



Financé par  
l'Union européenne

Le financement du développement urbain durable

ETUDE DE CAS 5

# Renforcer les finances municipales : l'expérience de Mzuzu et du Malawi





Financé par  
l'Union européenne

## À propos de la présente initiative

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

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

# Renforcer les finances municipales : l'expérience de Mzuzu et du Malawi

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

## Table des matières

Résumé .....	4
Principaux messages:.....	5
L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers .....	6
Finances municipales et structures de la gouvernance urbaine .....	7
Structures et mission de la gouvernance urbaine.....	7
Finances municipales: un aperçu.....	7
Les réformes entreprises pour améliorer la situation financière de la ville .....	12
Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif .....	12
Réaliser le potentiel d'investissement dans de meilleures infrastructures .....	19
Un meilleur cadre réglementaire pour l'accès aux financements .....	22
Renforcer la capacité de gestion financière de la ville .....	24
Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme .....	25
Leçons et facteurs de succès.....	25
Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain .....	26
Bibliographie.....	28

### Remerciements

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

La matière de la présente étude provient à la fois d'entretiens et de recherches en ligne conduits entre mai 2019 et mars 2020. Pour leurs contributions nous remercions: African Property Tax Initiative; le Conseil municipal de Mzuzu; le Conseil municipal de Lilongwe; l'Université de Mzuzu; le National Local Government Finance Committee (NLGFC); le Ministère des Terres, du Logement et de l'Aménagement Urbain; la Malawi Local Government Association (MALGA); le Development Fund for Local Authorities (DFLA); le Ministère des Collectivités Locales et des Affaires Rurales; le Bureau du Coordinateur résident des Nations Unies, et la délégation de l'Union Européenne au Malawi.

## Résumé

Le cas de Mzuzu illustre la manière dont les villes secondaires sont capables d'innover et de montrer la voie en matière de réforme des finances municipales, alors même que leurs recettes fiscales sont extrêmement faibles et leurs moyens minimes. Mzuzu est la troisième grande ville du Malawi. La présente étude de cas se concentre sur un système d'évaluation des biens fonciers-immobiliers simple et parfaitement adapté qui a multiplié par sept les rentrées fiscales entre 2013 et 2018<sup>1</sup> et qui est connu sous le nom de Programme de mobilisation des recettes fiscales (REMOP).

Ce programme a beau avoir d'abord été considéré comme un succès, un certain nombre de doutes sérieux l'ont mis au point mort. Il s'agit surtout d'obstacles juridiques inhérents aux méthodes actuelles d'évaluation au Malawi. Au-delà et plus généralement, ce sont des problèmes tels que le détournement des recettes, le manque de moyens de gestion financière, des litiges sur la propriété des terres entre pouvoirs publics, ainsi qu'un biais national en faveur des campagnes, qui empêchent toujours la municipalité de Mzuzu d'atteindre une situation financière durable.

Pour les partenaires du développement, l'exemple de Mzuzu vient comme un sérieux rappel de l'importance vitale d'une large participation des parties prenantes, ainsi que des obstacles juridiques à prévoir si l'on veut assurer le succès durable des projets. Mais l'exemple de Mzuzu illustre aussi le potentiel que peuvent offrir des villes moins importantes, avec la souplesse et les fortes incitations à la réforme qui les caractérisent, pour expérimenter de manière utile des innovations destinées à augmenter les rentrées fiscales. Le Fonds de développement pour les collectivités locales (DFLA), organisme



spécial établi au Malawi pour procurer à celles-ci des prêts de faibles montants et à bas coût, présente, lui aussi, un modèle digne d'intérêt et d'un examen approfondi. En fournissant son appui aux collectivités locales sous forme de prêts, le Fonds leur donne l'occasion de prouver leur solvabilité et de se préparer à se financer à l'avenir par l'emprunt.

Les villes du Malawi, parmi les plus pauvres du monde dans un pays relativement peu urbanisé, sont toujours au début de la courbe du développement. Cette toute première phase ne va pas sans de nombreux obstacles auxquels il reste encore à faire face ; mais elle représente aussi une très bonne occasion de tirer les leçons des erreurs et

des réussites d'autres villes placées dans des situations comparables. Les villes du Malawi se trouvent encore à ce point critique où elles peuvent investir dans les équipements urbains qui vont les rendre vivables et productives avant qu'elles voient arriver une vague d'exode rural en masse.

### Principaux messages:

- Les villes secondaires, plus flexibles et fortement incitées à la réforme, peuvent servir de précieux centres d'innovation et d'expérimentation pour de nouveaux modèles de recettes fiscales.
- La méthode automatisée d'évaluation par points des biens fonciers-immobiliers fournit un bon moyen, peu coûteux et bien adapté aux capacités, d'augmenter le produit de ces taxes et de maintenir à jour les rôles d'évaluation.
- Toutefois, une large participation des parties prenantes et la codécision sont essentielles pour assurer l'adhésion du public, appréhender les intérêts catégoriels et préparer ainsi le succès à long terme.
- Le recours aux systèmes d'information géographique (GIS) a des avantages d'une portée bien supérieure à la seule amélioration de la taxation immobilière-foncière, tels que la possibilité de répertorier des biens "informels", et l'amélioration de l'aménagement et de la gestion des villes.
- Les partenaires du développement ont tendance à travailler à travers le gouvernement national, ce qui renforce le biais en faveur des campagnes, tant dans les politiques publiques que dans l'investissement.
- Le Fonds de développement pour les collectivités locales (DFLA) peut servir de modèle aux collectivités locales pour le lissage des flux de trésorerie mais aussi la reconnaissance de leur solvabilité en vue d'un financement supplémentaire par la dette.



## L'urbanisation : tendances, problèmes et besoins financiers

Le Malawi, “cœur chaleureux de l'Afrique”, est l'un des pays les plus pauvres au monde, avec un produit intérieur brut (PIB) de l'ordre de US\$290 par tête et 51 pour cent de la population vivant dans la pauvreté.<sup>2</sup> Son indice de développement humain (IDH), à 0.418, le classe au 170<sup>e</sup> rang des 187 pays recensés. L'espérance de vie est basse elle aussi, à 55 ans. Mis à part les troubles qui ont marqué les récentes élections, le Malawi est un pays plutôt paisible, avec la plupart du temps des gouvernements stables depuis l'indépendance en 1964. Et pourtant nombre d'indicateurs, au Malawi, ressemblent à ceux d'États fragiles ou de pays déchirés par la guerre.

L'économie de ce pays enclavé dépend beaucoup de l'agriculture : elle emploie presque 80 pour cent de la population, elle contribue presque 30 pour cent du PIB et elle est très vulnérable aux chocs climatiques.<sup>3</sup> Le secteur industriel, comme l'agro-alimentaire, le bâtiment et les cigarettes, contribue environ 11 pour cent du PIB; tandis que le secteur des services, comme le tourisme, les transports, la santé et la banque, domine l'économie avec 52 pour cent du PIB. En dépit de la fragilité de son économie, le Malawi connaît un taux de croissance réelle de l'ordre de 5 pour cent et un taux de chômage de 6 pour cent seulement (en raison avant tout de l'agriculture de subsistance). Vu les conditions difficiles, le taux des prélèvements obligatoires par rapport au PIB est, lui aussi, raisonnable, à 17 pour cent en 2018.<sup>4</sup>

La population du Malawi, soit 17,5 millions d'habitants, est surtout rurale, avec seulement 17 pour cent vivant en zone urbaine. Toutefois, certaines estimations voient dans le Malawi l'un des pays dont l'urbanisation est le plus rapide au monde, à plus de 5 pour cent par an.<sup>5</sup> La Politique nationale d'urbanisation a été publiée en réaction à cette situation. Elle souligne que “les stratégies nationales de développement du passé ont vu dans l'urbanisation une contrainte plutôt qu'une occasion dont tirer profit.” Cette première phase de l'urbanisation du Malawi lui donne l'occasion unique d'apprendre des erreurs des villes qui sont plus avancées dans la trajectoire du développement. Il s'agit, en particulier, d'élaborer des plans pour préparer les établissements urbains de demain, en investissant dans les infrastructures voulues pour tirer les meilleurs avantages du phénomène d'agglomération qui constitue une ville.

Le Malawi compte quatre centres urbains : Lilongwe, Blantyre, Mzuzu et Zomba. Lilongwe a été déclarée ville capitale en 1975 et c'est elle qui concentre la population la plus forte (989 318 habitants en 2018). Blantyre vient en deuxième position mais reste le centre industriel et commercial du pays. Elle est proche de Zomba, quatrième par la population et ancienne capitale politique de l'époque coloniale. Mzuzu, qui fait l'objet de la présente étude, vient donc en troisième position avec 221 272 habitants en 2018, et 1,7 million de plus vivant à la périphérie. Bien que n'étant pas une

grande ville, les réformes récentes y ont considérablement augmenté les rentrées fiscales, la responsabilité et la transparence – surpassant, dans certains cas, les villes les plus importantes du pays.

Le grand défi auquel est confronté Mzuzu n'est autre que son économie sous-développée. Le potentiel mobilisable est important, puisque la ville fait office de porte d'accès à la Tanzanie voisine et produit un café renommé, tout en ayant de quoi accueillir des usines de transformation d'autres produits naturels comme le poisson, le riz et le tabac. Mzuzu abrite aussi l'une des meilleures universités du pays. En tant que ville secondaire gouvernée par un parti d'opposition, elle ne fait pas souvent partie des priorités en matière d'investissement dans de grands équipements et elle souffre de diverses lacunes, qu'il s'agisse de grandes routes ou de services vitaux comme l'eau, l'assainissement et l'électricité. Toutefois, cela laisse encore cette petite ville en phase préliminaire d'expansion la possibilité de procéder à ces investissements avant l'arrivée d'une grande vague d'exode rural.

# Finances municipales et structures de la gouvernance urbaine

## Structures et mission de la gouvernance urbaine

Le Malawi comporte deux grands échelons de gouvernement : national et local. Les collectivités locales peuvent se dénommer ville, municipalité ou district, il n'y a aucune hiérarchie officielle entre ces divers niveaux. Ce sont la Politique nationale de décentralisation et la loi de 1998 sur les collectivités locales qui, ensemble, donnent son cadre juridique de la décentralisation au Malawi. Depuis 1998, cette loi a été continuellement passée en revue et amendée (en dernier lieu en 2017) afin de garantir que les collectivités locales sont à même de promouvoir les équipements et le développement économique dans leur ressort territorial. La Politique nationale de décentralisation vise à éliminer les doubles emplois administratifs, ainsi qu'à promouvoir la responsabilité et la gouvernance participative à l'échelle locale.

En zone urbaine, l'autorité publique prend la forme d'un Conseil municipal, divisé en deux: une partie politique, composée de conseillers élus et conduite par le maire; et une partie administrative, le "Secrétariat du Conseil", placé sous la responsabilité du Directeur Général.<sup>6</sup> Le Ministère des Collectivités Locales et du Développement Rural tient toutes les autorités locales sous sa tutelle et sa responsabilité. Mais s'agissant des Conseils urbains, le Ministère des Terres, du Logement et de l'Aménagement Urbain a aussi son mot à dire, notamment en ce qui concerne les plans stratégiques et la politique urbaine.

Au Malawi, le mandat des collectivités locales, tel que défini par la législation, comprend la fourniture et l'entretien des services d'enlèvement et de traitement des déchets et des eaux d'égout, la voirie urbaine et les voies d'accès, la distribution d'eau, les commodités publiques ainsi que les licences et l'inspection des petites et moyennes entreprises. Reviennent aussi aux collectivités locales les centres de soins, l'instruction, les transports, l'agriculture et l'administration des terres dans les limites de leur territoire.

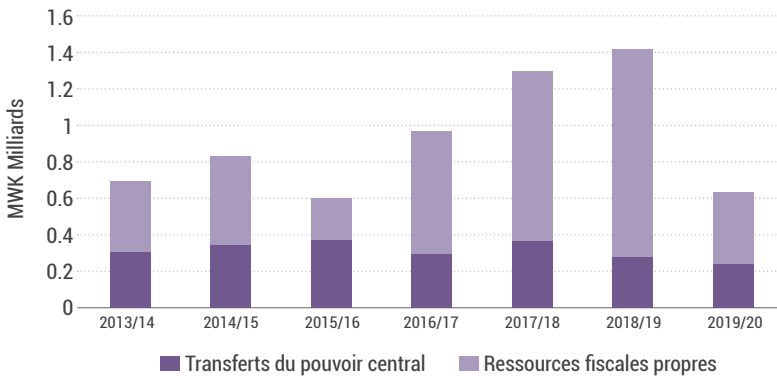
La législation ne distingue pas entre conseils urbains et ruraux, mais les conseils peuvent demander à être exemptés de fonctions qui ne relèvent pas de leur ressort géographique. Dans les faits, les collectivités locales manquent souvent des moyens voulus pour remplir l'intégralité de leur mandat, et se tournent donc vers le pouvoir central et les partenaires du développement. Par conséquent, la dévolution intégrale des compétences, y compris l'administration foncière et la décentralisation fiscale, n'est toujours pas aboutie.

