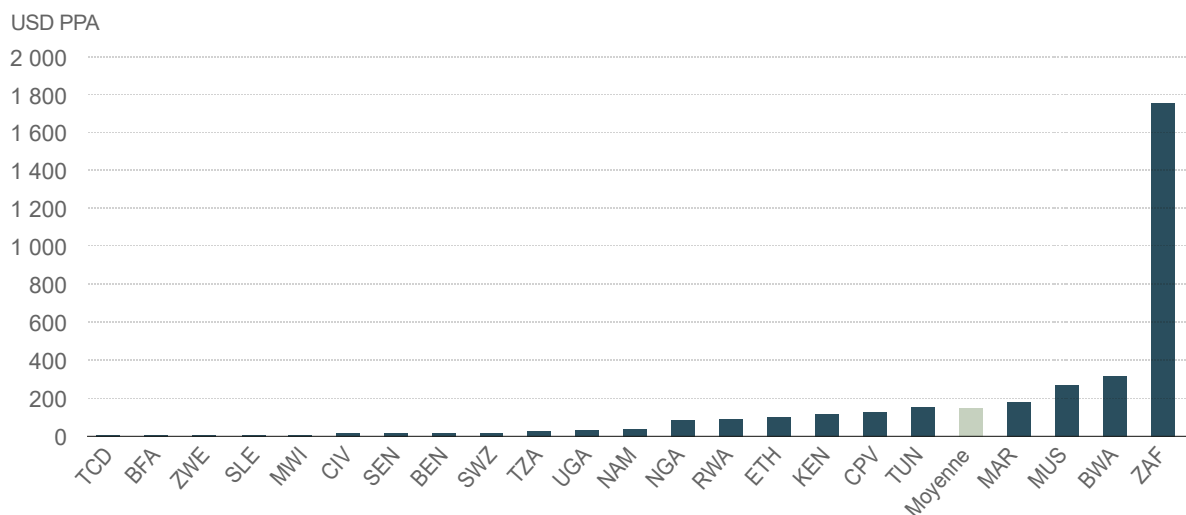
**Note** Ces données proviennent du rapport *Évaluer l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique* de CGLU Afrique et Cities Alliance, 3<sup>e</sup> édition (voir source ci-dessous).

**Source** CGLU Afrique et Cities Alliance (2018<sub>[5]</sub>).

Bien que les transferts des gouvernements nationaux constituent le principal moyen de financement des gouvernements locaux, les montants concernés restent limités (Graphique 5.9). Les gouvernements infranationaux d'Afrique reçoivent en moyenne 159 USD par habitant, alors que la moyenne mondiale est de 1 124 USD par habitant. Les transferts des pays africains

sont également faibles par rapport aux pays à niveau de revenu similaire. Par exemple, le transfert moyen par habitant pour les pays non africains à revenu intermédiaire de la tranche inférieure est de 282 USD, contre 103 USD par habitant pour les pays africains correspondants (OCDE/CGLU, 2019<sup>[3]</sup>).

**Graphique 5.9. Transferts financiers aux gouvernements infranationaux, par habitant**



**Note** Année de référence : 2016. En USD à parité de pouvoir d'achat (PPA).  
**Source** (OCDE/CGLU, 2019<sup>[22]</sup> ; OCDE/CGLU, 2019<sup>[3]</sup> ; OCDE/CGLU, 2019<sup>[18]</sup>).

### Ressources propres

La capacité fiscale limitée des gouvernements nationaux, l'insuffisance et l'irrégularité des transferts, l'ampleur et la croissance des besoins d'investissements, tout indique que les gouvernements locaux doivent lever davantage de ressources propres (Paulais, 2012<sup>[36]</sup>). Leur capacité à le faire dépendra du cadre institutionnel, en particulier de la répartition des compétences entre échelons de gouvernement, des capacités administratives et fiscales des municipalités et de la disponibilité d'instruments permettant un suivi des dépenses et des projets. Un pays doté de gouvernements locaux bien établis et dont l'autorité est reconnue par les citoyens sera en meilleure posture pour lever des fonds qu'un pays où les institutions locales sont contestées.

Il existe plusieurs instruments de financement autonomes pour les gouvernements locaux ; les recettes fiscales, tarifaires et domaniales locales sont les plus communes. Le financement fondé sur la valorisation foncière est un mécanisme de financement qui peut générer des recettes supplémentaires, en particulier

dans les villes à croissance rapide où la valeur des terrains augmente rapidement (Encadré 5.6). Si le recours à ce type de financement a été couronné de succès dans de nombreuses économies émergentes (comme la Corée du Sud, le Brésil, l'Inde et la Colombie), il n'a jusqu'à présent été utilisé que de manière limitée en Afrique. Cela est dû en partie à la complexité des régimes fonciers dans de nombreux pays africains et à la faiblesse des banques de données foncières.

Les ressources propres présentent plusieurs avantages. Premièrement, elles augmentent la redevabilité des gouvernements locaux vis-à-vis de la population locale. En effet, le paiement des impôts locaux est plus facilement observable par les résidents que les transferts des gouvernements nationaux. De plus, le lien entre le paiement des impôts et la fourniture de services locaux étant plus étroit, l'utilisation des ressources propres des gouvernements locaux fait l'objet d'un examen plus attentif que les transferts. Une redevabilité efficace a aussi des effets de rétroaction, pouvant entraîner une hausse des recettes, grâce à une confiance accrue de la population dans les gouvernements locaux. Lorsque

les citoyens observent et comprennent l'impact de leurs impôts sur les services locaux, ils sont davantage disposés à y contribuer (Rantelangi et Majid, 2018<sup>[40]</sup> ; Kassa, 2021<sup>[41]</sup>). Tel n'est cependant le cas que si les gouvernements locaux mettent en place des mécanismes de redevabilité efficaces et que les habitants peuvent

demander des comptes aux gouvernements locaux, à la fois par le biais d'élections équitables, mais aussi par le biais de la planification et de la budgétisation participatives, de réunions avec les citoyens, de conseils de surveillance, référendums, comités d'usagers ou audits sociaux (ONU-Habitat, 2015<sup>[4]</sup>).

### Encadré 5.6. La récupération des plus-values foncières

La récupération des plus-values foncières (*land value capture*) est un outil financier qui permet aux communautés de récupérer et de réinvestir les augmentations de la valeur foncière résultant d'investissements publics et de mesures gouvernementales telles que le zonage de terres agricoles en terrains urbains. Les outils habituels de récupération des plus-values foncières incluent les impôts fonciers, les baux fonciers, les taxes d'impact (*impact fees*, perçues pour la fourniture d'infrastructures), les contributions des promoteurs (des accords négociés entre les promoteurs et les pouvoirs publics), la réaffectation des terres (la restructuration de terrains et la nationalisation de certains pour la fourniture de l'infrastructure) et les impôts sur les plus-values foncières (payables par les propriétaires fonciers dont la propriété a pris de la valeur suite à l'amélioration des infrastructures ou de l'environnement urbain).

La récupération des plus-values foncières se fonde sur l'idée selon laquelle l'action publique doit produire des

bénéfices publics. En conjonction avec une bonne gouvernance et des principes d'urbanisation sains, elle peut constituer un outil complet pour permettre aux gouvernements d'encourager les mesures financières, sociales et environnementales positives. Malgré ces avantages, les mécanismes de valorisation foncière ne sont que rarement utilisés, peut-être parce qu'il s'agit d'un concept peu connu ou parce que la capacité institutionnelle et la volonté politique requises font défaut.

Pour recourir davantage à la récupération des plus-values foncières, il faudrait relever plusieurs défis. Une mise en œuvre réussie exige une compréhension approfondie des facteurs complexes en jeu, y compris de la maturité des marchés fonciers, des réglementations relatives à l'utilisation des sols, des politiques d'investissement, des cadres juridiques favorables, des structures financières et de gouvernance, ainsi que du contexte local et des droits fonciers traditionnels.

**Note** Ce texte est tiré de l'imprimé de l'OCDE cité ci-dessous, « Building a Global Compendium on Land Value Capture ».

**Sources** (OCDE, 2022<sup>[37]</sup> ; Germán, 2018<sup>[38]</sup> ; Berrisford, Cirolia et Palmer, 2018<sup>[39]</sup>).

Le deuxième avantage des ressources propres réside dans le fait qu'elles incitent les gouvernements locaux à s'investir dans le développement économique, car la croissance économique entraînera une hausse des recettes fiscales locales. En revanche, une bonne performance économique n'a pas d'effet sur les transferts financiers à destination des gouvernements locaux ; dans le cas des transferts de péréquation, elle peut même les réduire.