## Finances municipales: un aperçu

Les villes au Malawi se trouvent aux prises avec une assiette fiscale très réduite et de faibles taux de recouvrement. La majorité de la population étant rurale, le pouvoir central s'efforce avant tout de mettre à niveau les campagnes. Cela se reflète dans la redistribution des ressources. Dans les

villes, les transferts du pouvoir central doivent contribuer moins de 20 pour cent du total du budget, étant donné qu'elles sont en mesure de lever par elles-mêmes des recettes (dans les campagnes, cette limite est de 80 pour cent). Les partenaires du développement ont fourni l'investissement initial dans des projets destinés à atténuer certaines difficultés dans les villes, mais les moyens nécessaires à leur entretien sont souvent insuffisants.

À Mzuzu, le budget de l'exercice fiscal 2019-20 se montait à 2,4 milliards de kwacha du Malawi (MWK), soit l'équivalent de US\$3,3 millions, en augmentation de 15 pour cent par rapport au précédent. De ce total, les transferts du pouvoir central devaient se monter à MWK414 millions (US\$563 000), soit 17 pour cent, pour des prévisions de ressources propres de MWK2 milliards (US\$2,7millions), soit 83 pour cent. Toutefois, les recettes réelles sont fréquemment très inférieures aux prévisions. Par conséquent, le pouvoir central se retrouve souvent contribuer une proportion bien supérieure des ressources totales. La part respective des transferts centraux et des ressources propres à Mzuzu ces sept dernières années est présentée ci-dessous (Figure 1). Comme on peut le voir, le montant des ressources propres est irrégulier et varie énormément d'un exercice à l'autre.

**Figure 1: Ressources propres et transferts à Mzuzu de 2013 à 2020**

Source: Conseil municipal de Mzuzu.

L'art. 68 de la loi sur les collectivités locales les habilite à percevoir des **ressources fiscales propres**. Celles-ci se composent avant tout des taxes foncières-immobilières ("rentes urbaines", au Malawi) et des "rentes sur les sols" (redevance forfaitaire pour la location d'un terrain public), des licences commerciales et des redevances de marché, ainsi que de charges de service comme l'élimination des nuisibles, et des exploitations commerciales comme les hôtelleries appartenant à la municipalité et les stades. Le détail des ressources propres effectivement perçues à Mzuzu lors de l'EF19-20 apparaît en Figure 2 et totalise MWK397 millions (US\$544 000).

Dans toutes les collectivités locales, ce sont les taxes foncières-immobilières qui fournissent le plus gros des ressources fiscales propres, comme le montre la Figure 2, avec 55 pour cent du total de toutes les rentrées fiscales. Les villes au Malawi prélèvent ces taxes sur la valeur tant du foncier que des aménagements. En droit, tout bien est assujéti, mais le coût de la mise à jour des registres se combine à une faible discipline pour rendre rare le recouvrement intégral. Les droits et charges de

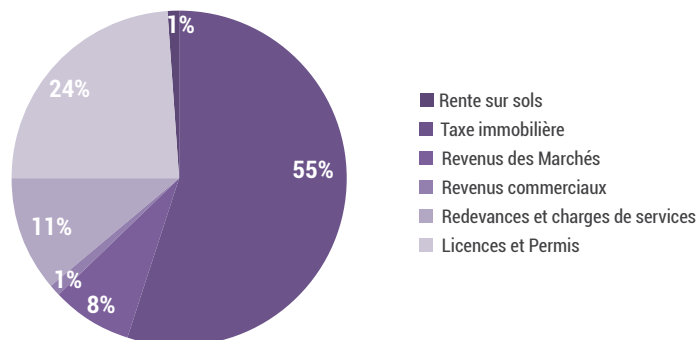
service viennent en deuxième position, avec 24 pour cent du total des ressources propres à Mzuzu, et ce surtout grâce aux redevances de marché.

Parmi les obstacles les plus importants au recouvrement des ressources propres, on peut citer les suivants:

- Les biens et équipements appartenant à la municipalité exigent souvent des investissements et de l'entretien avant de pouvoir produire des revenus, or les conseils municipaux ne disposent pas du capital initial voulu pour y investir.

- La vente illicite dans les rues empêche la municipalité de collecter les redevances de marché qui seraient dues. En outre, les coûts de fonctionnement de nombreux marchés sont très supérieurs au produit de la redevance. À cet égard, les licences commerciales ont l'avantage d'être recouvrées à un coût inférieur.
- La discipline est faible du fait du grand nombre de droits et taxes. La plupart des villes manquent de la réglementation voulue pour l'exécution, vu le coût et l'expertise technique que cela exige.
- L'assiette fiscale est restreinte du fait qu'au Malawi, ce sont 60 à 70 pour cent de la population urbaine qui vivent dans des zones à bas revenu ou d'habitat informel.<sup>7</sup>

**La contribution et les transferts du pouvoir central** prennent diverses formes, qu'ils aillent à l'investissement en capital ou aux coûts de fonctionnement. Comme dans bon nombre de villes des pays en développement, le calcul du montant des transferts se fait à partir de la taille de la population et de certains indicateurs de développement bien déterminés. Tou-

**Figure 2: Détail des ressources fiscales propres de Mzuzu, EF19-20**

Source: Conseil Municipal de Mzuzu.



tefois, il se dit que le calcul est aussi largement influencé par les facteurs politiques. Les salaires du personnel, hormis ceux détachés auprès du conseil, ne sont pas financés par ces transferts, contrairement à ce qui se passe chez leurs homologues ruraux. À Mzuzu comme dans les autres villes, les salaires se payent sur les revenus locaux, ce qui veut dire qu'à bien des occasions les fonctionnaires du Conseil n'ont pas été payés, et ce, dans certains cas, quatre mois durant.<sup>8</sup>

La contribution du pouvoir central aux conseils urbains est souvent plus faible, par tête, que celles dont bénéficient leurs homologues ruraux. Un rapport de l'UNICEF a souligné que les conseils municipaux de Blantyre et de Lilongwe reçoivent les allocations par tête les plus faibles<sup>9</sup>, ce qui s'expliquerait en partie du fait que la majorité de la population est encore rurale, et aussi parce que l'on présume que les conseils urbains ont les moyens de lever suffisamment de ressources propres. C'est le Comité national de financement des collectivités locales (NLGFC) qui est chargé des transferts et il est mandaté pour distribuer et gérer les ressources de fonctionnement et de développement des conseils locaux. Il contribue à l'amélioration de la gestion finan-

cière, du budget, de la comptabilité et du contrôle des finances des collectivités. La part relative de tous les financements du pouvoir central au budget de l'EF19-20 de Mzuzu apparaît à la Figure 3. Elle se montait à MWK241 millions (US\$328 000).

### Les transferts du pouvoir central aux villes:

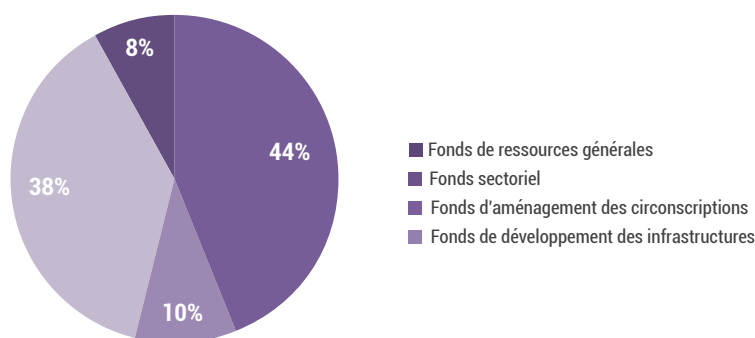
- **Le Fonds de ressources générales (GRF)** alloue chaque mois une subvention sans conditions aux collectivités locales, en comptant qu'au moins un quart du total ira à la fourniture de services. C'est relativement faible et cela passe habituellement dans les frais de fonctionnement. La Constitution du pays veut que le pouvoir central reverse au moins 5 pour cent des rentrées fiscales nationales aux collectivités locales. Toutefois, les conseils soutiennent que, bien qu'il perçoive des recettes importantes, le pouvoir central en transfère rarement la portion prescrite – qui actuellement serait plutôt de 1,5 pour cent en moyenne.
- **Le Fonds de développement des infrastructures (IDF)** contribue au financement de divers équipements,

comme par exemple les marchés couverts. Il ne concerne que les villes, les campagnes disposant de leur propre Fonds de développement des districts (DDF). L'IDF fait partie du budget national mais le choix des projets est à la discrétion des conseils municipaux en fonction de leurs propres plans d'aménagement-développement. Il s'agit habituellement de projets qui intéressent les populations locales et choisis par elles de manière participative. L'IDF peut servir à canaliser les subventions des partenaires du développement, mais, comme les financements ne peuvent pas être liés à des projets bien particuliers, ces partenaires préfèrent passer par le Fonds de développement local (RDF).

- **Le Fonds d'aménagement des circonscriptions (CDF)** a été institué en 2006 avec vocation de soutenir la mise au point de petits projets qui correspondent à des besoins immédiats et à court terme. Les fonds proviennent de l'IDF et ont la même vocation générale ; mais cette fois ce sont les conseillers municipaux, et non la population de manière participative, qui sélectionnent les projets bénéficiaires. Il se dit que le CDF n'a pas été utilisé assez efficacement en raison d'ingérences politiques, et plusieurs cas d'irrégularités ont été relevés dans sa gestion.<sup>10</sup>

- L'Administration du Fonds des routes alloue à l'Autorité qui la gère les ressources permettant aux conseils urbains de remplir leur mission d'entretien des voies existantes et d'en construire de nouvelles. L'Autorité du Fonds des routes est une institution paragonnementale établie par le Par-

Figure 3: Détail des transferts du pouvoir central à Mzuzu, EF19-20



Source: Conseil municipal de Mzuzu.

lement en 2006 et qui dépend du Ministère des Transports et des Travaux Publics.<sup>11</sup> L'Administration du Fonds des routes a pour mission de recueillir et de comptabiliser les moyens financiers destinés aux travaux routiers dans le pays. Les ressources proviennent de la taxe sur les hydrocarbures, d'allocations décidées par le Parlement, de donateurs et de partenaires du développement. Ses allocations n'apparaissent pas dans le budget des conseils locaux alors qu'elles constituent habituellement la principale forme de contribution dont bénéficient les collectivités locales.

- **Le Fonds de développement local (LDF)** créé en 2008 centralise les ressources provenant de divers partenaires du développement et du pouvoir central pour répondre aux initiatives locales de développement-aménagement. Il fonctionne sur la base des résultats, accordant davantage de subventions aux bénéficiaires qui en font le meilleur usage. Ses ressources varient au fil du temps, en fonction de l'intérêt des partenaires du développement et des investissements du pouvoir central.

- Lors de l'EF18-19, l'allocation consentie au LDF n'a pas dépassé 1,7 pour cent du budget national, soit MWK20 milliards (US\$27 millions). Il bénéficie en outre de US\$107 millions de la part de la Banque mondiale, de US\$25,7 millions de la Banque africaine de développement (BAfD) et de US\$15 millions de l'agence allemande de développement (KfW).<sup>12</sup> Les donateurs préfèrent ce fonds puisqu'il permet de cantonner leurs contributions à des investissements ou types d'investissement bien précis.

- En 2018, le LDF a fusionné avec le NLGFC afin de mieux coordonner les financements que le pouvoir central distribue aux collectivités locales. Les responsables des politiques publiques reconnaissent que le LDF comme le NLGFC cherchent encore les structures juridiques propres à en faire une institution cohérente et bien coordonnée pour une gestion financière efficace et un meilleur financement du développement à l'échelle locale.

Outre ces fonds, le pouvoir central accorde des subventions sous conditions à certains secteurs déterminés, comme la santé et l'instruction. En théorie, elles devraient représenter 9 pour cent des recettes nationales pour la santé et 15 pour cent pour l'instruction. Jointes aux allocations du Fonds de ressources générales, cela veut dire que les transferts du pouvoir central aux collectivités locales devraient se monter au minimum à 29 pour cent des recettes fiscales nationales. Les transferts du budget national aux collectivités locales ont beau être passés de seulement 5 pour cent pour l'EF15-16, à 17 pour cent pour l'EF18-19, cela reste très inférieur à ce qui est promis par la Constitution.

Les autres sources de revenu des collectivités locales sont les suivantes:

**Les revenus cédés:** Il s'agit de revenus non fiscaux collectés pour le pouvoir central, à charge pour lui de les redistribuer aux collectivités locales selon une clef de répartition. Ils ont beau être autorisés en droit au Malawi, il reste à mettre en application bon nombre d'entre eux. La Politique de décentralisation prévoit des droits de péage, des droits sur les hydrocarbures et d'autres droits sur l'enregistrement des véhicules et des industries.

**L'emprunt et les partenariats:** Ces sources de financement restent quelque peu inexplorées, vu le sous-développement des moyens de gestion financière des villes dans le pays. La loi sur les collectivités locales prévoit que les conseils peuvent contracter des emprunts auprès des banques commerciales et autres institutions financières, et qu'ils peuvent aussi nouer des partenariats avec le secteur privé, à condition que le Ministère des Finances approuve ce type de relation financière. La mise en application de cette disposition législative reste toutefois problématique, vu l'hésitation du Ministère à garantir de tels emprunts, craignant tant les abus que la surcharge d'endettement interne pour le gouvernement. Cela ne concerne pas le Fonds de développement pour les collectivités locales (DLFA) qui est détaillé ci-dessous, mais celui-ci aussi est resté sous-utilisé.

**Les contributions des partenaires du développement:** Sans être toujours régulières, ces contributions constituent une part fondamentale du financement du développement et de la protection sociale dont bénéficient les collectivités locales au Malawi. Toutefois, elles passent généralement par l'intermédiaire du pouvoir central avant d'être transférées aux collectivités locales.<sup>13</sup> Les postes de la santé et de l'instruction, en particulier, reçoivent des fonds provenant des budgets de soutien sectoriels.

Les partenaires du développement contribuent aussi par le biais du Fonds de développement local (LDF). Par exemple, le Quatrième fonds d'action sociale pour le Malawi (MASAF IV) de la Banque mondiale met en place des programmes de travaux publics mais aussi des versements sociaux en espèces, et développe les moyens

des collectivités locales pour le pérenniser.<sup>14</sup>

S'agissant des **dépenses**, les villes au Malawi sont contraintes à de délicats arbitrages pour exécuter leur mandat, vu leurs moyens limités en finances et en personnel. Comme détaillé dans la section qui précède, nombre des "dépenses fondamentales de développement" dépendent des allocations du pouvoir central, ne laissant que la masse salariale et autres postes réguliers à la responsabilité des conseils urbains. Le partage entre l'investissement en capital et les dépenses de fonctionnement régulières est en moyenne de 50 pour cent. Les investissements en capital d'une certaine importance sont financés par le Fonds de développement des infrastructures (IDF) et le Fonds de développement des circonscriptions (CDF) et leurs allocations sont affectées à des projets bien déterminés.

Depuis l'EF17-18, tous les conseils municipaux ont commencé la mise en place de la **budgétisation par pro-**

**gramme (PBB).**<sup>15</sup> La méthode permet de s'assurer que les budgets sont complets et conformes aux pratiques internationales en classant les dépenses par programme, avec leur incidence économique, fonctionnelle et administrative. Cela améliore aussi le suivi des lignes budgétaires individuelles.

Pour l'EF19-20, Mzuzu a privilégié les infrastructures, une meilleure gestion des déchets, la mise en place d'une police métropolitaine et l'amélioration du bien-être des employés du Conseil, entre autres.<sup>16</sup> Le Conseil s'est notamment concentré sur l'entretien des marchés couverts, chambres froides et clocher compris, ainsi que sur les moyens mis à la disposition des éboueurs. Le Conseil prévoit la construction de 10 km de route à partir de la M5 jusqu'à Luwinda en passant par Matete, le Collège technique de Mzuzu et le jardin botanique, bretelle qui va permettre à la circulation automobile de contourner le centre-ville. Des voies existantes vont passer de la terre battue à un revêtement de gravillons en bonne et due forme.

En comparant ces projets avec les dépenses réelles, toutefois, il apparaît que la majorité des crédits budgétaires revient toujours au Conseil lui-même, aux déplacements et à l'entretien du parc automobile municipal. En outre, ces dernières années ont vu de multiples incidents de paiement au détriment du personnel du Conseil, celui-ci étant incapable de verser les salaires, ce qui l'a forcé à vendre des biens fonciers et immobiliers pour compenser le déficit de recettes.<sup>17</sup> Étant donné que les dépenses réelles étaient inférieures à la moitié de ce qui avait été budgété - MWK661 millions (US\$899 000), contre MWK2,4 milliards (US\$3,3 millions) - Mzuzu avait peu de chances d'atteindre ses objectifs pour l'année.

## Les réformes entreprises pour améliorer la situation financière de la ville

### Captage des valeurs foncières et déverrouillage du capital improductif

Comme mentionné plus haut, les taxes foncières-immobilières constituent la part prépondérante des ressources fiscales propres de toutes les collectivités locales au Malawi. Toutefois, avant 2013, le recouvrement de ces taxes à Mzuzu était très peu productif, soumis qu'il était à plusieurs contraintes:<sup>18</sup>

- Le rôle n'avait été mis à jour qu'une seule fois en 20 ans et ne répertoriait que 10 000 biens. Cela correspondait au quart du total de 40 000 tel qu'estimé par le Conseil. On le devait aux frais prohibitifs de la mise à jour – dont on estimait le coût supérieur à celui des revenus fiscaux du moment – ainsi qu'à un manque de données sur le marché foncier-immobilier local, qui souvent n'étaient pas disponibles ou en mauvais état.
- Quand les évaluations avaient été faites, les valeurs étaient souvent incorrectes, en raison de conflits ou de collusion entre propriétaire et expert
- En l'absence de système d'adressage en bonne et due forme, la délivrance des avis d'imposition et les relances d'impayés étaient extrêmement difficiles. Les mauvais payeurs réussissaient souvent à en réchapper.
- Les zones d'habitat informel, qui re-

présentent 60 pour cent de la base potentielle fiscale de la municipalité, n'étaient pas incluses. Même si ce n'est pas imposé par la loi, l'absence de données sur les valeurs de marché dans ces zones rendait l'évaluation du terrain et des améliorations quasiment impossible.

- On n'a pas fait prendre conscience à la population de la finalité de cette taxation ni de ses procédures. S'ajoutant au fait que les habitants ne font pas confiance au Conseil pour fournir les services voulus, l'incitation à la discipline fiscale était faible.

Le manque de ressources fiscales propres à Mzuzu est devenu particulièrement criant lorsque les partenaires du développement ont consenti d'énormes investissements dans des infrastructures particulièrement nécessaires, mais en laissant la municipalité incapable d'en financer le fonctionnement et l'entretien.

En 2013, alors que le Conseil avait du mal à percevoir ses ressources fiscales propres, l'agence allemande de développement GIZ cherchait les moyens de soutenir un récent investissement dans le traitement des déchets à Mzuzu. L'agence s'est mise en rapport avec la Fondation pour le développement des recettes fiscales (RDF), cabinet de conseil à but non lucratif qui aide les gouvernements à augmenter leurs rentrées fiscales, pour qu'elle déploie son Programme de mobilisation des revenus fiscaux (REMOP) à titre de projet-pilote. Le

programme a été financé par la GIZ elle-même ainsi que par le Ministère fédéral allemand pour la coopération et le développement économiques (BMZ) pour un coût (à l'époque, 2013) situé entre US\$300 000 et US\$400 000. Le REMOP a été déployé sur la durée d'un exercice fiscal plein afin de s'assurer que toutes les procédures seraient mises à l'épreuve dans des conditions exactement semblables à la réalité. Mzuzu se prêtait bien à l'essai du REMOP en raison du dynamisme de ses dirigeants, de leur désir de réforme et du fait qu'étant une ville secondaire, elle restait à quelque distance des influences politiques de la capitale.

### Le Programme de mobilisation des revenus (REMOP)

Le REMOP est un système d'administration des taxes urbaines qui automatise l'intégralité du processus de taxation des biens fonciers-immobiliers, dès l'inscription au rôle jusqu'à la facturation et au paiement.<sup>19</sup> Il applique une méthode en six étapes, qui se calque sur l'exercice fiscal. Ces six étapes de la réforme, telles qu'appliquées à Mzuzu, sont décrites ci-dessous:<sup>20</sup>

1. **Relevés du terrain:** Tous les biens ont été enregistrés et dotés chacun d'un numéro et d'un indice uniques. Le processus s'est élargi aux routes et bâtiments environnants, outre le recensement des attributs et de l'emplacement propres au bien. L'imagerie par satellite et le GIS ont été intégrés afin d'amé-

liorer l'identification de chaque bien. Le nombre de biens inscrits au rôle a quadruplé, de 10 000 à 40 000, permettant dans le même temps à la municipalité d'introduire des noms de rues et des numéros aux bâtiments.

- 2. Evaluation de l'impôt:** On a recouru à une méthode informatisée d'évaluation par masse fondée sur un système de points, en remplacement de celle, plus complexe et plus onéreuse, alors en vigueur et qui s'appuyait sur les valeurs du marché. Avec la nouvelle méthode, on ajoute des points à raison des attributs positifs d'un bien donné, tels qu'une voie pourvue d'un revêtement, un toit de tuiles et des éléments de sécurité. Pareillement, on déduit des points en fonction des attributs négatifs, comme par exemple l'absence de raccordement au réseau électrique. Un exposé plus détaillé figure à l'Encadré 1.

Une étude comparative a montré que, sans produire de valeurs absolues, le système à points

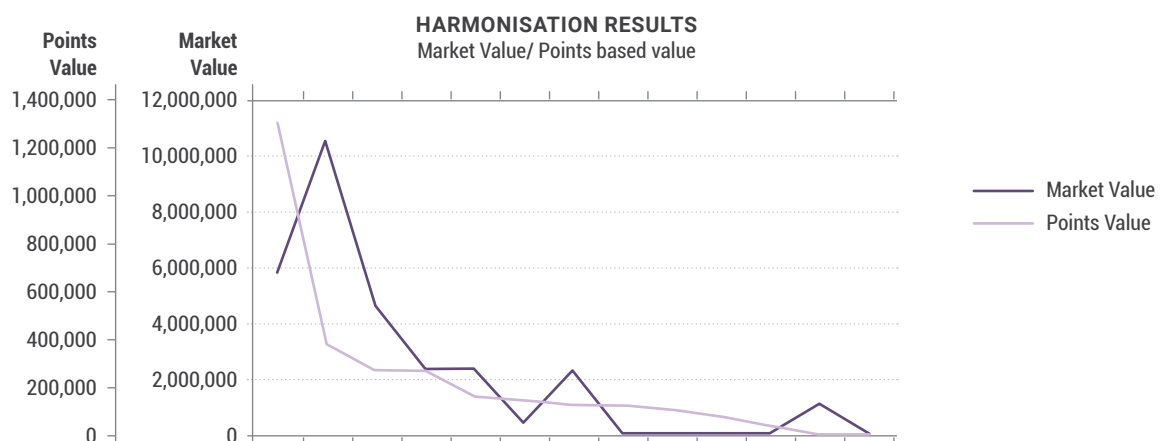
reflète de très près la valeur de marché, comme montré en Figure 4 ci-dessous. Un des avantages essentiels de cette méthode est qu'elle rend possible l'inclusion des biens situés dans les établissements informels, où aucune valeur de marché n'est disponible – d'où un élargissement spectaculaire de l'assiette fiscale.

- 3. La facturation:** Le logiciel REMOP automatise la mise à jour des factures fiscales en souffrance, y compris la délivrance systématique d'avis d'avoir à payer, et ce à tous les contribuables, avec accusé de réception. La fréquence de facturation, trimestrielle, est devenue annuelle, allégeant ainsi la charge administrative. Afin d'améliorer la transparence, les avis d'avoir à payer détaillent tous les éléments qui déterminent la valeur du bien.
- 4. La sensibilisation:** Le déploiement du nouveau système a imposé une robuste stratégie de sensibilisation. Une campagne sur le thème "Ma Ville, Ma Responsabilité" a été lancée pour informer la population

de Mzuzu de la mise en place du nouveau système, leurs droits et obligations compris. Elle s'est attachée à expliquer le lien entre l'impôt et la fourniture de services publics à venir, afin d'encourager l'adhésion. Pour cela, elle a multiplié les annonces hebdomadaires à la radio, les affiches, les panneaux publicitaires, les articles de presse et les mises à jour lors des réunions de quartier. Des réunions d'information spéciales ont aussi été organisées avec divers personnalités des milieux d'affaires locaux ainsi que l'élite, puisque que ce sont les principaux redevables de la taxe foncière-immobilière. À Mzuzu, les 100 plus gros de ces contribuables sont redevables de 30 pour cent du revenu potentiel.