Les avantages informationnels des gouvernements locaux constituent un troisième argument en faveur des ressources propres. Les autorités locales ont une meilleure compréhension de l'économie, des ménages et des entreprises de leur juridiction. Ils peuvent ainsi mieux identifier les sources de recettes et les façons de les mobiliser. Les fonctionnaires locaux peuvent, par exemple, déterminer le revenu des ménages même en

l'absence de méthodes avancées de collecte de données. Ils peuvent alors prévoir si les citoyens seront à même de payer et trouver des méthodes efficaces pour établir le montant des impôts et taxes en se fondant sur ces informations. De même, les gouvernements locaux sont capables d'identifier les citoyens qui sont le plus dans le besoin et d'allouer leurs dépenses sociales en conséquence (Galasso et Ravallion, 2005<sup>[42]</sup> ; Galiani et Gertler, 2008<sup>[43]</sup> ; Alatas et al., 2012<sup>[44]</sup> ; Alderman, 2002<sup>[45]</sup>).

Les ressources propres améliorent la prestation de services et le développement des infrastructures. Des recherches menées en Tanzanie, en Zambie et au Ghana (Hoffman et Gibson, 2005<sup>[46]</sup> ; Otoo et Danquah, 2021<sup>[47]</sup>) ont montré que l'autonomie fiscale a un effet bénéfique direct sur la qualité de la prestation de services et sur les montants qui lui sont alloués. L'Angola a mis en place des prestataires de services indépendants



pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en 2002, et en 2010, l'accès global aux services d'assainissement dans les zones urbaines était passé de 59 % à 86 % (Fonds africain de développement, 2007<sup>[48]</sup> ; USAID, 2010<sup>[49]</sup>).

Pour tirer parti des avantages de la décentralisation fiscale (responsabilité accrue, incitation au développement économique et connaissances locales), des changements institutionnels et une amélioration des capacités locales sont nécessaires. De nombreux gouvernements locaux africains font face à des contraintes institutionnelles et légales qui limitent leur capacité à lever des ressources propres et à fonctionner de manière autonome, notamment parce qu'ils n'ont pas le droit de créer de nouveaux impôts ou redevances ou encore d'en déterminer le niveau (CGLU Afrique, 2014<sup>[28]</sup>).

La réticence des gouvernements nationaux à l'égard de la décentralisation et de l'autonomie fiscale est motivée par plusieurs facteurs. L'autonomie fiscale est souvent perçue comme une perte de pouvoir politique, en particulier dans les pays où les responsables du gouvernement national et des gouvernements locaux se disputent les compétences (Bahl et Bird, 2008<sup>[50]</sup>). Cette concurrence peut être encore aggravée dans les contextes où l'assiette fiscale est faible et où les gouvernements nationaux considèrent donc l'impôt comme une source de revenus légitime pour répondre à leurs obligations. Les gouvernements nationaux peuvent également être sceptiques quant à la capacité administrative des collectivités locales à imposer et à collecter des impôts. Ceci explique pourquoi les évaluations

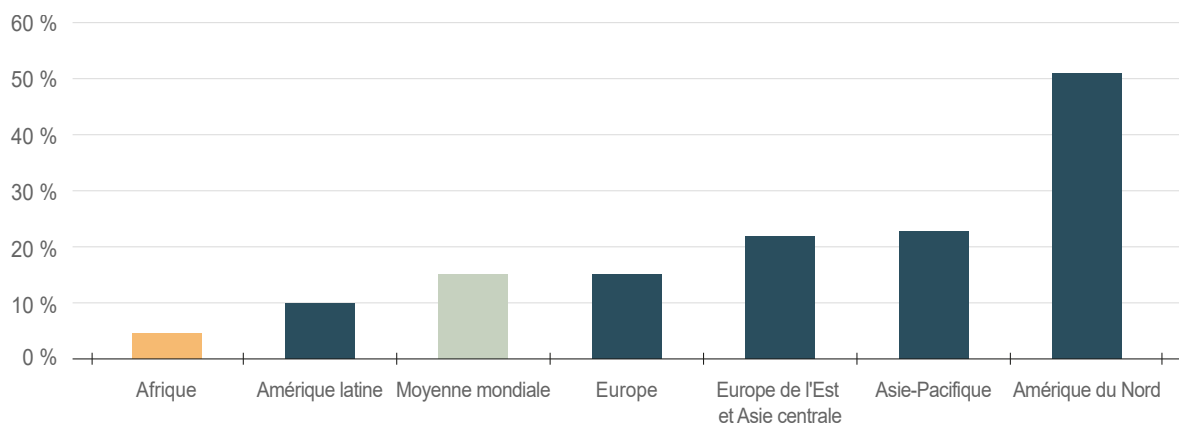
CEE montrent que dans 42 % des pays africains, les gouvernements locaux n'ont aucune prise sur les ressources propres (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018<sup>[5]</sup>).

Les gouvernements locaux ont besoin des capacités administratives et des ressources humaines pour déployer et gérer efficacement leurs ressources propres. Dans le cas de l'imposition fiscale, ils ont besoin de connaissances administratives approfondies et de compétences pratiques pour identifier les services, biens ou catégories de ménages à imposer. Cela nécessite formation et investissements indispensables pour garantir l'efficacité de l'impôt et atteindre son objectif : améliorer les recettes locales.

### Impôts

Les impôts sont un instrument clé que les administrations locales peuvent utiliser pour rapporter des recettes, mais les gouvernements infranationaux d'Afrique ont de faibles pouvoirs d'imposition et ont de grandes difficultés à lever des impôts (BAfD/OCDE/PNUD, 2015<sup>[51]</sup> ; CGLU Afrique, 2014<sup>[28]</sup>). Les gouvernements infranationaux africains ne collectent que 4 % des recettes fiscales des gouvernements nationaux (Graphique 5.10) et les recettes fiscales des gouvernements infranationaux ne génèrent que 24 % de l'ensemble des recettes des gouvernements infranationaux, contre une moyenne mondiale de 33 % (Graphique 5.11). Les municipalités, bien qu'elles créent la majeure partie de la richesse imposable, ne bénéficient que d'une faible part du total des impôts nationaux.

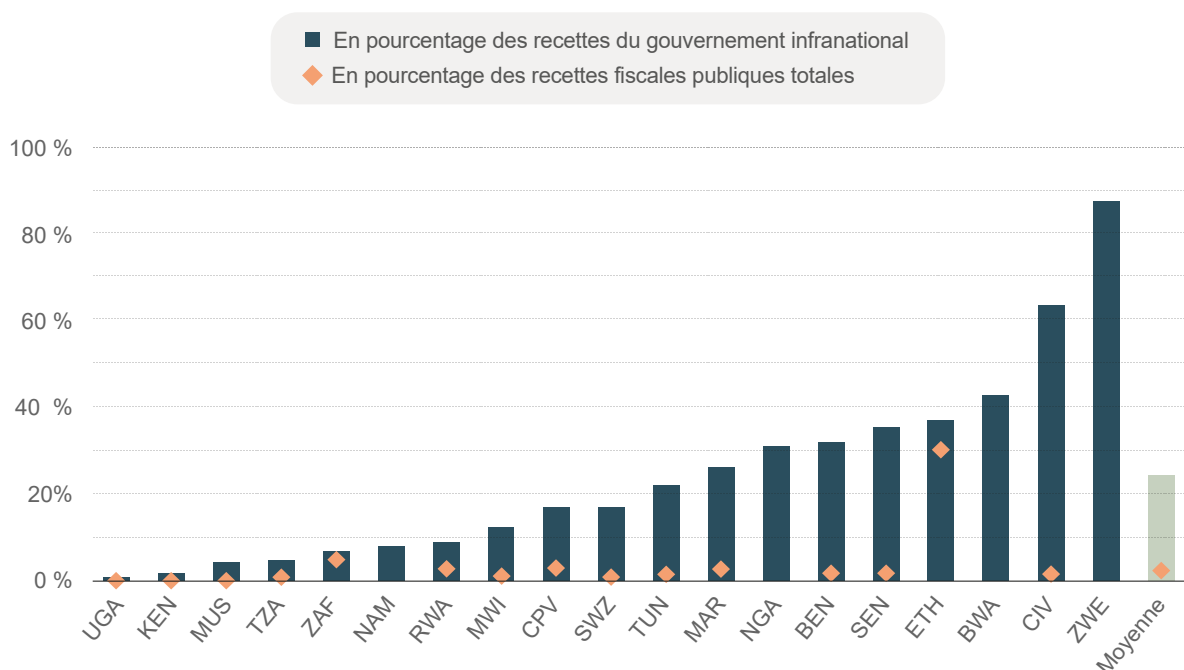
**Graphique 5.10. Recettes fiscales des gouvernements infranationaux en pourcentage des recettes fiscales des gouvernements nationaux**



**Note** En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : BEN, CIV, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF. Année de référence : 2016.

**Source** (OCDE/CGLU, 2019<sup>[22]</sup> ; OCDE/CGLU, 2019<sup>[3]</sup> ; OCDE/CGLU, 2019<sup>[18]</sup>).

**Graphique 5.11. Recettes fiscales des gouvernements infranationaux**



**Note** En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : En pourcentage des recettes du gouvernement infranational : BEN, BWA, CIV, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, NAM, NGA, RWA, SEN, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE ; pour l'indicateur des recettes fiscales en pourcentage des recettes fiscales publiques totales, voir Graphique 5.10. Année de référence : 2016.

**Source** (OCDE/CGLU, 2019<sub>[22]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[3]</sub> ; OCDE/CGLU, 2019<sub>[18]</sub>).

Les impôts les plus couramment utilisés par les gouvernements locaux sont les impôts sur la propriété, sur les ventes et sur les entreprises. La fiscalité foncière présente des atouts qui confirment son efficacité économique : une base non mobile et son adéquation au contexte local (ONU-Habitat, 2016, pp. 192-215<sub>[52]</sub>). Elle représente l'ensemble des recettes fiscales des gouvernements locaux en Eswatini, en Mauritanie et à Maurice ; plus de 80 % au Maroc (OCDE/CUA/ATAF, 2020<sub>[53]</sub>).

L'efficacité des impôts en tant qu'instruments de financement des gouvernements locaux dépend de plusieurs conditions. Pour être « équitables », ils doivent traiter les différents groupes de manière juste. Pour être efficaces, ils ne doivent pas fausser les activités économiques, ce qui signifie qu'ils ne doivent pas entraîner de modifications profondes dans le comportement des entreprises ou des individus, à moins qu'il ne s'agisse d'un objectif explicite (par exemple une taxe sur les cigarettes destinée à combattre le tabagisme). En outre, il ne faut pas que les assiettes fiscales non mobiles connaissent de fortes fluctuations au gré des aléas de l'économie (nécessité de recettes fiscales stables). Enfin, la mise en œuvre des impôts doit être « économique », donc générer de faibles coûts administratifs et de mise en conformité (Evans, 2003<sub>[54]</sub>). Ils doivent être

« transparents » dans leur application et leur utilisation. La clarté de ce qui est taxé et la manière dont le montant sera dépensé augmente la volonté des citoyens de s'y conformer et accroît la responsabilité des gouvernements locaux dans la fourniture des services publics auxquels ils se sont engagés (Bird et Bahl, 2008, p. 9<sub>[55]</sub>). Les recettes fiscales perçues par les gouvernements locaux doivent être prélevées exclusivement auprès des résidents et des entreprises locales, afin d'éviter que les fonctionnaires locaux ne taxent une population envers laquelle ils ou elles ne sont pas redevables (Bird, 2010<sub>[56]</sub>).

La mise en place d'une fiscalité locale efficace nécessite un investissement dans les capacités humaines et techniques ainsi qu'une volonté politique. Les défis les plus courants auxquels sont confrontés les gouvernements locaux concernent l'identification de l'assiette fiscale, la collecte des impôts et l'application du paiement<sup>8</sup>.

L'identification de l'assiette fiscale nécessite des informations sur le chiffre d'affaires des entreprises (impôt sur les sociétés) ou sur la propriété foncière et la valeur des terrains (impôts sur la propriété et foncier). De nombreux gouvernements africains ne disposent pas de données en la matière, du fait du caractère largement informel de leurs économies et de cadastres manquants

ou obsolètes (Gordon et Li, 2009<sub>[57]</sub> ; Skinner, 1991<sub>[58]</sub>). L'enquête de CGLU Afrique, portant sur 153 villes, a montré qu'environ 23 % des villes ne disposent pas des instruments requis pour collecter des données sur la propriété foncière (CGLU Afrique, 2014<sub>[28]</sub>). Lorsque ces systèmes existent, ils sont souvent peu performants ou incomplets (OCDE/CUA/ATAF, 2020<sub>[53]</sub>).

Pour améliorer la capacité des gouvernements locaux à collecter les données requises et vérifier le respect des obligations fiscales, il faut investir dans des formations et des infrastructures informatiques adaptées. Malgré leur coût, l'amélioration des systèmes de collecte de données et des niveaux de contrôle correspondants peuvent s'avérer rentables lorsqu'ils entraînent une hausse significative des revenus municipaux. À titre d'exemple, les réformes administratives

de Lagos en matière de collecte de l'impôt sur la propriété depuis 1999 ont permis de multiplier par cinq ses recettes, pour atteindre plus d'un milliard de dollars en 2011 (IGC, 2018<sub>[59]</sub>). La BAfD finance un projet de ressources propres en Côte d'Ivoire, intitulé « Projet pilote d'appui à la mobilisation des ressources propres des communes de Côte d'Ivoire » (PAMREC), qui informatisera la collecte des impôts et devrait permettre, au minimum, de doubler les revenus locaux après trois ans d'application (BAfD, 2022<sub>[60]</sub>).

Les gouvernements locaux doivent être habilités à tester différentes méthodes de collecte des recettes pour trouver des solutions équitables et efficaces (Bird et Bahl, 2008<sub>[55]</sub>). Cela peut se faire, par exemple, en leur accordant plus de liberté pour définir l'assiette fiscale (Encadré 5.7).

### Encadré 5.7. La fiscalité foncière : le système innovant « à points » de Freetown

C'est généralement la valeur des propriétés imposables qui sert de base pour calculer les impôts sur le patrimoine. Or, les enquêtes foncières nécessaires pour évaluer les propriétés en vue de la perception de l'impôt foncier impliquent souvent un processus long et coûteux. Cette méthode aboutit aussi fréquemment à une évaluation peu fiable du bien, en raison du manque général de données sur les transactions immobilières en Afrique.

Un système de points élaboré en 2018 par le département des évaluations de Freetown en Sierra Leone vise à

réduire les coûts et à classer les propriétés d'une manière plus équitable, fondée sur leurs caractéristiques objectives.

Le système de points consiste en une méthodologie mixte prenant en considération la surface du bâtiment et les caractéristiques principales qui déterminent sa valeur : emplacement, accès aux services et qualité du bâtiment (Grieco et al., 2019<sub>[61]</sub>). Dès la première année de sa mise en œuvre, le registre fiscal a plus que triplé, passant de 30 134 propriétés enregistrées à plus de 97 413 (Freetown City Council, 2021<sub>[62]</sub>).

Source Freetown City Council (2021<sub>[62]</sub>).

Accorder davantage de compétences fiscales aux gouvernements locaux présente l'avantage supplémentaire de renforcer la responsabilité financière, et d'améliorer leur compétence financière (Bahl et Bird, 2008<sub>[50]</sub>). À cette fin, il est possible d'inscrire la fiscalité locale dans des cadre de référence nationaux transparents, où les gouvernements nationaux déterminent des fourchettes de taux d'imposition et définissent la tendance générale des compétences fiscales locales. Un tel cadre contribuera à éviter certains problèmes comme la double imposition, l'évasion fiscale et l'excès de concurrence fiscale<sup>9</sup> (Fjeldstad, Chambas et Brun, 2014<sub>[63]</sub>). De

plus, ces cadres, et les réglementations spécifiques qui structurent les impôts locaux, sont nécessaires pour prévenir les situations dans lesquelles les citoyens et les entreprises sont sujets à des systèmes fiscaux complexes et difficiles à comprendre, qui risquent d'avoir un effet dissuasif, désavantageux pour l'économie.

#### *Frais et redevances d'utilisation*

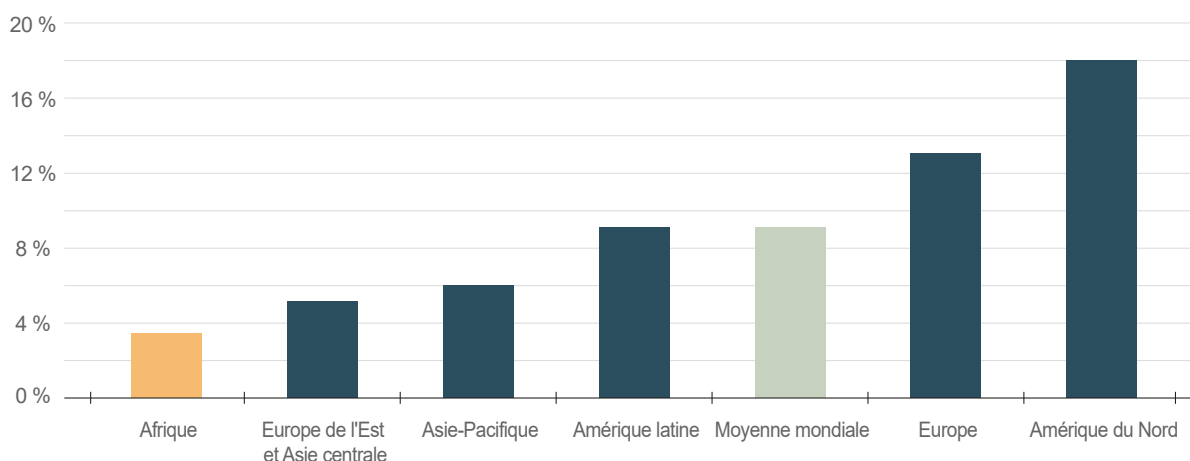
Les frais et redevances d'utilisation sont pour les administrations locales un moyen efficace de collecte des recettes. Contrairement aux impôts, ces recettes sont

proportionnelles à l'utilisation des services publics par leurs usagers. Les habitants qui n'utilisent pas les services publics ne paient généralement pas de frais d'utilisation. Ainsi, ce type de paiement est souvent plus facile à mettre en œuvre que les impôts. Pour de nombreux services, par exemple les transports, il est relativement facile de mettre en place des contrôles pour éviter la fraude. En outre, ces recettes sont plus transparentes que les impôts parce qu'elles sont en rapport

direct avec la prestation fournie. Elles sont donc souvent mieux acceptées que les impôts (ONU-Habitat, 2015<sup>[4]</sup>).