- 5. Recouvrement:** La procédure a été entièrement modifiée pour passer de la collecte porte à porte à une formule de paiement bancaire. Cela permet de réduire le détournement des recettes, de renforcer la confiance du contribuable, de rendre les paiements plus pratiques et de bien enregistrer les

Figure 4: Évaluation aux valeurs de marché et par points à Mzuzu





opérations. Le taux de recouvrement de 60 pour cent évoqué par le personnel du Conseil est relativement élevé par rapport à celui d'autres villes. La banque désignée a été incitée à établir un bureau au Centre administratif afin de mettre à profit la durée de la transition. Il est à l'origine de la mise en place d'un "guichet unique" pour tous les services au citoyen.

**6. Discipline:** Les non-payeurs étaient assignés à comparaître devant le tribunal. Rappelons-le, les hommes d'affaires fortunés étaient visés, puisque redevables d'une énorme portion des taxes dans la ville. Le recours à l'assignation en justice a commencé par donner de bons résultats, les mauvais payeurs préférant s'acquitter de leur dû plutôt que les désagréments d'un

procès. Outre la pression sociale, la séquence rapide d'envoi des avis et des lettres de relance permettait au Conseil municipal de Mzuzu de lancer les procédures judiciaires dans toutes les formes requises. Précédemment, les retards dans l'expédition des factures et les relances faisaient manquer les délais pendant lesquels le lancement de poursuites était autorisé.

### Encadré 1: L'évaluation par points des biens

Le Centre International pour la taxation et le développement (ICTD) a mis au point et à l'épreuve une méthode qui calcule la valeur de marché estimée d'un bien à partir de sa superficie et de certaines caractéristiques facilement observables. Les points correspondant aux éléments positifs, comme une voie dotée d'un revêtement, un toit de bonne qualité et des éléments de sécurité, sont additionnés, et d'autres, négatifs – comme l'absence d'alimentation électrique – sont soustraits. Le système est plus nuancé que la méthode élémentaire d'évaluation par la superficie, tout en étant plus simple à administrer que ceux qui se fondent entièrement sur les valeurs du marché. La superficie reste donc un facteur fondamental déterminant, mais avec l'adjonction d'autres éléments qui donnent une lecture plus exacte. L'application à chaque élément de facteurs d'ajustement dépend de la mesure dans laquelle la mise en valeur a modifié la valeur de marché. On recourt à différents critères en fonction de la catégorie du bien – résidentielle, commerciale ou industrielle.

Les principaux avantages de la méthode sont les suivants:

- **Simplicité:** Il a beau y avoir un arbitrage à faire entre simplicité et précision, cette méthode s'adapte bien aux exigences.
- **Portée:** On peut évaluer les biens situés dans les établissements informels et pour lesquels il n'existe pas de données de marché.
- **Efficacité:** Cette évaluation par masse assistée par ordinateur réduit aussi les coûts et rend plus faciles l'évaluation elle-même et son suivi.
- **Précision:** L'inventaire des éléments qui ajoutent de la valeur à un bien est plus détaillé, au lieu qu'on ait un chiffre total pour le terrain et un autre pour les mises en valeur, comme c'est le cas avec le système au prix du marché. Comme, dans ces conditions, la valeur va vraisemblablement dépendre davantage des services dont bénéficie le bien, elle pourra être moins susceptible d'égaliser celle qui se fonde sur le prix du marché.
- **Progressivité:** Prendre en compte les caractéristiques d'un bien va faire payer davantage les propriétaires plus aisés, mais cela reste moins progressif que l'évaluation par le marché.

Tous ces éléments sont supposés être bien à même d'améliorer la transparence et la responsabilité fiscales, de réduire les détournements de recettes et d'améliorer la discipline spontanée du contribuable.<sup>21</sup> Toutefois, le recours à cette méthode peut se heurter à des obstacles dans de nombreux pays, qu'il s'agisse de la progressivité ou du cadre juridique. La méthode a pourtant fait l'objet de projets-pilotes dans plus de 12 collectivités locales d'Afrique sub-saharienne ces 10 dernières années, Mzuzu figurant parmi les premières.

**Figure 5: Un camion-benne financé avec les recettes tirées du REMOP**



© Oliver Harman, IGC

La mise en place du REMOP à Mzuzu s'est traduite par la multiplication par sept des recettes tirées de la taxe foncière-immobilière, de MWK50 millions (US\$68 000) en 2013 à plus de MWK350 millions (US\$478 000) en 2018. Cette augmentation a permis à la municipalité d'améliorer notablement les services, que ce soient le ramassage des déchets, l'éclairage public ou le nivellement de la voirie, en sus de l'apurement des passifs. La Figure 5 montre un camion-benne financé avec les recettes tirées du REMOP.

La méthode a ainsi fait la preuve de sa simplicité, de sa transparence et de son moindre coût dans l'évaluation des biens à taxer. S'agissant du coût, il était, en 2013, de US\$300 000 à US\$400 000. Par comparaison, le rôle quinquennal d'évaluation (QVR) actuellement en vigueur – et qui correspond à la procédure standard au Malawi – coûte, six ans plus tard, US\$1,9 million au Conseil municipal de Blantyre.

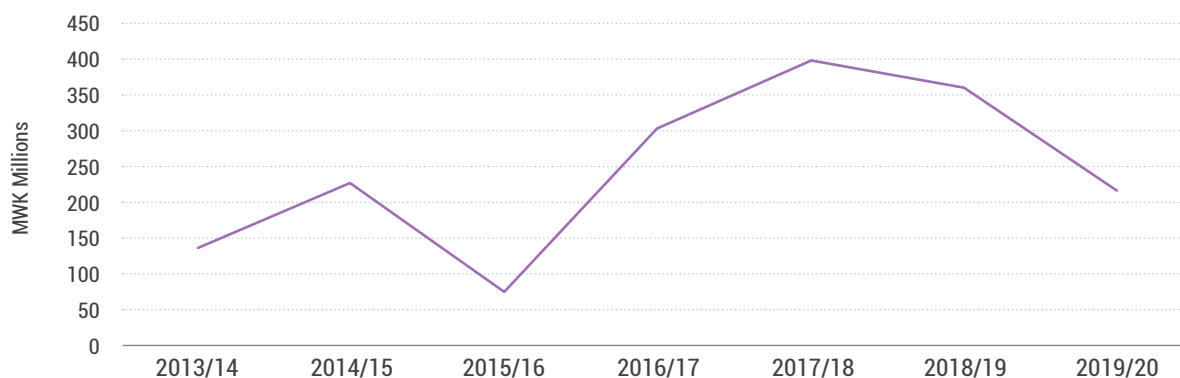
En dépit des premiers succès du REMOP, un certain nombre d'écueils

sont apparus – de nature générale, s'agissant de sa mise en œuvre, mais aussi de nature plus fondamentale, par rapport au cadre juridique du Malawi. La Figure 7 en apporte la preuve, qui voit l'énorme accroissement des recettes commencer à se ralentir ces dernières années. Ce sont les écueils le plus fondamentaux qui ont porté un coup d'arrêt à l'intégration définitive du nouveau système à Mzuzu, et qui l'ont empêché d'essaimer dans d'autres villes du pays.

### Les écueils de la mise en œuvre

- **Mauvaise qualité des données:** Pendant la phase d'exploration, on a assigné aux agents d'exécution un certain nombre d'immeubles à inspecter et enregistrer tous les jours. Cela les a incités à accélérer le processus, d'où des données erronées qui ne reflétaient pas toujours bien les caractéristiques ou l'emplacement du bien considéré. Par exemple, des erreurs quant aux aménagements, tels que des dépendances supplémentaires ou des matériaux de construction différents. Des erreurs, aussi, dans l'emplacement causaient l'envoi de

**Figure 6: Revenus générés par les taux de propriété à Mzuzu, entre 2013 et 2020**



Source: Données du Conseil Municipal de Mzuzu

demandes de paiement à la mauvaise adresse.

Ces problèmes ont débouché sur un grand nombre de recours. Toutefois, 80 pour cent avaient à voir avec des erreurs d'attribution des parcelles, en raison des incertitudes liées au régime de tenure foncière. Les 20 pour cent restants ont exigé de nouvelles expertises de terrain afin d'améliorer les données enregistrées. Les agents techniques ont fait remarquer que lors des évaluations ultérieures, le personnel de terrain devrait se voir attribuer des objectifs chiffrés plus réalistes, avec une liste précise et détaillée des données qu'ils ont à recueillir.

- **Confusion autour de l'évaluation par points:** En dépit des grandes campagnes de sensibilisation, la population locale n'a pas été suffisamment familiarisée avec la méthode d'évaluation par points.

Nombre de contribuables, au reçu de leur facture, se demandaient de quelle manière certains éléments, comme "la vue" ou le "type de toiture", pouvaient affecter le montant de leur contribution aux services. Pour traiter les recours, de hauts responsables du Conseil municipal de Mzuzu, dont les directeurs des finances, de l'urbanisme et de l'administration, ainsi que le directeur général, ont tenu des journées "portes ouvertes" pour se mettre à l'écoute des hésitations et objections des administrés. Dans certains cas, des ajustements ont été apportés, mais la plupart du temps il s'agissait d'expliquer la manière dont fonctionnait le système d'évaluation par points. On aura noté qu'à l'avenir, il faudrait réduire le nombre des éléments d'appréciation, et que le Conseil municipal devrait être en mesure d'expliquer en quoi ces éléments sont liés aux services qu'il fournit aux ménages.

- **L'absence d'un système d'exécution:** Il est apparu clairement lors du déploiement du REMOP que le cadre juridique et les sanctions auxquelles les collectivités locales pouvaient recourir pour faire appliquer la discipline fiscale n'existent tout simplement pas dans les villes du pays. Par exemple, les autorités municipales doivent attendre trois ans avant de pouvoir saisir un bien en recouvrement d'impayés. En outre, si un contribuable manque à payer son dû, il n'est pas privé des services municipaux, ce qui réduit l'incitation à la discipline.

**La faiblesse du contrat social:** Au Malawi, la population éprouve une forte défiance envers les collectivités locales en raison des détournements, de l'inefficacité et de la mauvaise gestion générale de l'argent public. On serait prêt à contribuer si l'on était sûr que l'argent financerait des services, mais on a l'impression que cela ne va pas être le cas. Il existe aussi trop de services administratifs distincts qui perçoivent des taxes auprès des particuliers comme des entreprises à l'échelle locale comme nationale, d'où la confusion et des pertes de temps pour le citoyen. Celui-ci n'est pas toujours en mesure de discerner à quels organes publics ils ont payé, ni quels services cela devrait leur valoir. Des campagnes de communication, comme montré en Figure 8, sont en cours pour renforcer le contrat social.

#### Les écueils fondamentaux du nouveau système

- **La loi sur les collectivités locales impose l'évaluation au prix du marché :** L'un des principaux écueils dans la mise en œuvre du REMOP à Mzuzu a été l'absence de fondement juridique de l'évaluation par points

Figure 7: Le contrat social renforcé à Mzuzu



dans l'art. 68 de la loi de 1998 sur les collectivités locales. Celle-ci, en fait, appelle explicitement à l'évaluation au prix du marché, comme par exemple pour la valeur locative ou en capital des biens. Le responsable des évaluations avait autorisé le recours à la méthode par points pour le projet-pilote à Mzuzu, mais non pour la ville dans son ensemble. En dépit de quoi, le programme s'est poursuivi, mais en laissant les impôts ainsi déterminés sans fondement juridique, soutenus seulement par la discipline volontaire du contribuable. La Figure 6 suggère que celle-ci a faibli quand le contribuable a compris qu'il ne pouvait plus faire l'objet de poursuites. Les négociations sur l'intégration en droit du REMOP avec le Ministère des Terres, du Logement et du Développement sont toujours en cours.