Les gouvernements locaux africains ont généralement plus de pouvoir sur les frais et redevances d'utilisation que sur les impôts, mais ces derniers ne représentent que 3,5 % de leurs recettes (Graphique 5.12). Souvent, l'incapacité à financer l'investissement initial nécessaire à la fourniture d'un service ou d'une infrastructure explique la faiblesse de ce type de recettes.

**Graphique 5.12. Frais et redevances d'utilisation en part des recettes des gouvernements infranationaux**



**Note** En raison du manque de données disponibles, seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : BEN, BWA, CIV, CPV, ETH, KEN, MAR, MUS, MWI, NAM, RWA, SWZ, TUN, TZA, UGA, ZAF, ZWE. Année de référence : 2016.

**Source** (OCDE/CGLU, 2019<sup>[22]</sup> ; OCDE/CGLU, 2019<sup>[3]</sup> ; OCDE/CGLU, 2019<sup>[18]</sup>).

Plusieurs obstacles entravent leur déploiement. Premièrement, les frais d'utilisations ne sont applicables que si l'on peut proposer un service efficace. Souvent, l'incapacité à financer l'investissement initial requis pour proposer un service ou une infrastructure expliquent le manque des recettes correspondantes. Deuxièmement, il peut être difficile de décider du niveau adéquat des frais d'utilisation pour garantir l'entretien et le remboursement des investissements, particulièrement si l'on tient compte de la capacité des usagers à payer. Troisièmement, même s'il est généralement plus facile de collecter des frais d'utilisation que des impôts, des défis politiques ou administratifs peuvent rendre

cette tâche impossible. Ces difficultés sont exacerbées si la confiance dans les autorités et dans la façon dont les recettes collectées seront dépensées est faible (Fjeldstad, 2004<sup>[64]</sup>).

Malgré ces limites, les frais et redevances d'utilisation peuvent constituer un moyen efficace de financer les investissements et leur entretien, en particulier s'ils sont associés au financement par emprunt. Pour contourner les difficultés évoquées ci-dessus, ces services sont parfois externalisés à des organismes privés chargés de proposer le service et de percevoir les frais d'utilisation correspondants (Encadré 5.8).

### Encadré 5.8. Prestation de services et fourniture d'infrastructures par des entités non gouvernementales

Plutôt que de fournir eux-mêmes des services ou des investissements, les gouvernements locaux peuvent déléguer ces tâches à des acteurs du secteur privé en leur accordant le droit de récupérer, grâce à des frais d'utilisation, le coût de ces services ou de ces investissements d'infrastructures. Cela peut alléger la charge financière des gouvernements et garantir des investissements qui ne seraient pas réalisés autrement. Toutefois, s'appuyer sur le secteur privé pour la fourniture de services ou d'infrastructures comporte des risques.

La délégation de la fourniture de services publics à des entreprises privées à but lucratif peut se justifier par l'effet positif de la réduction des coûts qui y sont associés. L'entreprise sera incitée à améliorer sa rentabilité en gérant le projet de manière efficace et en proposant un service de bonne qualité et fiable (CGLU Afrique, 2014<sub>[28]</sub> ; Boubakri, Cosset et Guedhami, 2005<sub>[65]</sub> ; Ogaboh et Nkpoyen, 2010<sub>[66]</sub>). Cependant, ces gains d'efficacité ne sont pas acquis et une entreprise privée peut s'avérer moins efficace pour la fourniture de services que le secteur public, particulièrement lorsque ceux-ci fonctionnent déjà bien.

Une condition essentielle pour garantir la qualité et l'efficacité des services fournis par le secteur privé est une réglementation adéquate qui fournit les bonnes incitations aux prestataires de services privés. Sans cela, le prestataire de services privés peut risquer de réduire la qualité du service ou d'en augmenter le prix pour maximiser ses bénéfices. Cela est particulièrement le cas en l'absence de concurrents extérieurs et lorsque des contrats à long terme protègent le prestataire contre la concurrence. Il est donc indispensable de limiter les services privés à des secteurs qui peuvent être adéquatement réglementés et qui fournissent des gains d'efficacité.

En plus de la difficulté à définir les catégories de services qui se prêtent à la privatisation, des difficultés peuvent aussi survenir lorsque les différentes parties prenantes ne comprennent pas bien les coûts ou les bonnes méthodes de prestation de services. Il peut alors être difficile de fournir des incitations adaptées et les organismes privés risquent d'abuser de leur position, d'augmenter les coûts ou de sacrifier la qualité. En conséquence, le service sera soit de qualité moindre, soit trop cher, soit hors de portée d'une grande partie de la population, soit tout cela à la fois (Grout, 2009<sub>[67]</sub>).

**Note** Rao (2015<sub>[68]</sub>) décrit de plus amples détails sur différents modèles de prestation de services, avec des études de cas.

**Sources** ONU-Habitat (2015<sub>[64]</sub>) ; Gadenne et Singhal (2014<sub>[69]</sub>).

### Le financement par emprunt

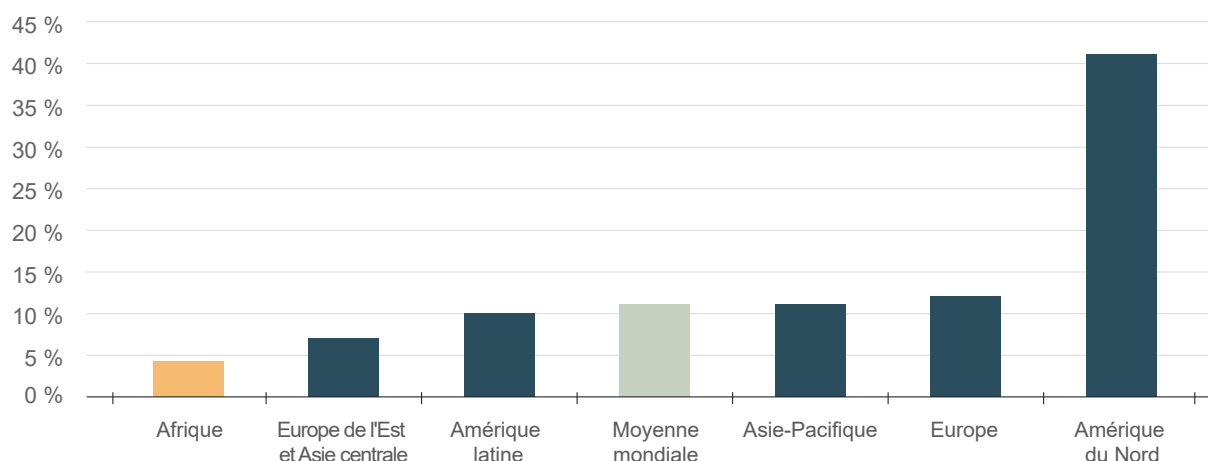
L'accès au crédit et la capacité à emprunter, particulièrement en monnaie locale, sont essentiels pour les gouvernements locaux faisant face au coût des investissements en infrastructures. La construction de routes, de systèmes de transport en commun, d'établissements d'enseignement et de santé nécessitent d'importantes sommes d'argent. En l'absence d'épargne, les gouvernements locaux peuvent combler ce manque temporaire par l'emprunt.

Les capitaux empruntés pour les investissements à long terme peuvent contribuer aux recettes des gouvernements locaux de deux manières. Directement, les investissements sont financièrement rentables grâce aux flux de revenus immédiats qu'ils génèrent sous forme de frais d'utilisation. Indirectement, ils s'avèrent rentables pour les gouvernements locaux, par la croissance

économique qu'ils génèrent et l'augmentation des recettes fiscales. Ces investissements peuvent en outre entraîner une hausse indirecte des recettes fiscales due à la croissance de l'activité (amélioration de l'environnement des affaires grâce à de meilleurs équipements tels que les marchés, de meilleures connexions et une baisse des coûts due à la réduction des embouteillages).

Le financement par emprunt facilite les investissements publics dans des infrastructures urbaines fondamentales, mais en Afrique, l'accès des gouvernements locaux au crédit est extrêmement limité. L'enquête CGLU Afrique sur les villes africaines indique que seules 6.5 % des 153 villes étudiées avaient accès au crédit (CGLU Afrique, 2014<sub>[28]</sub>). Le Graphique 5.13 montre que les dettes des gouvernements locaux africains ne représentent qu'une petite proportion des dettes publiques (4.4 %), bien en dessous de la moyenne mondiale.

**Graphique 5.13. Dettes des gouvernements infranationaux en pourcentage des dettes publiques**



**Note** Les dettes brutes comprennent les passifs suivants : monnaie et dépôts, obligations, emprunts, assurances, pensions et garanties standard, autres dettes. La plupart des titres de créance sont évalués aux prix du marché. Seuls les pays suivants sont inclus dans la moyenne africaine : KEN, MAR, NGA, RWA, SEN, TZA, UGA, ZAF. Année de référence : 2016.

**Source** Base de données SNG WOFI de l'OCDE/CGLU (2019<sup>[3]</sup>).

Les restrictions légales imposées par les gouvernements nationaux et les difficultés de structuration financière et de solvabilité perçue ou réelle sont autant de facteurs qui expliquent pourquoi les administrations locales n'ont pas facilement accès au crédit et n'y recourent pas souvent pour financer des investissements publics. Seules 6 % des villes africaines sont autorisées par la législation nationale à accéder aux marchés financiers de manière indépendante (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018<sup>[5]</sup>).

Les contraintes institutionnelles, tant explicites qu'implicites, limitent l'accès au crédit des gouvernements locaux. Les contraintes explicites comprennent généralement des lois qui leur interdisent d'accéder au crédit ou qui exigent une autorisation préalable du gouvernement national. Les contraintes implicites se trouvent dans leurs documents d'établissement, qui sont souvent antérieurs aux politiques de décentralisation et n'ont jamais été remis à jour (CGLU Afrique, 2014<sup>[28]</sup>). Pour améliorer l'accès des gouvernements locaux au crédit, les lois et règlements gouvernant leur fonctionnement doivent être mis à jour, en créant des cadres institutionnels structurés qui permettent un accès régulé aux marchés financiers et aux prêts privés (BOAD, 2015<sup>[70]</sup>).

Même lorsque les gouvernements locaux sont autorisés à recourir au financement par emprunt, ils n'y ont pas forcément accès. Pour obtenir un crédit, un emprunteur doit démontrer sa capacité à rembourser l'intégralité de la somme (le capital) ainsi que les commissions correspondantes (les taux d'intérêt et les frais

de gestion du prêt) ou fournir une garantie implicite ou explicite de remboursement en cas de défaut des partenaires nationaux ou internationaux. Les autorités peuvent prouver leur capacité de remboursement grâce à la stabilité de leur revenu, une analyse coût/bénéfice du projet à financer ou un engagement politique explicite à rembourser la dette (fondé, par exemple, sur le remboursement de dettes antérieures). Cependant, les gouvernements locaux n'ont souvent pas la capacité de démontrer des flux de revenus suffisamment stables ; entre autres parce que les transferts du gouvernement central sur lesquels ils comptent pour le remboursement ne sont pas prévisibles ou ponctuels. Même lorsque les gouvernements locaux remplissent les conditions nécessaires à l'obtention d'un prêt, ils peuvent ne pas être en mesure de fournir les documents nécessaires en raison d'un manque de capacité administrative.

Selon une enquête de CGLU Afrique (2014, p. 30<sup>[28]</sup>), jusqu'à 30 % des villes africaines n'utilisent aucun instrument de gestion financière moderne. Les registres de la population, des revenus et du foncier, pourtant incontournables pour estimer l'assiette fiscale et évaluer les recettes futures, sont souvent obsolètes, ce qui limite également leur capacité à lever des fonds. Un autre risque affectant généralement le crédit est l'instabilité politique (ONU-Habitat, 2015<sup>[4]</sup>). Les gouvernements nationaux doivent mettre au point des normes et des règles cohérentes, assorties d'audits réguliers, pour faciliter l'accès au financement par emprunt et encourager son utilisation efficace.

### Prêts des institutions de développement

Pour les gouvernements locaux d'Afrique, la principale source de crédit sont les prêts des institutions de développement (CGLU Afrique, 2014<sub>[28]</sub>). Ce sont souvent des organismes nationaux qui sont chargés d'allouer ces prêts, notamment les banques nationales de développement et les fonds d'investissement publics spécialisés dans le financement des gouvernements locaux. Ils sont détenus par l'État et se financent par la dette souveraine, les bailleurs de fonds et les marchés financiers. Le Tableau 5.1 liste quelques-uns des organismes actifs de ce type en Afrique.

Outre le rôle de fournisseurs de crédit, ces entités ont souvent d'autres objectifs, tels que le renforcement des capacités des gouvernements locaux, le soutien de l'accès des organismes publics aux marchés financiers et la promotion des partenariats public/privé. L'une de

ces institutions, l'Urban Development Bank of Nigéria (UDBN), réunit toutes ces compétences. Quant à la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL) de Tunisie, elle est aussi responsable de l'allocation de subventions pour le compte de l'État.

Grâce aux conditions avantageuses qu'elles proposent, les banques de développement et les fonds d'investissement publics nationaux sont une solution d'intérêt pour le financement des projets de développement urbain. Parmi les projets réussis de l'UDBN, on compte la réfection des parkings municipaux, la modernisation des marchés locaux et la fourniture de services (Urban Development Bank, 2021<sub>[71]</sub>). Au Maroc, le Fonds d'Équipement Communal (FEC) a récemment signé un accord avec l'Agence française de développement (AFD) pour fournir des infrastructures durables (AFD, 2021<sub>[72]</sub>).

**Tableau 5.1. Institutions de développement nationales pour le développement local**

Pays	Organisme spécialisé
Afrique du Sud	Development Bank of South Africa (DBSA)
Nigéria	Urban Development Bank of Nigeria (UDBN)
Maroc	Fonds d'Équipement Communal (FEC), CDG Développement (holding de la Caisse de Dépôt et de Gestion)
Tunisie	Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL)

Source (Paulais, 2012<sub>[36]</sub>).

Les bailleurs de fonds et les banques de développement ont aussi un rôle à jouer lorsqu'il s'agit de proposer des emprunts aux gouvernements locaux. La municipalité de Dakar, au Sénégal, a élaboré un tel projet en 2015, doté d'un financement de 10 milliards XOF (15.2 millions EUR) de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) et de l'AFD, pour construire des routes urbaines et des parkings (BOAD, 2015<sub>[70]</sub>). Pour accroître leur capacité à soutenir les gouvernements locaux, les bailleurs de fonds internationaux ont parfois levé des fonds en monnaie locale. En 2008, par exemple, une émission d'obligations de l'AFD à la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) d'Abidjan a levé 40.1 millions USD, qui ont servi à financer, par l'intermédiaire de sa filiale PROPARGO, des gouvernements locaux (Paulais, 2012<sub>[36]</sub>).

### Prêts privés

Les banques commerciales peuvent également contribuer au financement des gouvernements locaux. Ces

prêts ont cependant tendance à être à court terme et motivés par la nécessité de régulariser des budgets avec des problèmes ponctuels de trésorerie, plutôt que destinés à des investissements publics (CGLU Afrique, 2014<sub>[28]</sub> ; CGLU, 2010<sub>[12]</sub>). Dans certains cas, des échéances plus longues sont accordées à des projets urbains, mais uniquement pour quelques secteurs et projets spécifiques, comme le financement de ZES, de grands centres énergétiques et de données. Les banques sont généralement peu enclines à prendre des risques et à accorder des prêts à des autorités qui ne disposent pas de bonnes cotes de solvabilité ni de preuves de performance financière. Des obstacles aux prêts privés peuvent également être imposés par la législation nationale. Pour limiter la dette publique et le risque que des entités publiques fassent défaut, les gouvernements peuvent en effet établir des règles strictes interdisant ou limitant l'accès aux crédits privés (Bird, 2011<sub>[73]</sub>).

Il est essentiel pour les investisseurs de comprendre le risque de défaillance qu'encourt tout

investissement. Les notations de crédit et les contrôles de solvabilité par des agences de notation privées ou d'autres sociétés privées peuvent s'avérer utiles à cet égard. Les villes dont les systèmes de gestion financière sont peu performants peuvent toutefois rencontrer des difficultés à accéder aux systèmes de notation des

agences privées. Les auto-évaluations, comme celles établies par l'Institut de la gestion déléguée (IGD) (Garnache et Van De Vyver, 2008<sup>[74]</sup>), constituent une autre option pour démontrer sa solvabilité. Une alternative utile est le programme PEFA, un système établi en 2001 par des bailleurs (voir Encadré 5.9).