- **La loi impose des experts certifiés par le SIM pour les évaluations:** À Mzuzu, le Programme de mobilisation des ressources a été entrepris par un expert de la Revenue Development Foundation (RDF). Comme mentionné ci-dessus, et bien qu'un expert certifié par l'Université de Mzuzu ait participé au projet-pilote, ils se sont retirés tous les deux quand le projet a été élargi à toute la ville, en raison de conflits juridiques et éthiques. Le Conseil municipal de Mzuzu fait valoir que tout en étant prêt à collaborer avec l'Ordre des géomètres-experts du Malawi (SIM) pour trouver le moyen de les faire participer plus tard au REMOP, les honoraires réclamés par les experts sont exorbitants. L'un des principaux avantages du REMOP était son faible coût, et les honoraires réclamés par les experts pour les évaluations fondées sur le marché empêchent les conseils municipaux

de tenir leurs rôles à jour. Ces honoraires doivent correspondre, aux termes de la loi, à un pour cent au maximum de la valeur du bien.

Les experts ont rejeté cet argument, déclarant qu'ils avaient toujours été ouverts à la négociation de leurs honoraires en fonction de la conjoncture économique et des moyens financiers disponibles. Ils étaient même prêts à négocier en fonction du nombre de bâtiments soumis à évaluation. Par exemple, plutôt que 1 pour cent, ils pourraient demander un taux plus proche de 0,5 pour cent par ménage pour un cycle entier de mise à jour du rôle. Il est possible aussi d'effectuer des évaluations supplémentaires annuelles, qui mettent régulièrement le système à jour avec l'inclusion de constructions récentes, de sorte que l'évaluation quinquennale du rôle (QVR) est moins onéreuse à la fin du cycle de cinq ans.

Le cas de la nouvelle QVR de Blantyre illustre bien cette approche. Il y a là-bas quelque 80 000 biens à évaluer. La mise à jour du rôle par la méthode de marché va coûter MWK1,4 milliard (US\$1,9 million), soit une moyenne de MWK17 500 (US\$24) par ménage. Par comparaison, on a estimé que le produit des taxes foncières-immobilières se monte à MWK3-4 milliards (US\$4-5,4 millions) par an, ce qui pourrait augmenter à MWK7 milliards (US\$9,5 millions) par an avec le nouveau rôle. Si ces chiffres sont justes, cela veut dire que la mise à jour tous les cinq ans du rôle d'évaluation coûte, au plus, la moitié du produit annuel de la taxe foncière-immobilière. Toutefois, cela reste supérieur au coût du système REMOP.

- **Les taux du système par points sont supérieurs à ceux du marché:** Certaines parties prenantes ont jugé que le système REMOP d'évaluation par points n'était pas assez scientifique. On a souligné que, vu qu'il est plus rudimentaire que l'évaluation au prix du marché, il classe souvent les biens dans des tranches d'imposition supérieures à celles qui résulteraient des valeurs du marché, donc hors de proportion avec l'économie locale et les moyens financiers de certains contribuables. La Figure 4 montre que tout en reflétant les valeurs du marché dans l'ensemble, le REMOP tend à aplatir la distribution, ce qui rend la taxation ainsi basée potentiellement régressive. Voilà qui vient renforcer un autre écueil fondamental auquel se heurte ce système: le contribuable n'a tout simplement pas les moyens de payer.
- **Une QVR était déjà en fonctionnement:** Comme mentionné plus haut, la loi sur les collectivités locales précise que les rôles QVR devraient être mis à jour tous les cinq ans. Mais il se dit que le Conseil municipal de Mzuzu a déployé le REMOP alors qu'un rôle quinquennal d'évaluation était déjà en fonctionnement, ce qui du fait même invalidait le nouveau système.
- **Le REMOP ne peut rien contre le manque de volonté politique:** Certaines parties prenantes estiment que si les rôles d'évaluation des biens fonciers-immobiliers sont périmés, la raison véritable en est que leur mise à jour réclame beaucoup de temps et de ressources. Par conséquent, le principal obstacle réside dans le manque de moyens et de volonté politique des conseils municipaux, plutôt que dans

les coûts d'évaluation. En outre, ajoutent certains, si les conseils municipaux faisaient suivre l'évaluation par le recouvrement auprès de tous les bâtiments recensés, les coûts d'évaluation ne seraient pas si importants, et à long terme la méthode d'évaluation ne ferait pas une grande différence dans l'entretien du rôle. On estime enfin que sans le soutien constant des partenaires du développement, le Conseil municipal ne maintiendra pas le REMOP – même avec la méthode par points – puisqu'il exige encore du travail.

### L'avenir de la taxation foncière-immobilière

Le système REMOP de mobilisation des ressources a, certes, réussi à augmenter le produit fiscal, mais l'économie politique de la méthode d'évaluation l'a laissé au point mort. Chez les experts, la limite entre protectionnisme professionnel et les préoccupations justifiées est brouillée. Le Conseil municipal de Mzuzu se dit confiant qu'une solution va être trouvée et qu'il pourra continuer d'utiliser le REMOP, d'autres le sont moins. Dans son état

actuel, le système de taxation foncière-immobilière en vigueur à Mzuzu n'est pas conforme au droit et ne tient que grâce à la discipline volontaire des contribuables. En outre, la municipalité a été incapable d'inscrire au rôle et d'évaluer selon cette méthode les bâtiments les plus récents, de sorte que la proportion des biens enregistrés dans la ville est tombée à 60 pour cent.

Le manque de clarté juridique a constitué un obstacle important dans la diffusion du REMOP à d'autres villes du Malawi. Les directeurs généraux des trois autres conseils urbains avaient pourtant sollicité les soutiens voulus pour mettre en place le même système qu'à Mzuzu. L'une des raisons fondamentales de préférer le système à points à celui des valeurs du marché est qu'il peut, lui, accommoder l'habitat informel, pour lequel il n'y pas de données de marché disponibles propres à être intégrées au processus d'évaluation. Autres avantages importants: le recours à l'identification par GIS et l'automatisation des systèmes.

En attendant que le statut juridique du recours au système à points soit

clarifié, Blantyre a récemment lancé une version adaptée du REMOP pour mettre au point un rôle d'évaluation quinquennale QVR à jour et conforme à la législation en vigueur. L'évaluation au prix du marché y est confiée à des experts certifiés pour tous les biens formellement enregistrés, les zones informelles, classées "zones fiscales spéciales", étant assujetties à un taux unique.

Le Conseil de Blantyre s'attache aussi à renforcer le recours au GIS, dans lequel il voit un élément crucial propre à améliorer la facturation et l'identification des biens, notamment les "dents creuses" (espaces vacants entre deux constructions) ou les biens que leur rénovation rend difficiles à repérer. Le GIS aide aussi au recouvrement d'autres produits fiscaux, comme les redevances de marché et de centres commerciaux. En outre, l'informatisation et les données géographiques ont des retombées bénéfiques sur d'autres domaines d'activité de la municipalité, comme le repérage des zones inondables et des biens situés sur des sols fragiles.

### Encadré 2: L'économie politique des experts au Malawi

La résistance au REMOP vient, pour une large part, des géomètres-experts et de leur ordre professionnel, le SIM. C'est ensemble qu'ils ont réussi à empêcher que le REMOP soit entériné en droit à Mzuzu et qu'ils en ont entravé la diffusion dans d'autres villes du Malawi qui avaient pourtant manifesté leur intérêt. Ils auront, pour cela, cité bien des raisons légitimes, mais d'autres ont déclaré avoir voulu protéger à leur propre profit une profession qui l'était déjà bien, et ce au détriment du bien public. Des programmes comme le REMOP risquent de réduire leur source de revenus et c'est pour la préserver qu'ils le condamnent.

L'accès à la profession de géomètre-expert ou d'évaluateur de biens est soumis à des règles strictes au Malawi: diplôme de gestion foncière, deux ans d'apprentissage chez un professionnel avec compte-rendu journalier, puis examen final. Voilà qui est onéreux, et en raison de ces exigences strictes il n'existe que 24 évaluateurs certifiés dans tout le pays.

La profession est aussi fortement privatisée, sans relations suivies avec les fonctionnaires ni influence de leur part. De ce fait, ces experts croient leur méthodologie nécessairement plus sophistiquée que des indicateurs simplifiés produits par des systèmes



automatisés. Ils sont convaincus que le REMOP ne peut pas se conformer aux normes fixées à l'échelle internationale qui, elles, ne doivent pas être sacrifiées.

Toutefois, certains font remarquer qu'avec seulement 24 experts certifiés, il est très difficile d'évaluer chaque bâtiment dans chaque district sur la base des valeurs de marché et ce, tous les cinq ans. De toute façon, il va toujours falloir un certain degré d'automatisation, son efficacité-coût est supérieure et elle produit un service de meilleure qualité pour l'ensemble du public.

### Optimiser d'autres recettes foncières

Parmi les collectivités locales, on est nombreux à penser qu'une meilleure gestion du domaine foncier urbain est l'une des clefs de l'amélioration de leur situation financière. Hormis la taxe foncière-immobilière, le foncier urbain peut produire des revenus sous les formes suivantes :

- **La rente sur les sols:** Ce prélèvement se fait tous les ans sur le domaine public, à un taux uniforme, perçu par le propriétaire du terrain (ministère, société de logement, ou collectivité territoriale). À l'heure actuelle, les recettes sont presque négligeables auprès de tous les pouvoirs publics du Malawi du fait que les taux, révisés pour la dernière fois en 2005, sont extrêmement faibles, et en raison aussi de l'absence de moyens pour les rendre effectifs, en assurer le suivi et l'exécution.
- **Gains tirés des investissements sur les sols:** Investir dans des terrains appartenant à la municipalité pourrait procurer des revenus réguliers importants: ainsi par exemple, des hôtelleries, des galeries commerciales et des stades. Certains de ces types d'investissement ont déjà été déployés et fonctionnent depuis bien des années, la norme étant de vendre le terrain à bas prix pour se

procurer un revenu immédiat et le dépenser à des consommables, plutôt que de viser des gains en capitaux à long terme. Contribuer des terrains municipaux à de grands projets commerciaux en échange d'une part des revenus a aussi été considéré en principe comme un moyen de mieux tirer profit des actifs municipaux.

- **Vente de parcelles viabilisées:** Actuellement, l'offre de parcelles viabilisées pour le logement et les usages industriels et commerciaux est, de par la loi, placée sous l'égide du Ministère des Terres, de la Malawi Housing Corporation et des collectivités locales. Chacun a son propre groupe de bénéficiaires – revenus élevés, moyens ou faibles. Toutefois, l'offre de terrains viabilisés est toujours restée inférieure à la demande, ce qui accroît le coût des terrains, mais qui produit aussi la **généralisation** des établissements informels sur les franges péri-urbaines qui sont habituellement sous la coupe des chefs traditionnels.

Ces terrains non aménagés qui font l'objet de sérieux empiètements représentent un vrai potentiel, puisqu'une fois viabilisés **et attribués à des promoteurs**, les droits d'aménagement peuvent constituer une source de revenu pour les conseils municipaux. Cela aurait aussi un effet d'entraînement,

l'augmentation du stock de biens se répercutant sur le produit de la taxe immobilière et de la rente sur les sols. Les subventions croisées entre parcelles destinées aux résidents à faibles revenus et celles des aménageurs pour hauts revenus sont aussi en mesure de réduire l'expansion des établissements informels. L'écueil non négligeable à la mise en place de ce genre de formule est le portefeuille foncier plutôt limité dont disposent les autorités municipales, doublé d'un manque de clarté des titres de propriété.

### Réaliser le potentiel d'investissement dans de meilleures infrastructures

La loi sur les collectivités locales décentralise la plupart des compétences, mais la législation sur la gestion des finances publiques interdit à ces collectivités de contracter des emprunts sans approbation préalable du Comité financier du gouvernement national (NGFC). Le Ministère des Finances évalue les projets à financer par l'emprunt en fonction de leur capacité à attirer les concours externes et à produire des revenus. Le Ministère devient ensuite le garant officiel du prêt, prenant à son compte tous les passifs si les choses ne vont pas bien. Vu cette charge éventuelle, le Ministère hésite à encourager les conseils municipaux à emprunter. L'exception

à cet égard est le Fonds de développement pour les collectivités locales (DFLA), qui appuie ces dernières avec des prêts peu onéreux pour maintenir les services publics et investir dans les infrastructures. Les partenariats public-privé (PPP) sont une autre possibilité en cours d'étude pour mobiliser l'investissement privé, mais les difficultés sont telles que les subventions et les prêts des partenaires du développement restent le pilier de l'investissement dans les infrastructures.