### Encadré 5.9. Le programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (*Public expenditure and financial accountability, PEFA, en anglais*)

Le programme PEFA utilise des indicateurs quantitatifs pour mesurer la performance des gouvernements locaux en matière de gestion des finances publiques. Il identifie 94 caractéristiques correspondant à 31 composantes majeures de la gestion des finances publiques, réparties sur sept domaines d'activité. Les bailleurs et les investisseurs peuvent utiliser ces données pour déterminer la faisabilité des projets d'investissement dans les domaines analysés.

Cet outil mesure plusieurs indicateurs répartis sur deux catégories principales : politique et budgétaire. La première catégorie vise à mesurer l'existence de procédures démocratiques, tandis que la seconde catégorie considère les trois facteurs suivants :

- crédibilité budgétaire
- champ d'application et transparence des systèmes budgétaires
- efficacité du cycle budgétaire

Le résultat de cette évaluation reflète la capacité de remboursement du gouvernement, mais aussi les mesures à prendre pour améliorer sa notation. Il est donc recommandé de répéter ces évaluations tous les trois ans afin de mesurer les progrès accomplis.

#### Contexte africain

L'évaluation 2016 du programme PEFA a indiqué que 32 % des évaluations avaient été réalisées en Afrique subsaharienne, ce qui témoigne de la demande locale pour ces services. À ce jour, 163 autorités infranationales africaines, dans 21 États, y ont fait appel.

**Note** Texte tiré du site de PEFA : [www.pefa.org/](http://www.pefa.org/).

**Sources** PEFA (s.d.<sup>[75]</sup>) ; *Swedish Development Advisers for PEFA Secretariat* (2016<sup>[76]</sup>).

### Émission d'obligations

L'émission d'obligations sur les marchés financiers constitue la troisième source de crédit. Les obligations ont généralement des échéances plus longues que de nombreux prêts commerciaux, mais les gouvernements locaux africains n'y ont pas souvent recours. Dans nombre de pays, les marchés obligataires sont peu développés et les gouvernements locaux n'ont ni la capacité de remplir les exigences, formelles ou non, pour y accéder, ni l'autorité institutionnelle requise pour émettre des obligations. Les exigences formelles peuvent créer des écarts de capacité entre les gouvernements locaux et les grands investisseurs, dans la mesure où les fonctionnaires des gouvernements locaux ne saisissent pas pleinement la portée des engagements auxquels ils souscrivent lorsqu'ils émettent des obligations. C'est

en particulier le cas lorsque ces obligations sont émises dans des juridictions étrangères dont le système juridique est différent.

Dans certains cas, les gouvernements nationaux sont peu enclins à accorder aux gouvernements locaux l'autorité requise pour émettre des obligations et/ou les empêchent de le faire. Ces contraintes affectent également les gouvernements locaux qui ont la capacité de se conformer aux exigences requises. De nouvelles exigences et modifications législatives, adaptées au contexte donné, sont nécessaires pour développer les marchés obligataires et permettre aux gouvernements locaux d'accéder aux investissements. Le cas de Kampala est particulièrement frappant. Cette ville a obtenu une bonne cote de solvabilité nécessaire pour émettre des obligations sur le marché obligataire



(notation *investment-grade*), mais le *Kampala City Act, 2010*, a imposé des restrictions, limitant le montant des obligations que la ville peut émettre à 10 % des recettes générées en un an par la municipalité. Sans amendement de la loi pour augmenter ce seuil, la ville ne peut émettre les obligations requises (Gorelick, 2018<sup>[77]</sup>).

L'État de Lagos, au Nigéria, est un exemple réussi d'émission d'obligations. Entre 2008 et 2011, il a émis des obligations pour financer les transports, les zones d'emploi et les autoroutes, autant de secteurs jugés prioritaires. Le succès de ces obligations a montré la disponibilité de l'épargne intérieure et la volonté à investir. Depuis, l'État de Lagos continue d'émettre des obligations à l'intention des investisseurs nigériens.

L'émission d'obligations par les gouvernements locaux ne constitue donc pas une solution facile. Toutefois, si l'on veut trouver davantage de ressources pour financer l'urbanisation, la question de l'accès à ce type de marché pour les institutions spécialisées dans le financement des villes mérite d'être approfondie. La Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL) de Tunisie offre un autre exemple. Elle n'a bénéficié qu'une seule fois de l'émission d'obligations, mais n'a pas continué à solliciter le marché. Ceci est principalement dû à la disponibilité des ressources publiques (ressources accordées à des conditions concessionnelles), plus faciles à mobiliser et moins coûteuses, mais qui continuent de dépendre du gouvernement central.

## Notes

- 1 La plupart des données de ce chapitre concernent les gouvernements infranationaux, qui englobent les gouvernements régionaux et locaux, une ventilation plus précise n'étant pas disponible.
- 2 Par capacité fiscale, on entend ici l'aptitude de ce niveau de gouvernement à percevoir des recettes de manière autonome.
- 3 Cette charte internationale a été ratifiée par 17 des 55 pays africains. Les derniers à la ratifier, le Togo et le Rwanda, l'ont signée en 2019 (Union Africaine, 2014<sup>[79]</sup>).
- 4 Ni l'un ni l'autre ne sont représentatifs de l'ensemble des pays africains. Maurice est une île et l'Afrique du Sud, où 69 % de tous les investissements publics sont délégués aux gouvernements infranationaux, est un des rares États fédéraux d'Afrique.
- 5 Dans la base de données SNG WOFI de l'OCDE/UCLG, les transferts sont définis comme suit : « *transfers to subnational governments from the national government (representing the great majority) but also from higher levels of government (state or regional governments) and from international organisations (e.g. European Union structural funds, international aid, etc.). They comprise current and capital expenditure grants [...]* » (les transferts aux gouvernements infranationaux provenant du gouvernement national – en grande majorité – mais aussi de gouvernements d'États ou de régions et d'organisations internationales, par exemple fonds structureux de l'Union européenne et aide internationale ; ils comprennent les transferts pour dépenses d'exploitation et d'investissement). Il est important de noter que les recettes fiscales partagées ne sont pas incluses dans cette définition (OCDE/CGLU, 2019, p. 68<sup>[18]</sup>).
- 6 Ces transferts sont aussi désignés par le terme « impôts partagés ».
- 7 Depuis 2012, CGLU Afrique et Cities Alliance ont étudié 53 pays africains pour mieux comprendre l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les collectivités locales du continent. Les évaluations CEE consistent à « examiner les conditions institutionnelles créées par les différents pays en faveur des initiatives et de l'action de leurs gouvernements locaux et sous-nationaux respectifs » (CGLU Afrique, Cities Alliance, 2018, p. 7<sup>[6]</sup>). Ces évaluations prennent en compte les domaines suivants : gouvernance locale, autonomie financière, efficacité locale et environnement institutionnel national. La dernière édition (la troisième) est parue en 2018 et se trouve sur le site de CGLU Afrique. Le Chapitre 6 du présent rapport inclut une contribution de Jean-Pierre Elong M'bassi, qui explique plus en détail ces critères d'évaluation.
- 8 L'imposition repose sur une assiette fiscale définie par l'administration ; elle peut, par exemple, se composer du revenu des citoyens, de la valeur foncière, des bénéfices des entreprises ou de transactions imposables.
- 9 La concurrence fiscale peut être positive puisqu'elle motive les gouvernements locaux à vérifier que les dépenses publiques sont efficaces et que les coûts encourus par les habitants sont limités. Mais une concurrence non régulée peut entraîner un nivellement par le bas, une mauvaise prestation de services, des infrastructures de moindre qualité et moins de rigueur dans l'application des règles et normes (Wilson, 1999<sup>[78]</sup>).

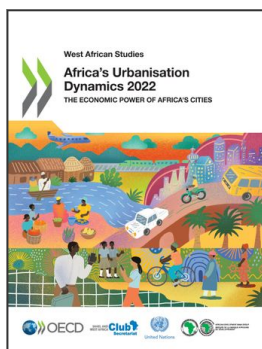
## Références

- ADL Sénégal (2014), *Programme de Renforcement et d'Équipement des Collectivités Locales (PRECOL)*, <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/programme-dappui-aux-communes-et-agglomerations-du-senegal-pacasen> (consulté le 7 décembre 2021). [21]
- AFD (2021), « Le fonds d'équipement communal et l'Agence Française de Développement signent deux accords de financement majeurs au Maroc », *Communiqués de presse*, [https://www.afd.fr/fr/actualites/communiqu%C3%A9-de-presse/fonds-%C3%A9quipement-communal-et-agence-fran%C3%A7aise-d%C3%A9veloppement-signent-deux-accords-financement-maroc?origin=/fr/actualites/communiqu%C3%A9-de-presse?items\\_per\\_page=10](https://www.afd.fr/fr/actualites/communiqu%C3%A9-de-presse/fonds-%C3%A9quipement-communal-et-agence-fran%C3%A7aise-d%C3%A9veloppement-signent-deux-accords-financement-maroc?origin=/fr/actualites/communiqu%C3%A9-de-presse?items_per_page=10) (consulté le 3 décembre 2021). [72]
- AFD (2018), *Programme d'appui aux communes et agglomérations du Sénégal (PACASEN)*, <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/programme-dappui-aux-communes-et-agglomerations-du-senegal-pacasen> (consulté le 18 November 2021). [20]
- Alatas, V. et al. (2012), « Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia », *American Economic Review* 102, pp. 1206-1240, <https://doi.org/10.1257/aer.102.4.1206>. [44]

- Alderman, H. (2002), « Do local officials know something we don't? Decentralization of targeted transfers in Albania », *Public Economy*, vol. 83, pp. 375-404. [45]
- Assemblée générale des Nations Unies (2015), *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, <https://digitallibrary.un.org/record/3923923?ln=fr>. [1]
- BAfD (2022), *Portefeuille de Données, Côte d'Ivoire - Projet pilote à la modernisation des revenus propres des communes de Côte d'Ivoire (PAMREC)*, <https://projectsportal.afdb.org/dataportal/VProject/show/P-CI-J00-002?lang=fr#:~:text=Le%20Projet%20Pilote%20d%27Appui,acc%C3%A9%20le%20processus%20de%20d%C3%A9centralisation>. [60]
- BAfD (2018), *Perspectives économiques en Afrique*, [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African\\_Economic\\_Outlook\\_2018\\_-\\_FR.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Economic_Outlook_2018_-_FR.pdf). [14]
- BAfD/OCDE/PNUD (2016), *Perspectives économiques en Afrique 2016 : Villes durables et transformation structurelle*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/aeo-2016-fr>. [13]
- BAfD/OCDE/PNUD (2015), *Perspectives économiques en Afrique 2015 : Développement territorial et inclusion spatiale*, Éditions OCDE, Paris, [https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-economiques-en-afrique-2015\\_aeo-2015-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-economiques-en-afrique-2015_aeo-2015-fr). [51]
- Baird, S. et al. (2013), « Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review », *Campbell Systematic Reviews*, vol. 9/1, pp. 1-124, <https://doi.org/10.4073/csr.2013.8>. [25]
- Banque mondiale (2021), *Development Projects: Tunisia*, Banque mondiale, Washington, DC, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P130637> (consulté le 18 November 2021). [19]
- Banque mondiale (2012), *Cameroon, The Path to Fiscal Decentralization, Opportunities and Challenges*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://hdl.handle.net/10986/11875>. [29]
- Berrisford, S., L. Cirolia et I. Palmer (2018), « Land-based financing in sub-Saharan African cities », *Environment and Urbanization*, vol. 30/1, pp. 35-52, <https://doi.org/10.1177/0956247817753525>. [39]
- Besley et Coate (2003), « Centralised versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach », *Journal of Public Economy*, vol. 87, pp. 2611-37. [26]
- Bird, R. (2011), « Subnational Taxation in Developing Countries : A Review of the Literature », *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 02/01, pp. 139-161, <https://doi.org/10.1142/s1793993311000269>. [73]
- Bird, R. (2010), « Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature », *World Bank Policy Research Working Paper No. 5450*, <https://ssrn.com/abstract=1694929>. [56]
- Bird, R. et R. Bahl (2008), *Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward*. [55]
- BOAD (2015), *Améliorer le financement de l'économie locale en Afrique de l'Ouest pour contribuer à l'émergence économique et sociale de l'Afrique*, <https://www.boad.org/ameliorer-le-financement-de-leconomie-locale-en-afrique-de-louest-pour-contribuer-a-lemergence-economique-et-sociale-de-lafrique/>. [70]
- Boadway, R. et A. Shah (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfer*, Banque mondiale, Washington, DC. [27]
- Boubakri, N., J. Cosset et O. Guedhami (2005), « Liberalization, corporate governance and the performance of privatized firms in developing countries », *Journal of Corporate Finance*, vol. 11/5, pp. 767-790, <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2004.05.001>. [65]
- Caldeira, E. et G. Rota-Graziosi (2014), « The Crowding-in Effect of Simple Unconditional Central Grants on Local Own-Source Revenue: The Case of Benin », *Journal of African Economies*, vol. 23, pp. 361-387, [https://econpapers.repec.org/article/oupijafrec/v\\_3a23\\_3ay\\_3a2014\\_3ai\\_3a3\\_3ap\\_3a361-387.htm](https://econpapers.repec.org/article/oupijafrec/v_3a23_3ay_3a2014_3ai_3a3_3ap_3a361-387.htm). [30]
- CGLU (2010), *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, [https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLD%20II\\_ENG.pdf#overlay-context=reports/gold-ii](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLD%20II_ENG.pdf#overlay-context=reports/gold-ii). [12]
- CGLU Afrique (2020), « COVID-19: African local and regional governments on the front line », *News*, <https://www.uclga.org/news/covid-19-african-local-and-regional-governments-on-the-front-line/> (consulté le 17 janvier 2022). [24]
- CGLU Afrique (2014), *Revue Africaine des Finances Locales*, <https://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/larevueafricainedesfinanceslocales2014.pdf>. [28]
- CGLU Afrique, Cities Alliance (2018), *Évaluer l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales en Afrique*, [https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/cl\\_en\\_afrique\\_2018.pdf](https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/cl_en_afrique_2018.pdf). [5]
- Commission de l'Union africaine (2015), *Agenda 2063*, [https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_fr.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_fr.pdf). [2]
- Correa, P. et R. Steiner (1999), *Decentralization in Colombia: recent changes and main challenges.*, <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1243>. [34]
- Evans, C. (2003), « Studying the Studies: An Overview of Recent Research into Taxation Operating Costs », *eJournal of Tax Research*, vol. 1/1, pp. 64-92, <http://www5.austlii.edu.au/au/journals/eJTaxR/2003/4.html>. [54]
- Faguet, J. (2004), « Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia », *Public Economy*, vol. 88, pp. 67-93. [9]
- Fay, M., D. Martimort et S. Straub (2021), « Funding and financing infrastructure: The joint-use of public and private finance », *Journal of Development Economics*, vol. 150, p. 102629, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102629>. [80]
- Fjeldstad, O. (2004), « What's trust got to do with it? Non-payment of service charges in local authorities in South Africa », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 42/4, pp. 539-562, <https://doi.org/10.1017/s0022278x04000394>. [64]
- Fjeldstad, O., G. Chambas et J. Brun (2014), *Local government taxation in Sub-Saharan Africa: a review and an agenda for research*, <https://www.cmi.no/publications/file/5098-local-government-taxation-in-sub-saharan-afrika.pdf>. [63]
- Fonds africain de développement (2007), *Angola, Sumbe Water Supply, Sanitation and Institutional Support Project*, [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Angola\\_-\\_Sumbe\\_Water\\_Supply\\_Sanitation\\_and\\_Institutional\\_Support\\_Project\\_-\\_Appraisal\\_Report.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Angola_-_Sumbe_Water_Supply_Sanitation_and_Institutional_Support_Project_-_Appraisal_Report.pdf). [48]
- Freetown City Council (2021), *Transform Freetown: Second Year Report January 2020 January 2021*, [https://fcc.gov.sl/wp-content/uploads/2021/02/Transform-Freetown-2-Year-Report\\_Final.pdf](https://fcc.gov.sl/wp-content/uploads/2021/02/Transform-Freetown-2-Year-Report_Final.pdf) (consulté le 13 décembre 2021). [62]