### **Le Fonds de développement pour les collectivités locales (DFLA)**

Ce fonds accorde son assistance aux collectivités locales sous forme de prêts peu onéreux pour maintenir les services publics et investir dans les infrastructures. Il a été mis en place en 1993 par le Projet de développement des collectivités locales financé par la Banque mondiale, puis récemment intégré par le gouvernement national qui en assure le fonctionnement. Ce

changement a ravivé l'intérêt dans le Fonds comme source de financement des infrastructures. Toutefois, il manque cruellement de la recapitalisation qui le mettrait à même de financer les infrastructures plus importantes dont ont besoin les municipalités urbaines du Malawi. L'un des objectifs et avantages principaux du DFLA est de permettre aux collectivités locales de faire reconnaître leur solvabilité à travers ses prêts de faibles montants et peu onéreux.

#### **Encadré 3: Le Fonds de développement pour les collectivités locales (DFLA)**

Fondé en 1993, le DFLA a pour mission principale d'augmenter la capacité des collectivités locales à dégager des recettes fiscales. Il s'agit d'un fonds renouvelable, avec un capital initial de MWK8,7 milliards (environ US\$12 millions). C'est la Banque mondiale qui, au début, a fourni ce capital, moitié en subvention et moitié en prêt, et le Fonds s'est ensuite maintenu en accordant des prêts à des taux concurrentiels, avec des taux de défaut et d'arrérages minimales. Le Fonds offre deux types d'assistance : des prêts de type commercial en financement de projets qui vont produire des revenus pendant une période déterminée mais courte ; et des prêts à plus long terme pour financer les infrastructures. En 2017, la gestion du Fonds est passée d'une équipe de consultants de la Banque mondiale à un directeur général et une équipe locaux, ce qui a ravivé l'intérêt dans ce qui pourrait être un "prêteur de premier ressort" viable pour les collectivités locales.

Dès ses débuts, le DFLA a connu un taux de remboursement élevé, les paiements d'intérêts permettant de nouveaux prêts. Cela tient à des conditions très favorables, les remboursements pouvant s'échelonner jusqu'à 10 ans, à un taux d'intérêt de 14,5 pour cent (comme le taux central de la banque centrale, la Reserve Bank of Malawi). Par comparaison, les taux des banques commerciales sont de l'ordre de 26 pour cent. La bonne discipline est aussi encouragée par l'implication de la totalité des membres du conseil municipal dans la procédure, et non un seul membre isolé, de sorte qu'ils connaissent tous les tenants et les aboutissants et qu'ils adhèrent au projet. Dans les rares cas de défaut de paiement, le DFLA s'efforce d'aider les conseils à rééchelonner leurs remboursements ou, en dernier ressort, il refait ses pertes à travers le bien mis en nantissement du prêt. L'un des objectifs centraux du DFLA est d'inciter le conseil à penser de manière commerciale et à dégager des revenus.

Le Fonds accorde ses prêts dans l'ordre des demandes, à cette restriction près qu'il s'efforce de les distribuer de manière égale à travers les 35 conseils locaux du pays. Les prêts vont habituellement à l'achat de véhicules de ramassage des déchets, la mise à jour du rôle d'évaluation, la construction d'hôtelleries, des machines ou équipements. Les prêts ne sont pas plafonnés (sinon par le total des fonds disponibles en portefeuille). Toutefois, le montant du prêt va dépendre des moyens du conseil local concerné, de la capacité du projet à attirer les concours externes, et de la disponibilité des fonds.

Dans le souci d'une meilleure redevabilité, le prêt n'est pas versé directement au conseil local : à la place, celui-ci est invité à engager la procédure normale d'appel d'offres. Une fois sélectionné le fournisseur, c'est à lui que le DFLA verse directement les fonds. Le manque de moyens pour la mise au point de projets et propositions viables, ainsi que la mauvaise gestion financière des conseil municipaux, sont deux des plus grands écueils à la multiplication de ces prêts. Aider les conseils locaux en la matière pour qu'ils puissent contrôler les prêts est une lourde tâche à toutes les étapes, suivi compris.

Aujourd'hui le DFLA cherche à se recapitaliser, aucun apport d'argent frais n'ayant eu lieu depuis 1993. Jusqu'à présent, il n'a réussi à s'assurer qu'une contribution minimale du pouvoir central (MWK400 millions, soit US\$545 000), destinée à la QVR de Blantyre. Quant aux partenaires du développement, ils ne seront prêts à concourir que lorsque le DFLA aura modernisé ses systèmes, ce qui leur permettra un meilleur suivi de l'utilisation des fonds. Toutefois, il n'y a rien dans les statuts du DFLA qui l'autoriserait à investir les surcroûts de revenu dans la mise à jour de ses systèmes, et les intérêts ne financent que la paie de quelques employés, le marketing et les frais généraux. Par conséquent, comme première étape, le DFLA cherche de quoi financer un système automatisé qui lui permettrait d'élargir son portefeuille de prêts.

En dehors du DFLA, il est peu vraisemblable que dans un avenir prévisible les municipalités vont devenir financièrement assez autonomes pour se financer par l'emprunt. L'un des principaux obstacles n'est autre que l'incapacité de se prévaloir d'un historique de comptes financiers transparents et certifiés, ce qui n'a pas été, jusque très récemment, un phénomène très répandu dans les villes du Malawi. Par exemple, lorsque le nouveau directeur général du Conseil municipal de Lilongwe a pris ses fonctions en 2018, il n'y avait pas eu d'états financiers durant les sept années précédentes. Le nouveau directeur des comptes a dû les reconstituer rétrospectivement. Sans meilleure gestion financière ni modernisation des systèmes administratifs, le risque restera, pour les investisseurs externes, trop élevé pour être viable.

### **Les partenariats public-privé (PPP)**

Au lieu qu'elles contractent des prêts qu'elles risquent de ne pas pouvoir rembourser, le pouvoir central encourage plutôt les municipalités urbaines à recourir aux partenariats public-privé pour atteindre leurs objectifs d'investissement et de fourniture de services. On a cru que cela permettrait aussi aux conseils municipaux de se concentrer sur leur mission fondamentale: créer

un environnement favorable au secteur privé, plutôt que de contracter des emprunts pour assurer eux-mêmes tous les services.

Il se dit toutefois que la plupart des entreprises privées ne voient pas comment elles pourraient rentrer dans leurs frais d'investissement, vu le climat économique actuel. Et ce d'autant que ces conditions sont précisément de celles qui causent un taux d'échec important des PPP. Les frais de montage et de coordination des PPP sont extrêmement élevés, et ceux qui réussissent le mieux ont des montants très élevés eux aussi, de l'ordre de US\$50 millions.<sup>22</sup> Autre obstacle: la possibilité de rentrer dans ses frais grâce aux droits d'usage – qui aujourd'hui ne représentent que 11 pour cent des recettes.

Même si des PPP devenaient faisables, la procédure suivie par la Commission des Partenariats Privés est très longue et rigoureuse. Cela peut finir par lasser un partenaire privé. Il faudrait donc que la Commission simplifie ses procédures d'une manière qui convienne mieux aux conseils locaux. Ceux-ci, de leur côté, doivent se donner les moyens d'évaluer les projets et de passer contrat avec des partenaires, ainsi que d'analyser des projets pour s'assurer qu'ils sont vraiment bénéfiques pour le public.

### **Subventions et prêts des partenaires du développement**

Dans ces conditions, les subventions et prêts des partenaires du développement demeurent la source préférée des conseils municipaux pour le financement de leurs infrastructures. Ces formules ont beau être liées à des projets bien précis, leurs coûts sont minimes. Toutefois, tous les partenariats financiers avec des parties externes doivent passer par le pouvoir central. Ainsi, le Fonds de développement local (LDF) a beau centraliser les subventions et prêts des partenaires du développement, le passif correspondant est de la responsabilité du pouvoir central, et la collectivité locale reçoit ces fonds comme s'il s'agissait d'une subvention. Cette exigence de partenariats à l'échelon national et non local implique que les fournisseurs d'aide au développement alignent souvent leurs priorités sur celles du pouvoir central, qui vont plutôt aux districts ruraux. Pour les conseils urbains, un financement plus direct aligné sur les priorités locales, y compris les leurs propres, serait bien mieux adapté aux missions pour lesquelles ils ont été élus.

Le Gouvernement du Malawi et plusieurs organismes d'aide internationale cherchent actuellement à mettre au point une formule d'assistance qui privilégierait les partenariats, de préfé-

rence au modèle usé de la subvention. Cette coopération a donné lieu à une stratégie qui alignerait les systèmes nationaux sur de nouveaux dispositifs financiers.<sup>23</sup> Il s'agit notamment des financements mixtes, qui permettent d'inciter l'investissement privé tout en atténuant les risques qui s'y attachent. Un rapport de l'Organisation de Coopération Économique et de Développement (OCDE) sur le financement mixte dans les pays le moins développés indique que le Malawi en attire 12 pour cent du total, le financement moyen se montant à US\$194 millions.<sup>24</sup> Toutefois, ces partenariats se concentrent encore très largement sur l'échelon national, et non local.

### Un meilleur cadre réglementaire pour l'accès aux financements

Un cadre réglementaire robuste est à même de soutenir la capacité des collectivités locales à dégager des ressources fiscales propres et aussi à cerner les formules dont elles disposent pour financer, au fil du temps, les grands projets d'équipement. Les domaines le mieux indiqués pour une réforme de ce cadre sont les suivants: revoir l'attention privilégiée dont bénéficient les campagnes, réformer l'administration foncière et le cadre juridique des évaluations, et enfin renforcer le contrat social pour gagner l'adhésion des populations.

### Revenir sur le biais en faveur des campagnes

L'échelon national favorise fortement les campagnes, ce qui biaise les relations avec les partenaires du développement qui investissent dans des projets conformes aux priorités du pouvoir central. Le fait qu'il revient au

Ministère des Collectivités Locales et du Développement Rural de superviser et d'approuver les projets de tous les conseils locaux (urbains compris) renforce ce biais. De plus, le Ministère des Terres, du Logement et de l'Aménagement Urbain a son mot à dire sur la stratégie de développement-aménagement urbain, mais il n'a, officiellement, pas voix au chapitre s'agissant des activités des conseils urbains. Il en résulte de fréquents conflits entre les deux parties pour savoir à qui revient le rôle principal dans certains domaines, d'où des doubles emplois dans certains cas et une double carence dans d'autres. Alors que la population s'urbanise de plus en plus, la pression va monter en faveur d'une réorganisation de ces départements ministériels afin que les zones rurales et urbaines pèsent autant dans les politiques de développement.

### La réforme de l'administration foncière

La loi foncière révisée de 2016 dispose qu'au Malawi, les terres sont classées comme étant propriété publique, privée ou coutumière.<sup>25</sup> S'agissant des terres publiques, le pouvoir central en est toujours propriétaire principal de droit. Toutefois, la loi prévoit aussi que lorsque le chef de l'État confère le statut de ville à un établissement humain, il appartient au pouvoir central de transférer tous les terrains placés sous la juridiction de la ville en question sous la garde de son conseil municipal. Celui-ci alors a la haute main sur la gestion de ces sols, ainsi que sur les bénéfices financiers qui découlent des investissements qui y sont faits.

Toutefois, ce transfert intégral des sols aux villes n'est pas ce qui s'observe dans la pratique. L'administration des terres se fait de concert entre le

conseil urbain, la société de logement (Malawi Housing Corporation - MHC) et le Ministère des Terres.<sup>26</sup> En outre, le pouvoir central continue à faire payer aux conseils municipaux la location de ces terrains et au même taux que s'il s'agissait d'un promoteur privé, même lorsque le terrain est utilisé pour des équipements publics.

De plus, lorsque le pouvoir central n'indemnise pas correctement les populations que l'on relogé en dehors des limites de la ville, les autorités coutumières détiennent toujours des droits sur de larges étendues en centre-ville. Des organisations privées sont elles aussi propriétaires de parties des terrains urbains, situation qui s'est intensifiée lors des programmes d'ajustement structurel imposés par le Fonds monétaire international (FMI), certains transferts au bénéfice de propriétaires privés ne s'étant toutefois pas faits dans les règles.

La multiplication des propriétaires et des droits potentiellement litigieux n'a pas pour seul effet d'entraver une source majeure de revenus pour les conseils urbains: les responsables des politiques publiques eux-mêmes reconnaissent qu'elle rend très difficile la mise en place de projets d'infrastructures réclamant de vastes surfaces. La délégation aux conseils urbains de l'administration foncière et de la maîtrise des aménagements permettrait donc de décentraliser l'investissement, puisqu'il n'y aurait plus qu'une seule autorité avec laquelle l'investisseur aurait à traiter lorsqu'il cherche à louer des terrains en ville. Il devient ainsi plus facile aussi de desservir ces terrains, tout en clarifiant la question de savoir à quel organe public le citoyen doit payer sa rente sur les sols, ce qui encourage la discipline fiscale.

Un document est actuellement en préparation au sein du gouvernement pour promouvoir la logique selon laquelle tous les sols de chaque ville devraient être transférés au conseil municipal pertinent. La proposition traite aussi des transferts irréguliers de terrains au secteur privé, ainsi que des indemnités qui s'imposent lors d'achats de terrains urbains aux autorités coutumières. Si ce document devait être consacré dans la législation, il aurait pour effet d'aligner dans le même sens les incitations à l'aménagement urbain, sous réserve des moyens et de la volonté politiques des collectivités locales à aller dans le sens du changement.

Le cadre réglementaire qui, au Malawi, **régit les domaines foncier et immobilier comprend aussi celui qui porte sur les évaluations. Comme expliqué ci-dessus, le programme REMOP de mobilisation des ressources fiscales s'est enlisé du fait que sa méthode d'évaluation des biens n'était pas conforme à la législation sur les collectivités locales.** Celle-ci prévoit en effet que pour calculer les taxes foncières-immobilières, les conseils urbains doivent recourir à (i) l'évaluation au prix du marché et (ii) un expert certifié par le SIM pour la signature. Voilà qui empêche l'utilisation de systèmes plus simples et peut-être aussi mieux adaptés aux conditions locales. Des négociations et des débats sont en cours à ce sujet, mais jusqu'à ce qu'elles aboutissent, les recettes foncières-immobilières de Mzuzu vont continuer à dépendre du bon-vouloir du citoyen.

### Renforcer le contrat social

Au Malawi, la discipline fiscale est faible, en raison du manque d'encadrement juridique des mesures d'exécution mais aussi de la défiance de la

population envers les pouvoirs publics locaux. Celle-ci tient aux soupçons de corruption, de pillage des recettes fiscales et de mauvaise gestion en général des finances publiques. C'est pour renforcer la confiance des citoyens dans le cadre réglementaire que la municipalité de Mzuzu a décidé d'introduire des systèmes de paiement électroniques, de réduire le nombre d'instances qui perçoivent des taxes, de rendre visible la fourniture de services et de lancer des campagnes de communication. Cela s'appuierait sur la campagne "Ma Ville, Ma Responsabilité" mise en place pour informer la population du nouveau système de taxation foncière-immobilière. La Figure 7 ci-dessous présente certaines initiatives en cours à cet égard.

En complément des efforts menés par le Conseil municipal, un groupe d'habitants a lancé un mouvement sous le nom d'"Initiative du maire pour l'aménagement". Ce mouvement, qui se veut au plus proche des attentes de la population, cherche à solliciter

des ressources comme à en assurer la gestion prudente en faveur du développement-aménagement de Mzuzu. Les participants à l'Initiative ont des parcours et des expériences professionnels divers dans les secteurs privé, universitaire et public. Elle collabore avec le secrétariat du Conseil municipal de Mzuzu pour fixer les priorités en matière d'aménagement-développement.

Parmi ses activités figure la levée de fonds au profit, par exemple, des équipements médicaux ou de l'instruction. En parallèle, l'Initiative sollicite des ressources en faveur des infrastructures – voirie, rénovation de marchés couverts, ouverture de nouveaux marchés, unités de police, dépôts d'autocars et promotion générale du tourisme dans la ville. L'Initiative contribue aussi à la dissémination d'éléments d'information à l'attention des habitants de Mzuzu et d'autres publics. L'objectif principal étant qu'ils paient les taxes foncières-immobilières et autres qui sont dues au Conseil.

Figure 8: Des affiches pour renforcer le contrat social



© Source: Oliver Harman



## Renforcer la capacité de gestion financière de la ville

Les deux sections précédentes ont souligné à quel point la faiblesse des moyens et des structures de gestion financière restreignent encore les conseils urbains au Malawi. Le manque de données et autres éléments d'information de bonne qualité n'arrange rien. Pourtant, les conseils vont de l'avant, particulièrement dans la planification à long terme d'investissements, ainsi que dans les systèmes et technologies. La bonne santé financière de la municipalité à tout à y gagner. Entre autres projets, on trouve les suivants:

- La facturation électronique: La société National Integrated Technology Limited (NITEL) a lancé en 2017, au Conseil municipal de Zomba, une expérience-pilote de facturation fiscale destinée à améliorer la transparence du recouvrement des redevances de marché, de la rente sur les sols et de la taxe immobilière, ainsi que des licences commerciales. Tout paiement effectué au Conseil est enregistré instantanément, ce qui réduit le risque de détournement de la part des agents de recouvrement. Après un an, le
- système avait augmenté les recettes fiscales de 53 pour cent.<sup>27</sup> Il a, depuis, été adopté à Mzuzu et par d'autres municipalités.
- Les projets d'investissement des rentrées fiscales locales: Le Comité national pour les finances des collectivités locales (NLGFC) a mis sur pied une initiative pour encourager l'élaboration de projets détaillés et réalisables pour l'investissement des recettes fiscales locales au travers d'un dispositif d'évaluation des résultats des autorités locales (LAPA). En lançant, à l'intention des villes, un concours qui récompense d'un prix de MWK5 millions (US\$6 700) le meilleur projet stratégique, avec publication des résultats dans la presse, le Comité a introduit un élément de pression sociale. Les responsables de l'initiative ont fait valoir l'amélioration consécutive de la qualité des projets soumis, de l'ordre de 20 pour cent la troisième année et de 60 pour cent la quatrième.
  - Améliorer les moyens municipaux: Comme mentionné plus haut, l'un des principaux obstacles à l'amélioration de la situation financière des villes au Malawi réside dans leurs faibles moyens de gestion financière, une ville comme Lilongwe n'ayant produit aucun état financier sept ans durant. À cet égard, la Commission européenne et l'Association des collectivités locales du Malawi (MALGA) ont formé un partenariat pour développer les moyens d'encadrement institutionnel et technique et aussi de gestion des conseils locaux afin d'améliorer leurs résultats, leur transparence et leur capacité à rendre des comptes.<sup>28</sup> Là encore, on a envisagé de mettre au concours entre villes des allocations de fonds, afin de susciter des changements durables dans la gestion financière.
  - **Le Système d'information intégré sur la gestion financière (IFMIS):** Une réforme complémentaire est intervenue à l'initiative du pouvoir central avec le soutien de la Banque mondiale, pour mettre en place un Système d'information intégré sur la gestion financière (IFMIS) afin de mieux maîtriser les dépenses publiques tout en renforçant la transparence et la capacité à rendre des comptes. Ce système est désormais en place à l'échelon du pouvoir central ainsi que (confié à la gestion du NLGFC) à celui des 35 conseils locaux.<sup>29</sup>

## Leçons, facteurs de succès et priorités pour une future réforme

L'évolution des villes du Malawi se poursuit à travers diverses avancées actuelles et à venir, mais l'exemple de la mise en place du système REMOP d'évaluation foncière-immobilière à Mzuzu illustre l'une des manières dont les partenaires du développement peuvent améliorer la situation financière des municipalités urbaines. Petite ville secondaire sans grand financement du pouvoir central, il a fallu à Mzuzu sortir des chemins battus pour devenir plus autonome.

Les réformes en cours et à venir se concentrent sur la stabilisation des recettes fiscales propres, et ce à l'aide des systèmes internes et du cadre réglementaire, pour commencer à établir une solvabilité qui puisse être reconnue. Nombre de parties prenantes semblent s'accorder pour penser qu'avant d'envisager de nouveaux moyens de lever des financements, il convient d'optimiser les ressources existantes. Le Fonds de développement des autorités locales (DFLA) est l'un de ces organes dont on pourrait mieux mobiliser les moyens.

Autre composante importante de toute réforme, alors que la population du pays est de plus en plus urbanisée : revenir sur le biais en faveur des campagnes. Le Malawi se trouve à ce point critique où il peut encore investir dans les équipements urbains indispensables à des villes productives et vivables, avant que se produise un exode rural massif. Il va y falloir des investissements importants et bien ciblés. Outre la réforme financière, le soutien à la croissance économique est un impératif majeur, la capacité du

contribuable à payer étant un facteur décisif de la discipline fiscale.

### Leçons et facteurs de succès

**La flexibilité des petites villes:** Les dimensions relativement réduites de Mzuzu et son éloignement de la capitale lui ont donné, de fait, une plus grande flexibilité pour mettre de nouvelles méthodes à l'épreuve, avec une incitation plus forte à la réforme. La municipalité s'y est aussi trouvée aux prises avec un moindre nombre de systèmes établis et une bureaucratie plus légère, ce qui a facilité le changement. Par comparaison, certains responsables ont fait remarquer qu'une réforme telle que celle entreprise à Mzuzu aurait été beaucoup plus difficile à mener à bien dans une grande ville telle que la capitale, Lilongwe, où les groupes d'intérêt politiques auraient joué un rôle bien plus important dans les décisions et les procédures.

**Un personnel motivé et bien formé:** Pour se donner les moyens de la réforme, la municipalité de Mzuzu a embauché de nouveaux personnels et les a formés aux nouveaux systèmes. Il était entendu que former les personnels existants à de nouvelles méthodes donne rarement de bons résultats, résistants au changement comme ils sont et souvent fauteurs de troubles. Les nouvelles recrues étaient souvent fraîches émouluées de l'université et avaient envie de faire partie du changement. Celui-ci doit désormais être élargi, en apportant une attention particulière à la façon dont on intègre une

nouvelle culture au reste de l'administration, sans trop de perturbation pour le personnel existant.

**Une source immédiate de financement des réformes:** Le système d'évaluation REMOP est issu du besoin d'assurer la pérennité d'un projet existant de l'agence allemande GIZ. Celle-ci était à la recherche d'un projet où investir qui procurerait au Conseil municipal de Mzuzu les recettes voulues pour assurer l'entretien des infrastructures que GIZ avait financées. Avoir ce financement déjà en place pour le REMOP dispensait le Conseil du processus lent et fastidieux des demandes de financement. Il a été remarqué que dans d'autres contextes, pareille recherche peut souvent faire manquer des "fenêtres d'opportunité" politiques.

**Des systèmes bien adaptés aux moyens:** S'agissant de l'évaluation des biens fonciers ou immobiliers, la méthode des prix du marché a beau être habituellement plus précise, elle est aussi très onéreuse, exigeant à la fois des compétences poussées et des données cadastrales et de ventes détaillées. Dans les villes des pays en développement, ces trois composantes sont souvent très rares. En mettant le système voulu en rapport avec les capacités humaines et le contexte, on peut aboutir à des résultats bien plus performants, et on peut l'adapter en fonction du renforcement des moyens au fil du temps.

**Le recouvrement automatisé et le GIS:** L'un des principaux écueils auxquels se heurte le recouvrement dans toutes les villes du Malawi n'est autre que le détournement des recettes

fiscales locales. La mise en place de mécanismes qui automatisent les processus et enregistrent les opérations, ou qui réduisent le nombre de mains entre lesquelles passe l'argent, est primordiale si l'on veut limiter le "coulage" de ces précieuses ressources publiques. La facturation électronique et la gestion automatisée des recettes améliorent la transparence et permettent au conseil municipal de produire et de contrôler des comptes exacts. L'avènement de "l'argent mobile" offre aussi des occasions de faciliter le paiement et, par là, de réduire le nombre de défaillances.

Une fois intégré dans les systèmes automatisés, le GIS facilite l'identification des biens, particulièrement les "dents creuses", ceux qui ont été rénovés et qui autrement seraient difficiles à détecter, ainsi que les biens situés dans les établissements informels. Cela bénéficie non seulement au recouvrement des taxes foncières-immobilières, mais aussi à d'autres produits fiscaux comme les redevances de marché et des centres commerciaux. Le GIS intégré a, de surcroît, des retombées positives sur d'autres domaines de l'administration des villes, comme le repérage des zones inondables et celui des biens situés dans des zones fragiles, ce qui facilite les projets d'aménagement urbain.