- Gadenne, L. et M. Singhal (2014), « Decentralization in Developing Economies », *Annual Review of Economics*, vol. 6/1, pp. 581-604, <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080213-040833>. [69]
- Galasso, E. et M. Ravallion (2005), « Decentralized targeting of an antipoverty program », *Journal of Public Economics*, vol. 89, pp. 705-727, <https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.sciencedirect.com%2Fscience%2Farticle%2Fpii%2FS0047-2727%2804%2900097-0;h=repec:eee:pubeco:v:89:y:2005:i:4:p:705-727>. [42]
- Galiani, S. et P. Gertler (2008), « School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind », *Journal of Public Economics*, vol. 92, pp. 2 106-2 120, <https://econpapers.repec.org/RePEc:eee:pubeco:v:92:y:2008:i:10-11:p:2106-2120>. [43]
- Garnache, J. et P. Van De Vyver (2008), *Financial self-evaluation guide for local authorities, Managing the budget, administrating development, and creating opportunities for dialogue between financial partners*, [https://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/autoevaluation\\_en.pdf](https://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/autoevaluation_en.pdf). [74]
- Germán, . (2018), « Land Value Capture: Tools to Finance our Urban Future », *Policy Brief*, Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts, <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/land-value-capture-policy-brief.pdf>. [38]
- Gordon, R. et W. Li (2009), « Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation », *Journal of Public Economics*, vol. 93/7-8, pp. 855-866, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.04.001>. [57]
- Gorelick, J. (2018), « Supporting the future of municipal bonds in sub-Saharan Africa: the centrality of enabling environments and regulatory frameworks », *Environment and Urbanization*, vol. 30/1, pp. 103-122, <https://doi.org/10.1177/0956247817741853>. [77]
- Grieco, K. et al. (2019), *Simplifying Property Tax Administration in Africa: Piloting a Points-Based Valuation in Freetown, Sierra Leone*, [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14799/ICTD\\_SummaryBrief\\_19\\_Online.pdf](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14799/ICTD_SummaryBrief_19_Online.pdf). [61]
- Grout, P. (2009), *Private Delivery of Public Services*, <http://www.bristol.ac.uk/cmppo/publications/publicservices/ppfinal.pdf>. [67]
- Hoffman, B. et C. Gibson (2005), *Fiscal Governance and Public Services: Evidence from Tanzania and Zambia*, University of California, San Diego, <https://gsdrc.org/document-library/fiscal-governance-and-public-services-evidence-from-tanzania-and-zambia>. [46]
- ICA (2018), *Infrastructure Financing Trends in Africa, the Infrastructure Consortium for Africa*. [11]
- IGC (2018), *Land and property taxes for municipal finance*, <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/08/Land-and-Property-Taxes-for-Municipal-Finance-06.07.18.pdf>. [59]
- Kampala Capital City Authority (2017), *Property Rates, Assessment and Payment*, [https://www.kcca.go.ug/uDocs/Property\\_Rates\\_FAQs.pdf](https://www.kcca.go.ug/uDocs/Property_Rates_FAQs.pdf) (consulté le 15 décembre 2021). [82]
- Kassa, E. (2021), « Factors influencing taxpayers to engage in tax evasion: evidence from Woldia City administration micro, small, and large enterprise taxpayers. », *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, vol. 10/ 8, <https://doi.org/10.1186/s13731-020-00142-4>. [41]
- Kis-Katos et Siharir (2014), *The impact of fiscal and political decentralization on local public investment in Indonesia*, Institute for the Study of Labor (IZA), <https://docs.iza.org/dp7884.pdf>. [8]
- Masaki, T. (2018), « The impact of intergovernmental transfers on local revenue generation in Sub-Saharan Africa: Evidence from Tanzania », *World Development*, vol. 106, pp. 173-186, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.01.026>. [31]
- Mogues, T. et S. Benin (2012), « Do External Grants to District Governments Discourage Own Revenue Generation? A Look at Local Public Finance Dynamics in Ghana », *World Development*, vol. 40/5, pp. 1054-1067, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.12.001>. [33]
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York. [16]
- No.16. I. (dir. pub.) (2008), « Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1273753>. [50]
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York. [15]
- OCDE (2022), « Building a Global Compendium on Land Value Capture », (*brochure*), <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>. [37]
- OCDE (2021), *Improving public finance, boosting infrastructure*, Éditions OCDE, Paris, [https://www.oecd.org/dev/africa/Financing-Summit-for-Africa\\_Background-paper.pdf](https://www.oecd.org/dev/africa/Financing-Summit-for-Africa_Background-paper.pdf). [83]
- OCDE (2019), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/q2g9faa7-en>. [17]
- OCDE/CGLU (2019), *2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment - Country Profiles*, [https://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI\\_2019\\_report\\_country\\_profiles\\_DEC2019\\_UPDATES.pdf](https://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf). [22]
- OCDE/CGLU (2019), *OECD/UCLG World Observatory Database (SNG WOFI)*, <https://stats-1.oecd.org/WBOS/index.aspx> (consulté le 18 November 2021). [3]
- OCDE/CGLU (2019), *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings*, <http://www.sng-wofi.org>. [18]
- OCDE/CSAO (2018), *Africapolis (base de données)*, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE, Paris, <https://africapolis.org/fr?country=Angola&keyfigure=totalPop&type=abs&year=2015> (consulté le 3 décembre 2021). [6]
- OCDE/CUA/ATAF (2020), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2020 : 1990-2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/14e1e-db1-en-fr>. [53]
- Ogaboh, A. et F. Nkpoyen (2010), « Privatisation, job security and performance efficiency of privatized enterprises in Nigeria: a critical Reassessment », *Journal of Arts Science & Commerce*, vol. 1/1, pp. 95-106. [66]
- Olken, B. et R. Pande (2012), « Corruption in Developing Countries », *Annual Review of Economics*, vol. 4/1, pp. 479-509, <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080511-110917>. [35]
- ONU DAES (2019), « 2018 Revision of World Urbanization Prospects », *UN World Population Prospects*, <https://population.un.org/wup/> (consulté le 3 décembre 2021). [7]
- ONU-Habitat (2016), « Sharing the wealth: Private land value and public benefit », dans *Finance for City Leaders Handbook*, United Nations Human Settlement Programme, <https://doi.org/10.18356/989e1a5b-en>. [52]
- ONU-Habitat (2015), *The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries*, United Nations Human Settlement Programme, <https://unhabitat.org/the-challenge-of-local-government-financing-in-developing-countries-0>. [4]

- ONU-Habitat, CEA, FENU and CGLU Afrique (2020), *La COVID-19 dans les villes africaines : Impacts, ripostes et recommandations politiques*, ONU-Habitat, <https://unhabitat.org/fr/covid-19-in-africa-cities-impacts-responses-and-policies>. [23]
- Otoo, I. et M. Danquah (2021), « Fiscal decentralization and efficiency of public services delivery by local governments in Ghana », *African Development Review*, vol. 33/3, pp. 411-425, <https://doi.org/10.1111/1467-8268.12590>. [47]
- Paulais, T. (2012), *Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, DC, and Agence Française de Développement, Paris. [36]
- PEFA (s.d.), *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)*, <https://www.pefa.org/about> (consulté le Novembre 2021). [75]
- Rantelangi, C. et N. Majid (2018), « Factors that influence the taxpayers' perception on the tax evasion », *Advances in Economics, Business and management Research*, <https://doi.org/10.2991/miceb-17.2018.34>. [40]
- Rao, S. (2015), *Is the Private Sector More Efficient? A cautionary tale*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, <https://gsdrc.org/document-library/is-the-private-sector-more-efficient-a-cautionary-tale/#:-:text=Country%20studies%20find%20that%20in,to%20determine%20efficiency%20than%20ownership>. [68]
- Siddique, O. (2019), *West Africa's First Municipal Bond Enables Pro-Poor Investment in Dakar*, <https://www.citiesalliance.org/resources/publications/project-case-studies/west-africa%E2%80%99s-first-municipal-bond-enables-pro-poor> (consulté le 17 décembre 2021). [81]
- Skinner, J. (1991), « If Agricultural Land Taxation Is so Efficient, Why Is It so Rarely Used? », *The World Bank Economic Review*, vol. 5/1, pp. 113-133, <https://doi.org/10.1093/wber/5.1.113>. [58]
- Swedish Development Advisers for PEFA Secretariat (2016), *Evaluation of the PEFA Program*, <https://www.pefa.org/resources/evaluation-pefa-program-2016>. [76]
- Tiebout, C. (1956), « *A pure theory of local expenditures* », *Journal of Political Economy*. [10]
- Union Africaine (2014), *African Union International*, <https://au.int/en/treaties/african-charter-values-and-principles-decentralisation-local-governance-and-local>. [79]
- Urban Development Bank (2021), *About Infrastructure Bank*, <http://www.infrastructurebankplc.com/bank.php> (consulté le 3 décembre 2021). [71]
- USAID (2010), *Angola Water and Sanitation Profile*, <http://www.washplus.org/sites/default/files/angola2010.pdf>. [49]
- Wilson, J. (1999), « Theories of Tax Competition », *National Tax Journal*, vol. 52/2, pp. 269-304, <https://doi.org/10.1086/ntj41789394>. [78]
- Zhuravskaya, E. (2000), « Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style », *Journal of Public Economics*, vol. 76/3, pp. 337-368, [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(99\)00090-0](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00090-0). [32]



Extrait de :  
**Africa's Urbanisation Dynamics 2022**  
The Economic Power of Africa's Cities

Accéder à cette publication :  
<https://doi.org/10.1787/3834ed5b-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE/Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique/Banque africaine de développement (2022), « Financer l'urbanisation de l'Afrique : Accroître la capacité fiscale des villes africaines », dans *Africa's Urbanisation Dynamics 2022 : The Economic Power of Africa's Cities*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/846f1baa-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :  
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.