**L'importance des consultations avec les parties prenantes et de la conformité juridique:** L'implantation du programme REMOP de mobilisation des ressources s'est heurtée à Mzuzu à un obstacle majeur: la nouvelle évaluation n'avait pas reçu la signature d'un expert certifié au Malawi, condition indispensable à sa valeur exécutoire en droit. Nombre de parties prenantes ont jugé qu'il n'y avait pas eu de consultation adaptée avec les catégories de population nécessaires

avant le déploiement. De ce fait, certains se sont sentis exclus et ils ont renforcé l'opposition à l'intégration de la méthode dans le cadre législatif, ainsi qu'à sa diffusion.

**Le DFLA comme apprentissage de la solvabilité:** En donnant aux collectivités locales accès à des prêts d'un montant et d'un coût peu élevés, et en les accompagnant de conseils pas à pas pour remplir les conditions d'accès, le DFLA est à même de contribuer de manière importante au lissage des trésoreries comme au renforcement d'une solvabilité qui, une fois reconnue, ouvrira l'accès au financement par emprunt pour accompagner l'expansion de la ville.

## Priorités pour la réforme aujourd'hui et demain

### Le potentiel de ressources propres élargies:

- **Les redevances commerciales:** Par tradition, ce sont les redevances de marché qui ont été privilégiées; toutefois, il est évident que celles-ci ne suffisent pas, et de loin, à couvrir les coûts de fonctionnement de ces installations. Les redevances commerciales sont préférables, à cause de leur plus faible coût de recouvrement en raison de tournées moins fréquentes.
- **Investir dans l'immobilier:** Investir dans des hôtels, galeries commerciales et autres actifs immobiliers sur des terrains appartenant à l'autorité locale peut être perçu comme un moyen judicieux, pour elle, de faire rentrer des loyers à long terme. Toutefois, il convient d'arbitrer entre ces avantages et la complexité tant de la gestion de pareils actifs que celle, plus générale, qu'il y a à

s'écarter de la mission centrale d'un conseil municipal.

- **La distribution d'eau et d'électricité:** Ces services sont actuellement assurés par des sociétés de droit public. Le Conseil municipal de Mzuzu a suggéré qu'elles devraient plutôt se concentrer sur l'offre primaire, la distribution au détail devenant la responsabilité de la municipalité. Cela permettrait à celle-ci de percevoir les redevances de service qui s'y attachent, comme cela se fait en Afrique du Sud. Toutefois, la fourniture de ces services exige des moyens non négligeables, sans compter les ajustements tout aussi importants à introduire dans l'organisation du conseil municipal lui-même.

- **Autres sources:** Vu la position géographique de Mzuzu comme voie d'accès centrale à la Tanzanie voisine, le Conseil municipal envisage l'installation de barrières de péage et l'imposition d'une taxe-carbone sur les véhicules de passage, comme source supplémentaire de rentrées fiscales.

**Renforcer le contrat social:** Le public veut pouvoir sentir la valeur de ses impôts, c'est-à-dire le lien entre ses contributions et les services fournis en contrepartie. Comme l'a déclaré un responsable du Conseil municipal de Mzuzu, "le public n'attend pas des plans d'aménagement de routes, il veut des routes." La campagne sur le thème "Ma Ville, Ma Responsabilité" et l'Initiative de Développement du Maire lancées à Mzuzu contribuent à renforcer le contrat social, mais il faut en faire davantage. À cet égard s'est manifesté ce désir, qu'à l'avenir les partenaires du développement acceptent que leurs contributions apparaissent comme des initiatives du Conseil municipal, sous sa marque et commer-

cialisées comme telles, afin, là encore, de renforcer le lien entre fourniture de services et prélèvements obligatoires.

**Élargir la base fiscale:** Les villes du Malawi souffrent d'une assiette fiscale sous-développée, du fait qu'une large part (60 à 70 pour cent) de leur activité économique est informelle. Intégrer l'économie informelle au rôle fiscal, comme le font un certain nombre de ces villes avec la taxation foncière-immobilière, pourrait faire une énorme différence. Toutefois, l'obstacle fondamental à cet égard demeure le manque de moyens de bon nombre d'habitants. Par ailleurs, l'Association des pouvoirs locaux (MALGA) pousse actuellement le ministère de tutelle à élargir la base fiscale au bénéfice des autorités locales, en leur déléguant certaines fonctions et certains personnels du pouvoir central. C'est en effet celui-ci qui a la haute main sur toutes les rentrées fiscales à fort potentiel et de recouvrement facile, dont certaines seraient mieux exploitées à l'échelon local.

**Faciliter la croissance économique:** Il est reconnu que l'accroissement des rentrées fiscales dépend de la capacité financière du contribuable, et c'est pourquoi le Conseil municipal de Mzuzu doit se préoccuper davantage de la croissance de l'économie locale. Il est bien conscient que les deux secteurs critiques à cet égard sont la distribution et l'administration. S'agissant des ressources agricoles, il faut compter aussi le poisson, le riz, le tabac et le fameux café local, qui pourraient tous être transformés sur place. Mzuzu pourrait aussi en faire davantage pour devenir une plaque tournante du tourisme dans le Nord du Malawi. Voilà pourquoi le Conseil municipal de Mzuzu attend du Ministère du Commerce qu'il stimule l'activité économique et qu'il crée des zones économiques spéciales pour améliorer les infrastructures et attirer l'investisseur.

**Les rentrées fiscales automatisées:** D'après les parties prenantes, et en vue des évaluations foncières-immobilières à venir, l'enquête de terrain devrait comporter un plus grand nombre de points de données qui se croisent avec d'autres domaines fiscaux, comme les activités commerciales et les actifs municipaux. Un tel élargissement permettrait d'automatiser davantage de types de rentrées fiscales, en s'épargnant les frais de relevés séparés et pour aboutir à un système fiscal plus englobant et mieux intégré.

L'objectif primordial pour les conseils urbains, à cet égard, consisterait à améliorer la gestion comptable et financière afin de pouvoir montrer au pouvoir central et aux partenaires du développement ce qu'il est fait de leurs contributions, se mettant ainsi en meilleure position pour en demander l'augmentation. C'est dans cet esprit que le Conseil municipal de Mzuzu cite les avantages qu'il a pu lui-même tirer de l'automatisation de la taxation foncière-immobilière: contrôles comptables et états financiers instantanés, facturation fiscale en masse, facilité du paiement par le "client" fiscal, liens avec "l'argent mobile" et la banque par Internet, alertes individuelles par voie de SMS, cartographie de la discipline fiscale et, finalement, la transparence – débouchant sur un cercle vertueux de confiance et de nouvelles rentrées fiscales à venir.

**Des partenariats améliorés:** Les entrepreneurs qui ont prélué à la présente étude ont fait ressortir l'opinion qu'il existe, entre autorités municipales et d'autres parties prenantes, des synergies certaines mais qui restent sous-exploitées. Ainsi, les conseils urbains pourraient nouer des partenariats entre eux pour renforcer leurs moyens et échanger les bonnes pratiques. Des partenariats pourraient aussi s'instaurer avec les universités locales ; ainsi, à Mzuzu,

on trouve des urbanistes, des géomètres-experts et des spécialistes de GIS qui restent sous-employés.

Des partenariats avec le pouvoir central, notamment le Ministère du Commerce et de l'Industrie, et celui des Transports et des Travaux Publics, sont d'une importance cruciale. Des liens solides entre pouvoirs central et local pourraient aussi redresser le biais des politiques publiques en faveur des campagnes, afin de s'assurer que l'investissement dans les villes est prioritaire avant tout massif exode rural.

De plus, l'exemple de Mzuzu vient rappeler l'importance vitale qu'il y a à impliquer largement les parties prenantes et à porter la plus grande attention au droit si l'on veut assurer le succès durable d'une réforme. S'agissant du REMOP, des relations plus étroites avec l'Ordre des géomètres-experts (SIM) et une codétermination du projet auraient peut-être atténué de beaucoup la résistance à la réforme.

**La réforme réglementaire:** En s'assurant que, comme prescrit par la loi, tous les biens publics situés dans leur ville sont effectivement placés sous leur seule garde, les municipalités du Malawi vont s'ouvrir d'énormes possibilités supplémentaires. Si cela se fait dans de bonnes conditions, non seulement les rentrées fiscales vont augmenter, mais les autorités municipales vont être mieux à même d'améliorer leur territoire et d'améliorer les conditions dans un sens favorable à l'investissement et aux affaires. Autre domaine réglementaire qui appelle des réformes: les moyens dont disposent les collectivités locales pour faire respecter la discipline fiscale, tant de manière générale que, plus précisément, pour consacrer en droit une bonne fois la nouvelle méthode d'évaluation par points utilisée à Mzuzu.

## Bibliographie

1. Chirambo, A. and R. McCluskey (2019). "Property tax reform increases municipal revenue in Mzuzu, Malawi."
2. United Nations Malawi. (n.d.). "Malawi Country Profile."
3. World Bank. (2019). "The World Bank in Malawi."
4. The Global Economy. (2018). "Malawi: Tax revenue."
5. Ministry of Lands, H. a. U. D. (2015). Malawi Habitat III Report, Government of Malawi.
6. Government of Malawi (2013). Guidebook on The Local Government System in Malawi.
7. Chiweza, A. (2019) "Political Economy Analysis of Urban Governance and Management in Malawi: An updated version."
8. Kumwenda, T. (2020). Mzuzu City Council Never-ending Financial Hiccups: Another Strike. . Zodiak Malawi. Online available at <https://www.zodiakmalawi.com/nw/national-news/64-news-in-northern-region/2230-mzuzu-city-council-never-ending-financial-hiccups>.
9. UNICEF (2019). 2018/19 National Budget Brief.
10. Kateta, M. (2018). Malawi: CDF Most abused development fund – 'DCS have no control on management of the funds. Nyasa Times. Online available at <https://www.nyasatimes.com/cdf-most-abused-development-fund-dcs-have-no-control-on-management-of-the-funds/>.
11. Malawi Roads Authority. (n.d.). "Frequently asked questions."
12. Local Development Fund (n.d.). About LDF and Project Description. Malawi.
13. O'Neil, T., D. Cammack, E. Kanyongolo, M. W. Mkandawire, T. Mwalyambwire, B. Welham and L. Wild (2014). "Fragmented governance and local service delivery in Malawi." London: Overseas Development Institute.
14. Local Development Fund (n.d.). About LDF and Project Description. Malawi.
15. UNICEF (2019). 2018/19 National Budget Brief.
16. Ngwira-Mana, W. (2019). Mzuzu City Council passes K2.4 billion budget. . Nyasa Times. Online available at <https://www.nyasatimes.com/mzuzu-city-council-passes-k2-4-billion-budget/>.
17. Kumwenda, T. (2020). Mzuzu City Council Never-ending Financial Hiccups: Another Strike. . Zodiak Malawi. Online available at <https://www.zodiakmalawi.com/nw/national-news/64-news-in-northern-region/2230-mzuzu-city-council-never-ending-financial-hiccups>.
18. Chirambo, A. and R. McCluskey (2019). "Property tax reform increases municipal revenue in Mzuzu, Malawi."
19. Revenue Development Foundation (2013). Revenue Mobilisation for Local Government.
20. Chirambo, A. and R. McCluskey (2019). "Property tax reform increases municipal revenue in Mzuzu, Malawi."
21. Grieco, K., A. Bakarr Kamara, N. F. Meriggi, J. Michel, W. Prichard and G. Stewart-Wilson (2019). "Simplifying Property Tax Administration in Africa: Piloting a Points-Based Valuation in Freetown, Sierra Leone."
22. Siemiatycki, M. (2019) "Strategies for effective procurement and public-private partnerships in the transport sector." IGC Policy Paper.
23. Ministry of Finance, E. P. a. D. (2014). Development Cooperation Strategy for Malawi 2014 – 2018., Government of Malawi.
24. Organisation for Economic Co-operation and Development (2019). Blended Finance in the Least Developed Countries 2019, OECD.
25. Mlaka, E. (2018). New Land Law Overview: Key Changes.
26. Malawi News Agency (2017). Tripartite land ownership worries Mzuzu City Council. The Nation. Online available at <https://www.mwnation.com/tripartite-land-ownership-worries-mzuzu-city-council/>.
27. Kumbani, P. (2018). ZCC touts e-ticketing bid. Online available at <https://www.mwnation.com/zcc-touts-e-ticketing/>.
28. European Union Delegation to the Republic of Malawi (2017). EU support to Governance in Malawi.
29. Ministry of Finance, E. P. D. (2019). IFMIS, Government of Malawi.



PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS  
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya  
[unhabitat-info@un.org](mailto:unhabitat-info@un.org)  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

